

24 GIUGNO 2015

Dopo la Crimea: quali risposte alle  
ulteriori richieste di autonomia  
territoriale in Ucraina?

di Caterina Filippini

Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Milano



# Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriale in Ucraina?\*

**di Caterina Filippini**

Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Milano

**Sommario:** **1.** L'introduzione dell'autogoverno locale – **2.** Il decentramento politico nei progetti per una nuova Costituzione dell'Ucraina. – **3.** La Costituzione del 1996 e le nuove leggi sull'autogoverno locale (1997) e sulle amministrazioni statali locali (1999). – **4.** Le proposte di riforma dell'autogoverno locale tra il "Maidan" (2004) e l'"Euromaidan" (2014). – **5.** Dopo l'"Euromaidan": la secessione della Crimea, richieste di federalizzazione e riforma dell'autogoverno locale. – **6.** Gli accordi di Minsk e l'introduzione di zone speciali di esercizio dell'autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk. – **7.** L'influenza delle organizzazioni internazionali, della Federazione di Russia e della circolazione dei modelli costituzionali sulle soluzioni giuridiche adottate dal governo ucraino in risposta alle richieste di autonomia: brevi conclusioni.

## **1. L'introduzione dell'autogoverno locale**

Alla vigilia della dissoluzione dell'Unione sovietica la Rada suprema della Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina (Rssu) approvò la Dichiarazione sulla sovranità statale della Rssu del 16 luglio 1990<sup>1</sup> nella quale – dopo aver ribadito che «Il territorio della Repubblica sovietica socialista dell'Ucraina nell'ambito delle frontiere esistenti è inviolabile e non può essere alterato senza il suo consenso»<sup>2</sup> – affermava che «La Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina stabilisce

---

\* Articolo valutato dalla Direzione.

<sup>1</sup> La Dichiarazione di sovranità, come tutte le altre fonti ucraine menzionate nel contributo, sono reperibili in lingua ucraina all'indirizzo <http://zakon2.rada.gov.ua/laws> della Rada dell'Ucraina oppure all'indirizzo <http://search.ligazakon.ua>.

<sup>2</sup> Nella Dichiarazione di Indipendenza del 24 agosto 1991, confermata nel corso del referendum del 1 dicembre 1991, il territorio dell'Ucraina venne invece definito «indivisibile ed inviolabile».



autonomamente la divisione amministrativo-territoriale della Repubblica e la procedura per la formazione delle sue entità amministrativo territoriali».

Dal momento che tale richiamo all'autonomia decisionale non costituiva tanto l'espressione di una volontà diretta a modificare l'ordinamento territoriale dell'Ucraina quanto piuttosto la manifestazione del desiderio di mantenerla rispetto a eventuali rivendicazioni interne (e che forse avrebbero potuto ottenere l'appoggio di altre Repubbliche federate) non vennero però immediatamente introdotti dei cambiamenti nella struttura territoriale del paese che – in conformità con quanto stabilito dall'art. 76<sup>3</sup> dell'ultima Costituzione della Rssu del 1978<sup>4</sup> – risultava ancora suddivisa nelle ripartizioni amministrative di villaggio, borgata, distretto urbano, città, distretto e regione.

Viceversa in maniera piuttosto rapida si cercò di modificare il sistema di governo all'interno di tali ripartizioni che, in osservanza dei principi dell'unità del potere statale, della doppia dipendenza e del centralismo democratico propri della forma di Stato socialista, si basava sulla elezione diretta delle rade dei deputati del popolo (organi locali del potere statale) che a loro volta eleggevano propri comitati esecutivi (organi locali dell'amministrazione statale)<sup>5</sup>.

Tali modalità di esercizio del potere cominciarono infatti a subire dei mutamenti sin dalla approvazione della legge della Rssu "Sulle rade locali dei deputati popolari della Rssu e sull'autogoverno locale" del 7 dicembre 1990<sup>6</sup> che, diretta a «stabilire le basi dell'autogoverno

---

<sup>3</sup> Art. 76 Cost. Rssu 1978: «Nella competenza della Rssu rientra la ripartizione in regioni, distretti e la decisione di altre questioni inerenti alla struttura amministrativo territoriale».

<sup>4</sup> Il testo della Costituzione della Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina del 1978 nella versione originale in ucraino con traduzione in lingua tedesca a fronte è contenuta nel sito [www.verfassungen.de](http://www.verfassungen.de).

<sup>5</sup> Art. 124 Cost. Rssu 1978: «Gli organi del potere statale di regione, di distretto, di città, di distretto urbano, di borgata e di villaggio della Repubblica sovietica socialista ucraina sono i soviet dei deputati popolari di regione, di distretto, di città, di distretto urbano, di borgata e di villaggio» e art. 132 Cost. Rssu 1978: «Gli organi esecutivi e amministrativi dei soviet dei deputati del popolo sono i comitati esecutivi da essi eletti tra il numero dei deputati nella composizione del presidente, del vicepresidente, del segretario e dei componenti del comitato esecutivo».

<sup>6</sup> Tale legge era stata a sua volta adottata in conformità con la legge dell'Urss del 9 aprile 1990 «Sui principi generali dell'autogoverno locale e dell'economia locale nell'Urss» che reintrodusse nell'ordinamento giuridico sovietico i termini di autogoverno locale già conosciuti in Russia alla metà dell'Ottocento, ma poi abbandonati al momento dell'instaurazione dello Stato socialista in C. Filippini, *L'evoluzione della disciplina sull'autogoverno locale nella Federazione di Russia*, in *DPCE*, II, 2005, p. 545. Sull'introduzione dell'autogoverno locale in Russia in prospettiva comparata M. Ganino, *Nuove tendenze dell'autogoverno locale: l'esperienza della Russia*, in R. Scarciglia, M. Gobbo (a cura di), *Nuove tendenze dell'autogoverno locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, E.U.T., Trieste, 2001, pp. 85- 114 e, sempre di M. Ganino, *Il governo locale in Russia, Bielorussia e Armenia*, in H. Kudu, G. Ladu, L. Pegoraro (a cura di), *Municipi d'Oriente: il governo locale in Europa orientale, Asia e Australia*, Donzelli, Roma, 2008.



locale e regionale quali fondamenti della struttura democratica del potere nell'Ucraina»<sup>7</sup>, forniva una prima definizione di «autogoverno locale»<sup>8</sup>.

Il legislatore ucraino non riusciva però ancora a separare nettamente il concetto di autogoverno dall'esercizio del potere e dell'amministrazione statale e ciò si rifletteva nella presenza a livello locale di istituti del passato socialista ibridati con quelli delle democrazie occidentali<sup>9</sup>. Da un lato infatti le rade elettive dei deputati popolari di villaggio, borgata, città<sup>10</sup>, distretto e regione acquisivano per la prima volta, in deroga al principio della direzione collegiale, il diritto di eleggere tra i loro componenti un organo monocratico, ovverosia il presidente della rada che di diritto diventava anche il presidente (capo) dell'organo esecutivo (comitato esecutivo)<sup>11</sup> della stessa assemblea<sup>12</sup>. Dall'altro invece continuava ad evidenziarsi una tendenza all'assemblearismo poiché la rada, con una votazione adottata a maggioranza assoluta su proposta di almeno un terzo dei suoi deputati o su richiesta espressa dagli elettori attraverso referendum, avrebbe potuto sempre revocare il proprio presidente che era ad essa «subordinato» mentre quest'ultimo non poteva procedere allo scioglimento dell'assemblea<sup>13</sup>.

Il sistema così delineato – le cui disposizioni dal 1991 non troveranno più piena applicazione nei confronti della Crimea il cui status di regione venne elevato a quello di repubblica autonoma –

---

<sup>7</sup> Così recitava il Preambolo della legge 7/12/1990

<sup>8</sup> Sempre secondo il Preambolo della legge 7/12/1990: «L'autogoverno è l'organizzazione territoriale autonoma dei cittadini per la soluzione autonoma, in maniera diretta o attraverso organi da essi eletti, di tutte le questioni della vita locale in osservanza della Costituzione dell'Ucraina, delle leggi dell'Ucraina e della loro disponibilità economica e finanziaria». Si noti che la definizione di autogoverno non venne invece mai accolta dalla Costituzione della Rssu del 1978 che si limitava a operare solo dei rinvii alla legge «Sulle rade locali dei deputati popolari della Rssu e sull'autogoverno locale» laddove, in seguito alla revisione costituzionale del 19 giugno 1991, al comma 3 dell'art. 128 stabiliva che: «Le questioni che possono essere decise esclusivamente nel corso delle sedute plenarie della Rada sono definite dalla Legge «Sulle rade locali dei deputati del popolo della Rssu e sull'autogoverno locale» e all'art. 134 che: «Le competenze di comitati esecutivi delle rade locali dei deputati del popolo e le modalità di loro organizzazione sono stabilite sulla base della Costituzione e della legge “Sulle rade locali dei deputati del popolo della Rssu e sull'autogoverno locale”».

<sup>9</sup> Tale ibridazione emergeva anche dalle definizioni attribuite dalla legge agli organi dell'autogoverno locale come ad esempio nel caso delle rade che venivano qualificate «organi statali dell'autogoverno locale».

<sup>10</sup> Nell'ambito delle città poteva essere inoltre ancora prevista, come in precedenza, l'ulteriore ripartizione amministrativa dei distretti urbani ma i loro organi rientravano nel sistema dell'autogoverno locale di città.

<sup>11</sup> Nei villaggi con un limitato numero di abitanti stabilito per legge il comitato esecutivo poteva non essere formato e le sue funzioni amministrative ed esecutive potevano essere esercitate direttamente dal presidente della rada.

<sup>12</sup> In base all'art. 2, comma 1 della legge del 7/12/1990 le rade dei deputati popolari costituivano «l'anello fondamentale» del sistema dell'autogoverno» che includeva altresì referendum locali, riunioni dei cittadini e altre forme di espressione di democrazia diretta previste dalla legislazione ucraina, comitati e consigli di quartiere quali «organi territoriali dell'autogoverno sociale».

<sup>13</sup> La rada manteneva invece il diritto, acquisito nel periodo sovietico, di procedere al proprio autoscioglimento.



cominciò a subire dei cambiamenti importanti in seguito agli emendamenti introdotti il 26 marzo 1992 nella stessa «Legge sulle rade locali dei deputati popolari della RSSU e sull'autogoverno locale» del 1990 che contestualmente cambiò la propria denominazione in «Legge sulle rade locali dei deputati popolari e sull'autogoverno locale e regionale».

Grazie a tali novelle legislative in primo luogo si giungevano ad espugnare dalla disciplina sull'autogoverno locale alcune definizioni sulle quali pesava maggiormente la tradizione socialista<sup>14</sup>.

In secondo luogo non solo si manteneva la differenziazione già esistente tra le competenze esercitabili dagli organi delle ripartizioni amministrativo territoriali di livello base e quelle realizzabili dagli organi delle ripartizioni amministrativo territoriali di livello regionale ma si introduceva altresì una distinzione tra la disciplina relativa all'organizzazione dell'autogoverno a livello di villaggi, borgate e città (livello di base) e quella a livello di regioni e distretti ai quali venivano equiparate le città di Kiev e Sebastopoli e i loro distretti urbani (livello regionale).

A livello di base (villaggi, borgate, città) accanto all'elezione dei deputati della rada di villaggio, di borgata e di città venne infatti introdotta l'elezione a suffragio universale e diretto del suo presidente che continuava ad assumere di diritto la presidenza del comitato esecutivo della rada e ad essere «subordinato» – tranne che nell'esercizio di funzioni statali delegate dagli organi del potere esecutivo – nei confronti dell'assemblea di corrispondente livello.

Rispetto a quanto stabilito per il livello di base a livello regionale (regioni e distretti) invece si manteneva l'elezione diretta della rada che continuava a eleggere il suo presidente ma al posto del comitato esecutivo subentrò un nuovo organo, ovvero la «amministrazione statale locale»<sup>15</sup> a capo della quale si trovava un rappresentante del Presidente nominato e revocato direttamente da quest'ultimo<sup>16</sup>. Il rappresentante del Presidente, come stabilito dalla corrispondente legge «Sul rappresentante del Presidente dell'Ucraina» del 5 marzo 1992<sup>17</sup>, avrebbe infatti dovuto non solo garantire l'osservanza delle decisioni assunte al centro sul territorio delle regioni, dei distretti

---

<sup>14</sup> Ad esempio le rade locali non vennero più definite «organi statali dell'autogoverno locale» ma, nel perdere finalmente l'aggettivo statale, «organi rappresentativi dell'autogoverno locale».

<sup>15</sup> Di conseguenza i presidenti delle rade di regione, di distretto, delle città di Kiev e Sebastopoli e dei loro distretti urbani da allora poterono presiedere soltanto l'«apparato amministrativo» della rada.

<sup>16</sup> K. Wolczuk, *Catching Up with 'Europe'? Constitutional debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine*, in J. Batt, K. Wolczuk (eds.), *Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*, Frank Cass Publishers, London, 2002, p. 69; M. Dyczok, *Ukraine. Movement without Change, Change without Movement*, Harwood Academic Publishers, Amsterdam, 2000, p. 57.

<sup>17</sup> R. Solchanyk, *Ukraine: Political Reform and Political Change*, in *RFE/RL Research Report*, v. 1, n. 21, 22 May 1992, p. 2.



nonché delle città di Kiev e di Sebastopoli e dei loro distretti urbani<sup>18</sup>, ma svolgere contemporaneamente la funzione di «capo dell'amministrazione statale locale di regione, delle città di Kiev e Sebastopoli, di distretto e di distretto urbano nelle città di Kiev e di Sebastopoli», formare gli organi della «amministrazione statale locale», nominare i dirigenti, elaborare i progetti di bilancio e i programmi di sviluppo socio economico e di tutela dell'ambiente da sottoporre all'approvazione della rada di corrispondente livello. Infine la sostituzione dei comitati esecutivi formati dal presidente della rada di corrispondente livello con le amministrazioni statali locali formate dai rappresentanti del Presidente dell'Ucraina, venne accompagnata da una forte limitazione delle attribuzioni delle stesse rade di distretto e di regione che avrebbero potuto eventualmente esercitarne delle altre solo su delega delle amministrazioni statali locali.

Con le novelle legislative del marzo 1992 – che ratificavano la scelta politica di “far convivere” a livello regionale, di distretto, città di Kiev e Sebastopoli e loro distretti urbani un'assemblea elettiva quale espressione dell'autogoverno locale con un organo esecutivo espressione dell'amministrazione statale decentrata – si rinunciava quindi a stabilire in tali ripartizioni le condizioni per una piena realizzazione dell'autogoverno locale ma ciò permetteva, nel pensiero di coloro che erano al governo, di esercitare un controllo più penetrante nei confronti delle spinte centrifughe allora già manifestatesi.

La creazione nelle regioni, nei distretti, nelle città di Kiev e di Sebastopoli e nei loro distretti urbani di amministrazioni statali locali formate e presiedute da funzionari di nomina (e revoca) presidenziale avrebbe inoltre dovuto garantire al Presidente ucraino allora in carica N. Kravchuk lo svolgimento di una campagna elettorale più efficace in vista delle seconde elezioni presidenziali post indipendenza che si sarebbero dovute tenere nell'estate del 1994.

Poco prima che queste avessero luogo le opposizioni presenti nella Rada suprema dell'Ucraina riuscirono però a far approvare, proprio allo scopo di impedire la vittoria del Presidente uscente, una nuova legge «Sulla formazione degli organi locali del potere e sull'autogoverno» del 3 febbraio 1994 che contemplava l'eliminazione sia delle amministrazioni statali locali sia della carica di rappresentante del Presidente. Nel prevedere l'abolizione delle amministrazioni statali locali la legge però non ripristinava le modalità di formazione degli organi di livello regionale

---

<sup>18</sup> Dal 1993 nella procedura di nomina dei rappresentanti vennero coinvolte anche le rade locali in quanto venne stabilito che le nomine di tutti i rappresentanti del Presidente dovevano essere precedentemente concordate con le rade di corrispondente livello, ma il Presidente poteva comunque imporre il proprio candidato se queste, dopo un primo rifiuto, non si fossero riunite o non avessero individuato una proposta alternativa. Nello stesso anno inoltre si stabilì che la revoca dei rappresentanti del Presidente poteva essere effettuata non solo su iniziativa del Presidente ma anche dietro richiesta della rada di corrispondente livello.

previste dal testo originario della «Legge sulle rade locali dei deputati popolari della Rssu e sull'autogoverno locale» del 7 dicembre 1990 ma equiparava la loro disciplina a quella stabilita dalle novelle legislative del 1992 per la formazione degli organi dell'autogoverno locale di villaggio, di borgata e di città. Di conseguenza nella primavera del 1994, oltre alle già precedentemente previste elezioni dirette delle rade di tutti i livelli amministrativo-territoriali e dei presidenti della rade di villaggio, borgata e città<sup>19</sup>, vennero introdotte le elezioni dirette dei presidenti delle rade di regione e di distretto che, parimenti, potevano nuovamente formare propri comitati esecutivi e capeggiarli<sup>20</sup>.

Tale quadro di riferimento ebbe tuttavia breve durata poiché in seguito alle seconde elezioni presidenziali il sistema dell'autogoverno locale, dopo essere stato introdotto nel 1990 ed essere stato già modificato per ben due volte nel 1992 e nel 1994, venne modificato per la terza volta allorché il neoletto Presidente L. Kučma (ex primo Ministro durante la presidenza di Kravčuk) emanò l'editto dell'agosto del 1994 che, in contrapposizione con la «Legge sulla formazione degli organi locali del potere e sull'autogoverno» approvata poco prima delle elezioni, faceva rientrare i presidenti dei comitati esecutivi delle regioni e dei distretti nuovamente nella verticale del potere esecutivo<sup>21</sup> istituendo contemporaneamente il Consiglio delle regioni con la funzione di organo di raccordo tra il Presidente e i funzionari regionali. L'8 giugno 1995 venne inoltre firmato l'«Accordo costituzionale tra la Rada suprema dell'Ucraina e il Presidente dell'Ucraina sulla “Legge sui principi di organizzazione e di funzionamento del potere statale e dell'autogoverno locale sino all'adozione di una nuova Costituzione dell'Ucraina”»<sup>22</sup> grazie al quale il nuovo Presidente, che manteneva contemporaneamente il ruolo di capo dello Stato e capo del potere esecutivo, affermò definitivamente il controllo nei confronti delle regioni e dei

---

<sup>19</sup> La legge del 1994 escludeva però l'elezione diretta dei presidenti della rade dei distretti urbani.

<sup>20</sup> All'art. 8 della Legge del 3/02/1994 si precisava infatti che: «La legge dell'Ucraina “Sul rappresentante del Presidente dell'Ucraina” cessa di essere in vigore dal giorno delle elezioni dei deputati e dei presidenti delle rade di villaggio, borgata, distretto urbano, città, distretto e regione e della formazione dei comitati esecutivi delle rade mentre le attribuzioni delle amministrazioni statali locali di regione, di distretto, delle città di Kiev e Sebastopoli e dei loro distretti urbani previste dalla stessa legge devono essere attribuite al presidente e ai comitati esecutivi delle corrispondenti rade».

<sup>21</sup> K. Wolczuk, *The Moulding of Ukraine. The Constitutional Politics of State Formation*, 2001, Budapest, Central European University Press, p. 191.

<sup>22</sup> Per la disputa dottrinale sorta in merito alla validità di tale Accordo mi si permetta di rinviare a C. Filippini (a cura di), *La Comunità di Stati Indipendenti da più di 20 anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 136. Il testo dell'Accordo in ucraino è reperibile nel sito della Rada suprema dell'Ucraina sempre all'indirizzo <http://zakon2.rada.gov.ua>.



distretti<sup>23</sup>. Con tale accordo infatti si reintroduceva sostanzialmente la separazione esistente tra il 1992 e il 1994 tra la disciplina relativa ai villaggi, alle borgate e alle città e quella relativa alle regioni e ai distretti pur con qualche eccezione in quanto le amministrazioni statali locali di livello regionale venivano subordinate nei confronti non più solo del Presidente ma anche del Gabinetto dei Ministri e, al posto di essere “capeggiate” come nel 1992 da rappresentanti del Presidente da quest’ultimo nominati<sup>24</sup>, dovevano essere dirette dagli stessi presidenti della rada<sup>25</sup> che tuttavia potevano assumere la carica di capo dell’amministrazione statale locale solo in seguito ad un apposito decreto di nomina presidenziale<sup>26</sup>.

Nell’arco di cinque anni il tentativo di abbandonare a livello locale gli istituti propri dello Stato socialista aveva dunque condotto, tra riforme e controriforme, a separare le modalità di esercizio del potere a livello di base da quello regionale e alla creazione di una verticale del potere esecutivo nei rapporti con le regioni e i distretti (città di Kiev e Sebastopoli e loro distretti urbani) che culminava nella figura del Presidente, definito nell’Accordo costituzionale del 1995 «capo dello Stato e capo del potere esecutivo».

---

<sup>23</sup> B. Harasymiw, *Post-Communist Ukraine*, Canadian Institute of Ukrainian Studies Press, Toronto and Edmonton, 2002, p. 65.

<sup>24</sup> Art. 46 dell’Accordo costituzionale: «Organi del potere esecutivo statale nelle regioni, nelle città di Kiev e Sebastopoli (quali città di livello panstatale) e nei distretti (ad esclusione dei distretti di città ma non dei distretti urbani delle città di Kiev e Sebastopoli) sono le rispettive amministrazioni statali di regione, delle città di Kiev e Sebastopoli, di distretto e dei distretti delle città di Kiev e di Sebastopoli a capo delle quali si trovano i capi di tali amministrazioni. Il Presidente dell’Ucraina nomina a capo delle amministrazioni statali di regione, delle città di Kiev e Sebastopoli e di distretto quelle persone che sono state elette capi delle corrispondenti rade di regione, delle città di Kiev e di Sebastopoli e di distretto. Nell’esercizio delle loro attribuzioni gli organi del potere statale locale sono subordinati all’organo superiore del potere esecutivo statale. Lo status giuridico e la sfera delle attribuzioni delle amministrazioni statali di regione, delle città di Kiev e di Sebastopoli e di distretto sono stabiliti dalla presente legge e dal Regolamento approvato dal Presidente dell’Ucraina. Il Presidente dell’Ucraina può delegare all’amministrazione statale le attribuzioni relative alla gestione dei beni di proprietà statale che si trovano sul territorio della corrispondente entità amministrativo territoriale. Le particolarità dell’organizzazione degli organi del potere esecutivo statale e degli organi dell’autogoverno locale nelle città di Kiev e Sebastopoli sono definite da leggi *ad hoc*».

<sup>25</sup> Le rade di regione e di distretto nell’Accordo costituzionale non vennero inoltre neppure più definite «organi rappresentativi dell’autogoverno locale» ma solo «organi rappresentativi».

<sup>26</sup> Le attribuzioni del presidente della rada in veste di capo dell’amministrazione statale locale vennero inoltre specificate in successivi regolamentari emanati con editti presidenziali dell’agosto del 1995. A tale proposito E. Dodina, *Ukraine*, in D. J. Galligan, D. M. Smilov (Eds.) *Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996 – 1998*, Central European University Press, Budapest, 1999, p. 384.



## 2. Il decentramento politico nei progetti per una nuova Costituzione dell'Ucraina

Nell'ambito del processo di elaborazione della nuova Costituzione si può tendenzialmente evidenziare un processo parallelo per cui dalla proposta dell'introduzione di una disciplina sull'autogoverno locale uguale per tutte le ripartizioni amministrativo territoriali si giunge ad affermare un modello di trattamento differenziato.

Originariamente infatti la «Concezione della nuova Costituzione dell'Ucraina» del 19 luglio 1991<sup>27</sup> – approvata dalla Commissione per l'elaborazione della nuova Costituzione dell'Ucraina istituita dalla Rada suprema il 24 ottobre del 1990<sup>28</sup> – alla sez. V affermava che: «A tutti i livelli della ripartizione amministrativo territoriale della Repubblica deve operare il sistema del potere statale locale e dell'autogoverno che deve essere esercitato attraverso corrispondenti rade dei deputati del popolo, organi dell'autogoverno territoriale sociale, assemblee e riunioni, referendum locali e altre forme di democrazia diretta. La carica di funzionario supremo nel territorio della regione, del distretto, della città, della borgata e del villaggio sarà esercitata dal presidente della corrispondente rada dei deputati del popolo il quale contemporaneamente svolgerà la funzione di presidente del comitato esecutivo della rada e di rappresentante plenipotenziario del Presidente della Repubblica. Il Presidente nel ratificare e riconoscere le attribuzioni del presidente della rada gli conferirà lo status di proprio rappresentante plenipotenziario. I presidenti delle rade locali saranno eletti direttamente dalla popolazione».

La prima versione del progetto di Costituzione del 2 giugno 1992, nel riprendere le novelle inserite due mesi prima nella legge sull'autogoverno locale del marzo 1992, introdusse invece il trattamento differenziato sulla base dell'ormai noto schema per cui a livello di base il diritto di esercitare l'autogoverno locale veniva riconosciuto direttamente in capo alla corrispondente comunità territoriale prevedendosi l'elezione diretta sia dei deputati della rada sia del presidente della rada<sup>29</sup> altresì posto a capo del suo comitato esecutivo mentre a livello di regione e di distretto si continuava a non riconoscere il diritto di esercitare l'autogoverno in capo a

---

<sup>27</sup> La «Concezione della nuova Costituzione dell'Ucraina», approvata dal Consiglio supremo dell'allora ancora Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina, è contenuta in N. A. Michaleva (a cura di), *Novye Konstitucii stran Sng i Baltii. Sbornik dokumentov* [Le nuove Costituzioni dei Paesi della Csi e del Baltico. Raccolta di documenti], Izdatel'skaja Firma "Manuskript", Moskva, 1994, pp. 472-491.

<sup>28</sup> F. G. Burčak, *Ukraina*, in L. A. Okun'kov (a cura di), *Konstitucii gosudarstv-učastnikov SNG* [Le Costituzioni degli Stati membri della Csi], Norma, Moskva, 2001, p. 629.

<sup>29</sup> Si sottolinea che non essendoci pieno accordo in Commissione costituzionale in merito alle modalità di elezione del presidente della rada di villaggio, borgate e città il progetto proponeva l'alternativa della sua elezione indiretta.



corrispondenti comunità territoriali stabilendo ancora che soltanto le rade<sup>30</sup>, elette direttamente, potevano rientrare nel sistema dell'autogoverno locale poiché, come già le novelle del 1992, l'esercizio del potere esecutivo veniva conferito ad una amministrazione statale locale a capo della quale si trovava un funzionario di nomina presidenziale.

La seconda versione del progetto di nuova Costituzione pubblicata l'8 ottobre 1993<sup>31</sup> sembrava rompere tale schema in quanto per la prima volta separava la disciplina sulle regioni da quella sui distretti attribuendo alle prime ambiti di competenza costituzionalmente garantiti<sup>32</sup>. I cittadini inoltre avrebbero potuto eleggere direttamente non solo la rada di regione ma anche il presidente del comitato esecutivo della regione che però doveva essere confermato dal Presidente dell'Ucraina.<sup>33</sup> Nell'ambito della seconda versione del progetto ai distretti veniva invece estesa la disciplina sull'esercizio dell'autogoverno locale prevista per i villaggi, le borgate e le città che consisteva sempre nell'elezione diretta della corrispondente rada<sup>34</sup> e del suo presidente di diritto a capo del comitato esecutivo della rada. Di fatto con la seconda versione del progetto di Costituzione, nell'anticipare quanto stabilito dalla Legge «Sulla formazione degli organi locali del potere e sull'autogoverno» del 3 febbraio 1994, si giunse a prevedere l'elezione diretta dei presidenti delle rade di tutte le ripartizioni amministrativo territoriali dell'Ucraina.

Nonostante tali modifiche neppure la seconda versione del progetto di nuova Costituzione dinanzi alle richieste di maggiore autonomia ulteriormente avanzate dalla Repubblica di Crimea e a quelle intanto sollevate anche nella regione del Donbass giungeva tuttavia a contemplare l'introduzione di uno Stato federale in quanto sia il Presidente Kravčuk allora in carica sia i

---

<sup>30</sup> Sempre a causa dei contrasti in sede costituzionale anche in relazione alle modalità di elezione delle rade di regione venne proposta un'alternativa, ovvero sia la loro elezione da parte dei deputati delle rade di villaggio, borgata e città.

<sup>31</sup> Il testo è consultabile all'indirizzo <http://constituanta.blogspot.it/2012/10/1993.html>

<sup>32</sup> Art. 178 del Progetto costituzionale 8/10/1993: «Le regioni (territori) effettuano la regolamentazione normativa e dispongono di poteri di direzione e di controllo nella misura e alle condizioni previste per la Repubblica di Crimea agli articoli 170 e 171 di questa Costituzione, ad esclusione dei punti 11-13 dell'art. 171 e delle questioni attribuite con legge dell'Ucraina agli organi dell'autogoverno locale. Con legge costituzionale dell'Ucraina alle regioni (territori) possono essere delegate ulteriori attribuzioni. Alle regioni (territori) si estendono anche i diritti e i requisiti previsti dagli artt. 174 e 175 della presente Costituzione».

<sup>33</sup> Art. 185 del Progetto costituzionale 8/10/1993: «Il comitato esecutivo di regione (territorio) è organo esecutivo del potere statale. A capo del comitato esecutivo di regione (territorio) è posto il presidente del comitato esecutivo di regione (territorio) che deve essere eletto dalla popolazione della regione (territorio) sulla base del suffragio elettorale universale, uguale, diretto e a scrutinio segreto e confermato con editto del Presidente dell'Ucraina. I componenti del comitato esecutivo di regione (territorio) sono approvati dalla rada di regione (territorio) su proposta del presidente del comitato esecutivo di regione (territorio). Il comitato esecutivo di regione (territorio) è controllato e deve rendere conto alla rada nonché è subordinato nei confronti del Gabinetto dei Ministri e del Presidente dell'Ucraina».

<sup>34</sup> In relazione all'elezione di deputati della rada di distretto, come per quelle di regione, il progetto proponeva l'opzione della loro elezione indiretta da parte delle rade di villaggio, borgata e città.



movimenti e i partiti di sinistra all'opposizione, pur sulla base di motivazioni differenti, erano contrari ad esso. A favore della possibilità dell'introduzione in Ucraina di elementi federativi si espresse invece L. Kučma prima delle elezioni presidenziali del 1994. Tuttavia dopo avervi riportato la vittoria il nuovo Presidente – facendo sostanzialmente propria l'impostazione dei nazional-democratici per cui la concessione di maggiore autonomia a parti del territorio ucraino avrebbe favorito le spinte centrifughe già esistenti<sup>35</sup> – decise non solo di prendere distanza dalle sue precedenti posizioni ma di respingere fermamente anche le richieste di coloro che ritenevano che la creazione di uno Stato federale avrebbe favorito lo sviluppo economico del paese e contribuito a limitare l'insorgere di conflitti interetnici. Pertanto, dopo la conclusione dell'Accordo costituzionale che già chiaramente esprimeva tale cambio di rotta<sup>36</sup>, la scelta federale venne respinta anche nell'ambito della terza versione del progetto di nuova Costituzione che, approvata l'11 marzo 1996 dalla nuova Commissione costituzionale<sup>37</sup>, riconduceva, al pari della prima versione del progetto, i distretti nell'alveo della disciplina sulle regioni distinguendo nuovamente la disciplina di entrambi da quella sull'esercizio dell'autogoverno locale a livello di villaggi, borgate e città. Rispetto alla prima versione del progetto in quest'ultima si proponeva inoltre la formazione di un parlamento bicamerale il cui Senato doveva essere formato da rappresentanti delle regioni ma tale seconda camera appariva maggiormente funzionale all'esercizio dei poteri di controllo del Presidente sulle regioni e a costituire un freno nei confronti della camera bassa piuttosto che a garantire l'effettiva rappresentanza dei loro interessi tanto che, vincendo su questo punto le opposizioni, venne eliminata dalla versione del progetto sottoposta alla votazione definitiva del 28 giugno 1996.

### **3. La Costituzione del 1996 e le nuove leggi sull'autogoverno locale (1997) e sulle amministrazioni statali locali (1999)**

A conclusione del lungo processo intrapreso per la sua adozione la Costituzione della Repubblica di Ucraina del 28 giugno 1996 giunge quindi a prevedere – ad eccezione della Repubblica autonoma della Crimea – una tipologia delle ripartizioni amministrativo territoriali quasi identica a quella del periodo sovietico. Essa infatti – dopo aver affermato che «L'Ucraina è uno Stato

---

<sup>35</sup> M. Nordberg, *State and Institution Building in Ukraine*, in T. Kuzio (ed.), *Contemporary Ukraine. Dynamics of Post-Soviet Transformation*, M. E. Sharpe, New York, p. 45.

<sup>36</sup> R. Solchanyk, *The Post Soviet Transition in Ukraine: Prospects for Stability*, in *Contemporary Ukraine. Dynamics of Post-Soviet Transformation*, cit., p. 23.

<sup>37</sup> Tale Commissione era stata formata dal neo eletto Presidente Kuchma già nell'ottobre 1994 ma cominciò ad operare in maniera effettiva soltanto dopo la conclusione del processo di elaborazione e approvazione dell'Accordo costituzionale.

unitario» e che «Il territorio dell'Ucraina entro i confini esistenti è uno e inviolabile» (art. 2, comma 2) – statuisce che il sistema della struttura amministrativo territoriale dell'Ucraina include la Repubblica autonoma della Crimea<sup>38</sup>, regioni, distretti, città, distretti urbani, borgate, villaggi e le città di Kiev e Sebastopoli (art. 133 Cost.)<sup>39</sup>. Essa inoltre precisa che *a*) l'ordinamento territoriale dell'Ucraina deve essere definito con legge» (art. 92 comma 1, p. 13)<sup>40</sup>, *b*) l'introduzione, l'eliminazione e la modifica dei confini dei distretti e l'equiparazione dello status dei centri abitati a quello di città e la modifica dei loro confini spetta unicamente alla Rada suprema dell'Ucraina (art. 85, comma 1, p. 29), *c*) le città di Kiev e di Sebastopoli devono ottenere uno status speciale da definirsi con legge dell'Ucraina (art. 133, comma 4) e che *d*) l'organizzazione dell'amministrazione nei distretti urbani spetta alle rade di città (art. 140, comma 5). Infine dal momento che l'elenco delle 24<sup>41</sup> regioni è sancito direttamente in Costituzione esso può essere modificato soltanto con la procedura aggravata prevista per l'introduzione di emendamenti costituzionali.

Nella Costituzione del 1996 al mantenimento sostanziale della struttura amministrativo territoriale di impostazione sovietica corrisponde inoltre uno schema di organizzazione del governo locale che – come deriva dalla lettura del cap. XI intitolato «Autogoverno locale» e da altri articoli del dettato costituzionale<sup>42</sup> – non si allontana di molto da quello introdotto nel 1992 con le novelle legislative alla legge della Rssu «Sulle rade locali dei deputati popolari della Rssu e sull'autogoverno locale» del 7 dicembre 1990.

---

<sup>38</sup> In base all'art. 134, comma 1 «La Crimea in quanto parte integrante dell'Ucraina» nei limiti «delle attribuzioni, stabilite dalla Costituzione dell'Ucraina» può decidere le questioni che rientrano nella sua competenza

<sup>39</sup> D. Arel, *La face cachée de la Révolution orange: l'ukraine et le déni de son problème régional*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, v. 37, n. 4, 2006, p. 17.

<sup>40</sup> La Corte costituzionale dell'Ucraina nella sua interpretazione del 30 luglio 2001 ha precisato che con la disposizione dell'art. 92 deve essere interpretata in modo tale che: «la questione dell'ordinamento territoriale dell'Ucraina, in particolare la definizione di tale concetto, dello status giuridico e dei tipi delle entità amministrativo territoriali e delle competenze degli organi relative alla soluzione dell'ordinamento territoriale dell'Ucraina essendo questioni che riguardano tutto lo Stato devono essere regolamentate esclusivamente con legge».

<sup>41</sup> Vinnycja, Volinia, Dnipropetrovs'k, Donec'k, Žytomyr, Transcarpazia, Zaporizžja, Ivano-Frankivs'k, Kyiv, Kirovohrad, Luhans'k, Lviv, Mykolayiv, Odesa, Poltava, Rivne, Sumy, Ternopil, Charkiv, Cherson, Chmel'nyc'kyj, Čerkasy, Černivtsi e Černihiv (art. 133, comma 1 Cost.).

<sup>42</sup> Per ricostruire il quadro degli organi che operano a livello locale è infatti necessario prendere in considerazione anche l'art. 5, comma 2 Cost. per cui: «Il depositario e unica fonte del potere in Ucraina è il popolo. Il popolo esercita il potere direttamente o attraverso gli organi del potere statale e gli organi dell'autogoverno locale», l'art. 7 Cost. in conformità con il quale: «In Ucraina si riconosce e si garantisce l'autogoverno locale» e gli artt. 118-119 Cost. che disciplinano l'esercizio del potere esecutivo a livello di regione e distretti.



Nonostante ciò la Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa, diversamente da quanto affermato in merito agli articoli dell'Accordo costituzionale del 1995, esprimeva un apprezzamento generalmente positivo relativamente al capitolo sull'autogoverno locale contenuto nella Costituzione del 1996, pur affermando che la realizzazione delle sue disposizioni sarebbe dipesa soprattutto dalla leggi di attuazione<sup>43</sup>.

Tra queste rientra innanzitutto la «Legge sull'autogoverno locale» del 21 maggio 1997<sup>44</sup> che riconosce il diritto all'esercizio dell'autogoverno locale sempre e soltanto in capo alle comunità territoriali di villaggio, di borgata e di città statuendo all'art. 6 che «La comunità territoriale di villaggio, borgata e città è il soggetto primario dell'autogoverno locale, il titolare principale e delle sue attribuzioni»<sup>45</sup>. Essa inoltre precisa all'art. 1 che per «comunità territoriale» si devono intendere «gli abitanti, accumulati dalla residenza permanente entro i confini di un villaggio, di una borgata e di una città che costituiscono centri amministrativi territoriali autonomi o l'unione volontaria degli abitanti di più villaggi che hanno un unico centro amministrativo»

Parimenti la legge introduce poche novità per quanto riguarda le modalità di formazione degli organi dell'autogoverno locale in quanto in base ad essa i cittadini appartenenti alle comunità territoriali di villaggio, di borgata e di città possono ancora eleggere direttamente<sup>46</sup> sia le corrispondenti rade (art. 45, comma 1) definite «organi dell'autogoverno locale che rappresentano le rispettive comunità territoriali» (art. 10, comma 1) sia il funzionario supremo (presidente) di villaggio, di borgata e di città (art. 12, comma 2) che sostanzialmente eredita la maggior parte delle attribuzioni del precedente «presidente della rada» locale. Il funzionario supremo di

---

<sup>43</sup> *Opinion on the Constitution of Ukraine* adopted by the Commission at its 30th Plenary Meeting in Venice, on 7 - 8 March 1997, CDL-INF (97) 2: «This Chapter merits a positive assessment. It has been further refined and improved with respect to previous drafts. The Commission notes that the expert of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Professor Delcamp, has come to the conclusion that in general the provisions comply with the European Charter of Local Self-Government. The Constitution properly distinguishes between the original competence of local self-government and powers assigned to it. Article 7 of the Transitional Provisions provides for the transfer of powers to elected chairmen responsible before the respective councils».

<sup>44</sup> M. Morgner, *Die regionale und lokale Staatsverwaltung in der Ukraine*, in *Ukraine - Analysen*, n. 59, 2009.

<sup>45</sup> La legge sull'autogoverno locale all'art. 2 riprende poi, ampliandola, la definizione di autogoverno locale prevista in Costituzione stabilendo che «L'autogoverno locale in Ucraina è un diritto garantito dallo Stato e la reale capacità di una comunità territoriale – ovverosia degli abitanti di un villaggio o dell'unione volontaria degli abitanti di più villaggi in una comunità di villaggio, degli abitanti di una borgata e degli abitanti di una città – di decidere autonomamente o sotto responsabilità degli organi e dei funzionari dell'autogoverno locale le questioni di rilevanza locale nei limiti della Costituzione e delle leggi dell'Ucraina».

<sup>46</sup> Nella versione originaria della legge le rade di base potevano essere elette per un periodo di quattro anni ma il loro mandato è stato elevato a cinque in seguito all'introduzione di una novella legislativa del 2011 che riprendeva il contenuto delle modifiche costituzionali introdotte nel 2011 nel Cap. XI della Costituzione ucraina dedicato all'autogoverno locale.



villaggio, borgata e città, che non può essere un deputato della rada, deve infatti ancora presiedere sia la rada sia il comitato esecutivo della rada sempre dallo stesso formato con la successiva approvazione di quest'ultima (art. 51, commi 1 e 2). Come in precedenza si afferma inoltre la duplice responsabilità in capo al funzionario supremo che, nell'esercizio delle funzioni delegategli dagli organi centrali del potere esecutivo, è sottoposto al controllo dei corrispondenti organi mentre, nell'esercizio delle attribuzioni dell'autogoverno locale, è tenuto a rendere conto ed è controllato non solo dalla corrispondente rada ma anche dalla rispettiva comunità territoriale (art. 42, comma 5, art. 75 e art. 76, comma 2). Di conseguenza in base alla legge sia i cittadini mediante referendum locale (indetto su iniziativa della stessa rada o su proposta di almeno un decimo dei cittadini aventi diritto al voto residenti nella ripartizione amministrativo territoriale interessata) sia la stessa rada locale, con una decisione presa almeno a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, possono procedere alla revoca del funzionario supremo nel caso in cui abbia violato la Costituzione e le leggi dell'Ucraina, i diritti e le libertà dei cittadini o non abbia garantito l'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite (art. 79, commi 2-4). I cittadini, sempre mediante referendum (indetto viceversa in questo caso su proposta del funzionario supremo oppure, sempre, su richiesta di almeno un decimo degli aventi diritto al voto della corrispondente ripartizione amministrativo territoriale) possono altresì decidere lo scioglimento della rada locale qualora abbia adottato atti in violazione della Costituzione e delle leggi dell'Ucraina e dei diritti e delle libertà dei cittadini ignorando le indicazioni degli organi competenti per renderli conformi alla legge nonché nel caso in cui non si riunisca nei termini stabiliti dalla legge o non prenda decisioni nelle materie di sua competenza (art. 78, commi 1-3).

Sulla durata del mandato degli organi dell'autogoverno locale possono peraltro non solo incidere i cittadini e le rade di corrispondente livello ma altresì la Rada suprema. Questa infatti – su proposta della corrispondente rada di villaggio, borgata e città o del presidente dell'amministrazione statale locale di regione, delle città di Kiev e Sebastopoli – può indire elezioni anticipate del funzionario supremo di villaggio borgata e città qualora abbia emanato delle ordinanze o compiuto atti giudicati illegittimi dal tribunale competente (art. 79, comma 5) mentre – su proposta del presidente di villaggio, di borgata e di città – può richiedere, lo svolgimento di elezioni anticipate della rada locale sempre nel caso in cui abbia violato la Costituzione e le leggi dell'Ucraina, i diritti e le libertà dei cittadini o non abbia garantito l'esercizio delle attribuzioni ad essa conferite o abbia adottato un atto che è stato dichiarato illegittimo dal tribunale competente (art. 78, comma 4).



In linea di continuità con lo schema precedente la legge del 1997 continua inoltre a stabilire che a livello di regione, di distretto e delle città di Kiev e Sebastopoli le corrispondenti rade – che «rappresentano gli interessi delle comunità territoriali di villaggio, di borgata e di città nonché gli organi di autoorganizzazione della popolazione» (art. 6)<sup>47</sup> – sono gli unici organi che rientrano nel sistema dell'autogoverno locale. Pertanto a livello regionale il potere esecutivo deve essere ancora esercitato dalle cosiddette «amministrazioni statali locali» che, nella corrispondente legge «Sulle amministrazioni statali locali» del 9 aprile 1999, vengono definite «organi locali del potere esecutivo che rientrano nel sistema degli organi del potere esecutivo» (art. 1, comma 2)<sup>48</sup>. Queste continuano a dovere essere formate dai rispettivi «presidenti delle amministrazioni statali locali» (art. 5, comma 1) nominati, su proposta del Gabinetto dei Ministri<sup>49</sup>, dal Presidente dell'Ucraina (art. 8, commi 1-3) per tutta la durata del mandato di quest'ultimo (art. 8, comma 2). Il Presidente – grazie a una novella legislativa introdotta nel 2010 e mantenuta anche in seguito agli eventi che hanno condotto al cambio di governo nel 2014 – può però sempre revocarli di «propria iniziativa» senza che ricorrano altri presupposti (art. 9, comma 2, p. 5). Tuttavia, dal momento che il presidente dell'amministrazione statale locale nell'esecuzione dei programmi di sviluppo socio economico e culturale, dei bilanci delle regioni e di distretto e delle attribuzioni loro delegate, è altresì responsabile dinanzi alle rade di corrispondente livello anche queste hanno il diritto di votare la sfiducia nei suoi confronti che, se approvata con la maggioranza dei due terzi, comporta l'obbligo per il Presidente dell'Ucraina di revocare il funzionario della corrispondente regione o distretto (art. 43, comma 1, p. 29). Infine la Rada suprema dell'Ucraina, su richiesta del presidente della corrispondente amministrazione statale locale di regione e delle città di Kiev e Sebastopoli, può indire, in base alle stesse motivazioni previste per lo scioglimento

---

<sup>47</sup> Art. 6 della Legge 21/05/1997: «1. Il sistema dell'autogoverno locale include le comunità territoriali, le rade di villaggio, di borgata e di città, i presidenti delle rade di villaggio, di borgata e di città, gli organi esecutivi delle rade di villaggio, di borgata e di città, le rade di regione e di distretto che rappresentano gli interessi delle comunità territoriali di villaggio, di borgata e di città nonché gli organi di autoorganizzazione della popolazione. 2. Sulla base di una decisione della rada di città nelle città suddivise in distretti possono essere create le rade di distretto urbano. Le rade di distretto urbano formeranno gli organi esecutivi ed eleggeranno i presidenti della rada che al tempo stesso saranno i presidenti dei loro comitati esecutivi».

<sup>48</sup> Nello specifico tra i compiti della amministrazioni statali locali rientra quello di garantire l'esecuzione delle fonti giuridiche superiori, l'osservanza della legalità e dell'ordine giuridico, dei diritti e delle libertà dell'uomo, la realizzazione dei programmi statali e regionali di sviluppo socio-economico e culturale nonché dei programmi nazionali culturali nelle zone di residenza compatta dei popoli indigeni e delle minoranze nazionali, la predisposizione del bilancio e la sua esecuzione e l'interazione con gli organi dell'autogoverno locale.

<sup>49</sup> Nel caso della nomina di presidente dell'amministrazione statale locale di distretto spetta inoltre al presidente della amministrazione statale locale di regione sottoporre delle corrispondenti candidature al Gabinetto dei Ministri.



delle rade di livello base, anche le elezioni anticipate della rada di regione, di distretto e delle città di Kiev e di Sebastopoli (art. 78, comma 4).

#### **4. Le proposte di riforma dell'autogoverno locale tra il “Maidan” (2004) e l’“Euromaidan” (2014)**

La contemporanea applicazione della legge “Sull’autogoverno locale” del 1997 e di quella sulle “Amministrazioni statali locali” del 1999 ha comportato una serie di sovrapposizioni delle funzioni tra organi dell’autogoverno locale e amministrazioni statali locali che nella prassi sono state generalmente risolte a favore di queste ultime<sup>50</sup> nella direzione di un ulteriore accentramento dei poteri a fronte della quale da più voci all’interno dell’Ucraina come pure da parte del Consiglio d’Europa è stata richiamata l’attenzione sulla necessità di intervenire con una nuova riforma del governo locale la cui realizzazione è stata una delle promesse della “rivoluzione arancione”. Anzi l’entrata in vigore delle stesse modifiche costituzionali – approvate nel 2004 rapidamente dalla Rada suprema dell’Ucraina tra il secondo turno del 21 novembre delle elezioni presidenziali e la ripetizione dello stesso del 26 dicembre – venne subordinata proprio all’approvazione entro il 1 settembre 2005 di un’ulteriore progetto di revisione costituzionale dedicato esclusivamente all’autogoverno locale. Qualora tale progetto non fosse stato approvato entro la data prevista le modifiche costituzionali del 2004 sarebbero invece dovute entrate in vigore più tardi, ovvero il 1 gennaio 2006<sup>51</sup> come nella realtà verificatosi<sup>52</sup>. In mancanza dell’approvazione della prospettata legge di revisione costituzionale sull’autogoverno locale il nuovo Presidente V. Yushenko incaricò il primo vice ministro R. Beszmerznyj della redazione di una nuova legge sul sistema territoriale<sup>53</sup> ma anche questa non vide la luce, dato che la sua effettiva realizzazione presupponeva comunque una modifica della Costituzione. Di conseguenza la questione dell’autogoverno locale non poté non essere affrontata durante il corso dell’elaborazione dei nuovi progetti di revisione costituzionale che, su invito anche del Consiglio

---

<sup>50</sup> O. Babinova, *Local self-government in Ukraine: Strategic priorities and problems of realization*, in *Journal of Public Administration and Policy Research*, v. 3 (4), April 2011, p.101.

<sup>51</sup> R. K. Christensen, E. R. Rakhimkulov, C. R. Wise, *The Ukrainian Orange Revolution brought more than a new president: What kind of democracy will the institutional changes bring?*, in *Communist and Post-Communist Studies*, n. 38, 2005, p. 227.

<sup>52</sup> C. Filippini, *Le riforme costituzionali nelle Repubbliche della Csi*, in A. Di Giovine, S. Sicardi, *Democrazie imperfette*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 327.

<sup>53</sup> S. R. Roberts, O. Fisun, *Local Governance and Decentralization Assessment: Implication of Proposed Reforms in Ukraine*, Usaid, September 03, 2014, pp. 13-14, in <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/LOCAL%20GOVERNANCE%20ASSESSMENT%20FINAL.pdf>



d'Europa, venivano predisposti per perfezionare la riforma delle istituzioni attuata troppo velocemente con gli emendamenti del 2004. La maggior parte di tali progetti, pur non prendendo in considerazione la possibilità dell'introduzione dello Stato federale, prevedeva finalmente la formazione anche a livello di regione e di distretto di comitati esecutivi delle rade diretti dai presidenti delle stesse. Questo schema veniva ad esempio contemplato nel progetto n. 2722 «Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina» presentato l'8 luglio 2008<sup>54</sup> dai deputati V. F. Janukovič e Lavrinič ed altri alla Rada suprema. Tale progetto inoltre, sulla base del modello prefettizio, trasferiva le funzioni di sorveglianza sul rispetto da parte degli organi dell'autogoverno locale delle fonti giuridiche superiori, precedentemente esercitate dalle amministrazioni statali locali, a nuovi organi, denominati «rappresentanze del Gabinetto dei Ministri» che dovevano essere dirette da funzionari responsabili non più nei confronti del Presidente bensì nei confronti del Gabinetto<sup>55</sup>, aspetto che venne particolarmente apprezzato dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa al cui parere era stato sottoposto<sup>56</sup>. Rispetto a tale proposta<sup>57</sup> il progetto presentato il 31 marzo 2009 dall'allora Presidente dell'Ucraina in carica V. Juščenko – nel riprendere il contenuto del progetto di legge sul sistema territoriale dell'Ucraina precedentemente elaborato dal primo vice ministro R. Beszmertnyj – si caratterizzava per il fatto di individuare il titolare dell'esercizio dell'autogoverno locale non più nelle «comunità territoriali» ma nelle «comunità» che potevano sia corrispondere a un singolo villaggio, borgata, città sia ricomprendere più centri abitati<sup>58</sup>. Oltre a ciò il progetto di Juščenko

---

<sup>54</sup> Il progetto dell'8 luglio 2008 è reperibile in lingua ucraina nel sito della Rada suprema dell'Ucraina mentre una sua traduzione non ufficiale in lingua inglese si trova nel sito [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>55</sup> Le rappresentanze del Gabinetto dei Ministri avrebbero avuto il compito di rappresentare il Gabinetto dei Ministri a livello locale, controllare l'esecuzione da parte dei comitati esecutivi delle rade di villaggio, borgata, città, distretto e regione della Costituzione e delle leggi dell'Ucraina, degli atti del Gabinetto dei Ministri e di altri organi del potere esecutivo, sorvegliare l'esecuzione dei programmi statali di sviluppo socio economico e di sviluppo culturale, coordinare l'attività delle suddivisioni territoriali dei ministeri, degli organi centrali del potere esecutivo e garantire la loro interazione reciproca con gli organi dell'autogoverno locale, esercitare altre attribuzioni previste dalla Costituzione e dalla legge.

<sup>56</sup> «Articles 118 and 119 on the local state administration would be amended, replacing the present state administration, which partly depends on the President, by representative offices of the Cabinet of Ministers. In a parliamentary democracy it is indeed appropriate that the state administration at local and regional level is subordinate to the government and not to the President. The effects of these amendments on local self-government would have to be studied in more details», *Opinion on the Draft Law amending the Constitution of Ukraine presented by People's Deputies Yanukovych, Lavrynovich, et al. adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009)*, CDL-AD(2009)008-e., in [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>57</sup> O. Luchterhandt, *Der Kampf um das Regierungssystem der Ukraine – eine unendliche Geschichte*, in *Ukraine – Analysen*, n. 80, 2010, p. 4.

<sup>58</sup> Art. 8 Progetto del Presidente Juščenko: «In Ucraina è riconosciuto l'autogoverno locale. L'autogoverno locale è esercitato dai cittadini delle comunità sia direttamente sia attraverso gli organi dell'autogoverno locale. Lo Stato garantisce l'osservanza della Costituzione dell'Ucraina e delle leggi



per la prima volta prevedeva il diritto degli organi dell'autogoverno locale di attuare, su basi di parità, la collaborazione interfrontaliera con gli organi dell'autogoverno locale di altri Stati ma non inseriva più l'elenco delle regioni direttamente in Costituzione prospettando la possibilità della modifica dei loro confini con maggioranze inferiori a quelle richieste per la revisione costituzionale. Infine nella riforma costituzionale proposta dal Presidente venivano ancora mantenute le amministrazioni statali locali che, seppure ridotte anch'esse al ruolo di organi di sorveglianza, continuavano ad essere "capeggiate" da funzionari nominati e revocati dal Presidente dell'Ucraina<sup>59</sup>, aspetto che venne criticato nella relativa *Opinion* della Commissione di Venezia per la democrazia attraverso il diritto<sup>60</sup>.

Il progetto presidenziale, al quale peraltro in massima parte si ricollegano le attuali proposte di riforma, non venne tuttavia realizzato in quanto Juščenko non venne rieletto.

Lo stesso Janukovič, dopo essere stato eletto nel 2010 alla carica di Presidente, "dimenticò" le sue precedenti proposte come già Kučma in seguito alle elezioni presidenziali del 1994. Per di più il nuovo Presidente – successivamente all'emanazione della sentenza del 2010 della Corte costituzionale dell'Ucraina che aveva dichiarato incostituzionali per motivi procedurali gli emendamenti introdotti nel 2004 nella Costituzione ripristinando in questo modo il testo del 1996 – promosse persino un ulteriore accentramento al fine di garantire in tutte le regioni che i dirigenti delle amministrazioni locali appartenessero al Partito delle Regioni.

---

nell'esercizio delle attribuzioni dell'autogoverno locale. Il diritto all'autogoverno locale è garantito dal tribunale».

<sup>59</sup> Art. 166 Progetto del Presidente Juščenko: « Nella Repubblica autonoma di Crimea, nelle regioni, nella città di Kiev e nelle città con status parificato a quello di regione operano i capi dell'amministrazione statale che sono nominati ed esonerati dalla carica dal Presidente dell'Ucraina. Il capo dell'amministrazione statale entro i confini della corrispondente unità amministrativo territoriale: 1) controlla l'osservanza della Costituzione e delle leggi dell'Ucraina, degli atti del Presidente dell'Ucraina e del Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina da parte dei ministeri delle ripartizioni territoriali, degli altri organi centrali del potere esecutivo e da parte degli organi dell'autogoverno locale e dei loro funzionari; 2) garantisce l'azione reciproca tra le divisioni territoriali dei ministeri, degli altri organi centrali del potere esecutivo e degli organi dell'autogoverno locale; 3) esercita altre attribuzioni stabilite dalla Costituzione e dalle leggi dell'Ucraina. Il capo dell'amministrazione statale nella Repubblica autonoma di Crimea esercita le attribuzioni previste dal secondo comma del presente articolo anche nei confronti della Rada suprema della Repubblica di Crimea, del Consiglio dei ministri della Repubblica autonoma di Crimea e dei loro atti. I capi dell'amministrazione statale per garantire l'esercizio delle loro attribuzioni possono creare rappresentanze nei distretti e nelle città. Le modalità relative all'attività dei capi delle amministrazioni statali sono definite dalla Costituzione dell'Ucraina e dalle leggi».

<sup>60</sup> «Under the current Constitution the heads of the local state administration are appointed and dismissed by the President on the submission of the Cabinet of Ministers. According to the draft they would be appointed and dismissed by the President without involvement of the Cabinet of Ministers. This does not seem in line with the role of the Cabinet of Ministers as the highest body within the executive power system». *Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), Opinion n. 534/2009, CDL-AD(2009)024 in [www.coe.int](http://www.coe.int).*



Nonostante l'indirizzo intrapreso dal Presidente la questione della riforma dei rapporti tra centro e periferia rimaneva comunque all'ordine del giorno tanto che il 27 giugno 2013 l'Assemblea costituzionale, creata con funzioni consultive dallo stesso Presidente Janukovič<sup>61</sup>, emanò la «Concezione sull'introduzione di modifiche alla Costituzione»<sup>62</sup> nella quale si richiamava l'attenzione sul fatto che il modello di autogoverno locale dell'Ucraina era il risultato degli sforzi effettuati per adattare i valori democratici universali dell'autogoverno locale alla realtà politica e giuridica esistente al momento dell'adozione della nuova Costituzione ma che tale «modello del periodo transitorio aveva in massima parte esaurito le proprie potenzialità» e che, pertanto, lo scopo fondamentale della riforma costituzionale doveva essere quello della creazione di un sistema di autogoverno locale efficiente che fosse in grado di garantire i valori supremi sociali dell'uomo e lo sviluppo stabile dei comuni, dei distretti delle regioni dell'Ucraina e di adattare i fondamenti di diritto costituzionale sull'autogoverno locale ai documenti del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea<sup>63</sup>.

## **5. Dopo l'“Euromaidan”:** la secessione della Crimea, richieste di federalizzazione e riforma dell'autogoverno locale.

In attesa delle riforme da tutti preannunciate ma mai portate a termine in Ucraina l'evoluzione dei rapporti centro periferia è stata determinata dall'intrecciarsi di fattori esterni ed interni. In seguito alla dichiarazione del Governo ucraino di non volere firmare l'Accordo di associazione

---

<sup>61</sup> Tale Assemblea si configurava tuttavia solo come un organo consultivo della Presidenza. C. Filippini. *The Constitutional development of Ukraine*, in G. Brogi, M. Dyczok, O. Pachlovska, G. Siedina (eds.), *Ukraine Twenty Years after Independence. Assessments, Perspectives, Challenges*, Aracne, Roma, 2015, p. 134.

<sup>62</sup> La Concezione sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina è reperibile nel sito <http://khpg.org/index.php?id=1372332292>.

<sup>63</sup> Nella Concezione si precisava inoltre che si sarebbe dovuto sancire il diritto degli organi dell'autogoverno locale di decidere «sia le questioni di significato locale sia di partecipare alla decisione delle questioni statali attraverso l'esercizio di attribuzioni delegate» (cosiddetto «dualismo municipale») in quanto tale impostazione avrebbe permesso: di realizzare le disposizioni della Carta europea dell'autogoverno locale e tenere contemporaneamente in considerazione le tradizioni nazionali ucraine relative all'evoluzione dell'autogoverno locale; attribuire la primazia agli organi dell'autogoverno locale rispetto agli organi locali del potere esecutivo nel caso di competenze concorrenti, ampliare la disciplina relativa all'unione volontaria dei comuni; fornire le garanzie costituzionali relative all'autonomia organizzativa dell'autogoverno locale; formare un sistema completo di autogoverno locale a livello di distretti e regione e concedere alle relative rade di istituire propri organi esecutivi; garantire la base economica e finanziaria autonoma per lo svolgimento dell'attività dei soggetti dell'autogoverno locale a livello di distretto e di regione; concedere agli organi dell'autogoverno locale di rivolgersi alla Corte costituzionale; precisare che l'esercizio delle attribuzioni statali delegate è conferito agli organi esecutivi dell'autogoverno locale; disciplinare le modalità di controllo da parte dello Stato nei confronti degli organi dell'autogoverno locale in osservanza della Carta europea sull'autogoverno locale e modificare lo status giuridico delle amministrazioni statali locali trasformandole, dopo averle private dell'esercizio di funzioni proprie dell'autogoverno locale, in organi di sorveglianza e di controllo subordinati al Presidente.

con la Ue, alla repressione violenta delle manifestazioni di piazza dell'“Euromaidan”, all'abbandono del Paese da parte del Presidente Janukovič<sup>64</sup>, alla formazione di un nuovo Governo<sup>65</sup> e al ripristino degli emendamenti costituzionali del 2004<sup>66</sup> l'11 marzo 2014 la Repubblica autonoma di Crimea ha infatti proclamato la propria indipendenza e il 18 marzo 2014, dopo lo svolgimento di un referendum<sup>67</sup>, è entrata a far parte della compagine della Federazione di Russia<sup>68</sup>.

Il successivo 7 aprile 2014 su alcuni territori delle Regioni di Donetsk e di Luhansk ha invece avuto luogo l'autoproclamazione della Repubblica popolare di Donetsk e quella della Repubblica di Luhansk nelle quali l'11 maggio 2014 sono stati indetti corrispondenti referendum d'indipendenza mentre il 25 giugno 2014<sup>69</sup> i loro parlamenti hanno approvato l'«Atto costituzionale» sulla formazione della «Unione delle repubbliche popolari» che, con le modifiche del 14 luglio 2014, ha cambiato la propria denominazione in quella «Unione di Novorossija – Unione delle repubbliche popolari»<sup>70</sup>. Nell'Unione – allo scopo di elevare il benessere e livello di vita delle persone, di creare uno spazio economico unitario per garantire lo sviluppo sociale ed economico e per realizzare una politica estera e una politica di difesa comune – si prevede la formazione sia del Parlamento di Novorossija che, composto in pari misura da rappresentanti degli Stati membri (30 per ciascuna repubblica popolare) viene definito «organo legislativo supremo» sia del Governo di Novorossija che, presieduto dal Presidente del Governo la cui candidatura deve essere sottoposta da parte dei rispettivi presidenti delle repubbliche popolari all'approvazione del Parlamento, viene definito «organo esecutivo supremo». Gli Stati che fanno parte dell'Unione conservano però la propria sovranità, integrità territoriale, struttura statale, costituzione e simboli statali nonostante nell'ambito del suo atto istitutivo – tradotto

---

<sup>64</sup> A tale proposito in particolare O. Luchterhandt, *Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukowyč im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung*, in *Osteuropa Recht*, n. 4, 2014, pp. 387-397.

<sup>65</sup> G. Simon, *Zusammenbruch und Neubeginn. Die ukrainische Revolution und ihre Feinde*, in *Osteuropa*, n. 5-6, 2014, pp. 18-28.

<sup>66</sup> Legge n. 742-VII «Sul ripristino di singole disposizioni della Costituzione dell'Ucraina con le modifiche introdotte con le leggi dell'Ucraina dell'8.12.2004 n. 2222-IV, del 13.02.2011 n. 441 e del 19.09.2013 n. 586-VII».

<sup>67</sup> A. Peters, *Das Völkerrecht der Gebietsreferenden. Das Beispiel der Ukraine 1991-2014*, in *Osteuropa*, n. 5-6, 2014, pp. 119-130.

<sup>68</sup> O. Luchterhandt, *Die Krim-Krise von 2014. Staats- und völkerrechtliche Aspekte*, in *Osteuropa*, n. 5-6, 2014, pp. 61-86.

<sup>69</sup> L'«Atto costituzionale sulla creazione dell'Unione delle repubbliche popolari» del 25 giugno 2014 è consultabile in lingua russa nel sito <http://novorossiya-gov.ru/data/documents/01-11-Закон-о-принятии-Конституционного-акта-о-создании-ЧНР.doc>.

<sup>70</sup> L'«Atto costituzionale sulla creazione di Novorossija – Unione delle repubbliche popolari», è consultabile in lingua russa nel sito <http://novorossiya-gov.ru/data/documents/06-11-Закон-о-внесении-изменений-в-Конституционный-акт-о-создании-ЧНР.doc>.



letteralmente «atto costituzionale» (*Konstitucionnyj Akt*) – l’Unione venga definita «Stato confederativo democratico e di diritto» (*Demokratičeskoe Konfederativnoe pravovoe gosudarstvo*) riprendendo integralmente, pur completandola con le parole «di diritto», la definizione di «Stato confederativo democratico» (*Konfederativnoe demokratičeskoe gosudarstvo*) contenuta nel quarto progetto di trattato sulla Unione degli Stati sovrani (*Sojuz suverennyh gosudarstv*) con il quale, pubblicato il 25 novembre 1991<sup>71</sup>, si voleva innovare il Trattato sulla formazione dell’Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche del 1922<sup>72</sup>.

A fronte di tali avvenimenti il nuovo Gabinetto dei Ministri ha immediatamente rilanciato il programma di riforma del governo locale emanando la «Concezione sulle riforme dell’autogoverno locale e sull’organizzazione territoriale in Ucraina» del 1 aprile 2014<sup>73</sup>. In questa si proponeva un’articolazione della struttura amministrativo territoriale su tre livelli: a) di base (unità amministrativo territoriale del comune), b) di distretto (unità amministrativo territoriale di distretto) e c) di regione (unità amministrativo territoriale della Repubblica autonoma di Crimea, di regione e delle città di Kiev e Sebastopoli) precisando che entro i confini dei territori delle entità amministrativo territoriali non potranno essere ricomprese ulteriori entità e che i confini dei territori delle ripartizioni amministrativo territoriali di base dovranno essere definiti in considerazione dell’accessibilità ai servizi pubblici di primaria importanza. In conformità con la «Concezione» ad ogni livello della struttura amministrativo territoriale dovranno comunque operare non solo organi espressione dell’autogoverno locale, ma anche organi del potere esecutivo territorialmente decentrati.

Il 20 maggio 2014 la Rada suprema – a conclusione di due tavole rotonde di unità nazionale – ha invece approvato il «Memorandum sulla comprensione reciproca e sulla pace»<sup>74</sup> nel quale riaffermava di volere «garantire lo svolgimento indifferibile della riforma costituzionale alla cui base deve essere posta il decentramento del potere statale». Tale Memorandum, che ribadiva l’importanza del dialogo di tutta la nazione nell’ambito della tavola rotonda di unità nazionale, è stato tuttavia approvato soltanto con 252 voti<sup>75</sup>, ovverosia con una maggioranza inferiore a quella

---

<sup>71</sup> In *Izvestija*, 25 novembre 1991, n. 280 o consultabile nel sito <http://soveticus5.narod.ru/gazety/pr911127.htm#u001>.

<sup>72</sup> C. Filippini, *Dall’Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell’evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffrè, 2004, p. 141.

<sup>73</sup> Il testo in inglese della Concezione è reperibile nel sito del Ministero degli Affari Esteri dell’Ucraina.

<sup>74</sup> Il testo del Memorandum in inglese in <http://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/23243-memorandum-pro-vzajemorozuminnya-ta-mir>

<sup>75</sup> A favore si sono espressi il Partito delle Regioni con 64 voti, “Patria” con 59 voti, “Udar” con 30 voti, “Sviluppo economico” con 33 voti, “Ucraina europea sovrana” con 27 voti e altri piccole frazioni con complessivamente 39 voti.



richiesta per la revisione della Costituzione, in quanto alla votazione non hanno partecipato né il Partito Svoboda né il Partito comunista<sup>76</sup>.

La questione della riforma dei rapporti tra centro periferia è inoltre diventata uno dei punti fondamentali della campagna elettorale per l'elezione del nuovo Presidente dell'Ucraina. Tra i programmi presentati dai candidati alcuni accoglievano proposte favorevoli ad una "federalizzazione" del paese come ad esempio il programma di P. Simonenko<sup>77</sup>, leader e candidato ufficiale del Partito comunista o quello di M. M. Dobkin, candidato ufficiale del Partito delle Regioni. P. Simonenko nel suo programma preelettorale – dopo aver affermato la necessità di conferire alle regioni e agli organi dell'autogoverno locale delle attribuzioni effettive, di eliminare le amministrazioni statali di regioni e di distretti trasferendo le loro funzioni ai comitati esecutivi delle corrispondenti rade – affermava infatti che: «Come alternativa alla dissoluzione del Paese i comunisti propongono di realizzare un passaggio graduale ad una struttura federativa dell'Ucraina, in presenza di indispensabili garanzie costituzionali per la sua unità»<sup>78</sup>. Nella stessa direzione M. M. Dobkin nel proprio programma dichiarava che «L'Ucraina è uno Stato unitario indivisibile ma ogni regione dell'Ucraina ha le proprie particolarità. Ritengo che la federalizzazione del paese sia l'unica strada per l'unità dell'Ucraina, per la rinascita dell'economia, per la tutela dell'identità di tutti i gruppi della popolazione» e che «per garantire il regolare funzionamento di uno Stato è necessario creare un giusto equilibrio tra il potere centrale e le regioni»<sup>79</sup>. I programmi dei candidati che avevano sostenuto l'Euromaidan, in linea con l'indirizzo politico seguito, non contenevano invece richiami ad un'eventuale soluzione federale

---

<sup>76</sup> Le ragioni che hanno spinto tali partiti a non sostenere il memorandum erano naturalmente diverse. Il Partito Svoboda si è astenuto in quanto lo ritiene privo di effettività mentre il Partito comunista non si è voluto esprimere in quanto nel Memorandum non viene riconosciuto lo status del russo come lingua ufficiale ed era stata eliminata dallo stesso la disposizione sulla concessione di garanzie nei confronti delle persone che avevano preso parte alle azioni di protesta durante l'Euromaidan.

<sup>77</sup> Il programma preelettorale di Simonenko e di tutti gli altri candidati alle elezioni del Presidente della Repubblica del 25 maggio 2014 sono inseriti nel sito [www.election.com.ua](http://www.election.com.ua).

<sup>78</sup> Al fine di garantire il passaggio allo Stato federale nel programma del leader del Partito comunista si precisava inoltre che era necessario trasformare la Rada suprema in un parlamento bicamerale formato da una camera dei deputati e da una camera delle regioni (riducendo il numero complessivo dei deputati) in quanto ciò avrebbe permesso di prendere meglio in considerazione gli interessi delle regioni, riformare il sistema elettorale (elezione dei deputati con formula proporzionale sulla base di liste di partito aperte, eleggere il Consiglio delle regioni sulla base di collegi uninominali) e prevedere un ampio ricorso agli strumenti di democrazia diretta (referendum, iniziativa popolare, impeachment, revoca dei deputati).

<sup>79</sup> S. L. Tigipko, che è un deputato del Partito delle Regioni ma che si è presentato come candidato indipendente alle elezioni presidenziali, nel suo programma si è invece limitato ad affermare di volere «realizzare una riforma dell'autogoverno locale» e di «ottenere il massimo possibile per l'autonomia culturale ed economica delle regioni».



ma riaffermavano la necessità di riformare il sistema di autogoverno locale nella direzione di un ampliamento delle sue competenze come sostenuto dalla stessa J. Timošenko, candidata ufficiale del movimento “Patria”<sup>80</sup>. Nella stessa direzione P. Porošenko, presentatosi come candidato indipendente, nel suo programma preelettorale<sup>81</sup> aveva dichiarato che in Ucraina «Il potere dovrà essere decentrato. Le comunità locali riceveranno maggiori diritti e denaro per la realizzazione delle loro attribuzioni. Il potere esecutivo nelle regioni non apparterrà a “governatori” nominati dall’alto, ma a comitati esecutivi creati dalle rade regionali. In presenza dell’obbligo del mantenimento e del rafforzamento di uno spazio ucraino unitario nell’ambito linguistico culturale, dell’istruzione e della politica della memoria storica dovranno essere prese in considerazione le caratteristiche di ciascuna regione. Ma l’Ucraina resterà comunque uno Stato unitario».

Dopo aver vinto le elezioni presidenziali al primo turno del 25 maggio 2014<sup>82</sup> ed aver assunto ufficialmente il proprio mandato il neoeletto Presidente Porošenko ha inoltre subito sottoposto all’esame della Rada suprema un nuovo progetto di Costituzione le cui disposizioni, nel ricollegarsi al progetto costituzionale del 2009 dell’ex Presidente Yušenko e alla «Concezione sulla riforma dell’autogoverno locale» pubblicato dal Governo il 1° aprile 2014, prevedono che la struttura territoriale dell’Ucraina si articoli in comuni (art. 133)<sup>83</sup> (villaggi, borgate e città),

---

<sup>80</sup> In particolare nel suo programma J. Tymošenko ha affermato di volere sostenere «1. L’ampliamento delle attribuzioni e dell’autonomia finanziaria delle regioni in conformità con il Codice di bilancio approvato dal suo Governo nel novembre 2009: la maggior parte delle entrate delle regioni deve restare sul luogo e non essere trasferite a Kiev. 2. Effettuare la riforma dell’autogoverno locale ampliando in maniera significativa i diritti delle regioni in conformità con il principio di sussidiarietà e con la Carta europea sull’autogoverno locale. 3. Eliminare le amministrazioni statali locali attribuendo alle rade di regione e di distretto il diritto di formare propri comitati esecutivi. 4. Mantenere lo status della lingua ucraina come unica lingua di Stato. Garantire alla lingua russa e alle altre lingue delle minoranze nazionali lo status di lingua ufficiale nelle regioni nelle quali a favore di ciò si esprime la maggioranza dei cittadini».

<sup>81</sup> Il programma di P. Porošenko è reperibile nel sito <http://vibori.in.ua/kandidaty/predvibornie-programy/1723-poroshenko-2014.html>. Sul comportamento dell’elettorato in tali elezioni N. Shapovalova, *The Politics of Regionalism and Decentralisation in Ukraine*, in *Policy Brief*, n. 183, July 2014, p. 4.

<sup>82</sup> I risultati delle elezioni presidenziali in *ukraine-analysen*, n. e 133, 27.05.2014, p. 2, in [www.laender-analysen.de/ukraine](http://www.laender-analysen.de/ukraine). Durante tali elezioni per la prima volta dall’introduzione dell’elezione diretta del Presidente della Repubblica un candidato è stato eletto al primo turno.

<sup>83</sup> Art. 133 del progetto di riforma costituzionale del Presidente Porošenko: «Le unità amministrativo territoriali di: regione, distretti, comuni costituiscono il sistema amministrativo territoriale. Le condizioni e le modalità di creazione, eliminazione e modifica dei confini, la denominazione e la ridenominazione delle unità amministrativo territoriali e dei centri abitati entro i confini delle regioni sono definiti con legge. Sono regioni dell’Ucraina: la Repubblica autonoma di Crimea, Vinnycja, Volinia, Dnipropetrovs’k, Donec’k, Žytomyr, Transcarpazia, Zaporiz’zja, Ivano-Frankivs’k, Kyiv, Kirovohrad, Luhans’k, Lviv, Nykolayiv, Odesa, Poltava, Rivne, Sumy, Ternopil, Charkiv, Cherson, Chmel’nye’kyj, Čerkasy, Černivsi Černihiv. Lo status e la struttura amministrativo territoriale della città di Kiev quale capitale dell’Ucraina e della città di Sebastopoli sono definite da specifiche leggi dell’Ucraina. Il comune è costituito, secondo



distretti e regioni (art. 139) e la presenza di organi esecutivi formati dalle rade sia a livello di comuni sia a livello di distretti e di regione con la contemporanea eliminazione dell'istituto delle amministrazioni statali locali. Tuttavia ancora una volta nel progetto del Presidente il presidente della rada dei comuni, che è sempre contemporaneamente posto a capo del comitato esecutivo della stessa rada, può essere eletto a suffragio universale e diretto mentre il presidente della rada di regione e di distretto, seppure parimenti posto a capo del comitato esecutivo della corrispondente rada, deve essere ancora eletto dalla rada tra i suoi componenti. Oltre a ciò nel progetto del Presidente le rade di regione e di distretto non rappresentano ancora direttamente gli

le modalità stabilite dalla legge, come unità amministrativo territoriale che include uno o più centri abitati (villaggio, borgata, città) e dai territori ad essa contigui. (art. 139 eliminato). – Art. 140 L'autogoverno locale è il diritto e la capacità degli abitanti dei comuni di decidere autonomamente nei limiti della Costituzione e delle leggi dell'Ucraina le questioni dell'autogoverno locale nell'interesse della popolazione locale sia direttamente sia attraverso gli organi dell'autogoverno locale. Gli organi dell'autogoverno locale dei comuni sono rispettivamente il presidente del comune – capo di villaggio, borgata e città, la rada del comune – rada di villaggio, di borgata e di città; l'organo esecutivo della rada. Gli organi dell'autogoverno locale che rappresentano gli interessi generali dei comuni del distretto sono la rada di distretto e il suo organo esecutivo. Gli organi dell'autogoverno locale che rappresentano gli interessi generali dei comuni della regione sono la rada di regione e il suo organo esecutivo. L'organizzazione dell'amministrazione dei distretti e la creazione, la riorganizzazione e l'eliminazione dei distretti nelle città rientra nella competenza delle corrispondenti rade di città. La ripartizione delle attribuzioni nell'ambito del sistema dell'autogoverno locale e dei suoi organi esecutivi di differente livello viene effettuata in osservanza del principio di sussidiarietà. Gli organi dell'autogoverno locale che operano a livello di regione esercitano le attribuzioni stabilite dalla legge che, sulla base dell'estensione e del carattere dei compiti e delle condizioni economiche, possono essere esercitate nel miglior modo a tale livello. Le particolarità dell'organizzazione dell'autogoverno locale nelle città di Kiev e di Sebastopoli sono definite con apposite leggi dell'Ucraina. Le rade di villaggio, di borgata e di città possono trasferire agli organi di autogoverno della popolazione parte delle competenze dei loro organi esecutivi. – Art. 141 Le rade di villaggio, di borgata e di città si compongono di deputati eletti dai cittadini del comune sulla base del suffragio universale, uguale, diretto e a scrutinio segreto. Il mandato dei deputati della rada di villaggio, di borgata e di città che sono stati eletti durante le elezioni ordinarie è di cinque anni. La cessazione del mandato della rada di villaggio, di borgata, di città, di distretto e di regione comporta la cessazione dei mandati dei deputati della corrispondente rada. Le modalità di formazione delle rade di distretto e di regione devono garantire la rappresentanza dei comuni. Gli abitanti del comune sulla base del suffragio universale, uguale, diretto e a scrutinio segreto eleggono il rispettivo presidente che è a capo dell'organo esecutivo della rada e presiede le sue riunioni. Il mandato del presidente di villaggio, di borgata e di città eletto nel corso di elezioni ordinarie è di cinque anni. La rada di villaggio, di borgata, di città, di distretto e di regione e il presidente di villaggio, di borgata e di città eletti nel corso di elezioni ordinarie esercitano le proprie attribuzioni sino all'elezione della rada di nuova composizione e del presidente di villaggio, borgata e città nelle successive elezioni ordinarie. Le elezioni ordinarie delle rade di villaggio, di borgata, di città, di distretto e di regione si svolgono l'ultima domenica di ottobre del quinto anno del mandato del corrispondente consiglio o presidente eletto nel corso delle elezioni ordinarie. Lo status dei presidenti di villaggio, borgata, città e dei deputati delle rade locali e le loro attribuzioni, la procedura di creazione, riorganizzazione ed eliminazione degli organi esecutivi delle rade locali e le loro attribuzioni sono stabilite con legge. Il presidente della rada di distretto è eletto tra i deputati della rada ed è posto a capo del suo organo esecutivo. La rada di distretto su proposta del presidente eletto crea la compagine dell'organo esecutivo della rada. Il Presidente della rada di regione è eletto tra i deputati della rada ed è posto a capo del suo organo esecutivo. La rada di regione su proposta del presidente eletto tra i suoi componenti crea la compagine dell'organo esecutivo della rada».

interessi dei cittadini ma sempre e solo quelli dei comuni ricompresi nel loro territorio. Infine il progetto reintroduce la figura del rappresentante del Presidente nelle regioni al quale, nominato e revocato (art. 106, comma 1, p. 10)<sup>84</sup> dal Presidente, vengono attribuiti compiti di controllo e di sorveglianza<sup>85</sup>. Il 14 luglio 2014 tale progetto venne presentato alla Commissione di Venezia per la democrazia attraverso il diritto<sup>86</sup> che nella sua *Opinion* ha apprezzato la maggior parte delle modifiche relative all'autogoverno locale ma non, così come già nel 2009 in relazione al progetto di Costituzione presentato dal Presidente Juščenko, il ruolo di controllo sull'osservanza della Costituzione e delle leggi affidato nuovamente a rappresentanti nominati dal Presidente<sup>87</sup>.

Dal momento che tale progetto doveva essere perfezionato lo stesso Presidente Porošenko – dopo aver sciolto<sup>88</sup> l'Assemblea costituzionale istituita nel 2012 dal Presidente Janukovič – ha quindi provveduto a istituire con l'editto del 3 marzo 2015 una nuova Commissione

---

<sup>84</sup> *Comparative Table with respect to the Draft Law amending the Constitution of Ukraine*, CDL-REF (2014)027, [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>85</sup> Art. 107-1 del progetto di riforma costituzionale del Presidente Porošenko: «Nelle regioni e nei distretti operano i rappresentanti del Presidente dell'Ucraina. I rappresentanti del Presidente dell'Ucraina nelle regioni coordinano l'attività dei rappresentanti del Presidente dell'Ucraina nei distretti. I rappresentanti del Presidente dell'Ucraina sono nominati ed esonerati dalla carica del Presidente dell'Ucraina. I rappresentanti del Presidente dell'Ucraina nel rispettivo territorio: 1) effettuano la sorveglianza sulla conformità degli atti degli organi dell'autogoverno locale e degli organi territoriali degli organi centrali alla Costituzione e alle leggi dell'Ucraina; 2) coordinano l'interazione tra gli organi territoriali degli organi centrali del potere esecutivo; 3) indirizzano e organizzano l'attività di tutti gli organi territoriali degli organi centrali del potere esecutivo e degli organi dell'autogoverno locale in condizioni di stato di guerra e di eccezione; 4) esercitano altre attribuzioni definite dalla Costituzione e dalle leggi dell'Ucraina. I rappresentanti del Presidente dell'Ucraina durante l'esercizio delle loro attribuzioni sono responsabili dinanzi al Presidente dell'Ucraina e sono da lui controllati. Le decisioni dei rappresentanti del Presidente dell'Ucraina che sono in contrasto con la Costituzione e le leggi dell'Ucraina o con altri atti della legislazione dell'Ucraina vengono annullati dal Presidente dell'Ucraina. Le particolarità dell'organizzazione e dell'attività dei rappresentanti del Presidente dell'Ucraina nelle regioni e nei distretti sono definite con legge».

<sup>86</sup> S. Meuser, *Nach der Wahl ist vor der Wahl. Die Ukraine nach dem Sieg Poroschenkos*, in *Perspektive Fes Ukraine*, Friedrich Ebert Stiftung, Juni 2014, p. 4

<sup>87</sup> «The envisaged shift towards decentralisation is also to be commended. The territorial structure of Ukraine will be based no more on “the combination of centralisation and decentralisation” as is now the case, but only on “decentralisation in the exercise of state power”. Regional and district councils will elect independently their own executive bodies, chaired by their president and accountable to them. State administrations at the regional and district level will be removed. Thanks to the new definition of “community”, the territory of Ukraine should be totally divided into communities. The principle of subsidiarity is duly introduced. These are positive elements, which should be welcomed. This reform might enable the establishment of a modern municipal government in accordance with the principles and the spirit of the European Charter of Local Self-Government. Certain amendments and improvements are nevertheless necessary», *Opinion n. 766/2014 On the Draft Law amending the Constitution of Ukraine submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, CDL-AD (2014) 037: in [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>88</sup> Il decreto di scioglimento è del dicembre 2014.



costituzionale della quale, definita «organo ausiliario del Presidente della Repubblica»<sup>89</sup>, sono successivamente entrati a far parte 72 componenti, inclusi tutti gli ex Presidenti dell'Ucraina tranne Janukovič e 13 esponenti di organizzazioni internazionali con il ruolo di consulenti.

Alla distanza di poco più di un mese il 6 aprile 2015 lo stesso Presidente ha poi inaugurato i lavori di tale Commissione auspicando che ne entrino a far parte anche i rappresentanti delle opposizioni in quanto, nonostante la maggioranza al Governo sia tale da poter garantire l'approvazione delle modifiche costituzionali, il ruolo del Parlamento nell'elaborare il nuovo testo di Costituzione è fondamentale e pertanto «più ampio nel corso della votazione sarà il sostegno alle modifiche costituzionali maggiormente affidabile sarà il meccanismo statale». Nello stesso discorso di apertura per quanto riguarda gli aspetti sostanziali della riforma Porošenko ha inoltre sostenuto che la prima questione da affrontare è proprio quella del decentramento<sup>90</sup> e – dopo aver ricordato che l'Ucraina aspira a diventare un membro dell'Unione europea e che è dunque di massima importanza che la Costituzione risponda alle norme e ai principi che sono posti alla base della Costituzioni europee – propone come modello di riferimento quello polacco in quanto «la nostra concezione di decentramento si basa sull'esperienza europea di autogoverno locale. Il livello di base della decentramento non sarà la regione ma la comunità territoriale, il villaggio, la borgata e la città ed è qui che dobbiamo insistere per diminuire la distanza tra il cittadino e il potere»<sup>91</sup>. Nonostante il «decentramento non abbia nulla a che fare con la federalizzazione» Porošenko afferma però che «nei confronti di coloro che vogliono strenuamente sostenere la tesi della federalizzazione e proporla alla discussione esiste uno strumento definitivo, ovvero sia il referendum» e che, di conseguenza, è pronto «a svolgere un referendum sulla struttura statale dell'Ucraina» qualora la Commissione costituzionale lo ritenga indispensabile.

---

<sup>89</sup> L'editto presidenziale n. 119/2015 sull'istituzione della Commissione costituzionale tradotto in lingua inglese in [http://www.constitutionnet.org/files/ukraine\\_decree\\_constitutional\\_commission\\_2.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/ukraine_decree_constitutional_commission_2.pdf)

<sup>90</sup> In successione secondo lo stesso Presidente dovranno essere affrontata la questione del perfezionamento dei fondamenti costituzionali della giustizia e quella della disciplina costituzionale dei diritti, delle libertà e degli obblighi dell'uomo e del cittadino.

<sup>91</sup> Tale impostazione secondo lo stesso Porošenko «permette inoltre non soltanto di disporre di ulteriori risorse finanziarie ma rappresenta anche una grande possibilità per tenere in considerazione le caratteristiche locali relative alla lingua, alla religione, alla memoria storica, alle tradizioni etniche e alle altre espressioni della propria personalità che possono solo unire e mantenere l'Ucraina unita». Egli però allo stesso tempo sottolinea che: «la lingua di Stato dell'Ucraina è e resterà la lingua ucraina. Sino a due anni fa esisteva la questione sul fatto se introdurre due lingue di Stato, ora tre quarti del popolo ucraino sono fortemente convinti: la lingua deve essere una sola. E io sostengo ciò che tiene unita la nazione. La riforma costituzionale deve consolidare tutte le riforme già avviate».

In attesa dell'adozione della nuova Costituzione la Rada suprema dell'Ucraina ha tuttavia già avviato delle riforme legislative relative alla struttura amministrativo territoriale dell'Ucraina. In particolare la Rada suprema, non potendo modificare la tipologia delle ripartizioni amministrativo territoriali sino a che vengano introdotte corrispondenti modifiche nella Costituzione, ha voluto affrontare la questione della moltiplicazione delle stesse che, verificatasi principalmente a livello di città e distretti<sup>92</sup>, ha condotto ad una riduzione della loro efficienza<sup>93</sup>. Di conseguenza il 26 ottobre 2014 essa è riuscita ad approvare una legge *ad hoc* «Sull'unione volontaria delle comunità territoriali» in conformità con la quale le comunità territoriali di villaggio, di borgata e di città confinanti possono unirsi tra loro sulla base di una proposta: *a*) del funzionario supremo (presidente) di un villaggio, borgata o città, *b*) di almeno un terzo dei deputati della rada di un villaggio, borgata o città, *c*) dei membri della comunità territoriale (di un villaggio, borgata o città) tramite l'istituto dell'iniziativa locale e *d*) degli organi di organizzazione autonoma della popolazione del corrispondente territorio (a condizione che rappresentino gli interessi di almeno un terzo dei componenti delle corrispondenti comunità territoriali). Il procedimento per dar seguito all'iniziativa è peraltro assai lungo e complesso in quanto si prevede che inizialmente le singole rade di tutte le comunità di villaggio, borgata o città confinanti interessate debbano dare il proprio assenso di massima, poi devono eleggere propri rappresentanti da inviare alla commissione paritetica incaricata dell'elaborazione dei progetti di decisione sulla formazione dell'unione e infine, dopo che il Consiglio dei ministri della Repubblica autonoma di Crimea o l'amministrazione statale locale di regione ne hanno verificato la costituzionalità, approvare i progetti redatti dalla commissione o sottoporli a referendum. Alla rada suprema della Repubblica autonoma di Crimea o alla rada della regione interessata spetta invece il compito di stabilire i confini della nuova comunità territoriale aggregata<sup>94</sup> nel

---

<sup>92</sup> P. Swianiewicz, *Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decentralisation and Territorial Reform*, in *Local Government Studies*, v. 32, n. 5, 2006, p. 601.

<sup>93</sup> L. I. Pripolova, *Ob aktual'nosti provedenij administrativno-territorialnoj reformy v Ukraine* [Sull'attualità dello svolgimento in Ucraina di una riforma amministrativo-territoriale], in *Psichopedagogika v pravoochranitel'nych organach*, n. 1, 2013, p. 75.

<sup>94</sup> Qualora nella compagine della comunità territoriale aggregata venga proposta l'inclusione di una comunità territoriale dislocata sul territorio un distretto confinante la rada suprema della Repubblica autonoma di Crimea o la Rada di regione interessata devono chiedere alla Rada suprema dell'Ucraina di modificare i confini del distretto secondo le modalità stabilite per legge. In questo caso la questione della creazione della comunità territoriale integrata non può essere esaminata dalla Rada suprema della Crimea o dalla rada della regione interessata prima di 30 giorni dall'entrata in vigore della decisione della Rada suprema dell'Ucraina concernente le modifiche del distretto interessato.



rispetto di un piano di sviluppo sulle unioni delle comunità territoriali che sono chiamate ad elaborare con il successivo assenso del Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina<sup>95</sup>.

Il 3 febbraio 2015 il Parlamento ha inoltre approvato la legge «Sui principi della politica statale regionale» che consiste in un «sistema di fini, di iniziative, di strumenti e azioni coordinate tra gli organi centrali del potere esecutivo, gli organi locali del potere esecutivo, gli organi dell'autogoverno locale e i loro funzionari per garantire un livello elevato della qualità di vita delle persone su tutto il territorio dell'Ucraina in considerazione delle caratteristiche naturali, storiche, ambientali, economiche, geografiche, demografiche e di altro tipo delle regioni, nonché della loro identità etnica e culturale. In base alla legge la politica regionale, nel tentativo di superare l'impostazione della struttura amministrativo territoriale ereditata dall'Unione sovietica, ha per oggetto non solo i territori i cui confini coincidono con le ripartizioni amministrativo territoriali dell'Ucraina, della Repubblica autonoma di Crimea e delle regioni e delle città di Kiev e Sebastopoli ma altresì le microregioni, ovverosia una parte del territorio di una regione per la quale si realizzano dei progetti di sviluppo regionale *ad hoc* e macroregioni, ovverosia una parte del territorio dell'Ucraina che ricomprende più regioni o parti delle stesse per le quali, parimenti, vengono realizzati appositi programmi di sviluppo regionale.

## **6. Gli accordi di Minsk e l'introduzione di zone speciali di esercizio dell'autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk**

Contemporaneamente all'avvio del processo di riforma costituzionale e all'adozione di leggi che interessano tutte le ripartizioni amministrativo territoriali l'Ucraina ha adottato una disciplina *ad hoc* relativamente a determinate aree dell'Ucraina.

In seguito agli accordi di Minsk-1 del 5 settembre 2014<sup>96</sup> che affermano che è necessario «attuare il decentramento del potere, inclusa l'adozione di una Legge dell'Ucraina «Sul regime provvisorio di autogoverno locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk (Legge sullo status particolare)» (p. 3)<sup>97</sup> il 16 settembre 2014 la Rada suprema ucraina ha infatti approvato la

---

<sup>95</sup> Sempre allo scopo di promuovere le unioni tra le comunità territoriali nella legge si prevede il sostegno statale a tali processi.

<sup>96</sup> Gli accordi di Minsk-1 del 5 settembre 2014 recano la denominazione ufficiale di «Protocollo sui risultati delle consultazioni condotte dal gruppo di contatto trilaterale relativamente ai passi congiunti diretti a realizzare il piano di pace del Presidente dell'Ucraina P. Porošenko e le iniziative del Presidente V. Putin» è consultabile in <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>.

<sup>97</sup> Gli stessi accordi di Minsk-1 del 5 settembre 2014 precisano ulteriormente al punto 9 che è anche necessario «garantire lo svolgimento di elezioni locali anticipate in conformità alla Legge dell'Ucraina “Sul regime provvisorio di autogoverno locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk” (Legge sullo status speciale)» e al punto 11 che bisogna «approvare un programma per la rinascita economica del



legge «Sul regime speciale di autogoverno locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk» che provvede a definire «il regime provvisorio di organizzazione dell'autogoverno locale e dell'attività degli organi dell'autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Luhansk e di Donetsk allo scopo di creare le condizioni per una veloce normalizzazione della situazione, per il ripristino dell'ordine giuridico, dei diritti costituzionali e delle libertà dei cittadini e degli interessi legittimi delle persone giuridiche, per creare le condizioni per il ritorno degli abitanti nelle località di residenza permanente che hanno dovuto abbandonare e per reintegrarle, per la ripresa delle attività umane nei centri abitati delle regioni di Donetsk e Luhansk e per lo sviluppo del territorio»<sup>98</sup>. L'autogoverno locale in tali aree – che corrispondono alle ripartizioni amministrativo territoriali di villaggio, borgata, città e distretto – potrà comunque essere esercitato soltanto dalle corrispondenti comunità territoriali e dai loro organi dell'autogoverno locale (art. 1).

Nell'ambito del regime provvisorio – la cui durata è calcolata in tre anni dall'entrata in vigore della legge – lo Stato in conformità con la Legge dell'Ucraina «Sui principi della politica linguistica statale» deve innanzitutto garantire nell'ambito di determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk il diritto all'autodeterminazione linguistica di ciascun abitante in relazione a quella che considera la sua lingua madre, il diritto di scegliere la lingua di comunicazione, il diritto di utilizzare liberamente la lingua russa o qualsiasi altra lingua nella vita pubblica o privata, il diritto di studiare e di appoggiare la lingua russa o qualsiasi altra lingua come pure il diritto di garantire il libero sviluppo e l'uguaglianza delle stesse. Spetterà invece agli organi dell'autogoverno locale e agli organi locali del potere esecutivo favorire – secondo le modalità ed entro i confini delle attribuzioni previste dalla legge dell'Ucraina «Sui principi della politica linguistica statale», delle altre leggi dell'Ucraina e dei trattati internazionali dell'Ucraina che sono stati ratificati – l'impiego in determinate aree di Donetsk e Luhansk della lingua russa e delle altre lingue in forma orale e scritta nell'ambito dell'istruzione, nei mezzi di comunicazione di massa come pure creare le condizioni per il suo impiego nell'attività degli organi del potere statale e degli organi dell'autogoverno locale, nei procedimenti giudiziari e nell'attività economica e sociale, durante lo svolgimento di iniziative culturali e in altre sfere dell'attività pubblica (art. 4).

In secondo luogo durante il regime transitorio si prevede che in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk gli organi dell'autogoverno locale sulla base di una procedura *ad hoc*, possano

---

Donbass e per ripristinare le attività vitali della regione» proseguendo, secondo il punto 7, «nel dialogo inclusivo a livello nazionale».

<sup>98</sup> Preambolo della legge.

partecipare alla nomina dei dirigenti degli organi della procura e dei tribunali (art. 5), creare delle milizie popolari incaricate di tutelare l'ordine pubblico nei centri abitati delle aree in oggetto (art. 9)<sup>99</sup> e concludere con il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina, i ministeri e gli altri organi centrali degli accordi per lo sviluppo economico, sociale culturale ai fini del coordinamento delle loro attività (art. 6)<sup>100</sup>.

In aggiunta lo Stato deve contribuire allo sviluppo di tali aree attraverso l'adozione di leggi che prevedono un regime economico ad *hoc* per il ripristino delle infrastrutture sociali e industriali, per la riconversione del potenziale industriale, per la creazione di nuovi posti di lavoro e per attrarre investimenti e crediti diretti a ripristinare e a sviluppare le aree interessate (art. 7).

Infine nel corso del regime speciale gli organi del potere esecutivo devono contribuire a sviluppare in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk la collaborazione transfrontaliera per la soluzione di problemi comuni relativi allo sviluppo, al rafforzamento e all'intensificazione dei rapporti di buon vicinato tra le comunità territoriali e gli organi di autogoverno locale delle stesse aree da un lato e le entità amministrative territoriali della Federazione di Russia dall'altro sulla base di accordi di collaborazione transfrontaliera conclusi

---

<sup>99</sup> L'art. 9 della Legge sul regime speciale specifica inoltre che: «Il coordinamento dell'attività delle truppe delle milizie popolari per la tutela dell'ordine pubblico nei centri abitati viene conferito al corrispondente presidente di villaggio, borgata e città. Le truppe delle milizie popolari sono formate su base volontaria tra i cittadini dell'Ucraina che risiedono permanentemente nei corrispondenti centri abitati di determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk. Le truppe della milizia popolare durante la difesa dell'ordine pubblico esercitano attribuzioni che sono previste in capo ad essi dalla legislazione dell'Ucraina. La popolazione locale viene informata della formazione e dell'attività delle truppe delle milizie popolari attraverso i mezzi di informazione di massa dal funzionario di villaggio, borgata e città».

<sup>100</sup> In questo caso l'iniziativa sulla conclusione dell'accordo sullo sviluppo economico, sociale e culturale di determinate aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk appartiene ai corrispondenti organi dell'autogoverno locale che devono far pervenire proposte relative allo sviluppo di determinate aree al Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina, al ministero o ad altro organo centrale del potere esecutivo che le esaminano ed, entro dieci giorni dal loro ricevimento, avviano una procedura di consultazione con i rappresentanti degli organi dell'autogoverno locale delle singole aree delle regioni di Donetsk e Luhansk, con quelli dei soggetti economici interessati e della società. La decisione sull'avvio della procedura di consultazione è assunta dal Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina, dal ministero o da altro organo del potere esecutivo dandone notizia immediata al promotore della conclusione dell'accordo il quale garantisce la partecipazione alle consultazioni dei corrispondenti organi dell'autogoverno locale, dei soggetti economici interessati e della società. Durante le consultazioni i rappresentanti del Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina, dei ministeri e degli altri organi centrali del potere esecutivo e degli organi dell'autogoverno locale dei singoli distretti delle regioni di Donetsk e Luhansk, dei soggetti economici interessati e della società preparano un progetto di accordo per lo sviluppo economico, sociale e culturale di determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk. L'accordo sullo sviluppo economico, sociale e culturale di determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk entra in vigore dal giorno della sua adozione da parte del Gabinetto dei Ministri o dal ministro. Il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina controlla l'esecuzione degli accordi per lo sviluppo economico, sociale e culturale di singole aree delle regioni di Donetsk e Luhansk da parte degli organi del potere esecutivo, ascolta i loro resoconti, adotta in conformità alla legge le misure per garantire l'esecuzione degli accordi.



dalle comunità territoriali, dagli organi dell'autogoverno locale e dagli organi locali del potere esecutivo dell'Ucraina nei limiti delle competenze stabilite per legge (art. 8).

Dal momento che la Rada suprema non provvedeva a elencare le zone delle regioni di Donetsk e Luhansk nella quali si sarebbe dovuto applicare il regime provvisorio i successivi accordi di Minsk-2<sup>101</sup> del 12 febbraio 2015<sup>102</sup> sono ritornati nuovamente su tale questione invitando il Parlamento ucraino a fissare i confini di tali zone<sup>103</sup>. In conformità a tale punto il 17 marzo 2015 la Rada suprema ha quindi provveduto all'emanazione del decreto «Sulla definizione dei singoli distretti, città, borgate e villaggi delle regioni di Donetsk e Luhansk nei quali si introduce il regime particolare di autogoverno locale» che contiene a sua volta un allegato con l'elenco della zone nelle quali si deve introdurre il regime provvisorio.

Al tempo stesso il governo ucraino ha però sostenuto che tale regime non potesse trovare immediata applicazione in quanto in tali zone le uniche elezioni anticipate che avevano avuto luogo – ovverosia quelle del 2 novembre 2014 durante le quali sono stati eletti i leader delle autoproclamate repubbliche popolari<sup>104</sup> – si erano tenute in violazione della legislazione ucraina la cui osservanza era stata richiesta dagli accordi di Minsk-1 e, per di più, non nella data stabilita dalla legge dell'Ucraina «Sul regime speciale di autogoverno locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk»<sup>105</sup>.

Di conseguenza la Rada suprema contemporaneamente all'emanazione del decreto sulla individuazione delle zone delle regioni di Donetsk e Luhansk nelle quali dovrà essere applicato il

---

<sup>101</sup> R. Heller, Minsk 2, *Neues Spiel, neues Glück?*, in *Ukraine - Analysen*, n. 146, 2015, pp- 2-3.

<sup>102</sup> Gli accordi di Minsk-2 recano la denominazione ufficiale di «Misure complessive per l'adempimento degli accordi di Minsk», in <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>

<sup>103</sup> Al comma 2 dell'art. 4 degli accordi di Minsk-2 si stabilisce infatti che: «Immediatamente entro 30 giorni dalla firma del presente documento la Rada suprema dell'Ucraina adotterà un decreto con l'indicazione dei territori ai quali si estende il regime provvisorio in conformità con la legge dell'Ucraina «Sul regime provvisorio di autogoverno locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk» sulla base della linea stabilita dal Memorandum di Minsk del 19 settembre 2014». Si ricorda che tale Memorandum, successivo agli accordi di Minsk-1 riguarda solo gli aspetti relativi al cessate il fuoco.

<sup>104</sup> H. Pleines, *Die Wahlen in den Separatistengebieten*, in *Ukraine Analysen*, n. 140, 5/11/2014, pp. 11-12, in <http://www.laender-analysen.de/ukraine>.

<sup>105</sup> Il p. 9 degli accordi di Minsk-1 prevedeva infatti la necessità di: «garantire lo svolgimento di elezioni anticipate in conformità con la legge dell'Ucraina “Sul regime provvisorio di autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk (Legge sullo status speciale)” mentre il comma 2 dell'art. 10 della legge ucraina «Sul regime speciale di autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk» precisava che: «per la data del 7 dicembre 2014 in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk dovranno essere indette le elezioni dei deputati delle rade di distretto, di città, di distretto urbano, di villaggio e di borgata» stante l'ulteriore garanzia, fissata al comma 2 dell'art. 5 della stessa legge, per cui: «il mandato dei deputati delle rade locali e dei funzionari eletti in elezioni straordinarie indette dalla Rada suprema dell'Ucraina in base alla presente legge [sul regime provvisorio] non può essere fatto cessare anticipatamente».

regime provvisorio ha deciso di novellare la stessa legge «Sul regime speciale di autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk» aggiungendo un comma 4 all'art. 10 nel quale ha stabilito che «Gli artt. 2-9 della legge [che per l'appunto disciplinano il regime provvisorio] si applicano dal giorno dell'assunzione del proprio mandato da parte degli organi dell'autogoverno locale eletti in determinate aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk nel corso di elezioni anticipate svolte in conformità con la Costituzione dell'Ucraina, la presente legge e altre leggi dell'Ucraina in osservanza dei principi sullo svolgimento di elezioni universali, libere, uguali e trasparenti nonché dei principi di pubblicità e trasparenza del procedimento elettorale quali principi fondamentali del diritto elettorale stabiliti dalla Costituzione dell'Ucraina e dai trattati internazionali dell'Ucraina che fissano gli standard internazionali generalmente riconosciuti di garanzia dei diritti dell'uomo e che sono parte della legislazione nazionale dell'Ucraina, inclusa l'osservanza obbligatoria degli standard della OSCE per lo svolgimento di elezioni democratiche<sup>106</sup>.

Lo svolgimento di tali elezioni<sup>107</sup> si configura inoltre come un presupposto per la riaffermazione del controllo del Governo ucraino su tutto il suo territorio accanto a quello della già avviata riforma costituzionale che, secondo quanto ribadito al p. 11 negli accordi di Minsk-2, deve

---

<sup>106</sup> Di seguito nel comma 4 dell'art. 10 vengono specificati tali criteri, ovverosia: «partecipazione di osservatori internazionali imparziali, inclusi quelli dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo dell'OSCE, del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e di altre organizzazioni internazionali e Stati esteri nonché altri osservatori ufficiali; presenza di condizioni operative sicure per lo svolgimento dell'attività e per la partecipazione priva di ostacoli degli osservatori ufficiali al procedimento elettorale; ritiro di tutti i gruppi armati illegali e del loro equipaggiamento militare così come delle milizie e dei mercenari dal territorio dell'Ucraina; non ammissione di interferenze esterne nel procedimento elettorale, anche da parte di gruppi armati illegali; rispetto dei principi del pluralismo politico e della pluripartitismo, uguaglianza dei diritti e delle possibilità di partecipazione al procedimento elettorale, libertà di svolgimento della campagna elettorale, pari opportunità di accesso ai mezzi di informazione di massa e ripristino a tal scopo su tutto il territorio delle regioni di Donetsk e di Luhansk della diffusione della radio e della televisione ucraina, circolazione della stampa su tutto il territorio delle regioni di Donetsk e di Luhansk, rispetto delle garanzie per la libera manifestazione del pensiero, per l'esercizio del voto segreto e per l'esercizio dei diritti elettorali dei migranti interni che sono stati forzati ad abbandonare i luoghi di residenza in singole aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk, trasparenza durante il computo dei voti e la determinazione degli esiti della votazione e dei risultati delle elezioni locali».

<sup>107</sup> Sempre il 17 marzo del 2015 la Rada suprema ha inoltre emanato l'ulteriore decreto «Sul riconoscimento di determinati distretti città, borgate e villaggi delle regioni di Donetsk e Luhansk quali territori temporaneamente occupati» nel quale si decreta di: «1. Riconoscere come territori temporaneamente occupati determinati distretti, città, borgate e villaggi delle regioni di Donetsk e di Luhansk nei quali in conformità con la Legge dell'Ucraina “Sullo status speciale dell'autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk” si introdurrà un regime particolare di autogoverno locale sino al momento della ritirata di tutte le formazioni militari illegali, delle truppe di occupazione russe, della loro tecnologia militare nonché dei combattenti e dei mercenari dal territorio dell'Ucraina e del ripristino del completo controllo da parte dell'Ucraina del confine di Stato dell'Ucraina».



concludersi con l'adozione di una nuova Costituzione dell'Ucraina verso la fine del 2015. Sempre secondo il p. 11 la nuova Costituzione dovrà «presupporre quale elemento chiave il decentramento (includere le particolarità di alcune aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk, concordate con i rappresentanti di tali aree) nonché l'adozione di una legislazione permanente sullo status particolare di alcune zone delle regioni di Donetsk e Luhansk, in conformità con le misure indicate nelle note entro la fine del 2015». Dal momento che tali misure riprendono quelle previste nella legge ucraina «Sul regime speciale di autogoverno locale in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk» nell'operare tale rinvio sostanzialmente gli accordi di Minsk-2 propongono che il regime provvisorio introdotto per determinate zone di Luhansk e di Donetsk si trasformi in un regime permanente<sup>108</sup>. D'altro lato i leader delle autoproclamate repubbliche popolari, sulla base del p. 11 degli accordi Minsk-2, rivendicano il diritto di partecipare ai lavori per la determinazione dello status speciale di determinate aree di Donetsk e di Luhansk proponendo l'istituzione di un gruppo di lavoro formato da rappresentanti della Commissione costituzionale e delle autoproclamate repubbliche popolari ma, in assenza della sua creazione, il 13 maggio 2015 hanno comunque fatto pervenire delle proposte di modifica alla Costituzione dirette ad accordare lo status di nazione neutrale all'Ucraina, uno status speciale alle due repubbliche all'interno dell'Ucraina che contempli la creazione di una forza di polizia sotto il controllo delle autorità locali, l'attribuzione alla lingua russa dello status di lingua ufficiale nelle zone orientali dell'Ucraina e l'attribuzione di un regime economico speciale.

---

<sup>108</sup> Nella nota degli accordi di Minsk-2 si stabilisce infatti che: «Tali misure in conformità con la legge «Sul regime speciale di autogoverno locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk» includono quanto segue: esonero delle persone da punizioni, persecuzioni e discriminazioni connesse con gli avvenimenti che hanno avuto luogo in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk; diritto alla autodeterminazione linguistica; la partecipazione degli organi dell'autogoverno locale alla nomina dei dirigenti della procura e dei tribunali in determinate aree delle regioni di Donetsk e Luhansk; conclusione tra gli organi centrali del potere esecutivo e i corrispondenti organi dell'autogoverno locale di accordi relativi allo sviluppo economico, sociale e culturale di determinate aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk; sostegno statale allo sviluppo economico e sociale di determinate aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk; assistenza da parte degli organi centrali del potere statale alla collaborazione transfrontaliera in determinate aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk con le regioni della Federazione di Russia; creazione di reparti di milizie popolari sulla base di una decisione delle rade locali allo scopo di mantenere l'ordine pubblico in determinate aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk; i mandati dei deputati e dei funzionari eletti nel corso di elezioni anticipate indette dalla Rada suprema dell'Ucraina non possono essere fatti cessare anticipatamente».

## 7. L'influenza delle organizzazioni internazionali, della Federazione di Russia e della circolazione dei modelli costituzionali sulle soluzioni giuridiche adottate dal governo ucraino in risposta alle richieste di autonomia: brevi conclusioni.

In Ucraina la questione della riforma dei rapporti centro periferia ha dunque assunto sempre più le caratteristiche di una riforma internazionalmente assistita se non guidata grazie prima al dialogo sulle riforme costituzionali avviato in sede di Consiglio d'Europa, poi all'individuazione di criteri di condizionalità da parte dell'Unione Europea e, infine, alla firma degli accordi di Minsk-1 e Minsk-2.

Il Consiglio d'Europa del resto ormai da venti anni mantiene un dialogo costante con le autorità ucraine in merito alle riforme istituzionali grazie alla Commissione per la democrazia attraverso il diritto al cui parere vengono sottoposti i progetti di revisione costituzionale e quelli delle leggi di attuazione del dettato costituzionale e, più specificatamente per quanto riguarda la riforma dell'autogoverno locale, attraverso il Congresso delle autorità locali e regionali.

Ultimamente il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha inoltre approvato l'Action Plan del 13 gennaio 2015 nel quale si afferma che «*In the coming period, the Council of Europe intends to continue its assistance to both national and local authorities through provision of legal expertise regarding legislation focusing on local self-government and decentralisation, including territorial reform, inter-municipal co-operation and participatory democracy*»<sup>109</sup> mentre il Congresso delle autorità locali e regionali il 20 maggio 2015 – in seguito all'emanazione alla raccomandazione sulla «Democrazia locale e regionale in Ucraina» dell'ottobre 2013 e alla conclusione della nuova procedura di post-monitoraggio (2014-2015) – ha firmato insieme alle autorità ucraine il documento relativo alla «*roadmap* sull'adempimento della riforma del decentramento in Ucraina»<sup>110</sup>.

I criteri di condizionalità posti dall'Unione Europea<sup>111</sup> sono infine chiaramente presenti<sup>112</sup> sia all'art. 2<sup>113</sup> sia all'art. 6 «*Dialogue and cooperation on domestic reform*»<sup>114</sup> dell'Accordo di Associazione

---

<sup>109</sup> Il documento in

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600e>.

<sup>110</sup> I documenti del Congresso delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa relativi all'Ucraina sono tutti consultabili all'indirizzo

[http://www.coe.int/t/congress/files/topics/2014\\_Ukraine/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/files/topics/2014_Ukraine/default_en.asp).

<sup>111</sup> Sul ruolo dell'Unione Europea nel promuovere il processo di democratizzazione in Ucraina, tra altri: G. Sasse, *Linkages and the promotion of democracy: the EU's eastern neighbourhood*, in *Democratization*, v. 20, n. 4, 2013, pp. 553-591; J. Langbein, K. Wolczuk, *Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine*, in *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 6, 2012, pp. 863-881; T. Casier, *The EU's two-track approach to democracy promotion: the case of Ukraine*, in *Democratization*, v. 18, n. 4, 2011, pp. 956-977; S. Lavenex, F. Schimmelfennig, *EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance*, in *Democratization*, v. 18, n. 4, 2011, pp. 885-909; I. Solonenko, *External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union*, in *Democratization*, v. 16, n. 4, 2009, pp. 709-731.

tra la Ue e l'Ucraina<sup>115</sup> firmato il 27 giugno 2014 dai Capi di Stato e di Governo degli Stati dell'Unione Europea e il Governo e il Presidente dell'Ucraina Porošenko, ratificato dal Parlamento europeo e dalla Rada suprema il 16 settembre 2014, ma la cui applicazione è stata in parte differita.

Infine gli accordi di Minsk-2 (art. 9) subordinano il ripristino del pieno controllo su tali zone da parte del Governo ucraino, oltre che al ritiro delle forze militari, allo svolgimento di elezioni locali e alla riforma della Costituzione. Proprio a tale proposito il Presidente della Commissione per la democrazia attraverso il diritto intervenendo il 25 marzo 2015 alla XXVIII sessione del Congresso delle autorità locali e regionali ha sottolineato che: «*last but not least, in the Minsk II Agreement Ukraine undertook an explicit commitment to carry out this year a constitutional reform providing for decentralisation, including a reference to the specificities of certain areas of the Donetsk and Lubansk regions. Ukraine therefore has no choice but to carry out the reform this year*»<sup>116</sup>. In tale intervento lo stesso presidente aveva inoltre affermato che: «*Decentralisation makes it easier for people to identify with the country they live in. It is not leading to separatism; it is an alternative – or rather the alternative - to separatism. It has enabled Italy to successfully integrate Alto Adige, South Tyrol, and it enabled Spain to stay together after the Franco years*» e che : «*for many people in Ukraine it is difficult to accept to have special rules in the Constitution for these areas. But Ukraine has already, following the Minsk agreements, adopted special laws for*

---

<sup>112</sup> Come affermato da K. Wolczuk, R. Wolczuk: «...integration with the EU, through the signing and ratification of the Association Agreement has become contingent on meeting the EU's democratic conditionality (for the first time in Ukraine's relations with EU). K. Wolczuk, R. Wolczuk 'Soft is beautiful...!' Ukraine's Approach to Regional Integration, in G. Brogi, M. Dyczok, O. Pachlovska, G. Siedina (eds.), *Ukraine Twenty Years after Independence. Assessments, Perspectives, Challenges*, cit., p. 35.

<sup>113</sup> Art. 2 del Trattato: «Respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms, as defined in particular in the Helsinki Final Act of 1975 of the Conference on Security and Cooperation in Europe and the Charter of Paris for a New Europe of 1990, and other relevant human rights instruments, among them the UN Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, and respect for the principle of the rule of law shall form the basis of the domestic and external policies of the Parties and constitute essential elements of this Agreement. Promotion of respect for the principles of sovereignty and territorial integrity, inviolability of borders and independence, as well as countering the proliferation of weapons of mass destruction, related materials and their means of delivery also constitute essential elements of this Agreement».

<sup>114</sup> Art. 6 del Trattato: «The Parties shall cooperate in order to ensure that their internal policies are based on principles common to the Parties, in particular stability and effectiveness of democratic institutions and the rule of law, and on respect for human rights and fundamental freedoms, in particular as referred to in Article 14 of this Agreement».

<sup>115</sup> Il testo dell'Accordo di associazione in

[http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association\\_agreement\\_ukraine\\_2014\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf)

<sup>116</sup> Tutto l'interessantissimo intervento di G. Buquicchio contenuto, in

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=20150325-buquicchio&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>.



*these areas of Donetsk and Lubansk regions. It will be only logical to provide a constitutional basis for these laws. Such special constitutional rules are also not unique. Moldova has them and Ukraine already has special rules for Crimea».*

La Russia di Putin ha invece più volte insistito sull'introduzione in Ucraina di uno Stato federale così come reso noto in una dichiarazione del Ministero degli Esteri del 17 marzo 2014 nella quale si affermava che: «La Rada suprema dell'Ucraina deve convocare una conferenza costituzionale con un numero pari di rappresentanti di tutte le regioni ucraine per la preparazione di una nuova Costituzione federativa in conformità con la quale dovranno essere stabiliti i principi della supremazia della legge, della tutela dei diritti dell'uomo e di tutte le minoranze nazionali, di libertà di parola e di attività dei partiti politici e dei mezzi di informazione di massa come pure altri principi che garantiscano che l'ordinamento politico dell'Ucraina sia quello di uno Stato democratico federativo sovrano e neutrale» nel quale «le regioni potranno eleggere autonomamente attraverso elezioni dirette gli organi del proprio potere legislativo ed esecutivo ed avere ampie attribuzioni che riflettono la caratteristica storico culturale di ognuna di loro nel campo dell'economia e delle finanze, della sfera sociale, della lingua, dell'istruzione, dei rapporti interregionali con l'estero e nell'organizzazione della tutela dei diritti delle minoranze nazionali che risiedono in ogni soggetto della Federazione»<sup>117</sup>.

Il Governo post Euromaidan non sembra tuttavia favorevole a tale soluzione anche se il nuovo Presidente Porošenko ha sostenuto, come già anticipato, che se la Commissione costituzionale si esprimesse in tal senso, provvederebbe ad indire un corrispondente referendum.

La strada che sembra maggiormente percorribile, anche in considerazione dei “condizionamenti” esercitati dalle organizzazioni internazionali resta dunque – se non prevarranno gli interessi così come in altre zone dell'ex Urss a congelare lo *status quo* – ancora quella della riforma dell'autogoverno locale nella direzione da tempo auspicata dell'elezione diretta a livello di regionale della formazione di organi esecutivi delle rade al posto delle amministrazioni statali decentrate delle quali devono assorbire le competenze e, contemporaneamente, dell'individuazione di una nuova categoria di organi statali decentrati aventi mere funzioni di controllo. Si tratta di un modello, che come ormai affermato anche da fonti ufficiali, si ispira complessivamente a quello della Polonia che pure nella fase iniziale della transizione aveva introdotto l'autogoverno locale solo a livello di base mentre nell'adottare la Piccola Costituzione del 1992 ha previsto la possibilità di introdurlo anche a livelli territoriali più ampi così come

---

<sup>117</sup> Il testo della Dichiarazione in [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/49766426492B6E9644257C9E0036B79A](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/49766426492B6E9644257C9E0036B79A).



specificato dalla Costituzione del 1997 che indica altresì specificatamente il livello regionale (voivodato) laddove accanto all'organo rappresentativo direttamente eletto che a sua volta deve eleggere l'organo esecutivo e il suo presidente (il cosiddetto maresciallo del *sejm* di voivodato) si prevede altresì la presenza di un organo espressione dell'amministrazione statale decentrata, ovverosia il voivoda che, ha il compito di sorvegliare l'attività degli organi dell'autogoverno locale<sup>118</sup>.

In Ucraina sulla riforma dell'autogoverno locale ispirata a quella polacca – la cui applicabilità desta comunque qualche perplessità in quanto attuata in uno paese che, a differenza dell'Ucraina dal termine della II guerra mondiale si configura sostanzialmente omogeneo sotto il profilo etnico – si innesterebbe poi il regime particolare per determinate ripartizioni amministrativo territoriali dell'Ucraina orientale<sup>119</sup>.

Tale punto d'arrivo sembra del resto non essere poi tanto lontano da quello prefigurato da uno dei consiglieri del Presidente russo, Sergej Glaz'ev, il quale – in un'intervista pubblicata il 6 febbraio 2014 ancora prima del cambio di governo in Ucraina – alla domanda: «Che cosa ne pensate dell'idea di federalizzare l'Ucraina?» aveva risposto: «Ritengo che questa non sia un'idea ma una necessità evidente. Nell'ambito di uno Stato unitario rigido ci sarà sempre contrapposizione. Bisogna dare alle regioni sufficienti diritti, la possibilità di formare in maniera autonoma i propri bilanci e la possibilità in parte di autodeterminarsi nella politica estera. Nella prassi mondiale vi sono tali esempi per cui, anche se paiono singolari dal punto di vista del diritto internazionale, nell'ambito di uno stesso paese operano due regimi economici e commerciali differenti. Ad esempio nell'ambito della Danimarca si trova la Groenlandia, ma mentre la Danimarca fa parte dell'Unione Europea la Groenlandia no. Parimenti questa è una buona proposta per l'Ucraina»<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> K. Szczerski, *Securing growth and cohesion in Europeanized conditions. The role of regional development bodies in Poland*, in F. Palermo, S. Parolari (ed.) *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe. New Approaches to Decentralization*, Brill, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston 2013, pp. 175-178; C. Filippini, Polonia, il Mulino, Bologna, pp. 89-95.

<sup>119</sup> La Crimea e Sebastopoli attualmente vengono invece considerati «territori temporaneamente occupati» così come stabilito dalla legge «Sulla garanzie dei diritti e delle libertà dei cittadini e sul regime giuridico sui territori temporaneamente occupati dell'Ucraina» del 15 aprile 2014.

<sup>120</sup> L'intervista a Sergej Glaz'ev in *Kommersant* "Ukraina", consultabile sito <http://www.kommersant.ru/doc/2400532>