

18 LUGLIO 2018

Le esperienze di decentramento
territoriale nell'Europa centro-orientale

di Arianna Angeli

Dottore di ricerca in Diritto e Scienze Umane
Università degli Studi dell'Insubria



Le esperienze di decentramento territoriale nell'Europa centro-orientale*

di Arianna Angeli

Dottore di ricerca in Diritto e Scienze Umane
Università degli Studi dell'Insubria

Sommario: 1. Premessa. 2. L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale dei paesi dell'Europa centro-orientale. 3. La complessità etnico-nazionale nel processo di consolidamento dello Stato e la tutela delle minoranze. 4. Il periodo socialista. 5. L'avvio dei processi di transizione e l'introduzione di forme di decentramento locale. 6. Decentramento territoriale e tutela delle minoranze nel processo di consolidamento democratico. 7. Le recenti riforme dell'autogoverno locale. 8. Brevi considerazioni conclusive.

1. Premessa

A seguito del crollo dei regimi comunisti, i paesi dell'Europa centro-orientale, oggi membri dell'Unione europea, hanno proceduto ad un profondo ripensamento della propria organizzazione territoriale che consentisse il superamento del rigido centralismo ereditato dal periodo socialista, attraverso l'introduzione di forme di decentramento. Nell'ambito di tale processo, per segnare la rottura con il passato, i paesi in esame hanno innanzitutto reintrodotta «un sistema di governo locale autonomo e democratico», attraverso l'istituzione di consigli comunali elettivi¹. In una seconda fase, per rispondere alle nuove esigenze emerse nell'ambito del processo di consolidamento del nuovo ordinamento democratico e di adesione all'Unione europea, tali paesi hanno proceduto con ulteriori riforme della propria struttura territoriale².

Nonostante l'influenza esercitata da fattori comuni, sia esterni che interni – tra i quali la conquista tardiva della statualità, la presenza di minoranze nazionali, la dominazione socialista – i paesi dell'Europa centro-orientale hanno optato per soluzioni profondamente differenti. Solo Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia hanno introdotto enti di decentramento regionale, mentre negli altri paesi si è optato unicamente per l'introduzione di istituzioni di decentramento locale, organizzate su uno o due livelli di autogoverno. Tuttavia, la possibilità di istituire le regioni è stato un tema ampiamente dibattuto anche in

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ M. GANINO, *Democrazia e diritti umani nelle costituzioni dei paesi dell'Europa orientale*, in M. GANINO – G. VENTURINI (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2001, p. 145.

² G. MARCOU, *L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire*, in *Revue d'études comparatives est-ouest*, n. 3/2002, pp. 131ss.

altri paesi dell'area, nei quali tali riforme non hanno ancora trovato attuazione. Il presente lavoro si concentrerà in particolare sullo studio dell'autogoverno locale, mentre il decentramento regionale – che come ricordato ha trovato attuazione con riferimento ad un'area geografica limitata – verrà trattato solo marginalmente.

Va altresì ricordato in via preliminare che la presenza di minoranze nazionali ha storicamente assunto un ruolo importante nell'evoluzione dell'organizzazione territoriale dei paesi dell'Europa centro-orientale, costituendo un freno allo sviluppo di processi di decentramento territoriale ed assumendo un ruolo profondamente differente – o meglio diametralmente opposto – rispetto alle esperienze dell'Europa occidentale. In queste ultime infatti, la presenza di gruppi nazionali minoritari ha legittimato la concessione di particolari forme di autonomia ad enti territoriali. Nei paesi dell'Europa centro-orientale, al contrario, il trascorso storico turbolento ed i timori di separatismi hanno portato tali paesi ad escludere la possibilità di istituire enti di autogoverno nei territori abitati da minoranze nazionali³.

2. L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale dei paesi dell'Europa centro-orientale

Una serie di fattori di natura storica, economica e sociale hanno contribuito a definire le modalità con le quali i paesi dell'Europa centro-orientale hanno introdotto forme di decentramento territoriale.

Si tratta di paesi che sono stati per secoli parte di Imperi multinazionali – e precisamente degli Imperi zarista, asburgico, tedesco e ottomano – e che hanno acquisito una propria statualità tardivamente, solo grazie al progressivo indebolimento ed infine al crollo degli Imperi stessi, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Dagli Imperi tali paesi hanno ereditato un insieme di problematiche connesse alla profonda eterogeneità etnico-nazionale della popolazione – dovuta prevalentemente alla tracciatura arbitraria dei confini⁴ – le quali hanno contribuito a frenare ulteriormente qualsiasi processo di decentramento a favore di enti sub-statali regionali o intermedi, soprattutto nel momento in cui le nazioni hanno avuto accesso alla statualità. Si è per questo optato per una organizzazione territoriale fortemente centralizzata, che favorisse il consolidamento dei nuovi Stati. Anche laddove si è optato per una struttura territoriale decentrata, le relative parti delle costituzioni sono rimaste in larga misura inattuata, nel timore di compromettere la ritrovata unità.

³ G. MARCOU, *L'adaptation des structures territoriales*, cit., p. 132.

⁴ M. WALDENBERG, *Le questioni nazionali nell'Europa centro-orientale*, Milano, 1994, pp. 227-228; J.M. LE BRETON, *Una storia infausta. L'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Bologna, 1999; A. SCOTTÀ, *La Conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920)*, Catanzaro, 2000, p. 521.

Romania, Serbia, Montenegro e Bulgaria ottennero la propria indipendenza dall'Impero ottomano (o un'ampia forma di autonomia nel caso della Bulgaria⁵) a seguito della guerra russo-turca (1877-1878), sulla base di quanto stabilito dapprima nel Trattato di Santo Stefano (3 marzo 1878) e successivamente nel Trattato di Berlino (13 luglio 1878)⁶. I confini stabiliti nel Trattato di Berlino, tuttavia, subirono numerose modifiche negli anni successivi, per effetto delle due guerre balcaniche (1912-1913) e della prima guerra mondiale. L'area balcanica continuò per questo ad essere caratterizzata da una profonda instabilità negli anni che precedettero il primo conflitto mondiale⁷.

Per quanto concerne la Romania, nel 1859 i Principati della Valacchia e della Moldavia, formalmente parte dell'Impero ottomano, vennero riuniti sotto la guida del Principe Alexandru Joan Cuza, il quale diede inizio al processo di modernizzazione dello Stato e di riforma dell'amministrazione ispirato al sistema amministrativo francese e belga⁸. Tale riforma introdusse una struttura territoriale particolarmente accentrata nella quale comuni e contee – riconosciuti quali enti pubblici ma non unità di autogoverno territoriale – assicuravano un controllo capillare del territorio e l'attuazione uniforme della legge all'interno del nuovo Stato. I consigli comunali e di contea erano elettivi, mentre i sindaci ed i prefetti – che si ponevano rispettivamente a capo del consiglio comunale e del consiglio di contea – erano nominati dal governo centrale⁹.

La Costituzione del 1° luglio 1866 del Principato di Romania (tributario dell'Impero ottomano)¹⁰, all'art. 4, faceva riferimento alla divisione amministrativa in contee, preture e comuni. Tuttavia, le preture costituivano unicamente delle circoscrizioni territoriali, al cui vertice si poneva un pretore, nominato dal prefetto. Tale organizzazione territoriale, fortemente centralizzata, continuò a caratterizzare il Regno di Romania anche dopo avere ottenuto l'indipendenza dall'Impero ottomano, nel 1878.

Le conquiste territoriali, che derivarono dalla sconfitta degli Imperi centrali nel primo conflitto mondiale, rafforzarono in Romania l'esigenza di assicurare un controllo capillare del territorio e l'attuazione uniforme della legge. Con la Costituzione del 29 marzo 1923¹¹ si manteneva per questo una struttura

⁵ Sulla base di quanto stabilito dall'art. 1 del Trattato di Berlino, la Bulgaria veniva costituita quale Principato autonomo, tributario della Sublime Porta. A seguito della unificazione del Principato della Bulgaria con la Rumelia orientale, nel 1885, la Bulgaria ha dichiarato la propria indipendenza dall'Impero ottomano nel 1908. S. FAROQHI, *L'Impero ottomano*, Bologna, 2008, pp. 85-90.

⁶ W.N. MEDLICOTT, *The Congress of Berlin and After. A Diplomatic History of the Near Eastern Settlement 1878-1880*, Abingdon, 1963, pp. 36 ss.

⁷ S. FAROQHI, *L'Impero ottomano*, cit., pp. 94-97.

⁸ E.S. TANASESCU, *Les réformes territoriales en Roumanie*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2015, pp. 710-717.

⁹ E.S. TANASESCU, *Local government in Romania*, in A.M. MORENO (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union. A Comparative Perspective*, Madrid, 2012, p. 534.

¹⁰ Sulla base di quanto stabilito dall'art. 1, i Principati uniti romeni avrebbero costituito un singolo Stato, che avrebbe assunto la denominazione di Romania (art. 1). In www.constitutia.ro/const1866.htm

¹¹ In www.constitutia.ro/const1923.htm.

territoriale su due livelli, ma rispetto alla Costituzione del 1866 veniva eliminato il riferimento alle preture (art. 4).

Sulla base di quanto stabilito al Congresso di Berlino, la Bulgaria divenne un Principato autonomo tributario dell'Impero ottomano¹². Il 6 aprile 1879 l'Assemblea nazionale costituente approvò la c.d. Costituzione di Târnovo¹³, la quale disciplinava una struttura territoriale articolata su tre livelli, ovvero comuni, distretti e dipartimenti (art. 3). A livello comunale operavano sia enti decentrati dotati di forme di autonomia – o meglio “enti autarchici” – che organi deconcentrati dell'amministrazione dello Stato: una caratteristica comune a molti dei paesi dell'area ed in particolare di quelli che furono parte dell'Impero asburgico, di derivazione napoleonica¹⁴. I comuni erano dotati di consigli comunali elettivi e di un sindaco, eletto dal rispettivo consiglio, a capo dell'amministrazione comunale e allo stesso tempo ufficiale di governo. I distretti erano unicamente sede di sottoprefetture, le quali esercitavano funzioni in materia di pubblica sicurezza e di vigilanza sulle amministrazioni comunali. A livello di dipartimento operava invece un consiglio dipartimentale ed un prefetto, ovvero il rappresentante del governo nel dipartimento, dotato di funzioni esecutive, direttive, di vigilanza e di controllo. Infine, il 5 ottobre 1908, a seguito della Rivolta dei Giovani Turchi, la Bulgaria proclamò la propria indipendenza¹⁵.

Il caso dell'Ungheria presenta delle peculiarità, poiché già con il compromesso del 1867, o *Ausgleich*, il Regno d'Ungheria veniva ricostituito all'interno dell'Impero austro-ungarico, sotto la guida degli Asburgo¹⁶. L'organizzazione territoriale del Regno venne profondamente riformata con le leggi XLII del 1870 e XVIII del 1876¹⁷, con le quali vennero aboliti gli antichi privilegi concessi dalla Corona alle città e

¹² Nell'ambito del Congresso di Berlino del 13 giugno-13 luglio 1878, per evitare la formazione di un grande Stato slavo nella penisola balcanica che avrebbe costituito un pericolo per l'equilibrio della regione dei Balcani, venne stabilito che la Bulgaria sarebbe stata divisa in tre parti: la Bulgaria propriamente detta, nella parte settentrionale della catena montuosa dei Balcani, dotata di un principe elettivo, ma tributaria di Costantinopoli, la Rumelia orientale nella parte meridionale della catena montuosa dei Balcani, dotata di un governatore cristiano nominato da Costantinopoli con il consenso delle potenze europee e la regione macedone, che sarebbe tornata sotto controllo degli ottomani. L.S. STAVRIANOS, *The Balkans Since 1453*, London, 1958, pp. 425 ss.

¹³ E. TANCHEV – M. BELOV – C. IONESCU *et al.*, *Constitutional Law of two EU Member States: Bulgaria and Romania*, Deventer, 2008, pp. I-8.

¹⁴ F. BASSANINI, *L'amministrazione locale nella Repubblica popolare bulgara*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA, *L'amministrazione locale in Europa*, Milano, 1964, pp. 210 ss.

¹⁵ A. PITASSIO, *Storia della Bulgaria contemporanea*, Passignano sul Trasimeno, 2012.

¹⁶ In particolare, l'Ungheria dovette cedere la Slovacchia e la Rutenia alla Cecoslovacchia; la Transilvania e parte del Banato alla Romania; la Croazia, la Slavonia e la Voivodina al Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni e il Burgenland all'Austria. M. DICOSOLA, *Transizione democratica, adesione all'Unione europea e organizzazione territoriale in Ungheria: dalla centralizzazione alla regionalizzazione*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli stati unitari - dal Regno Unito all'Europa*, *Atti del Convegno del Devolution Club, Bologna, 24-25 novembre 2006*, Torino, 2007, pp. 621-633.

¹⁷ Z. SZENTE, *Hungary. Local government in Hungary: A creeping centralisation?*, in C. PANARA – M.R. VARNEY (eds.), *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, London-New York, 2013, p. 151 ss.

venne unificato lo *status* e l'organizzazione istituzionale delle unità dell'autogoverno locale. Veniva così conservata la tradizionale struttura territoriale ungherese articolata su due livelli – ovvero comuni/città e contee – che venivano dotati di consigli elettivi (con limiti di censo). A causa della sconfitta nel primo conflitto mondiale e del crollo dell'Impero austro-ungarico, nel 1918 l'Ungheria dovette cedere una significativa parte del proprio territorio ai paesi vicini¹⁸. La struttura territoriale del paese non venne modificata ed i confini delle contee rimasero sostanzialmente inalterati fino al secondo conflitto mondiale¹⁹.

Polonia e Cecoslovacchia nacquero solo a seguito della prima guerra mondiale per effetto del crollo dell'Impero zarista, a seguito della rivoluzione bolscevica, e della sconfitta degli Imperi centrali. In particolare, la Polonia divenne uno Stato indipendente nel 1918 e dopo oltre un secolo di dominazioni straniere dovette fare fronte alle problematiche connesse alla riunificazione del territorio nazionale. La spartizione del territorio della Confederazione polacco-lituana (1772-1918) tra la Corona asburgica, l'Impero zarista e la Prussia aveva generato forti disparità tra le diverse regioni, lasciando pesanti eredità che segnarono il paese anche negli anni successivi. La Costituzione polacca del 1921 prevedeva ampie forme di decentramento a favore degli enti territoriali (voivodati, distretti e comuni urbani/rurali), ma non trovò mai pienamente attuazione e a partire dal 1926 lo sviluppo di tendenze autoritarie contribuì ad un'ulteriore centralizzazione dello Stato.

Le nazioni ceca e slovacca diedero vita ad una prima entità statale comune nel 1918, con la prima Repubblica cecoslovacca. La Costituzione del 1920 introduceva una struttura statale fortemente centralizzata e riconosceva solo limitate forme di autonomia alla Rutenia sub-carpatica (abitata da una popolazione a maggioranza rutena), che però non trovarono mai pienamente attuazione. Nel 1927 venne approvata la legge "Sull'organizzazione amministrativa", entrata in vigore il 1° luglio 1928, con la quale venivano istituite quattro regioni, ovvero Boemia, Moravia-Slesia, Slovacchia e Russia, dotate di un governatore nominato dallo Stato centrale e di diete territoriali in parte elettive. La riforma del 1927 introduceva così un'organizzazione territoriale articolata su tre livelli: le regioni, i distretti ed i comuni.

Infine, i tre paesi baltici, Estonia, Lettonia e Lituania, hanno ottenuto la propria indipendenza nazionale al termine del primo conflitto mondiale, a seguito del crollo dell'Impero zarista e delle guerre di indipendenza²⁰. In Estonia, la Costituzione del 1920, artt. 75-77²¹, istituiva per la prima volta enti di autogoverno territoriale, dotati di organi elettivi. Si rimandava alla legge ordinaria la disciplina di tali enti.

¹⁸ M. DICOSOLA, *Transizione democratica*, cit., pp. 621-633.

¹⁹ Z. SZENTE, *Hungary*, cit., p. 151.

²⁰ R. TUCHTENHAGEN, *Storia dei paesi baltici*, Bologna, 2008.

²¹ In [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Esthonian_Republic_\(1920\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Esthonian_Republic_(1920)).

La Lituania non riuscì ad ottenere il pieno controllo del proprio territorio. Infatti, la regione di Vilnius dopo essere stata occupata dalle truppe polacche, nel 1920, venne annessa alla Polonia, nel 1922, su richiesta del neoeletto Sejm di Wilno. Kaunas divenne la capitale provvisoria, tuttavia sia Costituzione del 1928 che quella del 1938 continuarono a considerare Vilnius come la capitale della Lituania.

3. La complessità etnico-nazionale nel processo di consolidamento dello Stato nazionale e la tutela delle minoranze

La complessità etnico-nazionale dell'Europa centro-orientale ha esercitato una profonda influenza nel momento in cui tali paesi hanno avuto accesso alla statualità sia nella definizione degli elementi essenziali dell'ordinamento, che nel successivo processo di consolidamento dello Stato²².

Nel caso della prima Repubblica cecoslovacca proprio la presenza fortemente destabilizzante della popolazione di lingua tedesca nelle terre ceche, la quale superava numericamente quella slovacca, e della minoranza ungherese in Slovacchia erano stati tra i principali fattori che avevano portato alla formazione di uno Stato unitario cecoslovacco, creando artificialmente una nazione “cecoslovacca”. Allo stesso tempo, la Costituzione del 1920²³ assicurava alle minoranze nazionali, linguistiche e religiose presenti sul territorio un livello di tutela decisamente elevato (sezione VI). Le differenze di nazionalità, lingua e religione non avrebbero costituito alcun ostacolo all'accesso ai servizi ed alle cariche pubbliche (art. 128, comma 2). Inoltre, si assicurava l'uso della propria lingua non solo nei rapporti personali e di affari, ma anche nella stampa di giornali, di pubblicazioni, nelle pratiche religiose e nelle assemblee (art. 128, comma 3)²⁴.

Per quanto concerne la Polonia, nel periodo tra le due guerre circa un terzo della popolazione apparteneva a minoranze nazionali – ucraina, ebrea, bielorusa, tedesca²⁵ – fortemente ostili nei confronti dello Stato

²² Il crollo degli Imperi ha portato ad una “proliferazione” di Stati nazionali. L'aspirazione delle nazioni ad un proprio Stato si considerava tra le cause del conflitto, alla quale si sarebbe dato soluzione assicurando alle nazioni stesse l'accesso alla statualità. L'autodeterminazione ha costituito dunque il principio cardine sul quale si è fondato l'ordinamento internazionale a seguito del primo conflitto mondiale, il quale tuttavia, non si è dimostrato in grado di assicurare stabilità ed ha portato in poco più di vent'anni ad un nuovo conflitto mondiale. L'idea di istituire Stati nazionali omogenei si basava su una *factio iuris*, ben lontana dalla realtà. La tutela delle minoranze venne assicurata attraverso la diffusione di trattati internazionali e la parallela evoluzione della disciplina costituzionale degli Stati. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato: tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano 1996, p. 73.

²³ J. HOETZEL – V. JOHACHIM (eds.), *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, Prague, 1920.

²⁴ A. ANGELI, *L'evoluzione costituzionale della tutela delle minoranze nazionali nella Repubblica slovacca*, in A. DI GREGORIO – A. VITALE (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Rimini, 2013.

²⁵ Si stima che la minoranza ucraina contasse più di 5 milioni di persone (circa il 15% della popolazione della seconda Repubblica polacca), gli ebrei erano circa 3 milioni (10% della popolazione), i bielorusi 1,5 milioni, ed i tedeschi circa 800.000. P.D. STACHURA, *Poland, 1918-1945: An Interpretive and Documentary History of the Second Republic*, London-New York, 2004, p. 79.

polacco, poiché oppresse, discriminate e, nel caso della minoranza ucraina e di quella bielorusa, oggetto di intensa opera di polonizzazione²⁶.

Come ricordato, per effetto del crollo dell'Impero zarista e della sconfitta degli Imperi centrali, al termine della prima guerra mondiale vennero annessi alla Romania una serie di territori, tra i quali la Bukovina, trasferita dall'Austria; il Banato e la Transilvania che erano stati fino a quel momento parte del Regno d'Ungheria; e la Bessarabia dalla RSFS di Russia. In ragione dell'accresciuta estensione territoriale, la Romania nel periodo interbellico venne definita come "Grande Romania" (o *România Mare*, in rumeno)²⁷. Si trattava di province che erano state fino a quel momento parte di Imperi multinazionali, le quali erano dunque abitate da numerose minoranze nazionali e religiose²⁸. Il Regno di Romania, invece, ad eccezione della minoranza ebraica, era stato fino a quel momento caratterizzato da una profonda omogeneità etnica. La Grande Romania, nell'ambito di un più ampio processo di consolidamento statale, dette inizio ad un intenso processo di assimilazione delle minoranze nazionali, o meglio di «omogeneizzazione dello spazio politico, promozione della cultura nazionale e definizione della cittadinanza»²⁹, che colpì in particolar modo la minoranza ungherese che abitava la Transilvania³⁰.

In Estonia, la Costituzione del 1920 assicurava un'ampia protezione alle minoranze nazionali. Secondo quanto previsto dall'art. 22, nelle aree nelle quali la popolazione fosse appartenuta ad un gruppo nazionale non estone, gli enti dell'autogoverno territoriale avrebbero potuto utilizzare la lingua della minoranza nazionale quale lingua ufficiale, premesso che l'uso della lingua estone sarebbe stato in ogni caso garantito ai cittadini nei rapporti con le istituzioni. Inoltre, tali enti territoriali avrebbero potuto rivolgersi alle autorità centrali ed agli altri enti territoriali utilizzando la lingua della minoranza nazionale. Secondo quanto previsto dall'art. 23 i cittadini di nazionalità tedesca, russa e svedese avrebbero in ogni caso goduto del diritto di utilizzare la propria lingua nelle comunicazioni per iscritto con le istituzioni dello Stato centrale. Mentre il diritto ad utilizzare la propria lingua nelle corti e negli organi dell'autogoverno territoriale sarebbe stato definito per legge. Nel 1925 venne approvata la legge sull'autonomia culturale delle minoranze nazionali, la quale consentiva alle minoranze composte da almeno 3000 individui di

²⁶ A. ROSHWALD, *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires: Central Europe, the Middle East and Russia, 1914-23*, London-New York, 2000, p. 164.

²⁷ P. TERRUZZI, *La Grande Romania*, Milano, 1931; A. BASCIANI, *La difficile unione: la Bessarabia e la Grande Romania, 1918-1940*, Roma, 2007.

²⁸ I. LIVEZEANU, *Cultural Politics in Greater Romania: Regionalism, Nation Building and Ethnic Struggle, 1918-1930*, New York, 1995.

²⁹ G. DRAGOMAN – B. GHEORGHITĂ, *Regional Design, Local Autonomy, and Ethnic Struggle: Romania's Syncopated Regionalisation*, in *Europe-Asia Studies*, n. 2/2016, pp. 270-290.

³⁰ E. ILLYÉS, *National Minorities in Romania: change in Transylvania*, Boulder, 1982; P. BERTEANU, *Romanian nationalism and political communication: Greater Romania Party (Partidul România Mare), a case-study*, in J. HROCH – D. HOLLAN – G.F. MCLEAN (eds.), *National, Cultural, and Ethnic Identities: Harmony Beyond Conflict*, Cardinal Station, 1998.

istituire un ente di autogoverno nazionale-culturale³¹. Si trattava di una delle leggi più avanzate dell'epoca in materia di tutela delle minoranze nazionali. Gli organi dell'autogoverno nazionale-culturale erano il consiglio culturale e il governo culturale (ovvero l'organo esecutivo e di rappresentanza del gruppo nazionale), i quali erano incaricati della gestione e supervisione delle attività in materia di istruzione, cultura, sport e gioventù. Tuttavia, tale legge contribuiva a rafforzare l'idea che la tutela delle minoranze nazionali fosse un diritto proprio dell'individuo e non legato al territorio³². I cittadini erano dunque tenuti a dichiarare la propria identità nazionale e a registrarsi al relativo consiglio. Sia la minoranza tedesca che quella ebraica, che si concentravano principalmente nelle città, poterono così beneficiare delle particolari forme di tutela previste dalla legge sull'autonomia culturale³³. La minoranza russa, che si concentrava principalmente in aree rurali, invece, eleggeva direttamente i propri rappresentanti nei consigli distrettuali nei quali i russi rappresentavano la maggioranza della popolazione.

In Lettonia, nonostante non fosse prevista una specifica disciplina per la tutela delle minoranze nazionali, la minoranza tedesca godeva in materia di istruzione di forme di autonomia simili a quelle dell'Estonia³⁴.

In Lituania, invece, il regime autoritario di Antanas Smetona e la complessa situazione con la Polonia non crearono un terreno fertile per la tutela delle minoranze³⁵.

Per effetto del Secondo Arbitrato di Vienna del 30 agosto 1940 la Romania fu costretta a cedere la Transilvania settentrionale, una regione abitata da una popolazione a maggioranza ungherese, all'Ungheria. Sebbene al termine del secondo conflitto mondiale i confini prebellici vennero ripristinati dal Trattato di Parigi del 1947, il ricordo dei trasferimenti forzati e delle violenze subite dalla popolazione ha irreparabilmente minato le relazioni tra i due paesi, consolidando un forte sospetto reciproco – di secessione, da parte della Romania e di assimilazione, da parte dell'Ungheria – con riferimento alla regione della Transilvania, fino ad oggi³⁶.

³¹ Sulla base dei dati del censimento del 1934, in Estonia vivevano circa 1,1 milioni di persone, delle quali l'88,2% era di nazionalità estone, l'8,5% di nazionalità russa, l'1,5 di nazionalità tedesca e lo 0,4% di nazionalità ebraica.

³² A. KASEKAMP, *A History of the Baltic States*, London, 2018, pp. 107 ss.

³³ *Cultural autonomy of national minorities and cultural self-government in the Republic of Estonia*, in www.estonica.org/en/Cultural_autonomy_of_national_minorities_and_cultural_self-government_in_the_Republic_of_Estonia.

³⁴ Sulla base dei dati del censimento del 1935, la popolazione lituana (1,9 milioni di persone) si componeva per il 75,5% di lituani, il 10,6% di russi, 3,2% di tedeschi, il 4,8% di ebrei e il 2,5% di polacchi. A. KASEKAMP, *A History of the Baltic States*, cit., p. 106.

³⁵ Nel 1923 la popolazione della Lituania (2 milioni di persone) si componeva per l'83,9% di lituani, il 7,6% di ebrei, il 3,2% di polacchi, il 2,7% di russi e l'1,4% di tedeschi. A. KASEKAMP, *A History of the Baltic States*, cit., p. 106.

³⁶ G. DRAGOMAN – B. GHEORGHITĂ, *Regional Design, Local Autonomy, and Ethnic Struggle*, cit., p. 273.

Al termine del secondo conflitto mondiale, la questione delle minoranze nazionali trovò drammaticamente soluzione in Polonia – oltre che per effetto delle politiche genocidarie intraprese dalla Germania nazista – attraverso il processo di trasferimento forzato della popolazione.

Analogamente, a seguito della ricostituzione della Repubblica cecoslovacca al termine della seconda guerra mondiale – sulla base di quanto stabilito alla Conferenza di Potsdam – si procedette all’espulsione dei tedeschi dalle terre ceche. Venne inoltre raggiunto un accordo tra la Slovacchia e l’Ungheria sullo scambio di popolazione tra i due paesi. Tuttavia, se il rimpatrio degli slovacchi dall’Ungheria poté considerarsi come un processo volontario, nel caso della minoranza ungherese in Slovacchia si trattava di un vero e proprio trasferimento forzato³⁷. Per effetto dei c.d. decreti Beneš³⁸ i tedeschi e gli ungheresi accusati di avere collaborato con il regime nazista vennero privati dei diritti di proprietà³⁹ e dei più basilari diritti civili, ed in particolare della cittadinanza cecoslovacca⁴⁰. Gli ungheresi in Slovacchia vennero inoltre assoggettati ad un intenso processo di “slovacchizzazione”.

4. Il periodo socialista

L’avvento dello Stato socialista portò al superamento dell’organizzazione del territorio su più livelli, che venne sostituita dalla dicotomia tra organi del potere statale centrali e locali (i consigli popolari), da un lato, e gli organi dell’amministrazione statale centrali e locali (i comitati esecutivi), dall’altro. Il nuovo sistema si basava sui principi del «centralismo democratico» e della «doppia dipendenza» per cui gli organi dipendevano orizzontalmente da chi li aveva eletti e verticalmente dagli organi superiori della stessa categoria. Di fatto, però, gli organi del potere statale ricadevano sotto il rigido controllo del partito comunista e l’organizzazione del partito «doppiava» quella statale ad ogni livello⁴¹. Il livello intermedio rappresentava quello più importante, poiché assicurava la trasmissione dei comandi centrali a livello locale. La forma di Stato socialista si presentava come un modello sostanzialmente unitario, con talune varianti connesse alle tradizioni costituzionali dei diversi paesi del blocco socialista, ai margini del quale si poneva la RSF di Jugoslavia⁴².

³⁷ I. GYURCSIK – J. SATTERWHITE, *The Hungarians in Slovakia*, in *Nationalities Papers*, n. 3/24, 1996, pp. 509-524; M. MANDELBAUM, *The New European Diasporas: National Minorities and Conflict in Eastern Europe*, New York, 2000; A.J. RIEBER, *Forced Migration in Central and Eastern Europe, 1939-1950*, London-New York, 2000.

³⁸ Decreto n. 5/1945, n. 12/1945, n. 108/1945 e decreto costituzionale n. 33/1945.

³⁹ Decreto n. 12/1945 sulla confisca e riassegnazione delle proprietà agricole dei tedeschi e degli ungheresi traditori e nemici della nazione ceca e slovacca e decreto n. 108/1945 sulla confisca dei beni del nemico e sul Fondo di recupero nazionale.

⁴⁰ Decreto del Presidente n. 33/1945 sulla modifica della cittadinanza cecoslovacca delle persone di nazionalità tedesca e ungherese.

⁴¹ M. GANINO, *Democrazia e diritti umani*, cit., pp. 124, 144.

⁴² M. GANINO, *Democrazia e diritti umani*, op.cit., p. 121.

In una prima fase transitoria (1945-1948) nei paesi dell'Europa centro-orientale continuarono ad essere presenti una serie di elementi della precedente forma di Stato. Nella Repubblica cecoslovacca, fino alla riforma del 1949, venne reintrodotta la struttura territoriale prevista dalla legge del 1927. Nessuna menzione all'organizzazione territoriale veniva fatta né nella "Piccola Costituzione" polacca del 1947 né nella prima Costituzione provvisoria ungherese (Legge I del 1946).

Nella seconda fase, detta «di stretta imitazione staliniana» (1948-1954), vennero introdotte significative modifiche alla struttura territoriale dei paesi del blocco socialista. In particolare, la Costituzione rumena del 1952⁴³, ispirata alla Costituzione stalinista del 1936⁴⁴, introduceva una nuova struttura territoriale dello Stato su tre livelli – ovvero comuni/città, distretti e regioni⁴⁵ – ed istituiva la regione autonoma ungherese⁴⁶ dotata di un proprio consiglio popolare elettivo e di un comitato esecutivo (artt. 57-58)⁴⁷.

In Ungheria, secondo quanto previsto dalla Costituzione del 1949, all'art. 29, la struttura territoriale della Repubblica popolare si articolava in comuni/città, distretti e dipartimenti. Le città più grandi erano inoltre divise in distretti cittadini. Tale struttura territoriale si sostituiva alla precedente organizzata su due livelli, ovvero comuni/città e dipartimenti.

In Bulgaria, la Costituzione del 1947 prevedeva una struttura territoriale articolata in comuni e distretti. Unità amministrative più ampie avrebbero potuto essere create per legge (art. 47): tale facoltà venne esercitata quasi subito con la legge del 17 settembre 1949, che istituiva 14 dipartimenti (ciascuno dei quali formato da 6/7 distretti) e reintroduceva un'organizzazione territoriale su tre livelli⁴⁸.

In Cecoslovacchia, la Costituzione del 1948, all'art. 123, introduceva una struttura territoriale su tre livelli, ovvero regioni, distretti e comuni. Vennero istituite 19 regioni, di cui 13 ceche e 6 slovacche – di dimensioni minori rispetto alle precedenti – ed alla capitale Praga venne attribuito uno *status* speciale (art. 129, Cost.).

In Polonia, la Costituzione del 1952 introdusse un'organizzazione territoriale articolata in comuni rurali/città, distretti cittadini/distretti e voivodati (art. 34).

⁴³ In www.constitutia.ro/const1952.htm.

⁴⁴ M. GANINO, *L'amministrazione locale nella Repubblica socialista di Romania*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *L'amministrazione locale in Europa*, Milano, 1982, p. 21.

⁴⁵ Che si sostituiva alla struttura territoriale su tre livelli prevista dalla Costituzione del 1948 (art. 75), ovvero comuni/circoscrizioni, contee e regioni. In www.constitutia.ro/const1948.htm.

⁴⁶ Composta da tre contee: Harghita, Covasna e Mureș.

⁴⁷ Il numero delle regioni è stato progressivamente ridotto, dalle 28 regioni istituite nel 1950, a 18 regioni nel 1952 fino a 16 regioni nel 1960. E.S. TANASESCU, *Les réformes territoriales en Roumanie*, cit., p. 1.

⁴⁸ Gli organi del potere statale nei comuni e nei dipartimenti erano i consigli popolari comunali e dipartimentali, eletti dalla popolazione per tre anni (art. 48). Gli organi esecutivo-amministrativi dei consigli popolari erano i comitati esecutivi comunali e dipartimentali (art. 51), i quali erano subordinati ai consigli popolari che li avevano eletti ed agli organi superiori dell'amministrazione statale (art. 54).

In Estonia, nel 1950 la tradizionale struttura territoriale su due livelli, ovvero contee e villaggi, venne riformata. Le 13 contee nelle quali era diviso il territorio vennero sostituite da 39 distretti. Nel 1952 venne introdotto un terzo livello territoriale, attraverso l'istituzione di 3 dipartimenti che vennero però soppressi l'anno successivo⁴⁹.

Infine, la terza fase, detta «di avviamento a particolari socialismi nazionali» (dal 1955-56 in avanti) – sebbene generalmente orientata ad introdurre soluzioni più vicine alle tradizioni storico-istituzionali dei diversi paesi – portò ad un'ulteriore centralizzazione della struttura territoriale dei paesi dell'Europa centro-orientale.

In Polonia, ad esempio, con la riforma amministrativa del 1975 e gli emendamenti alla Costituzione approvati nel 1976, la struttura territoriale su tre livelli (comuni, distretti e voivodati) venne sostituita da un'organizzazione territoriale basata su due livelli (comuni e voivodati). Vennero così soppressi i distretti, il numero dei voivodati venne significativamente aumentato (da 17 a 49) e le loro competenze risultarono fortemente ridimensionate.

Per quanto concerne la Cecoslovacchia, la Costituzione del 1960 non apportava modifiche all'organizzazione territoriale del paese. Solo con la legge costituzionale 77/1968 e la legge costituzionale 143/1968, la Repubblica socialista cecoslovacca divenne uno Stato federale, formato da due entità, ovvero la RS ceca e la RS slovacca. Le Repubbliche federate conservarono una struttura territoriale su tre livelli, ovvero regioni, distretti e comuni. Con la legge 125/1970 – adottata a seguito dell'occupazione delle truppe sovietiche e dell'avvio del processo di “normalizzazione” – tuttavia, l'intera concezione statutaria della Federazione cecoslovacca risultò deformata⁵⁰. Veniva introdotto un federalismo “fittizio”, di tipo socialista, fondato sul principio della centralizzazione del potere, sotto il controllo del Partito comunista e che escludeva qualsiasi forma di autonomia.

In Romania con la Costituzione del 1965 veniva reintrodotta una struttura territoriale su due livelli, ovvero città e comuni quali unità amministrative di base e le contee quali unità amministrative intermedie⁵¹, che si sostituiva a quella su tre livelli prevista dalla Costituzione del 1948 e del 1950. Venne inoltre eliminata qualsiasi forma di autonomia in favore della regione autonoma della Transilvania e

⁴⁹ In www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80-00809A000700070435-0.pdf.

⁵⁰ A. DI GREGORIO, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia: aspetti politico-costituzionali*, in A. DI GREGORIO, A. VITALE (a cura di), cit., p. 118.

⁵¹ La Costituzione del 1965 ha trovato attuazione con la legge n. 2 del 16 febbraio 1968 “Sull'organizzazione amministrativa del territorio della Repubblica socialista della Romania” – ancora oggi in vigore, anche se più volte emendata nel corso degli anni. La legge del 2 febbraio del 1968, composta da soli 10 articoli, prevedeva che il territorio della Romania fosse diviso in 39 contee. In www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=9327.

parallelamente il numero degli abitanti ungheresi della regione iniziò a diminuire per effetto di politiche di trasferimento forzato⁵².

In Bulgaria, una serie di riforme approvate a partire dal 1959 portarono all'introduzione di un'organizzazione territoriale su due livelli. Vennero inizialmente ampliate le dimensioni dei comuni, e ridotte quelle dei dipartimenti. Infine, con la legge costituzionale del 7 novembre 1961 "Sulla revisione degli artt. 18, 19 e 47 della Costituzione" venivano eliminati i distretti. La Costituzione del 9 maggio 1971, approvata con referendum il 16 maggio dello stesso anno, si poneva sostanzialmente in continuità con la Costituzione precedente. La struttura territoriale rimaneva organizzata su due livelli, i comuni e i dipartimenti (art. 109). I 28 distretti istituiti con le riforme del 1959 vennero riorganizzati nel 1987 in 9 regioni. Le modifiche introdotte alla struttura territoriale della fine degli anni ottanta erano parte di un più ampio processo di riforma del paese. La soppressione dei dipartimenti, in particolare, era finalizzata ad eliminare la complessa ed inefficiente burocrazia che operava a tale livello e rafforzare l'autogoverno popolare, sia a livello regionale che comunale.

5. L'avvio dei processi di transizione e l'introduzione di forme di decentramento locale

Tra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta i paesi dell'Europa centro-orientale sono stati interessati da profonde trasformazioni della propria organizzazione politica, economica e sociale. L'instaurazione di nuovi ordinamenti costituzionali ha sancito il passaggio da una forma di Stato socialista a regime comunista ad una democrazia pluralista⁵³.

Nell'ambito di tali processi, la reintroduzione di forme di autogoverno locale ha assunto un ruolo di primaria importanza ed ha portato ad un rafforzamento a livello comunale. Il livello intermedio è risultato invece fortemente indebolito a causa del ruolo chiave assunto nel periodo socialista, nell'assicurare il controllo del territorio da parte del potere centrale, da cui si era fermamente intenzionati a prendere le distanze. Il livello intermedio è stato in taluni casi soppresso (Slovacchia), in altri è divenuto una circoscrizione amministrativa dello Stato (in Bulgaria, Estonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca) o le sue attribuzioni sono state limitate (Ungheria). Parallelamente si è assistito ad un trasferimento di funzioni ad organi deconcentrati dello Stato o a servizi alle dirette dipendenze dei Ministeri. Nella fase di transizione, solo in Romania e Lettonia il livello intermedio conservato il proprio ruolo⁵⁴.

⁵² C. VERDERY, *National Ideology under Socialism: Identity and cultural Politics in Ceausescu's Romania*, Berkley, 1995.

⁵³ M. GANINO, *Democrazia e diritti umani*, cit., p. 113.

⁵⁴ G. MARCOU, *L'adaptation des structures territoriales*, cit., p. 142.

I testi costituzionali adottati a seguito del crollo dei regimi comunisti hanno ampiamente recepito i principi del costituzionalismo occidentale⁵⁵, tra i quali in particolare quello dell'autonomia locale. L'autogoverno territoriale viene costituzionalizzato tra i principi fondamentali nella Costituzione polacca (art. 16), slovena (art. 9), ceca (art. 6) e bulgara (art. 2), mentre ha trovato posto nella parte dedicata all'organizzazione territoriale dello Stato nella Costituzione romena (artt. 119-122), bulgara (artt. 135-146), estone (artt. 154-160), slovacca (art. 64-71), ungherese (art. 42), polacca (artt. 163 e ss.), croata (art. 128)⁵⁶.

L'adesione al Consiglio d'Europa e la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985 da parte dei paesi dell'Europa centro-orientale⁵⁷ hanno esercitato un'influenza determinante nell'ambito delle riforme territoriali dello Stato, anche nella prospettiva dell'ingresso nell'Unione europea. Divenendo membri del Consiglio d'Europa tali paesi hanno dimostrato l'accettazione dei valori sui quali si fonda l'Unione europea ed allo stesso tempo hanno beneficiato dell'assistenza del COE nel dare attuazione alla Carta europea dell'autonomia locale, la quale ha rappresentato un modello nell'elaborazione delle riforme⁵⁸.

Il processo che ha portato all'introduzione di forme di decentramento territoriale nei paesi dell'Europa centro-orientale si è sviluppato all'interno di ordinamenti fortemente centralizzati che ereditavano dal periodo socialista una struttura "monolitica" dello Stato, dalla quale erano fermamente orientati a prendere le distanze. Tuttavia, la forma di Stato socialista costituisce solo una delle fasi dell'evoluzione costituzionale di questi paesi, i quali hanno guardato alle proprie tradizioni costituzionali nell'ambito dei processi di transizione che hanno seguito il crollo dei regimi comunisti. Tali processi hanno costituito una sorta di «ritorno all'Europa⁵⁹», attraverso il recupero di modelli giuridici «originari⁶⁰». Le costituzioni adottate nel periodo interbellico, in particolare, hanno esercitato una profonda influenza sulle costituzioni adottate a seguito del crollo dei regimi comunisti.

Il decentramento territoriale è divenuto un obiettivo prioritario nel processo di transizione, in paesi nei quali non vi erano consolidate tradizioni in materia di autonomia⁶¹. In Polonia e Cecoslovacchia l'introduzione di forme di autogoverno locale, a livello comunale, ha addirittura preceduto l'adozione di

⁵⁵ M. GANINO, *Democrazia e diritti umani*, cit., p. 129.

⁵⁶ M. GANINO, *Democrazia e diritti umani*, cit., p. 142.

⁵⁷ In www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=SvWoCI6A.

⁵⁸ G. MARCOU, *L'adaptation des structures territoriales*, cit., p. 132.

⁵⁹ A. RINELLA, *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e «Circolazione» del modello francese in Europa centro orientale*, Torino, 1997, p. 257.

⁶⁰ R. SCARCIGLIA, *La forma di governo locale e la circolazione dei modelli nell'Europa centro-orientale*, in R. SCARCIGLIA – M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste, 2001, p. 143.

⁶¹ G. MARCOU, *L'adaptation des structures territoriales*, cit., p. 131.

nuovi testi costituzionali, mentre Estonia, Lettonia, Lituania, Romania e Croazia la reintroduzione di forme di autogoverno locale ha seguito l'adozione di una nuova Costituzione. In una fase iniziale, nella maggior parte dei paesi dell'Europa centro-orientale⁶² si è optato per una forma di governo locale di tipo parlamentare, nella quale era prevista l'elezione diretta dei consigli comunali e l'elezione indiretta del sindaco e della giunta. Successivamente si è proceduto con l'introduzione di forme di razionalizzazione dei rapporti tra sindaco/giunta e consiglio, tra le quali l'elezione diretta del sindaco ed il rafforzamento degli esecutivi⁶³.

In Polonia una prima riforma dell'autogoverno territoriale venne introdotta con la legge dell'8 marzo 1990⁶⁴, alla quale seguirono le elezioni comunali il 27 maggio del 1990, che furono anche le prime elezioni libere della Polonia post-comunista⁶⁵. La legge dell'8 marzo 1990 prevedeva un sistema elettorale diversificato: i membri del consiglio comunale nei comuni con meno di 40.000 abitanti sarebbero stati eletti con sistema maggioritario, mentre nei comuni con più di 40.000 abitanti con sistema proporzionale. Con l'elezione dei sindaci da parte dei consigli ebbe inizio una fase turbolenta, segnata dai continui conflitti tra i vertici degli esecutivi e i presidenti delle assemblee. Solo attraverso una serie di riforme, approvate tra il 1992 e il 1995, si pose rimedio alla situazione, rafforzando gli esecutivi a scapito delle assemblee.

In Cecoslovacchia, a seguito della rivoluzione di velluto, i Comitati nazionali cessarono di funzionare e parallelamente vennero istituiti i comuni quali organi dell'autogoverno locale, dotati di personalità giuridica e del diritto di possedere dei beni propri⁶⁶. A livello distrettuale vennero istituiti gli "uffici distrettuali"⁶⁷ quali organi decentrati dell'amministrazione dello Stato, mentre quelle che erano state le competenze dei Comitati nazionali a livello regionale vennero ripartite tra i comuni e gli uffici distrettuali⁶⁸.

In Croazia, Slovenia, Romania, Estonia, Lettonia e Lituania l'introduzione di forme di decentramento territoriale ha fatto seguito all'approvazione di un nuovo testo costituzionale. In Croazia la Costituzione

⁶² In Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Croazia, Lituania ed Estonia.

⁶³ R. SCARCIGLIA, *La forma di governo locale*, cit., pp. 140 ss.

⁶⁴ Legge dell'8 marzo 1990 "Sull'autogoverno territoriale", in <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1990/s/16/95>.

⁶⁵ A. PTAK, *Territorial Self-government during Poland's Transformation – The significance evolution and conclusions of the lege ferenda*, in *Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, n. 12/2010, pp. 311-321; G. GORZALEK, *Regional and local potential for transformation in Poland*, in *Regional and Local Studies*, Warsaw, n. 14/1998.

⁶⁶ Legge "Sui comuni", n. 367/1990; legge "Sulle elezioni dei consigli rappresentativi dei comuni" n. 368/1990. K. DAVEY, *The Czech and Slovak Republics*, in A. COULSON (ed.), *Local Government in Eastern Europe. Establishing democracy at the Grassroots*, Aldershot, 1995, p. 42.

⁶⁷ Legge "Sugli uffici distrettuali" 425/1990.

⁶⁸ C. FILIPPINI, *Dopo lo scioglimento: la riproposizione del problema della cessione delle competenze statali tra partecipazione all'Unione europea e regionalizzazione interna*, in A. DI GREGORIO – A. VITALE (a cura di), cit., pp. 145-148.

del 1990 (artt. 128-131) – sia nella versione originale⁶⁹, che in quella attualmente in vigore⁷⁰ – prevede un’organizzazione territoriale particolarmente accentrata ed articolata su due livelli, ovvero municipalità/distretti/città (definite come “autogoverno locale”) e contee, che sono sia enti dell’amministrazione locale che di autogoverno (art. 131). La Costituzione, nella sua versione originale istituiva un Parlamento bicamerale, formato da una Camera dei rappresentanti e da una Camera delle contee, quale organo consultivo e di riflessione (art. 70). In ogni contea venivano eletti tre rappresentanti alla Camera delle contee, per un mandato di quattro anni. Inoltre, il Presidente della Repubblica nominava cinque rappresentanti onorari e diveniva a sua volta membro della Camera delle contee a vita al termine del proprio mandato (art. 71). La revisione costituzionale del 28 marzo 2001 ha abrogato tali disposizioni ed introdotto un Parlamento monocamerale.

In Estonia, il 1° gennaio 1990, venivano reintrodotte le contee quali unità amministrativo-territoriali, i cui confini corrispondevano a quelli delle regioni del periodo sovietico. La Costituzione del 28 giugno 1992, sia nella sua versione originale che in quella attualmente in vigore (art. 2)⁷¹, definisce lo Stato estone come “politicamente unitario” e rimanda alla legge ordinaria la definizione dell’organizzazione del territorio in unità amministrative. L’art. 155 elenca tra le unità di governo locale solo le municipalità rurali e le città e stabilisce che ulteriori unità di governo locale possono essere costituite per legge (art. 155)⁷². Tali disposizioni hanno trovato attuazione attraverso la legge “Sull’organizzazione del governo locale” del 2 giugno 1993⁷³ e con la legge “Sulla divisione amministrativa del territorio dell’Estonia” del 22 febbraio 1995⁷⁴. È stata così reintrodotta la struttura territoriale su due livelli – ovvero contee e municipalità rurali/città – che ha storicamente caratterizzato le terre estoni. Tuttavia, solo municipalità rurali e città rappresentano unità di autogoverno locale, mentre le contee sono organi deconcentrati della pubblica amministrazione, nelle quali hanno sede agenzie governative ed al cui vertice si pone un governatore nominato dall’esecutivo (art. 2, comma 2). Diverse proposte sono state formulate in merito alla possibilità di reintrodurre le contee quali entità dell’autogoverno territoriale, ma non hanno ad oggi trovato attuazione⁷⁵. La struttura territoriale dell’Estonia è stata infine oggetto di un’ampia riforma nel

⁶⁹ Versione originale. In www.servat.unibe.ch/icl/hr01000_.html.

⁷⁰ Versione consolidata. In www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf.

⁷¹ In www.servat.unibe.ch/icl/en00000_.html.

⁷² Sulla base di quanto stabilito nella Costituzione, nella sua versione originaria, le unità di governo locale erano dotate di consigli eletti per un mandato di tre anni (art. 156, comma 1). Nella versione attualmente in vigore i consigli locali sono eletti per un mandato di quattro anni.

⁷³ In www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide.

⁷⁴ In www.riigiteataja.ee/en/eli/518112013003/consolide.

⁷⁵ *Estonia. Division of Powers*, in <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Estonia/Pages/default.aspx>.

2017, che ha modificato solo i confini di contee e municipalità: il numero delle municipalità è risultato drasticamente ridotto (da 213 a 79), mentre sono state mantenute 15 contee.

Analogamente la Costituzione della Lituania del 25 ottobre 1992 (art. 11) rimanda alla legge la definizione delle unità amministrative nelle quali si divide il territorio, alle quali – sulla base di quanto previsto dal capitolo X (“Sul governo locale e l’amministrazione”) – viene assicurato il diritto all’autogoverno. Con la legge “Sull’autogoverno locale⁷⁶” del 7 luglio 1994 veniva inizialmente introdotta l’elezione diretta dei consiglieri municipali e quella indiretta del sindaco, per un mandato di due anni (successivamente estesa a quattro anni⁷⁷). Come nel caso dell’Estonia, anche la Lituania, con la legge “Sulle unità amministrativo-territoriali della repubblica di Lituania e sui loro confini⁷⁸” del 19 luglio 1994, introduceva una struttura territoriale su due livelli (ispirata a quella del periodo interbellico), ovvero le contee e le municipalità (art. 1, comma 3)⁷⁹. Solo le municipalità però potevano considerarsi enti dell’autogoverno territoriale (art. 2, comma 1), mentre le contee erano poste sotto il controllo di un governatore nominato dall’esecutivo. Con la riforma del 1° luglio 2010, infine, le contee sono state abolite e le loro competenze sono state in parte ricentralizzate, ed in parte attribuite agli organi dell’autogoverno locale⁸⁰.

In Lettonia il 21 agosto 1991 veniva reintrodotta la Costituzione del 1922, la quale prevedeva che il «governo locale» fosse eletto dai cittadini lettoni (art. 101)⁸¹. Si stabiliva così che l’autogoverno territoriale si sarebbe dotato di organi elettivi. Inoltre, il diritto all’elettorato attivo e passivo per i consigli locali veniva riservato ai soli cittadini lettoni – e successivamente esteso ai cittadini dell’Unione europea che risiedono permanentemente sul territorio della Lettonia, con la revisione costituzionale del 30 aprile 2002 – escludendo i membri della minoranza russofona che non avevano ottenuto la naturalizzazione. La legge “Sul governo locale” del 1994⁸² introduceva un’organizzazione territoriale articolata su due livelli di «municipalità» (successivamente modificata nel 2009). I distretti e le città repubblicane⁸³ venivano definiti come primo livello di municipalità, e città/comuni rurali/villaggi⁸⁴ il secondo livello.

⁷⁶ In <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c18a8ae0f55e11e3b62ec716086f051f?jfwid=5sjolgbam>.

⁷⁷ R. SCARCIGLIA, *La forma di governo locale*, cit., p. 142.

⁷⁸ In <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.24729?jfwid=96t6tcwym>.

⁷⁹ Il territorio della Lituania veniva diviso in 10 contee e 60 municipalità.

⁸⁰ *Lithuania. Division of powers*, in <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Lithuania/Pages/default.aspx>.

⁸¹ In www.servat.unibe.ch/icl/lg00000_.html.

⁸² Cui hanno fatto seguito la legge del 1995 “Sul bilancio dell’autogoverno” e la legge del 1998 “Sulla perequazione delle risorse dell’autogoverno”. *Latvia. Unitary country*, in www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Latvia.pdf.

⁸³ Sulla base di quanto previsto dalla legge del 1994 “Sul governo locale”, il territorio della Lettonia era diviso in 26 distretti e 7 città repubblicane.

⁸⁴ Ovvero 77 città, 10 agglomerati urbani e 24 comuni rurali.

In Romania, il 21 novembre 1991 è stata adottata la nuova Costituzione, ancora oggi in vigore, la quale – in continuità con il testo precedente – prevede che il territorio della Repubblica sia diviso amministrativamente in contee e città/comuni (art. 3, comma 3)⁸⁵. La Costituzione, all'art. 1 definisce la Romania come uno Stato «unitario ed indivisibile». Il territorio è organizzato in unità amministrativo-territoriali, le quali sono dotate di personalità giuridica e di competenze distinte rispetto a quelle dello Stato centrale⁸⁶. Secondo quanto previsto dall'art. 120 «la pubblica amministrazione nelle unità amministrativo-territoriali si basa sui principi del decentramento, dell'autonomia e della deconcentrazione dei servizi pubblici». I consigli cittadini/comunali ed i sindaci sono definiti come organi amministrativi autonomi che gestiscono gli affari pubblici della rispettiva unità amministrativo-territoriale (art. 121), mentre i consigli di contea svolgono funzioni di coordinamento dei consigli comunali e cittadini per assicurare i servizi pubblici a livello di contea (art. 122). La Romania adotta un sistema duale dell'amministrazione territoriale nel quale accanto agli enti territoriali autonomi si colloca la figura del prefetto, nominato dal Governo in ogni contea e nella municipalità di Bucarest (art. 123, comma 1). Il prefetto rappresenta il Governo nel territorio della contea e ed è posto al vertice organi deconcentrati dell'amministrazione dello Stato (art. 123, comma 2). Non è previsto alcun rapporto gerarchico tra il prefetto e gli organi dell'autogoverno territoriale (art. 123, comma 3).

In Ungheria, la flessibilità della Costituzione socialista ha consentito di completare con successo il processo di transizione attraverso una serie di emendamenti alla Costituzione, senza la necessità di adottare un nuovo testo⁸⁷ (fino al 2011, anno in cui è stata approvata la nuova Legge fondamentale). L'organizzazione territoriale della Repubblica ungherese è stata riformata – nella fase di transizione – attraverso l'approvazione di un nuovo titolo IX della Costituzione, dedicato agli enti territoriali, e dalle leggi di attuazione XLV del 1990 “Sugli enti locali” e XLIV del 1990 “Sull'elezione dei sindaci e dei rappresentanti degli enti locali”. In particolare, il titolo IX reintroduceva una struttura territoriale su due livelli di autogoverno territoriale, ovvero i comuni e i dipartimenti. Le ampie forme di autonomia riconosciute in capo al governo locale dalla Costituzione e dalle leggi di attuazione sono però risultate nella pratica fortemente limitate dalla scarsa autonomia finanziaria di cui godevano tali enti⁸⁸.

⁸⁵ La legge di revisione costituzionale del 29 ottobre 2003 n. 409/2003 ha emendato profondamente il testo della Costituzione, soprattutto sotto un profilo quantitativo, senza tuttavia modificarne le caratteristiche di fondo, soprattutto per quanto concerne la struttura territoriale su due livelli che ha storicamente caratterizzato la Romania.

⁸⁶ E.S. TANASESCU, *Les réformes territoriales en Roumanie*, cit., p. 6.

⁸⁷ M. GANINO, *Quattro «Stati ex-socialisti» dell'Europa orientale*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA – M. GANINO (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee. Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Milano, 1996, p. 386.

⁸⁸ M. DICOSOLA, *Transizione democratica*, cit., p. 629.

6. Decentramento territoriale e tutela delle minoranze nel processo di consolidamento democratico

Come ricordato nei precedenti paragrafi, per effetto di due conflitti mondiali all'interno dei nuovi Stati sono stati inglobati consistenti gruppi etnico-linguistici alloglotti. Il crollo dei regimi comunisti ha segnato il riaccendersi di tensioni sopite per anni e contrasti mai del tutto risolti e, in maniera del tutto analoga al periodo interbellico, anche in questa fase la presenza di minoranze nazionali ha esercitato una profonda influenza sui processi di riforma della struttura territoriale dei relativi paesi. La disgregazione della RSF di Jugoslavia ed il crollo dell'Unione sovietica hanno costituito un ulteriore freno all'introduzione di forme di decentramento territoriale ed hanno fatto propendere per soluzioni che non costituissero una minaccia per l'unità dello Stato.

Occorre operare una distinzione tra i paesi nei quali le minoranze nazionali costituiscono un gruppo numericamente rilevante e concentrato territorialmente (Slovacchia, Romania, Bulgaria), paesi nei quali le minoranze costituiscono un gruppo numericamente rilevante ma sono distribuite sul territorio (Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria) ed infine i paesi più omogenei dal punto di vista etnico-nazionale (Polonia, Repubblica ceca, Slovenia e Croazia).

In quei paesi nei quali le minoranze nazionali costituiscono un gruppo numericamente rilevante e concentrato territorialmente in un'unica regione si è esclusa la possibilità di riconoscere forme di autonomia ad "enti territoriali fondati su un'identità etnica", ovvero di istituire regioni corrispondenti ai territori abitati da minoranze nazionali⁸⁹. La concessione di forme di autonomia a quel livello avrebbe tuttavia potuto rappresentare una soluzione alla complessità etnica che storicamente caratterizza i paesi dell'area.

Nei paesi nei quali le minoranze nazionali non sono concentrate sul territorio o non costituiscono gruppi numericamente rilevanti, invece, la presenza di minoranze non ha esercitato una particolare influenza sulla riorganizzazione della struttura territoriale dello Stato, nel contesto dei processi di transizione democratica. La tutela delle minoranze nazionali è assicurata attraverso il riconoscimento di diritti individuali e diritti collettivi, tra i quali il diritto di istituire organi di autogoverno "non territoriale" della minoranza, e garantendo la partecipazione delle minoranze all'autogoverno locale, attraverso l'elezione dei propri rappresentanti.

⁸⁹ P. NIKOLOVA – M. TCHIMICHKIAN, *Régionalisation et politique régionale en Bulgarie: évaluer le rôle de l'Union européenne*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n. 3/2008, pp. 86.

In Slovacchia, la presenza della minoranza ungherese (che costituisce circa l'8,5% della popolazione⁹⁰) si considera tra i fattori che più hanno frenato lo sviluppo di un processo di decentramento regionale⁹¹. Nel dibattito che ha preceduto l'istituzione delle regioni nel 2001, l'ipotesi di introdurre una regione in Slovacchia meridionale che corrispondesse all'area abitata dalla minoranza ungherese è stata infatti presa in considerazione, ma scartata nel timore di rivendicazioni separatiste. Per scongiurare tale rischio, le aree abitate dalla minoranza ungherese sono state divise tra quattro regioni⁹². Difficoltà analoghe non sono invece emerse con riferimento alla minoranza rom, che rappresenta la seconda minoranza etnica della Slovacchia per dimensione. La popolazione rom infatti non si concentra territorialmente in un'unica regione, ma è distribuita in tutta la parte orientale del paese⁹³.

Considerazioni del tutto simili sono emerse in Romania in relazione alla minoranza ungherese, nell'ambito del processo di regionalizzazione del paese di cui ancora oggi si discute, per quanto concerne la possibilità di istituire una regione nella quale gli ungheresi⁹⁴ costituiscano la maggioranza della popolazione (corrispondente alle contee di Harghita, Covasna e Mureş, nella Transilvania orientale). Il timore di rivendicazioni separatiste tuttavia costituisce un freno alla possibilità di procedere in tale direzione⁹⁵.

In Bulgaria la minoranza turca rappresenta circa l'8% della popolazione e si concentra principalmente nella parte meridionale del paese, nella provincia di Kardzhali, e nella parte settentrionale, nelle province di Shumen, Silistra, Razgrad e Targovishte⁹⁶. La Costituzione vieta esplicitamente sia la creazione di «formazioni territoriali autonome» (art. 2, comma 1), ovvero di enti territoriali su base etnica, che la

⁹⁰ B. BALOGOVÁ, *Census: Fewer Hungarians, Catholics – and Slovaks*, in *The Slovak Spectator*, 5-3-2012.

⁹¹ E.L. PAUL, *Perception vs. Reality: Slovak Views of the Hungarian Minority in Slovakia*, in *Nationalities Papers*, n. 4/2003, pp. 485-493.

⁹² C. CERRETI – N. FUSCO, *Geografia e minoranze*, Roma, 2007, pp.136-141; A. ANGELI, *L'evoluzione costituzionale della tutela delle minoranze nazionali nella Repubblica slovacca*, cit., pp. 169-193.

⁹³ *Slovak Republic*, in www.coe.int/en/web/minorities/slovak-republic.

⁹⁴ La minoranza ungherese costituisce circa il 6% della popolazione in Romania.

⁹⁵ L'ingresso dell'Alleanza democratica degli ungheresi in Romania (ADUR), ovvero il principale partito politico che rappresenta la minoranza ungherese, nella coalizione di governo nel 1997 – insieme al Partito nazionale liberale, al Partito democratico ed al Partito democratico-liberale – ha promosso il dibattito sull'istituzione delle regioni ed ha assicurato agli ungheresi una maggiore tutela in materia di diritti all'uso della lingua, all'istruzione e culturali. In particolare, con la legge 215/2001 del 23 aprile 2001 “Sull'amministrazione pubblica locale” si è stabilito che nelle unità amministrativo-territoriali nelle quali la popolazione appartenente a minoranze nazionali supera il 20% del numero totale degli abitanti, l'amministrazione locale assicura alla minoranza la possibilità di utilizzare la propria lingua (art. 17). In [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2004\)115-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2004)115-e).

⁹⁶ A seguito del controllo dell'Impero ottomano la popolazione turca ha continuato a risiedere in Bulgaria. La minoranza nazionale turca è stata duramente repressa nel periodo liberale ed ha subito una dura politica di assimilazione nel periodo socialista, ulteriormente inasprita negli anni ottanta (1984-1989), che ha portato circa 300.000 turchi ad abbandonare il paese. J.W. WARHOLA – O. BOTEVA, *The Turkish Minority in Contemporary Bulgaria*, in *Nationalities Papers*, n. 3/2003, pp. 255-279; K. GHODSEE, *Muslim Lives in Eastern Europe: Gender, Ethnicity and the Transformation of Islam in Postsocialist Bulgaria*, Princeton, 2009.

creazione di partiti politici legati all'appartenenza etnica, razziale o religiosa (art. 11, comma 4)⁹⁷. Sulla base di quanto stabilito nella sentenza della Corte costituzionale n. 4/1992, tuttavia, tali partiti possono essere vietati solo se contemporaneamente incitano all'odio e alla violenza o sostengono modifiche costituzionali dirette contro l'integrità territoriale e la sicurezza nazionale⁹⁸.

In Estonia, Lettonia e Lituania si è esclusa la possibilità di introdurre forme di decentramento territoriale in favore della minoranza russofona⁹⁹ – oltre che in considerazione della questione della cittadinanza¹⁰⁰ – perché nei paesi baltici la popolazione etnicamente russa si concentra principalmente nei grandi centri urbani. In Estonia tuttavia – in continuità con la disciplina sulla tutela delle minoranze nazionali introdotta nel periodo interbellico – la Costituzione, all'art. 50 assicura alle minoranze nazionali il diritto di stabilire istituzioni di autogoverno. Agli artt. 51, comma 2 e 52, comma 2 la Costituzione prevede inoltre che nelle località nelle quali più della metà dei “residenti” (e dunque senza richiedere il requisito della cittadinanza) appartenga ad una minoranza nazionale ognuno ha il diritto di ricevere risposte da agenzie governative, autorità locali e pubblici ufficiali nella lingua della minoranza e che le stesse autorità possano adottare la lingua della minoranza come lingua interna di lavoro. Inoltre, la legge “Sulle elezioni locali” del 27 marzo 2003¹⁰¹, art. 5, comma 2, assicura agli stranieri (esclusi i cittadini europei¹⁰²) che risiedono in maniera permanente sul territorio di una municipalità il diritto di voto attivo alle elezioni municipali, ma non il diritto di voto passivo riservato ai soli cittadini estoni ed europei (art. 5, comma 5).

⁹⁷ J. STEIN, *The Politics of National Minority Participation in Post-communist Europe*, Armonk, 2000, p. 238.

⁹⁸ La Corte costituzionale ha per questo riconosciuto nel 1992 la conformità alla Costituzione del Movimento per i diritti e le libertà (MDL), ovvero il principale partito della minoranza turca. Nel 2000 invece, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'Organizzazione Macedone Unita – Iliden. C. FILIPPINI, *La Costituzione della Bulgaria (1991)*, in M. GANINO (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Padova, 2013, p. 3.

⁹⁹ La minoranza russofona costituisce ad oggi quasi il 5,8% della popolazione in Lituania, il 26,9% in Lettonia e il 24,8% della popolazione in Estonia. Dal 1989 la popolazione etnicamente russa dei paesi baltici si è ridotta da 1,7 milioni di persone (sulla base dei dati dell'ultimo censimento dell'Unione sovietica), a poco più di 1 milione di persone (di cui 556 mila in Lettonia, 321 mila in Estonia e 174 mila in Lituania). In www.csb.gov.lv/en/notikumi/key-provisional-results-population-and-housing-census-2011-33306.html (Lettonia); www.stat.ee/34278 (Estonia); <https://web.archive.org/web/20120906042802/http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3010215&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSID=3236&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=> (Lituania); www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php (Ultimo censimento Unione sovietica).

¹⁰⁰ Nei paesi baltici, a seguito del crollo dell'Unione sovietica la successione degli Stati ha creato un gran numero di situazioni di apolidia. La continuità giuridica con la statualità pre-bellica ha infatti avuto conseguenze anche sul regime della cittadinanza, essendo state inizialmente ripristinate le legislazioni in vigore nel periodo pre-bellico. A. DI GREGORIO, *Democratic Transition and Linguistic Minorities in Estonia and Latvia*, in www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA%282018%29604952.

¹⁰¹ In www.riigiteataja.ee/en/eli/511072016012/consolide.

¹⁰² Il diritto di voto attivo alle elezioni municipali dei cittadini europei è disciplinato insieme a quello dei cittadini estoni all'art. 5, comma 1 della legge del 27 marzo 2003.

In Ungheria, gli enti del governo locale hanno assunto un ruolo importante in relazione alla tutela delle minoranze nazionali¹⁰³. Sulla base di quanto stabilito dalla legge LXXVII del 1993 “Sui diritti delle minoranze nazionali” (più volte emendato negli anni successivi), si riconosceva a queste ultime il diritto alla partecipazione agli affari pubblici, attraverso l’istituzione di amministrazioni di autogoverno, che si affiancano agli enti dell’autogoverno territoriale¹⁰⁴. La disciplina sulle minoranze nazionali è stata sostituita dalla legge CLXXIX del 2011 “Sui diritti delle nazionalità”, che ha modificato solo in parte le disposizioni sulla tutela delle minoranze¹⁰⁵.

Infine, in Polonia e nella Repubblica ceca la presenza di minoranze nazionali ha assunto un ruolo marginale nel processo di riforma dell’organizzazione territoriale dello Stato che ha seguito il crollo dei regimi comunisti e l’avvio dei processi di transizione (costituendo tra il 2-3% della popolazione in Polonia¹⁰⁶ e circa il 4% della popolazione nella Repubblica ceca¹⁰⁷).

7. Le recenti riforme dell’autogoverno locale

L’organizzazione territoriale dei paesi dell’Europa centro-orientale introdotta nel contesto dei processi di transizione ha subito numerose modifiche nel corso degli anni per rispondere ad una serie di esigenze emerse con il consolidamento del nuovo regime democratico-pluralista¹⁰⁸. Ad eccezione di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia che hanno optato per un decentramento regionale, gli altri paesi dell’Europa

¹⁰³ L’Ungheria si considera un paese relativamente omogeneo dal punto di vista etnico e linguistico: circa il 6.5% della popolazione appartiene a minoranze nazionali. Vi sono oggi 13 gruppi nazionali ufficialmente riconosciuti in Ungheria, ovvero rom (3.2% della popolazione), bulgari, greci, croati, polacchi, tedeschi, armeni, romeni, ruteni, serbi, slovacchi, sloveni e ucraini, i quali non si concentrano in un’unica regione. Si ricorda che per effetto delle cessioni territoriali imposte dal Trattato del Trianon nel 1920, la composizione etnica dell’Ungheria è risultata fortemente semplificata: nel 1920 il 10% della popolazione ungherese dichiarava di appartenere a minoranze nazionali. A tale semplificazione hanno fatto seguito le politiche di trasferimento forzato intraprese a seguito del secondo conflitto mondiale contro la popolazione tedesca e slovacca e successivamente, le politiche assimilazioniste condotte nel periodo socialista. D. BALÁZS, *The Minority Self-Governments in Hungary*, in *Online Compendium Autonomy Arrangements in the World*, 2016, in www.world-autonomies.info/ntas/hun/Documents/Hungary_2016-01-15.pdf.

¹⁰⁴ C. FILIPPINI, *La disciplina costituzionale delle minoranze nei Paesi dell’Europa orientale e l’adesione all’Unione europea*, in M. GANINO – G. VENTURINI (a cura di), cit., pp. 347 ss.

¹⁰⁵ D. BALÁZS, *The Minority Self-Governments in Hungary*, cit., pp. 13-14.

¹⁰⁶ Vi sono tre categorie di minoranze riconosciute ufficialmente in Polonia: nove minoranze nazionali (bielorussa, ceca, lituana, tedesca, armena, russa, slovacca, ucraina, ebraica), quattro minoranze etniche (ebraica caraita, lemky o russina, rom e tataro) e una minoranza linguistica regionale, ovvero quella casciuba, che costituiscono insieme poco più del 3% della popolazione totale della Polonia. Gli slesiani non hanno ottenuto alcuna forma di riconoscimento. *Poland*, in www.coe.int/en/web/minorities/poland.

¹⁰⁷ Vi sono 14 minoranze riconosciute nella Repubblica ceca, ovvero quella bielorussa, bulgara, croata, tedesca, greca, ungherese, polacca, rom, russa, russina, serba, slovacca, ucraina e vietnamita. *Government Council for National Minorities*, in www.vlada.cz/en/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666; Cfr. *Czech Republic*, in www.coe.int/en/web/minorities/czech-republic.

¹⁰⁸ I processi di transizione alla democrazia si considerano conclusi con successo con l’accesso all’Unione europea. M. GANINO, *Democrazia e diritti umani*, cit., p. 113.



centro-orientale oggi membri dell'Unione europea si sono limitati a prevedere autonomie locali. In Ungheria, Romania e Croazia la struttura territoriale si articola su due livelli di autogoverno territoriale, ovvero le contee ed i comuni, mentre gli altri paesi dell'area, ovvero Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia e Bulgaria hanno introdotto un solo livello, corrispondente al comune.

Si rileva inoltre una tendenza comune a Lettonia e Lituania, che concerne la semplificazione della struttura territoriale, attraverso l'abolizione del livello intermedio. Considerazioni di carattere economico hanno influito in maniera determinante sulle scelte operate da tali paesi, nell'ambito di un più ampio processo di riorganizzazione dello Stato e riduzione della spesa pubblica, nella prospettiva dell'adesione all'UE.

In particolare, in Lettonia con la riforma del 2009¹⁰⁹ sono stati soppressi i distretti e si è riorganizzato il territorio dello Stato in 9 città repubblicane e 110 municipalità, che costituiscono l'unico livello dell'autogoverno territoriale. La legge del 16 giugno 2009 "Sul governo locale" disciplina le competenze e le risorse finanziarie dell'autogoverno locale, i diritti e le responsabilità dei consigli municipali/cittadini e dei rispettivi presidenti, i rapporti del "governo locale" con il Governo ed i singoli Ministri, nonché con gli altri enti municipali/cittadini (art. 1). Gli enti del governo locale – ovvero città repubblicane e municipalità – sono dotati di consigli elettivi ed esercitano competenze proprie "obbligatorie" definite per legge, competenze delegate dallo Stato centrale e competenze proprie "volontarie" basate sull'iniziativa autonoma degli organi del governo locale (artt. 3 e 6)¹¹⁰. Il consiglio municipale/cittadino nomina il proprio presidente, che è responsabile davanti al consiglio (artt. 19 e 21, comma 10). Il presidente del consiglio municipale/cittadino, a sua volta, è incaricato della gestione e dell'organizzazione dei lavori del consiglio (art. 25). La legge "Sulle unità amministrative e sulle aree abitate" del 18 dicembre 2008 (disposizioni transitorie, n. 24, comma 1), incaricava il Governo di redigere un disegno di legge sull'istituzione ed il funzionamento delle regioni, entro il 1° giugno 2009. Tuttavia, tale disposizione non ha mai trovato attuazione a causa dell'assenza della volontà politica per procedere in tale direzione.

Analogamente in Lituania, come ricordato, si è proceduto alla soppressione delle contee – quali enti deconcentrati della pubblica amministrazione, ma non dell'autogoverno territoriale – che ad oggi costituiscono unicamente unità statistico-territoriali¹¹¹.

In Slovenia sono stati portati avanti due importanti progetti di riforma della struttura territoriale. A seguito della revisione costituzionale del 27 giugno 2006, la Costituzione disciplina esplicitamente le

¹⁰⁹ Legge del 16 giugno 2009 "Sul governo locale", entrata in vigore il 1° luglio 2009, e legge del 18 dicembre 2008 "Sulle unità amministrative e sulle aree abitate", in <https://likumi.lv/ta/en/en/id/185993-law-on-administrative-territories-and-populated-areas>.

¹¹⁰ In www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Latvia.pdf.

¹¹¹ *Lithuania. Division of powers, in* <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Lithuania/Pages/default.aspx>.

province, che vengono definite all'art. 143 come «comunità locali di autogoverno, che esercitano funzioni locali di maggiore importanza e di rilevanza regionale»¹¹². Il primo progetto – elaborato nel 2008 che avrebbe portato all'istituzione di 13 province – non è stato approvato tramite referendum (nel quale si è registrata un'affluenza intorno al 10%)¹¹³. Un nuovo progetto concernente l'istituzione di 6 province è stato infine abbandonato nel 2011, in assenza di un accordo su numero, dimensioni, competenze e risorse finanziarie delle province¹¹⁴.

Nell'ambito dei paesi che hanno una struttura articolata in un solo livello dell'autogoverno territoriale, la Bulgaria costituisce ad oggi un'eccezione in relazione alla propria dimensione demografica e geografica e si considera per questo uno degli Stati più “centralizzati” dell'Unione europea. Nella Costituzione del 1991 (modificata più volte), la Bulgaria viene definita, all'art. 2, come uno Stato unitario con autogoverno locale; il territorio della Repubblica è organizzato in comuni e province (art. 132)¹¹⁵. Il comune costituisce un'unità amministrativo-territoriale di base nella quale si esercita l'autogoverno locale (art. 136, comma 1), ed è dotato di un consiglio comunale e di un sindaco eletti per un mandato di quattro anni (artt. 138-139). Le province sono definite dalla Costituzione come entità amministrativo-territoriali «per l'attuazione della politica provinciale, per l'esercizio dell'amministrazione statale periferica e per garantire la corrispondenza tra gli interessi nazionali e gli interessi locali» (art. 142). Le province sono “enti deconcentrati” dell'amministrazione centrale e sono amministrate dal dirigente provinciale, nominato dal Consiglio dei ministri, il quale garantisce l'attuazione della politica statale, è responsabile della tutela degli interessi nazionali, della legalità e dell'ordine pubblico nella provincia (art. 143). Nel 1999 le 9 regioni istituite nel 1987 sono state sostituite con 28 province, il cui territorio corrisponde a quello dei distretti introdotti con le riforme del 1959. Progetti per l'istituzione di enti intermedi tra quello nazionale e quello locale sono stati presentati dal governo presieduto dall'ex Re Simeone II (2001-2005), ma non hanno portato all'adozione di alcuna riforma.

In Ungheria ai sensi della Legge Fondamentale del 18 aprile 2011, e precisamente all'art. F dei “Principi fondamentali”, la struttura territoriale del paese si articola oltre che nella capitale in dipartimenti e città/comuni/villaggi¹¹⁶. La capitale, così come le città ed i comuni possono essere organizzate in distretti.

¹¹² In www.us-rs.si/media/constitution.pdf.

¹¹³ P. PEVCIN, *Regionalism in Slovenia*, in http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/Academic_pole/ReportSlovenia.pdf

¹¹⁴ *Slovenia*, in www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Slovenia.pdf.

¹¹⁵ Il termine *oblast* viene sovente tradotto con il termine “province” nella dottrina anglosassone e con il termine “département” quella francese. P. NIKOLOVA – M. TCHIMICHKIAN, *Régionalisation et politique régionale*, cit., p. 95.

¹¹⁶ Il territorio dell'Ungheria si divide in 19 dipartimenti, 3175 comuni e la capitale Budapest, a sua volta organizzata in 23 distretti.

L'art. 32 riconosce ampie attribuzioni in capo agli enti del governo locale, i quali sono dotati di competenze normative secondarie, si amministrano autonomamente, determinano la propria organizzazione e funzionamento, sono dotati di un patrimonio, adottano il bilancio, possono svolgere attività imprenditoriali, determinano i tributi locali ed hanno la facoltà di associarsi. Gli enti del governo locale, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono dotati di organi rappresentativi, presieduti a livello locale dal sindaco e a livello di dipartimento dal presidente, eletto dall'organo stesso (art. 33). Gli organi rappresentativi ed i sindaci sono eletti per un mandato di cinque anni (art. 35).

La Costituzione rimanda alla legge cardinale la disciplina specifica del governo locale, approvata lo stesso anno della Costituzione, ovvero la legge CLXXXIX del 2011 "Sul governo locale dell'Ungheria"¹¹⁷. Le riforme adottate a partire dal 2011 hanno introdotto una serie di modifiche all'organizzazione territoriale, ricentralizzando una serie di competenze un tempo riservate al governo locale¹¹⁸.

Infine, per quanto concerne i paesi che hanno optato per l'istituzione di regioni, anche se solo di natura amministrativa e non politica, si ricorda che la Costituzione polacca del 2 aprile 1997 ha introdotto il decentramento a favore di enti territoriali dotati di personalità giuridica (art. 165, comma 1), di organi deliberativi ed esecutivi (art. 169), che esercitano funzioni proprie nell'interesse della comunità territoriale (art. 166, comma 1) e sono a tale scopo dotati di un patrimonio (art. 165, comma 1) e di risorse finanziarie proprie (art. 167). Come nella Piccola Costituzione del 1992 si rinvia alla legge la definizione dell'organizzazione territoriale dello Stato. In particolare, le riforme approvate nel 1998 hanno introdotto una struttura territoriale su tre livelli – i comuni, i distretti e le regioni – in continuità con quella che era stata l'organizzazione territoriale storica del paese fino al 1975, ed un modello "duale" della pubblica amministrazione, il quale prevede che a livello distrettuale e regionale operino sia organi dell'autogoverno territoriale sia organi decentrati della pubblica amministrazione.

Nella Repubblica ceca, la Costituzione del 1992, definisce il paese come uno Stato unitario (art. 1) che garantisce «l'autonomia delle unità dell'autogoverno territoriale» (art. 8). La struttura territoriale dello Stato si articola su due livelli ovvero le regioni, che sono le unità territoriali superiori dell'autogoverno territoriale, e i comuni che sono le unità di base dell'autogoverno territoriale (art. 99). Tuttavia, il testo originario della Costituzione faceva riferimento unicamente alle "unità territoriali superiori di

¹¹⁷ E. STEINER, *Introduction to the Hungarian Local Government System*, in www.manorka.net/uploads/images/Kiadványok/Local%20Governments_boritoval.pdf.

¹¹⁸ I. TEMESI, *The Swinging Pendulum of Decentralization in Hungary*, in J. RUANO – M. PROFIROIU (eds.), *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Cham, 2017, pp. 417-441; *Division of Powers*, in <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Hungary/Pages/default.aspx>.

autogoverno”. Solo con la legge costituzionale 347/1997 è stata introdotta la denominazione “regioni” (*kráj*: sono attualmente 14)¹¹⁹.

Infine, in Slovacchia la riforma della struttura territoriale del paese ha richiesto una revisione della Costituzione, approvata l’8 marzo 2001. Il 4 luglio 2001, il Consiglio nazionale, ovvero il Parlamento monocamerale slovacco, ha approvato la legge “Sull’autogoverno delle unità territoriali superiori (autogoverno regionale)¹²⁰”, che ha istituito otto regioni.

Le soluzioni individuate dai tre paesi nell’introduzione di forme di decentramento regionale hanno assicurato grande stabilità ai tre paesi e non sono state messe in discussione negli anni successivi.

8. Brevi osservazioni finali

L’introduzione di forme di decentramento territoriale nei paesi dell’Europa centro-orientale si pone in continuità con l’evoluzione storica dell’organizzazione territoriale di questi paesi, nel rispetto delle tradizioni costituzionali proprie di ciascun ordinamento. La formazione tardiva dello Stato nazionale, tra la fine del XIX e l’inizio del XX secolo, e l’esperienza dello Stato socialista hanno esercitato una profonda influenza su tali processi. Per questo nell’introduzione di riforme della propria organizzazione territoriale, i paesi dell’Europa centro-orientale non si sono limitati al mero recepimento di modelli europei o della Carta europea delle autonomie locali. In assenza di consolidate tradizioni in materia di decentramento hanno optato per una struttura territoriale articolata su uno o due livelli di autogoverno locale, ad eccezione di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia che hanno invece introdotto veri e propri enti regionali, seppure non dotati di autonomia politica.

A differenza delle tendenze esistenti in altre parti di Europa, non si rileva nei paesi dell’Europa centro-orientale la ricerca di un ulteriore approfondimento delle forme di autonomia delle quali godono gli enti dell’autogoverno territoriale. Al contrario, le più recenti riforme in Lettonia, Lituania e Ungheria sembrano orientate verso un’ulteriore centralizzazione. Altrove, invece, si è dibattuto in merito alla possibilità di istituire un ulteriore livello dell’autogoverno locale – ad esempio Romania, Slovenia, Bulgaria, Estonia e Lettonia – ma i progetti di riforma non hanno trovato ancora attuazione.

La presenza di minoranze linguistiche alloglotte ha esercitato una profonda influenza su tali processi. Nei paesi oggetto di indagine, la tutela delle minoranze nazionali è assicurata prevalentemente attraverso il

¹¹⁹ Legge costituzionale del 3 dicembre 1997 “Sulla creazione delle unità territoriali superiori di autogoverno e modifica della Costituzione della Repubblica ceca, come emendata dalla legge costituzionale 176/2001”. In www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/347_1997_EN.pdf. Legge del 12 aprile 2000 “Sulle regioni (istituzione delle regioni)”.

¹²⁰ Legge del 4 luglio 2001 “Sull’autogoverno delle unità territoriali superiori (autogoverno regionale)”. In www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/.



riconoscimento di diritti individuali e in alcuni casi di diritti propri della comunità (Ungheria, Estonia, Croazia e Slovenia), ma si è esclusa l'attribuzione di forme speciali di autonomia a livello regionale. Numerose rimangono dunque le questioni aperte, soprattutto in relazione alla richiesta di maggiore autonomia da parte delle minoranze nazionali, in particolare di quelle concentrate territorialmente.