

Democrazia e Partecipazione: la ripartizione verticale del potere in Armenia

Uno dei presupposti perché si possa definire una forma di governo democratica è che essa rispetti il requisito della divisione del potere. Questo può essere disperso tra attori politici che operano dentro le stesse istituzioni o fra istituzioni separate. In quest'ultimo caso rientra la divisione verticale del potere, in cui esso viene decentrato e distribuito fra governo statale ed enti locali. Il modello paradigmatico è il federalismo, considerato il metodo più tipico e drastico di dividerlo ripartendolo su vari livelli di governo.¹ Il federalismo è considerato un importante strumento di espressione democratica, in quanto esso configge sistematicamente con l'autoritarismo, poiché tutti i regimi autoritari sono sempre stati contrari a qualsiasi forma di autonomia locale, anche nel caso dell'URSS, nonostante un riconoscimento formale.

I parametri che deve soddisfare uno stato per essere federale sono la presenza di una Camera federale che rappresenti le entità regionali, quindi il bicameralismo, una costituzione scritta e pertanto difficile da emendare, e una specifica Corte Suprema o Costituzionale che la tuteli. Gli organi periferici devono poter esercitare una porzione considerevole del potere sostanziale su tutti i livelli. Tale esercizio può avvenire quando il governo centrale devolve delle prerogative considerate proprie, in base al principio di sussidiarietà, o quando il potere viene percepito come la somma di poteri differenti esercitati da molteplici centri. Gli esempi e i modelli nel panorama europeo, importante sede di sperimentazione federale, regionale, di autonomia locale, sono molteplici².

In Svizzera, il patto federale originario con funzione difensiva fra i primi tre Cantoni risale al 1291. E' il primo esempio storico di confederazione, evolutasi in federazione di Cantoni sovrani, benché sia stabilito il primato federale su quello cantonale con competenze federali esclusive in materia di difesa, moneta, dogane. Le competenze concorrenti si limitano ai principi, pur non in modo esaustivo, con i Cantoni che dettano le norme di dettaglio. I principi non limitati dagli indirizzi federali sono legiferati dai Cantoni, come per l'agricoltura. Sono oggetto di competenze parallele, per esempio, la procedura civile e penale, con ripartizione delle specifiche competenze a seconda del grado e del tipo di giudizio. Le competenze cantonali esclusive vertono su lavori pubblici, istruzione ecc.

¹ A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 205 e seguenti.

² Per le riflessioni, le chiarificazioni e le note sul federalismo in Europa, si ringrazia il dott. Fabio Ratto Trabucco.

In Germania i *Lander* preesistono alla formazione dello Stato centrale, anche se la loro delimitazione deriva dall'occupazione alleata. Il governo tedesco è assai attento a salvaguardare i particolarismi delle comunità locali. La burocrazia centrale è di cinque volte inferiore numericamente dei funzionari dei *Lander*, le autonomie locali sono controllate da questi ultimi che a loro volta non sono sottoposti a un vero controllo da parte delle autorità centrali.

Nel Regno Unito la caratteristica fondamentale è l'eterogeneità. Benché sussistano Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord, le stesse hanno tipologie di organizzazione a sé stanti, ciascuna di esse non viene amministrata direttamente dai Ministeri di Londra, ma fa riferimento a un Ministero che si occupa degli affari inglesi, scozzesi, gallesi e nordirlandesi. Inoltre sussiste l'autonomia locale con l'articolazione in Contee e Distretti, con compiti estesi che vanno dall'applicazione della politica statale a competenze proprie. Non esistendo una costituzione scritta, quest'ultime sono stabilite con una legge ordinaria, suscettibile quindi a modifica a seguito del cambiamento dell'esecutivo. Con le leggi del 1999, la così detta *devolution*, aventi per oggetto l'autonomia della Scozia e del Galles, il Regno Unito si è avvicinato a uno Stato regionale.

In Spagna la Costituzione del 1978 ha disegnato una forma di Stato regionale che si avvicina al federale, con un regionalismo facoltativo, detto "asimmetrico", "a velocità differenziata", "a più velocità", "a geometria variabile" che implica la presenza di tre Comunità Autonome "storiche" o "di primo grado", cioè i Paesi Baschi, la Catalogna, la Galizia. A esse viene riconosciuto l'identità di fattispecie nazionali preesistenti alla Costituzione, che rinvia ai singoli statuti le loro competenze. Le restanti comunità possono chiedere maggiori o minori poteri allo Stato centrale in base a quanto ritengono di poter realizzare con le risorse a disposizione, salvo le competenze statali.

Il modello che però ha esercitato più fascino sugli stati ex sovietici è quello francese, che è l'esempio paradigmatico di Stato unitario. Il territorio è ripartito in unità autonome secondo i requisiti di uniformità, equilibrio, controllo. Le unità hanno quindi caratteristiche uniformi, gestiscono a livello locale i servizi dello Stato secondo il criterio del parallelismo delle funzioni, e sono sottoposte al controllo diretto dello Stato centrale. Hanno deroghe specifiche la Corsica e la Polinesia. Un altro elemento specifico è l'atomizzazione municipale, cioè il numero abnorme di comuni, 32 000 a fronte degli 8100 circa italiani.

A che tipo di esigenza risponde la scelta di frammentare il potere a livello territoriale? Al di là delle specifiche eredità e contingenze storiche, sono di norma federali i paesi relativamente ampi e le società plurali. Relativamente a quest'ultimo aspetto, la funzione del federalismo nell'assicurare sufficiente autonomia alle minoranze etniche si esplica nei modelli omogenei e disomogenei. Nei primi le unità costituenti presentano caratteristiche sociali e culturali simili, nei secondi, *vice versa*, sono diverse fra loro o dal paese nel suo complesso.³

L'Armenia è uno stato molto omogeneo, la cui identità nazionale precede la nascita dell'attuale statualità, oltre a essere radicate nella memoria le statualità precedenti, remote cronologicamente ma avvertite come legate all'attuale. Gli spazi fisici della Repubblica armena, di soli 29800 kmq, non la fanno rientrare fra gli stati potenzialmente federali per esigenze di gestione di grandi spazi. Se quindi il modello unitario è giustificato nel margine di questi due parametri, è il grado di centralizzazione che attira la nostra attenzione.

Gli articoli relativi all'Amministrazione territoriale e all'autonomia locale nella Costituzione del 1995, che sostituiva quella sovietica, fanno parte del Capitolo VII. L'articolo 104 sancisce che le unità amministrative territoriali della Repubblica sono le regioni e le comuni, che le costituiscono e che si distinguono in urbane e rurali. A esse viene riconosciuta l'autonomia locale, attraverso degli organi eletti ogni tre anni e composti da un Consiglio degli anziani, il cui numero poteva variare dai cinque ai quindici membri, e il capo della comune, ossia il capo villaggio o il sindaco cittadino (art. 105). Il Consiglio è responsabile dell'approvazione e dell'esecuzione del bilancio, e fissa le imposte e i tributi locali (art. 106). L'amministrazione regionale è invece prevista come di matrice statale. I capi delle regioni non sono eletti bensì nominati dal Governo e ne sono la *longa manus*, coordinando l'attività degli uffici periferici in sintonia con la politica indicata (art. 107). Alla città di Jerevan viene riconosciuto lo *status* di regione. L'autonomia locale nella capitale si realizza attraverso le comuni di quartiere (art. 108 § 2). Il suo sindaco viene nominato e può essere revocato dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro (art. 108 § 1). I capi di comuni, invece, possono essere destituiti dal Governo su proposta del capo della regione. In tale caso sono indette elezioni straordinarie, in attesa delle quali il potere

³ LIJPHARD A., *Op. cit.*, p. 214-216.

viene esercitato da un capo di nomina governativa, nelle comuni urbane, o incaricato dal capo della regione, in quelle rurali (art. 109). L'articolo 110 lega le modalità di elezione e di esercizio dei poteri delle unità di autonomia locale alle disposizioni della Costituzione e delle leggi della Repubblica.

L'osservazione che balza agli occhi è la continuità con la tradizione russa, anche a livello lessicale, nell'utilizzo dei termini comune – *obščina* e anziani (capi) – *starosta*. Ma l'intero impianto amministrativo risente dell'impronta sovietica, tanto nella forma quanto nella sostanza. La quale è, di fatto, centralizzatrice. Il Governo, nella persona del Primo Ministro e del Presidente, sovrintende ai poteri degli enti locali, i cui amministratori non sono legati a un vincolo di fiducia verso la propria comunità, come viene sancito quando si è eletti, ma verso il centro. L'autonomia in questo caso è da considerarsi puramente formale, poiché la censura e l'auto-censura saranno i principali strumenti attraverso i quali non potrà verificarsi un'autentica separazione fra le indicazioni del potere centrale e le misure adottate dai governi locali. La divisione verticale del potere quindi, rimane sulla carta.

Il primo maggio del 2002 entra in vigore per l'Armenia la Carta Europea delle Autonomie Locali, essendo essa divenuta membro del Consiglio d'Europa il 25 gennaio 2001. La Carta⁴ sancisce che l'autonomia degli enti locali è uno dei fondamenti dei regimi democratici e in quanto tale deve essere applicato nei vari Stati signatari. Gli strumenti indicati perché ciò avvenga sono l'elezione diretta e segreta dei membri delle assemblee e dei consigli (Parte I, art, 3. 2), il riconoscimento attraverso legge ordinaria o costituzionale dell'esclusività di esercizio di potere in determinate materie ai governi locali (art. 4. 4), e, ove le competenze siano delegate, della massima arbitrarietà possibile nella modalità di esercizio (art. 4. 5). Alle unità amministrative territoriali viene poi riconosciuto il diritto di intervenire nel processo decisionale per misure che le coinvolgono direttamente (art. 4. 6). Altri veicoli di autonomia sono la possibilità di forgiare gli organi locali di governo in conformità alle esigenze del luogo, il diritto di accesso ai fondi economici necessari all'esercizio delle proprie funzioni. Essendo quest'ultimo tema un ganglio particolarmente importante, l'intero articolo 9 della Carta che prevede come fonti di finanziamento, oltre una parte del *budget* nazionale, tasse locali, un extra gettito per le zone depresse, sovvenzioni *ad hoc*. L'articolo 10 tutela il

⁴ Consultabile al sito <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/world/122.doc> (08/08/2007).

diritto delle varie comunità a interagire fra loro, associandosi e stabilendo rapporti bilaterali o multilaterali anche a livello internazionale senza dover passare per il Governo centrale.

Le disposizioni della Carta eccedevano qualitativamente la rappresentazione di autonomia locale prevista nella Costituzione armena. Pertanto furono rivolte alla Repubblica una Raccomandazione⁵, alla luce delle lacune verificate nonostante le modifiche legislative adottate negli anni 2000/2 e le gravi carenze di autonomia e potere, soprattutto per le zone rurali⁶ e per Jerevan⁷. Un punto particolarmente spinoso era poi la rimozione del capo delle comunità⁸, e che i mandati fossero di natura elettorale.

Le istanze provenienti dagli organismi internazionali hanno inciso profondamente sulle modifiche del 2005 all'articolo VII della Costituzione. L'articolo 104 sancisce la divisione territoriale del Paese in province, o regioni, le *Marzer*, definite come l'insieme di uno o più abitati contigui e alle quali viene riconosciuta personalità giuridica, pertanto dotate di diritti quali quello di proprietà e altri. La cura del bilancio e fondi degli enti locali occupa l'intero articolo 106, che ne sancisce il finanziamento su base statale e attraverso le imposte locali. Gli organi amministrativi sono eletti ogni 4 anni, e sono limitati nell'esercizio delle proprie funzioni solo dalla legge statale (art. 107). È una *Marz* Jerevan (art. 108). I capi delle *Marzer* possono essere rimossi dal Governo secondo le provvisori costituzionali (art. 109). L'articolo 110 riconosce alle province i diritti di indire referendum, di sciogliersi o unirsi conformemente a quanto previsto dalla legge.

Le valutazioni sulle modifiche costituzionali relative all'autogoverno sono state accolte con generale favore e considerate conformi alle indicazioni e agli impegni internazionali⁹.

Ma mentre la Costituzione si sofferma sull'ordinamento delle province, l'autonomia locale è legiferata in base alla legge 337/2002, poi modificata¹⁰. La legge sostituisce la

⁵ CLRAE, *Recommendation 140 (2003) on local democracy in Armenia*, www.coe.am/en/docs/clrae/recomendation_140.pdf (08/08/2007).

⁶ *Ibid.*, punto 14.

⁷ *Ibid.*, punto 13.

⁸ *Ibid.*, punto 9. i.

⁹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission), *Draft final opinion on the constitutional reform in the Republic of Armenia*, opinion n. 313/2004, Strasbourg, 16 September 2005, E. www.coe.am/en/docs/Venice/opinion_313_2004.pdf (08/08/2007).

¹⁰ Reperibile al sito: www.parliament.am/legislation.php?sel=subject (03/04/2007).

precedente legge del 30 giugno 1996 sulle autonomie locali. La norma è articolata in 10 capitoli, per un totale di 84 articoli.

Il Primo Capitolo (artt. 1 – 10) spiega le finalità dell'autogoverno locale, come strumento per gestire i beni, i diritti e i problemi a livello locale, precisa il significato del termine *comunità*, intesa come sub-divisione amministrativa dotata di identità legale (art. 4). Vi vengono descritte poi le definizioni di residenti (art. 5), di unità territoriale (art. 6) e di organi di autogoverno (art. 7). I principi in base ai quali opera l'autogoverno sono quelli dell'autonomia, dell'indipendenza e della responsabilità, della trasparenza, della delega dei poteri da parte dello Stato (art. 9). L'ottica prescelta è quindi che il potere è di per sé statale, ma può essere deputato per raggiungere una maggiore efficienza. I poteri di cui gode l'ente territoriale autonomo sono delegati o propri, fra i quali si distinguono quelli obbligatori da quelli volontari.

Il Secondo Capitolo (artt. 11 – 23) si occupa dell'organo legislativo, il Consiglio comunale. Esso è composto da membri eletti ogni 4 anni, è composto da commissioni permanenti e *ad hoc*, si riunisce in sessioni ordinarie e straordinarie (art. 11). In base a una agenda prepara delle bozze di legge che vengono discusse durante le sessioni, pubbliche salvo nei casi previsti dalla legge, e approvate con la maggioranza assoluta. I poteri del Consiglio sono elencati nell'articolo 16, in una trentina di punti, fra i cui principale, l'obbligo di votare la finanziaria della comune, supervisionare all'operato del capo della comunità, sindaco cittadino o capo villaggio che sia, e di proporle la sostituzione presentandone domanda al Governatore regionale o al Sindaco di Jerevan. Seguono poi gli articoli relativi ai membri del Consiglio, doveri, garanzie, incompatibilità di carica, ritiro o sospensione del mandato.

Il Terzo Capitolo (artt. 24 – 31) si concentra sull'organo del potere esecutivo: il capo della comunità. La carica può essere ricoperta dai cittadini armeni di più di 25 anni, con istruzione superiore, e per non più di due mandati consecutivi (art. 24). Può essere deposto su ordinanza governativa in caso si dimetta, decada la sua cittadinanza o residenza *in loco*, sia condannato o dichiarato incapace, per incompatibilità della carica o infine se dichiarato morto (art. 26). Segue una dettagliata tabella dei margini di remunerabilità, conformemente alle dimensioni della comunità (art. 27) e la formazione dello *staff* di assessori. Il Quarto Capitolo (artt. 32 – 45) ne prende in esame i poteri. È lui il promotore del piano economico di sviluppo triennale e delle direttive politiche per la comunità, dispone delle risorse e ne stabilisce l'uso. Può concludere trattati con altre

comunità, anche estere, è responsabile del perseguimento della politica governativa sul territorio. Si occupa, con i propri assessori, della protezione dei diritti dei cittadini (art. 33), della finanza (art. 34), dell'ordine pubblico (art. 35), della difesa (art. 36), dello sviluppo urbano e della razionalizzazione del territorio (art. 37), dei servizi pubblici (art. 38), dei trasporti (art. 39), del commercio (art. 40), della cultura e dell'istruzione (art. 41), della salute pubblica (art. 42), del lavoro e servizi sociali (art. 43), dell'agricoltura (art. 44), della protezione della natura (art. 45).

Il Quinto Capitolo (artt. 46 – 52) e il Sesto Capitolo (artt. 53 – 69) si occupano della vita economica della comunità, dalla gestione del proprio patrimonio e servizi, che possono anche essere esternalizzati con gare d'appalto (art. 60), alla stesura del bilancio finanziario, gli investimenti e i profitti. Le fonti economiche che garantiscono l'autonomia della comunità sono indicate come di natura fiscale, derivate dall'emissione di marche da bollo, frutto di altri guadagni. Fra questi si enumerano gli introiti degli affitti dei beni della comunità, le multe e le sanzioni amministrative e altre (art. 57. 3). Le tasse locali sono invece la tassa sugli appezzamenti terrieri, l'imposta sulla proprietà, quella sui guadagni e quella sui profitti, quella per l'ambiente e le violazioni tassabili per l'evasione fiscale a livello locale (art. 57. 4). Esiste inoltre la possibilità di ricorrere al sistema creditizio e ottenere dei prestiti, la cui incidenza sul *budget* comunitario è indicata per legge (art. 59). Oltre alle misure di autofinanziamento la comunità ha diritto a sovvenzioni statali: il Governo centrale è tenuto a riservare al finanziamento delle varie regioni almeno una voce corrispondente al 4% del proprio bilancio, stimato sull'anno finanziario precedente (art. 58). Autonomia e trasparenza: se gli articoli elencati finora hanno esplicitato come la comunità è una fattispecie giuridica in grado di garantire la propria indipendenza economica, l'articolo 64 risponde al requisito della trasparenza, imponendo di rendere pubblico il bilancio annuale e il programma triennale di sviluppo, precisando che si ricorra a schema e diagrammi per renderli di facile comprensione (§ 2).

Il consiglio approva il bilancio annuale. In caso contrario il capo della comunità è da considerarsi sfiduciato. La procedura per la rimozione del capo parte dall'assemblea, che lo invita a dimettersi, altrimenti il bilancio viene considerato in automatico accettato.

Il Settimo Capitolo (art. 70 – 77) entra nel dettaglio delle procedure di rimozione dei capi comunità e del sindaco di Jerevan, e più in generale delle interrelazioni fra lo Stato

e le Autonomie locali. Il rapporto fra le istituzioni viene spiegato nei seguenti termini: “Gli organi di governo locale non costituiscono una parte del governo statale. L’esercizio di potere da parte di organi o funzionari statali a danno del governo locale è proibito per legge, salvo i casi previsti dalla Costituzione o dalla presente legge” (art. 70 § 2). Se ne sancisce quindi la completa divisione, che è ribadita nell’articolo seguente, che prevede che lo Stato non possa adoperarsi nell’incrementare i poteri degli organi di governo periferici o nel decrementarne il reddito senza compensazione (art. 71 § 2). A loro volta essi godono del diritto di rivolgersi a una corteo contro l’operato degli organi e dei funzionari centrali (art. 71 § 3 e 4). La procedura per l’allontanamento del Capo della comunità viene formalizzata nei seguenti passaggi: il Consiglio Comunale si rivolge al Governatore regionale (*Marzpet*) o al sindaco di Jerevan, a seconda che sia una comunità agricola/urbana o una comunità distrettuale della capitale. Egli comunica la propria attività di stesura di una bozza per dimetterlo al Capo della comunità in questione inviandogliela. In due settimane il Capo indice una sessione straordinaria del consiglio comunale dove si compareranno la bozza del Governatore e la posizione del Capo. La decisione adottata viene rinviata al Governatore entro tre giorni (art. 72). Il Governo decide poi in base alla decisione del Governatore e del Consiglio e comunica la risoluzione entro due giorni dall’acquisizione della documentazione e dalla conclusione. Da quel momento il Capo ha dieci giorni per ricorrere in appello in tribunale e contestare la propria rimozione dall’incarico. In caso di conferma, entro tre giorni si bandiscono elezioni straordinarie (art. 73). In attesa dell’elezione del nuovo Capo, il Governo ne designa uno che però non è autorizzato a candidarsi (art. 75). Come si può evincere, il legislatore si è premurato di creare una complessa procedura che fugga la possibilità di arbitrarie destituzioni di figure politiche da parte del centro. In base alla stessa strategia di divisione del potere centrale da quello periferico, si stabilisce che la supervisione dei conti e dell’utilizzo dei fondi statali da parte delle comunità possa avvenire solo una volta l’anno (art. 77 § 2).

Le comunità hanno una notevole autonomia nel creare relazioni bilaterali o multilaterali fra loro, e sono incoraggiate a dare vita ad associazioni intercomunitarie cui si riconosce personalità giuridica (Ottavo Capitolo, artt. 78 – 80).

Il Nono Capitolo (artt. 81 – 83) illustra il funzionamento del Consiglio Regionale e di Jerevan, creato dal *Marzpet* o dal Sindaco della Capitale con funzione deliberativa. Nel Decimo Capitolo (artt. 83 – 84), si elencano le disposizioni finali e transitorie.

Le varie comunità, cui il funzionamento è stato delucidato tramite l'analisi dell'apposita legge, sono distribuite nelle dieci province, più l'unità amministrativa di Jerevan, sancite dalla Costituzione. Le 10 province sono Širak, Aragatsotn, Lori, Tavuš, Kotayk, Armavir, Gegarkunik, Ararat, Vayots Dzor, Sjunik. Se ne passano in rapida rassegna le caratteristiche, per fornire un'idea del quadro reale della divisione amministrativa, e le potenzialità di ciascuna provincia¹¹.

Širak ha una superficie di 2684 kmq, una popolazione di 282500 abitanti, quindi una densità di 105,20 ab./kmq. La popolazione risiede per il 61,3 % in aree urbane, la restante in aree rurali. Il capoluogo è Gyumri. Il tasso di disoccupazione è di 9,07 % e le principali attività produttive sono legate alla pastorizia e ai derivati del latte, nonché alla settore ortofrutticolo. Da segnalare la presenza delle industrie minerarie, di produzione energetica e di distribuzione di gas e acqua. La posizione della regione è particolarmente favorevole, trovandosi al centro del sistema ferroviario e stradale. Il principale potenziale è lo *staff* industriale, competente e preparato.

Aragatsotn ha una superficie di 2755 kmq, una popolazione di 167500 abitanti, quindi una densità di 60,80 ab./kmq. La popolazione risiede per il 23,8 % in aree urbane. Il capoluogo è Aštarak. Il tasso di disoccupazione è solo del 2 %, che rispecchia una forma produttiva agricola di vecchio stampo. In generale la regione è caratterizzata da una notevole arretratezza.

Lori ha una superficie di 3791 kmq, una popolazione di 394400 abitanti, quindi una densità di 104 ab./kmq. La popolazione risiede per il 59,1 % in aree urbane. Il capoluogo è Vanadzor. Il tasso di disoccupazione è di 15,70 % e le principali attività produttive sono la pastorizia e le attività a essa correlate. Ma sono presenti anche impianti industriali minerali, metallurgici, chimici, di ingegneria meccanica, industria leggera e di lavorazione del legno. È rinomata la produzione di acqua minerale e il settore produttivo è abbastanza diversificato, presentandosi con imprese di diverse dimensioni. È inoltre il punto di snodo per i contatti commerciali e di comunicazione con la Georgia, con la quale confina.

Tavuš ha una superficie di 2700 kmq, una popolazione di 155982 abitanti, quindi una densità di 57,8 ab./kmq. La popolazione risiede per il 37,7 % in aree urbane. Il capoluogo è Ijevan. Il tasso di disoccupazione è di 3,50 % e le principali attività

¹¹ Dati messi a disposizione da Communities Association of Armenia, www.caa.am.

produttive sono la pastorizia e quelle legate al clima particolarmente mite e al sottosuolo. Il potenziale della regione è legato non solo all'alto tasso d'istruzione, assicurata dal distaccamento nel capoluogo dell'Università di Jerevan, ma anche al clima e locazione particolarmente favorevoli, che potrebbero rendere molto vantaggiosa l'industria del turismo.

Kotayk ha una superficie di 2089 kmq, una popolazione di 272400 abitanti, quindi una densità di 130 ab./kmq. La popolazione risiede per il 56,4 % in aree urbane. Il capoluogo è Hrazdan. Il tasso di disoccupazione è di 2,60 % e le principali attività produttive sono agricole e di pastorizia. Il sottosuolo è ricco di minerali, anche preziosi, e vi è un'affermata produzione elettrotecnica. Il turismo, oltre alla bellezza paesaggistica, potrebbe essere sviluppato per la ricchezza dei monumenti.

Armavir ha una superficie di 1143 kmq, una popolazione di 306846 abitanti, quindi una densità di 268,4 ab./kmq. La popolazione risiede per il 35,6 % in aree urbane. Il capoluogo è Armavir. Il tasso di disoccupazione è di 4,85 % e le principali attività produttive sono legate all'agricoltura, le cui prospettive di crescita si concentrano nei settori del vino e frutta.

Gegarkunik ha una superficie di 5400 kmq, una popolazione di 278900 abitanti, quindi una densità di 52 ab./kmq. La popolazione risiede per il 33,4 % in aree urbane. Il capoluogo è Gavar. Il tasso di disoccupazione è di 3 % e le principali attività sono agricole e turistiche, data la presenza del lago Sevan, il maggiore dell'Armenia, sul territorio. Il potenziale di questa locazione è largamente inespresso.

Ararat ha una superficie di 2096 kmq, una popolazione di 311300 abitanti, quindi una densità di 147 ab./kmq. La popolazione risiede per il 29,4 % in aree urbane. Il capoluogo è Artašat. Il tasso di disoccupazione è di 5,12 % e le principali attività sono di pastorizia e agricole, inclusa l'intera filiera per la commercializzazione del cibo.

Vayots Dzor ha una superficie di 2308 kmq, una popolazione di 62200 abitanti, quindi una densità di 30 ab./kmq. La popolazione risiede per il 34,9 % in aree urbane. Il capoluogo è Jegheknadzor. Il tasso di disoccupazione è di 5,10 % e le principali attività produttive sono la produzione di frutta, vegetali e grano, uva, fra cui la pregiata varietà Areni. Il suolo è ricco di acque minerali, quarzite, roccia, materiali idonei per il settore edile.

Sjunik ha una superficie di 4506 kmq, una popolazione di 152900 abitanti, quindi una densità di 33,9 ab./kmq. La popolazione risiede per il 68 % in aree urbane. Il capoluogo

è Kapan. Il tasso di disoccupazione è di 21 % e le principali attività produttive sono agricole, di raffinazione e commerciali. La posizione è particolarmente favorevole, in quanto confina con l'Iran, nonché con il Nagorno Karabach.

Jerevan si presenta in modo totalmente diverso, per quanto riguarda i dati che abbiamo preso in considerazione. Ha una superficie di 227 kmq, una popolazione di 1101600 abitanti¹², quindi una densità di 4850,25 ab./kmq. La popolazione risiede per il 100 % nell'area urbana, che ricopre l'intera superficie. Il tasso di disoccupazione è di 9,10 % e le principali attività produttive sono legate all'industria alimentare, alcolica e al terziario.

A occuparsi dell'assetto provinciale armeno è il Ministero dell'Amministrazione Territoriale. Il Ministro si avvale della consulenza di quattro stretti collaboratori e di quattro consiglieri. I dipartimenti ministeriali sono cinque: il Dipartimento dell'Amministrazione territoriale e dello Sviluppo, il Dipartimento dell'Autogoverno locale, il Dipartimento degli Affari delle Comunità, il Dipartimento delle Tecnologie, *Database* e Comunicazioni, e infine il Segretariato. Ogni dipartimento ha due livelli di Divisioni. Esistono poi la Divisione di Cooperazione Internazionale, quella di Relazioni Pubbliche, la Divisione Affari Legali, la Divisione di Analisi Finanziario-economica e Programmatica e quella per lo *staff*. Il Ministero sovrintende inoltre al servizio di Salvataggio nazionale e al Comitato per le Acque¹³.

Fra le organizzazioni non governative o semi governative che si occupano della riforma del sistema provinciale e del suo assetto, tre sono registrate fra le Associazioni per il Governo Locale¹⁴, un *network* internazionale, e sono *Analytical Center for Globalization and Regional Cooperation*, *Armat Center for Democracy and Civil Society Development*, e *Communities Association of Armenia*, particolarmente attivo.

I riferimenti al modello importato e continuamente adeguato agli *standard* internazionali sono più che evidenti. Il modello di comunità – regioni in cui è suddivisa l'Armenia contemporanea risulta essere il frutto dell'esperienza amministrativa sovietica e delle teorie sulla ripartizione verticale del potere occidentali. Scavando nella storia del diritto armeno precedente alla perdita dell'indipendenza, si trovano sporadici

¹² La cifra indicata più di frequente è di circa un milione e mezzo, considerando l'alto tasso di inurbamento e migrazione verso la Capitale.

¹³ http://www.region.am/region/downloads/docs/charts.pdf/chart_windows-1252.pdf (13/08/2007).

¹⁴ www.lgassociation.info (08/08/2007).

assunti dai quali si può dedurre una divisione regionale del potere. Si tratta di indagare negli antichi codici medievali, estrapolando non solo l'aspetto normativo, ma anche le informazioni sulle convenzioni sociali che vi si riflettevano. Essi rappresentano le uniche testimonianze di produzione legislativa armena non fortemente condizionata da un protettorato estero, e pertanto significativa, almeno all'interno del contesto storico in cui è sorta.

Sarebbe certamente prematuro e fantasioso legare forme embrionali di cultura costituzionale e divisione del potere alle percezioni moderne, ma, appunto, ciò che interessa è che in fasi remote della storia armena i criteri di pluralità e rappresentanza siano presenti. Questo aspetto può avere una notevole importanza per far percepire come radicate quelle strutture che attualmente risultano aliene perché identificate come estranee e funzionali più a priorità economiche e strategiche che alla crescita e fioritura culturale del paese.

Il diritto armeno era *in primis* influenzato dall'adozione del cristianesimo come religione ufficiale, nel 301. Nasceva come necessità di uniformare regole di comportamento secolari e spirituali, cercando di risolvere i problemi di legislazione, giustizia, l'inevitabilità della pena e quelli legati ad amministrare, governare, e mantenere la società stabile. Fra i grandi pensatori, filosofi-teologi armeni che si cimentarono in tale opera si possono ricordare Mesrop Maštots (362 – 440), Yeznik Koghbatsi (380 – 450), Yeghišeh (420 – 475), Movses Chorenatsi (410 – 495). Il potere era diviso fra divino e umano, e così la giustizia: la legge dei re punisce i colpevoli, Dio punisce i colpevoli e i re. La così detta Costituzione Canonica armena fu redatta agli albori dell'era medievale, nel 488. Era sorta sotto il regno del re Vačagan di Aghvan, e voluta per risolvere i numerosi contenziosi fra la popolazione e i vescovi, fra preti e alti prelati, fra nobili e plebei. Il 13 maggio una grande assemblea si era unita ad Aghvan ed erano stati redatti 21 articoli. Il fatto non è privo di interesse: la legge non nasce per volere regio, ma per iniziativa regia, e la stesura di essa viene delegata a un organo *ad hoc* con poteri legislativi e presumibilmente legato al principio del consenso popolare. Inoltre il concetto stesso di Costituzione, come legge fondamentale, risulta molto innovativo nel V secolo. Il diritto armeno dell'era cristiana trae le proprie origini da una forma embrionale di divisione del potere e di criterio di rappresentanza, essendo l'assemblea aperta a varie stratificazioni, sia di ceto che di provenienze territoriale. Ma

vi erano stati dei precedenti ancora: nel 365 l'Assemblea Canonica di Aštišat e nel 446 il Codice di Šahapivan, elaborato dall'assemblea armena con la partecipazione dei nobili. Il primo risale al terzo anno del regno di Aršak, figlio del Patriarca Supremo Atanagines Nerses il Grande, che convocò l'assemblea dei vescovi e dei laici. L'assemblea bandì il matrimonio fra consanguigni, condannò il tradimento, il furto, l'omosessualità, il pettegolezzo, l'alcolismo, la prostituzione, l'omicidio, l'avarizia, fece carico ai duchi di trattare bene le persone di umile condizione, e ai servi di obbedire ai propri padroni. Si decise di costruire ospedali, orfanotrofi, ostelli per vedove, stranieri e ospiti e di imporre le tasse necessarie al loro mantenimento.

Il secondo invece era un'assemblea composta da 40 vescovi, vari preti, diaconi, ministri di fede, nobili, governatori di regione, *leaders* di regione giudici supremi, uomini d'armi, capi di comunità e persone di diverse regioni. Di nuovo il criterio di rappresentanza verticale e orizzontale, di ceto e di provenienza viene rispettato e offre al fotografo di una società riccamente articolata. A livello regionale spiccano le figure dei capi, dei governatori e dei duchi, mentre sub-regionali sono le comunità, anch'esse rappresentate.

G. G. Arutjunjan¹⁵ ha provato a dare una lettura in termini comparativi con la modernità dei codici medievali armeni. N'è emersa qualche forzatura, ma a livello di messaggio socialmente promuovibile è efficace. Si prenda in considerazione il "Codice delle Leggi" di Mkhitar Goš (1184): la teoria portante è che la legge naturale (divina) merita una speciale attenzione. Essa sancisce che tutti gli uomini sono uguali, davanti a Dio, liberi, che devono godere del diritto alla vita, che la proprietà privata deve essere tutelata. Un altro esempio può essere tratto dallo studio degli scritti di Grigor Tatevatsi (1346 – 1409), che si interrogava sul rapporto fra individuo e società, stabilendo che le questioni di Stato dovevano essere decise in modo collettivo, e non dal solo monarca.

Il documento giuridico più prestigioso della storia armena è stato scritto a Madras, quando l'Armenia aveva già perso la propria statualità e indipendenza, fra i membri della diaspora indiana fra il 1733 e il 1788. I membri della famiglia Šahamirjan, padre e figlio, stendono la "Trappola della Vanità", una costituzione di 521 articoli per l'Armenia libera. È il primo sistema legale integrato di norme di forza costituzionale, all'interno del quale si possono individuare i moderni principi di supremazia della legge, di democrazia rappresentativa, di separazione dei poteri (si prevede la creazione di un

¹⁵ G. G. Arutjunjan, *Konstitucionnaja Kultura: uroki istorii ivyzojy vremeni*, Jerevan, 2005.

Hayots Tun, il Parlamento), di protezione sociale, del giusto governo, una precisa legge elettorale per l'*Hayots Tun*, il cui mandato dura tre anni e con una dettagliata procedura per l'adozione delle leggi. Dal potere legislativo promanano, sempre a norma di legge, l'esecutivo e il giudiziario. L'articolo 364 stabilisce il criterio delle competenze, e chiarisce che "I patriarchi, i nobili, i vescovi, i capi, i preti, chi detiene il potere, nessuno può impartire ordini a chi non è autorizzato a farlo o può impartirne solo se autorizzato dalla Chiesa o dall' *Hayots Tun*." Di chiara eco potrebbe poi essere la lettura dell'articolo 3: "Ogni natura umana, sia armena che di altra nazionalità nata in Armenia o uno straniero proveniente dall'estero, sia maschi che femmine, è uguale e libera nelle sue azioni. Nessuno ha il diritto di governarlo e ciò che è da lui fatto deve essere retribuito in conformità con la legge armena".

La lettura dei codici armeni offre quindi materiale di riflessione, ma anche di propaganda. A livello della divisione verticale del potere permette di ricostruire il policentrismo tipico della frammentazione dell'era medievale, che può essere programmaticamente evocata come antecedente le esigenze amministrative attuali. Si tenga in considerazione che nell'immaginario comune armeno le remote statualità non sono dissociate da quella attuale, e l'appellarsi a forme di governo e principi endogeni potrebbe rivelarsi uno strumento di più efficace comunicazione e di fidelizzazione alle istanze governative che altrimenti appaiono come imposte e scollate dalle esigenze percepite dalla popolazione.