

La spinosa questione del confine amministrativo tra Cecenia ed Inguscezia si risolve, non senza proteste, dopo ben 26 anni

*Angela Di Gregorio**

Abstract

In the judgment of 6 December 2018 the Russian Constitutional Court was asked to resolve a rather thorny issue, namely the legitimacy of the agreement, reached following 26 years of negotiations between the (internal) Republics of Ingushetia and Chechnya, that established the administrative border. The applicant, the Head of the Republic of Ingusctetia, asked for confirmation of the legitimacy of the acts despite the decision of the Constitutional Court of Ingushetia.

Keywords: Russia – constitutional court – border – agreement

Nella sentenza del 6 dicembre 2018 la Corte costituzionale russa è stata chiamata a risolvere una questione piuttosto spinosa, ossia la legittimità dell'accordo sulla fissazione del confine amministrativo finalmente raggiunto (dopo ben 26 anni) tra le Repubbliche (interne) di Ingusctetia e Cecenia¹.

* Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: A. Di Gregorio, *La spinosa questione del confine amministrativo tra Cecenia ed Inguscezia si risolve, non senza proteste, dopo ben 26 anni*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD)*, n.1/2019, pp. 183-187. Cronaca pubblicata in *Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie* il 30.12.2018 (<http://nad.unimi.it/the-uneasy-issue-of-the-administrative-border-between-chechnya-and-ingushetia-has-been-resolved-even-if-between-street-protests-after-a-good-26-years/>).

¹ Sulla verifica della costituzionalità della Legge della Repubblica di Ingusctetia «Sull'approvazione dell'Accordo sulla fissazione del confine tra la Repubblica di Ingusctetia e la Repubblica cecena» e dell'Accordo sulla fissazione del confine tra la Repubblica di Ingusctetia e la Repubblica cecena su istanza del capo della Repubblica di Ingusctetia. Il ricorrente chiedeva di confermare la legittimità degli atti impugnati nonostante la dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale inguscia ed inoltre di considerare invalido il ricorso del gruppo di deputati alla Corte regionale per il venire meno del numero minimo di richiedenti previsto dalla Costituzione regionale (almeno un terzo dei componenti dell'assemblea regionale: prima dell'esame della questione due deputati avevano ritirato la propria firma).

Nel periodo sovietico (dal 1934) Cecenia e Inguscezia facevano parte di un'unica "Repubblica socialista sovietica autonoma ceceno-inguscia". Pur essendo la loro separazione, con la nascita di due Repubbliche distinte di Inguscezia e Cecenia, avvenuta nel 1992², il confine amministrativo non era stato mai definito fino al recente accordo del 26 settembre 2018 prontamente ratificato dai parlamenti delle due Repubbliche. L'accordo ha provocato molte tensioni e manifestazioni in Inguscezia, la cui popolazione lo ha ritenuto non vantaggioso per la piccola Repubblica caucasica dal momento che non si sarebbe trattato di un semplice scambio di terre³ ma del passaggio alla Cecenia di luoghi importanti della tradizione inguscia sul cui sottosuolo sarebbero seppelliti gli antenati della popolazione caucasica. Ma dietro motivazioni di tipo "tradizionale" (molto sentite in tutto il territorio del Caucaso russo che è una polveriera di popoli sempre pronti al conflitto) si celano ragioni di tipo politico ed economico. Nei territori ceduti alla Cecenia vi sarebbero giacimenti petroliferi (essendo le risorse naturali di proprietà federale la cosa non dovrebbe tuttavia costituire un vantaggio per la Cecenia) e soprattutto la popolazione inguscia ha il timore di essere nuovamente costretta alla fusione (o "incorporazione") con la Repubblica cecena, il cui leader Kadyrov è un alleato fedelissimo del Cremlino.

Per quanto riguarda i profili giuridici della questione, anche se la Corte costituzionale ha ridimensionato la controversia sostenendo che si trattava di un accordo puramente formale che non modificava il confine esistente, in realtà la questione sulla carta si prospettava più complessa. La decisione della Corte appare piuttosto superficiale dal punto di vista delle argomentazioni giuridiche oltre che frettolosa, essendo stata resa a tempo di record sull'incalzare delle proteste di piazza.

Sulla legittimità dell'accordo (e della legge regionale di recepimento) si era già pronunciata la Corte costituzionale dell'Inguscezia con decisione del 30 ottobre 2018 (su ricorso di un gruppo di deputati dell'Assemblea popolare della Repubblica) ritenendolo non conforme alla Costituzione della Repubblica per le modalità della sua approvazione, in quanto sarebbe stato necessario un referendum ed inoltre si sarebbe violato il regolamento del parlamento regionale⁴.

² Durante le due guerre cecene degli anni Novanta l'Inguscezia decise di rimanere all'interno della Russia mentre la Cecenia cercò l'indipendenza. In seguito ai diversi conflitti post-sovietici, i leader delle due Repubbliche siglarono degli accordi per la definizione dei confini che prevedevano l'attribuzione di quelle aree oggi contese all'Inguscezia. La mancata ratifica di questa convenzione da ambo le parti permise l'instaurarsi di un clima di tensione, proprio per le reciproche rivendicazioni territoriali. Le ultime proteste ingusce fanno seguito a un altro caso storico che ha coinvolto questa popolazione, ovvero la guerra tra Inguscezia e Ossezia del Nord per il controllo di alcuni territori di confine. Il conflitto, che si svolse tra l'ottobre e il novembre del 1992, derivò dalle spinte nazionaliste di uno dei *rajon* (distretto) osseti a maggioranza inguscia. Anche in questo caso l'Inguscezia dovette rinunciare al riaccorpamento di un suo territorio storico, oltre a vedere la popolazione inguscia locale soggetta a una vera e propria pulizia etnica. Vedi www.ilcaffeggeopolitico.org/96483/inguscezia-e-cecenia-la-nuova-polveriera-del-caucaso.

³ L'accordo stabilisce la riassegnazione di un'area montuosa e disabitata sul confine ceceno-inguscio, con la cessione di parte del distretto ceceno di Nadterečnyj all'Inguscezia e di un'area corrispondente del distretto inguscio di Malgobekskij alla Cecenia (la Cecenia acquisisce circa 26.000 ettari di terreno dandone all'Inguscezia solo 1.000). Nessun villaggio abitato è stato apparentemente toccato dall'accordo: www.eng.kavkaz-uzel.eu/articles/44880.

⁴ Secondo tale Corte la legge impugnata, in quanto modificava il confine dei territori delle formazioni municipali della Repubblica di Inguscezia e dunque il territorio della Repubblica senza

La Corte costituzionale russa ha pronunciato una decisione piuttosto salomonica. Pur essendo ciò giustificabile alla luce della necessità di porre fine ad una trattativa annosa e conclusasi con enormi difficoltà (la volontà di non pregiudicare il compromesso emerge chiaramente dalle argomentazioni della Corte), tuttavia dal punto di vista del ragionamento giuridico vi sono molti aspetti contraddittori.

La Corte innanzitutto insiste sulla differenza tra il “definire” inizialmente il confine tra le due Repubbliche e la modifica dello stesso. Qualora si fosse trattato di modifica si sarebbero dovute applicare le disposizioni di livello federale e regionale che prevedono il coinvolgimento del Consiglio della Federazione e della popolazione locale tramite referendum (sia a livello regionale, per la modifica del confine tra i due soggetti federati, che locale, per la modifica dei confini delle formazioni municipali coinvolte). Dal momento però che, ad avviso della Corte, nel caso di specie si trattava di definire il confine *ab origine*, allora le modalità seguite per ratificare l'accordo, ossia la semplice ratifica parlamentare con legge, sarebbero legittime dal punto di vista della Costituzione federale. Anche la questione della modifica dell'appartenenza dei municipi (peraltro, pare, non toccata dall'accordo che ha riguardato solo la cessione/scambio di terre agricole) non sarebbe stata inclusa nell'accordo non richiedendosi alcun referendum. Si tratterebbe inoltre di una questione di rilievo costituzionale federale e non regionale o locale.

L'enfasi nella distinzione tra tracciatura iniziale del confine e modifica dello stesso sembra basarsi su deboli aspetti giuridici e chiaramente mira a preservare la tenuta di un accordo difficile e fragile. Di fatto la frontiera è esistita negli ultimi 26 anni e dunque l'accordo del 2018 la modifica, cercando in parte anche di rimediare ad antiche appropriazioni territoriali a danno della Cecenia. Inoltre, il procedimento per la tracciatura del confine non era chiaro ed i termini previsti da atti normativi dei primi anni '90 erano scaduti da tempo. Sembra inoltre paradossale che il procedimento per la modifica di un confine amministrativo risulti più difficile di quello per la sua creazione originaria.

Relativamente al contrasto degli atti repubblicani con la Costituzione repubblicana, pur ammettendo di non essere competente a giudicare di tale profilo alla fine la Corte russa si pronuncia egualmente ritenendo la decisione della Corte costituzionale repubblicana non eseguibile sia per i profili di diritto costituzionale federale su citati che per l'inammissibilità del ricorso dei deputati locali in quanto in difetto del numero minimo di richiedenti.

Tra le affermazioni che suscitano perplessità vi sono quelle che riguardano la violazione del regolamento parlamentare regionale (pronunciate *a latere* dell'oggetto del ricorso) che, nel riprendere considerazioni analoghe riferite al procedimento legislativo federale nella precedente giurisprudenza costituzionale, valutano come legittimamente adottati i provvedimenti legislativi quando risultano rispettate «disposizioni procedurali fondamentali» pur in presenza di violazioni ritenute minori dei regolamenti parlamentari (ad esempio la regola sulle tre letture, sul voto segreto, etc.). La cosa importante, ad avviso della Corte, sia per il procedimento legislativo federale che per quello dei soggetti, è che ci sia stato il rispetto della volontà autentica del legislatore (dunque la Corte non

considerare l'opinione della popolazione, ed inoltre poiché adottata in violazione delle procedure di adozione delle leggi repubblicane, non sarebbe conforme alla Costituzione della Repubblica. L'accordo sul confine, in quanto non approvato con referendum a livello repubblicano, non produrrebbe dunque effetti giuridici.

ravvisa, nel caso di specie, alcuna violazione della legge federale del 6 ottobre 1999 «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi ed esecutivi del potere statale dei soggetti della FdR»). Nel caso della legge inguscia si trattava tra l'altro di una legge formale che riportava il contenuto dell'Accordo raggiunto tra i due soggetti (tra gli esecutivi).

Infine, la Corte costituzionale federale ritiene che la Corte costituzionale regionale non avrebbe potuto esaminare una legge di ratifica di un accordo perché ai sensi della Costituzione del soggetto federato quella Corte può esaminare gli accordi solo prima che entrino in vigore mentre esaminando la legge di approvazione finirebbe con il valutare un accordo già entrato in vigore. Ma è la stessa cosa che la Corte federale ha fatto nella sentenza del 2015 in cui ha verificato la costituzionalità della legge di ratifica della Cedu e dunque, di fatto, la Cedu stessa dopo l'entrata in vigore del trattato di adesione.

Riferimenti bibliografici

A. Di Gregorio, *Russia*, in *I·CONnect-Clough Center 2018 Global Review of Constitutional Law*, forthcoming.

C. Filippini, *Federazione di Russia*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, n. 1, 2019.