



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo *iter*: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia

*Ilmira Galimova**

Abstract

Article 136 of the Russian Constitution provides for a special (“aggravated”) procedure for the adoption of the constitutional amendments. However, the constitutional-reform bill of 2020, which has been passed recently in a matter of days by the national parliament and the regional legislatures, has established an ad hoc procedure for the adoption of Amendments. The Russian President’s willingness to ignore and bypass the Constitution’s amendment provisions, comforted by the legislative body, casts a shadow over the legitimacy of this reform. At the same time, an inconsistent and discretionary application of the procedural norms is not something new in the Russian law-making process, since the “adjustment” of the legislative drafting procedures has become through time an increasingly consolidated practice. That could happen due to the lack of a complete and detailed regulatory framework aimed at securing proper procedures for amending the constitution. Therefore, the regulation of this very sensitive issue occurs, to a large extent, within Chambers’ Rules. Thus, inevitably, the whole procedure suffers from numerous defects.

Keywords: Constitutional amendment procedures – Russian Federation – Constitutional revision – Parliamentary amendment procedures – Legislative drafting.

SOMMARIO: 1. La mancanza di un quadro normativo coerente e completo in materia di revisioni costituzionali in Russia. 2. La riforma costituzionale del 2020 e i principali difetti del suo *iter legis*. 2.1. La creazione di un gruppo di lavoro, soggetto non regolamentato. 2.2. Il problema delle revisioni organiche della Costituzione. 2.3. Una procedura di elaborazione della bozza di Legge di Emendamento alla Costituzione poco trasparente e la partecipazione limitata della società civile. 2.4. L’inserimento di ulteriori emendamenti all’interno del testo del progetto di legge che alterano la proposta iniziale o vanno oltre tale proposta. 2.5. L’approvazione dell’emendamento presentato direttamente durante la seduta plenaria, senza essere esaminato dalla Commissione competente. 2.6. Il mancato esame da parte del Parlamento dei singoli emendamenti. 2.7. Le tempistiche accelerate dell’approvazione della Legge di Emendamento. 2.8. Il mancato rispetto del procedimento stabilito dalla Costituzione e il ricorso ad un

* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, curriculum Teoria dello Stato ed Istituzioni politiche comparate – Dipartimento di Scienze Politiche, “Sapienza” Università di Roma. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

procedimento derogatorio *una tantum* dell'art. 136 Cost. 2.9. Il problema dell'inammissibilità del controllo preventivo della Corte Costituzionale sulla conformità alla Costituzione della Legge di Emendamento. 3. Conclusioni: i nodi problematici del procedimento di modifica costituzionale in Russia.

1. La mancanza di un quadro normativo coerente e completo in materia di revisioni costituzionali in Russia

L'adozione, nel breve periodo di due mesi, della Legge della Federazione di Russia di Emendamento alla Costituzione "Sul miglioramento della regolamentazione di alcune questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità pubblica" ha sollevato la questione della natura giuridica delle leggi sulle modifiche alla Costituzione e, soprattutto, sulla procedura per la loro adozione. Molti politologi e giuristi (V. Šeinis, O. Romyancev, K. Rogov, H. Reznik, T. Morščakova, E. Luk'yanova ecc.) hanno espresso dubbi sulla correttezza e legittimità del procedimento che è stato scelto per la preparazione e l'adozione della proposta presidenziale di modifiche alla Costituzione¹. Molti si sono lamentati della creazione di una procedura *ad hoc* non prevista dalla Costituzione², della portata ampia del progetto proposto dal Presidente che fuoriesce dai limiti formali previsti per la revisione dei Capitoli 3-8³, e, in generale, di una cattiva tecnica legislativa⁴.

Oltre alle questioni di contenuto della riforma costituzionale del 2020, la Legge di Emendamento del 14 marzo rivela un'intera serie di problemi legati al suo *iter*. Tra questi, ci sono alcuni aspetti critici ricorrenti che possono essere osservati nella prassi, come, ad esempio, l'inosservanza sistemica da parte della *Duma* di Stato del procedimento formale descritto nella Legge federale n. 33-FZ del 3 marzo 1998 "Sulla procedura di adozione ed entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia" o del suo Regolamento al momento della discussione e della votazione sugli emendamenti. Altri difetti sono legati alle lacunosità della legislazione

¹ V. la reazione negativa di una parte della società civile (mondo accademico, giuristi) sulla riforma costituzionale del 2020 nelle due lettere aperte «*Protiv konstitucionnogo perezvorota i uzurpacii vlasti*», *Manifest graždan Rossii* («Contro il golpe costituzionale e l'usurpazione di potere». Il Manifesto dei cittadini russi), in *Novaja Gazeta*, <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/23/83598-pokushenie-na-osnovnye-printsipy-ustroystva-gosudarstva>; «*Ne dopustit' konstitucionnyj krizis i antikonstitucionnyj perezvorot. Obraščenie učënych, pisatelej i žurnalistov k graždanam Rossii*» [Impedire una crisi costituzionale e il golpe costituzionale. L'appello di scienziati, scrittori e giornalisti ai cittadini della Russia], <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/>.

² Ad esempio, v. il commento di T. Morščakova, *Kommentarij k zaključeniju Konstitucionnogo Suda RF ot 16 marta 2020* [Commento al parere della Corte costituzionale della Federazione di Russia del 16 marzo 2020], in *Liberal'naja Missija*, <http://liberal.ru/reports/kommentarii-k-zaključeniju-konstitucionnogo-suda-rossijskoi-federacii-ot-16-marta-2020-goda>.

³ V. il commento di O. Romyancev, *Konstitucionnaja reforma protiv duha Constitucii* [Riforma costituzionale contraria allo spirito della Costituzione], in *Vedomosti*, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitucionnaya-reforma>; oppure di V. Šeinis, *Konstitucija kak ob'ekt razvedki i pole boja* [La Costituzione come oggetto di intelligence e campo di battaglia], in *Nezavisimaja Gazeta*, http://www.ng.ru/ideas/2020-02-19/7_7798_constitution.html.

⁴ Su questo punto v. *Popravki v Konstituciju: vsem i nikomu* [Emendamenti alla Costituzione: per tutti e per nessuno], in *Pravo.ru*, <https://pravo.ru/story/219793/>.

ordinaria in questa concreta materia e, quindi, sono in gran parte determinati dal fatto che le regole relative al procedimento di revisione costituzionale non appaiono formulate in modo chiaro e preciso e sono suscettibili di generare dubbi di interpretazione. Sebbene la maggior parte di questi dubbi siano stati dissipati dalla Corte Costituzionale nella sua Sentenza n. 12-P del 1995⁵, la principale legge di riferimento approvata nel 1998 non ha fornito un quadro generale esauriente. Anzi, il documento, adottato con ritardo a causa dei forti disaccordi tra la *Duma*, il Presidente e il Consiglio della Federazione su alcuni suoi punti, è risultato breve e conciso (solo 16 articoli)⁶. Negli anni successivi all'approvazione della legge citata, la disciplina riguardante questa materia non ha avuto ulteriore sviluppo: infatti, il testo originale della legge del 1998 ha subito una modifica non rilevante nel 2015 all'articolo 11.

Pertanto, le procedure per l'approvazione della legge sugli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia, così come la formazione delle leggi di altro rango⁷, sono ancora, in gran parte, regolate dai regolamenti delle camere dell'Assemblea Federale della Federazione di Russia (attualmente, per quanto riguarda la disciplina russa della produzione legislativa, esiste solo la Legge federale n. 5-FZ del 14 maggio 1994 "Sulla procedura per la pubblicazione e l'entrata in vigore delle leggi costituzionali federali, delle leggi federali, degli atti delle Camere dell'Assemblea federale"). Ovviamente, i regolamenti parlamentari forniscono minori garanzie circa la stabilità della materia di formazione delle leggi e lasciano maggiore discrezionalità a ciascuna delle camere di adottare le proprie regole di formazione della legge. Infatti, per quanto riguarda la stabilità del quadro normativo, il Regolamento della *Duma* di Stato ha subito numerose modifiche e aggiustamenti⁸. Tale fatto non poteva non incidere

⁵ Nella Sentenza, la Corte costituzionale ha stabilito che il legislatore ha diritto di regolamentare, nel rispetto della Costituzione, in maniera dettagliata le varie questioni relative al procedimento di adozione degli emendamenti (v. decisione della Corte costituzionale n. 12-P del 1995).

⁶ La discussione sulla legge «Sulla procedura di adozione e entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia» fu lenta a causa del disaccordo del Presidente con la previsione, inserita nel progetto preparato dal gruppo dei deputati, della regola del "silenzio-assenso" per l'approvazione degli emendamenti costituzionali da parte degli organi legislativi dei soggetti federati. Questa posizione fu, allora, sostenuta anche da parte della camera alta del Parlamento. Entrambi ritenevano che tale disposizione non rispettasse la norma costituzionale sulla partecipazione dei consigli regionali nel processo di revisione costituzionale, di cui all'articolo 136 Cost. Così, dopo due rinvii alla *Duma* e la cancellazione di una serie di disposizioni, il testo finale fu adottato da entrambe le camere e firmato dal Presidente nel marzo del 1998. Su questo punto v., *Gli emendamenti alla Costituzione senza un "accordo tacito"* in *Rapsinews.ru*, <http://rapsinews.ru/publications/20191003/304641833.html>; L. Antonova, *O juridičeskoj prirode zakonov o vnesenii popravok v Konstituciju RF* [Sulla natura giuridica delle leggi che modificano la Costituzione della Federazione di Russia], in *Upravlen'českoe konsul'tirovanie*, No.1, 2014, pp. 67 ss.

⁷ Infatti, il Regolamento della *Duma* non prevede la distinzione fra procedure diverse per l'approvazione dei diversi tipi di legge, ordinarie, costituzionali o di emendamento costituzionale. Per quest'ultima, nel Regolamento è stata inserita una norma di riferimento alla procedura ordinaria. Perciò, l'*iter legis* che si svolge all'interno della *Duma* risulta identico per l'adozione delle leggi di rango diverso, nonostante le loro ovvie specificità, soprattutto dal punto di vista dell'ambito materiale di normazione.

⁸ V.O. Aršba, M. Lastočkina (a cura di), *Kommentarij k Reglamentu Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii* [Commentario al Regolamento della *Duma* di Stato dell'Assemblea Federale], Edizione della *Duma* di Stato, Mosca, 2011, p. 5, https://www.mosoblдума.ru/upload/site1/document_file/BevAskzSuP.pdf.

anche sulla qualità dell'*iter legis*, in generale, e sulla qualità delle leggi approvate dalla camera dal punto di vista della tecnica legislativa⁹.

2. La riforma costituzionale del 2020 e i principali difetti del suo *iter legis*

L'esperienza concreta sia per quanto riguarda l'adozione dell'ultima legge di emendamento, sia per le leggi di modifiche precedenti¹⁰ ha mostrato l'emergere di molteplici problemi interpretativi e applicativi, sui quali è opportuno soffermarsi analiticamente in questa sede, avendo come riferimento le disposizioni costituzionali (art. 136), la giurisprudenza della Corte costituzionale, la disciplina dettata dalla legislazione ordinaria (soprattutto, dalla Legge federale n. 33 del 1998) e dai regolamenti parlamentari.

Dunque, fra i molteplici punti critici che caratterizzano ogni fase del procedimento di revisione costituzionale in Russia si possono distinguere i seguenti:

In fase di presentazione del progetto

2.1 La creazione di un gruppo di lavoro, soggetto non regolamentato

Ufficialmente, i lavori sul progetto di legge di revisione costituzionale sono iniziati il giorno immediatamente successivo all'annuncio da parte del Presidente, durante il suo Messaggio annuale al Parlamento, della proposta di modifica della Costituzione, che conteneva, in quel momento, circa una decina di punti principali¹¹. Il 16 gennaio, si è tenuta la prima riunione del gruppo di lavoro per la preparazione di proposte di modifica della Costituzione, creato dal Presidente Putin con apposita ordinanza¹². A differenza della prassi consolidata negli anni precedenti, il Presidente ha deciso di non limitarsi ad affidare l'elaborazione della bozza della legge all'Amministrazione presidenziale, ma di coinvolgere i deputati, i funzionari statali, gli esperti e rappresentanti della società civile. A differenza dell'esperienza dei lavori sull'elaborazione del progetto costituzionale negli anni 1990-1993, quando un simile organo consultivo, "la Conferenza costituzionale", fu convocato dal Presidente Boris El'cin, il gruppo di lavoro presieduto da Vladimir Putin comprendeva più personaggi pubblici che rappresentanti di diversi livelli di autorità pubblica ed esperti¹³. Ovviamente, è difficile

⁹ Su questo punto: S. Bošno, G. Vasjuta, *Popravki k zakonoproektu i predely transformacii koncepcii zakona* [Le modifiche al disegno di legge e i limiti alla trasformazione della concezione della legge], in *Zakon i sovremennye gosudarstva*, 2017.

¹⁰ V. *infra* la tabella sulla prassi dell'approvazione delle Leggi di emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia negli ultimi decenni.

¹¹ Su questo punto: *RUSSIA: Le riforme costituzionali di Putin non piacciono a tutti*, in *EastJournal.net*, <https://www.eastjournal.net/archives/102307>.

¹² V. l'Ordinanza del Presidente della Federazione di Russia del 15 gennaio 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62589>, e la trascrizione della prima riunione del gruppo di lavoro, tenutasi il 16 gennaio 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62592>.

¹³ Il gruppo di lavoro per la preparazione della Legge di Emendamento alla Costituzione era composto da 75 persone, tra cui 9 giuristi, v. *Izvesten sostav rabočej gruppy po podgotovke popravok v Konstituciju* [La composizione del gruppo di lavoro sulla preparazione degli emendamenti alla Costituzione è stata resa nota], in *Zakon.ru*, https://zakon.ru/discussion/2020/1/16/izvesten_sostav_rabochej_gruppy_po_podgotovke_popravok_v_ko

paragonare queste due esperienze, vista la differenza del contesto storico e dei compiti assegnati a ciascun gruppo di lavoro. Mentre la decisione di procedere con la convocazione di organi extraparlamentari presieduti dal Presidente nel caso di El'cin mirava allo scopo di accelerare il processo di *constitution-making* e «ribadire l'inidoneità del Parlamento»¹⁴ ad eseguire il compito di revisione, l'atteggiamento dell'attuale Presidente è più ambiguo. Tale ambiguità si riflette anche in alcuni aspetti formali, in quanto l'attuale quadro normativo non prevede la partecipazione di tale organo nella revisione costituzionale: rimangono, dunque, non chiari i compiti di tale organo, le modalità del suo funzionamento, i criteri di composizione, ecc. Inoltre, molti dubbi rimangono sulla questione riguardante la possibilità del Presidente di nominare un deputato e(o) un senatore come proprio rappresentante alle camere, sebbene le disposizioni in materia non lo vietino espressamente¹⁵.

2.2 Il problema delle revisioni organiche della Costituzione

La dottrina giuspubblicistica distingue le revisioni parziali e le revisioni totali. Le revisioni costituzionali totali prevedono l'elaborazione di un nuovo progetto di Costituzione e l'instaurazione di un nuovo ordinamento. Viceversa, le revisioni parziali devono essere circoscritte e non devono "abbracciare" materie diverse, altrimenti, si creerebbe il rischio di una sostanziale assimilazione fra le due fattispecie, soprattutto, nel caso della procedura delle revisioni di ampia portata (si pensa, appunto, ai maxi-emendamenti costituzionali)¹⁶.

Pertanto, nella disciplina russa e in quella di altri paesi, sono previsti limiti sostanziali per le revisioni, che riguardano l'omogeneità delle modifiche proposte. Si tratta, dunque, della regola sulla necessità di inserire in una legge di emendamento costituzionale soltanto gli emendamenti tra loro collegati (art. 2, c. 2 della Legge federale n. 33 del 1998), per rendere impossibile apportare modifiche indesiderate¹⁷. In

nstituciyu__v_nem_est_aktery_sportsmeny_i. Per quanto riguarda la composizione della Conferenza costituzionale, si trattava di circa 700 delegati, di cui la maggior parte rappresentanti degli organi statali dei vari livelli amministrativi e 250 rappresentanti della società civile, v. Ordinanza del Presidente della Federazione di Russia n. 718 del 20 maggio 1993, <http://kremlin.ru/acts/bank/3621>.

¹⁴ M. Ganino, *Premessa a Russia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Cedam, Padova, Vol. III, 2013, p. 226.

¹⁵ Cfr. Ordinanza del Presidente n. 792 del 22 giugno 2004 "Sui rappresentanti plenipotenziari del Presidente nel Consiglio della Federazione e nella *Duma* di Stato", <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21045>.

¹⁶ Da qui anche la questione dell'omogeneità del quesito referendario, nel caso la revisione costituzionale parziale venisse sottoposta allo scrutinio popolare. Su questo punto v. Venice Commission, *Code of Good practice on Referendums*, 2007, pp. 30 e ss., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

Sulle garanzie per il "corretto" svolgimento del referendum costituzionale v. Venice Commission, *Final Draft Report on Constitutional Amendment Procedures*, 2009, pp. 180 e ss., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2009\)168-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)168-e).

¹⁷ «Articolo 2

2. [...] Una legge della Federazione di Russia su un emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia accorpa le modifiche del testo costituzionale tra di esse collegate».

«Articolo 3. Requisiti per una proposta di modifica della Costituzione della Federazione di Russia:

[...] 3. Se un emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia richiede modifiche ad altri articoli dei capitoli 3-8 della Costituzione FR, una proposta di emendamento deve contenere anche un

tal modo, il titolo del progetto di legge svolge il rilevante ruolo di indicatore sintetico dell'oggetto principale della revisione¹⁸. Tuttavia, nel caso della recente riforma costituzionale avviata dal Presidente il carattere del documento non è omogeneo, mentre il titolo "Sul miglioramento della regolamentazione di alcune questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità pubblica" non chiarisce, di certo, la materia oggetto della revisione.

In fase di deliberazione

Il rispetto dell'*iter legis* è una delle garanzie più importanti per il rispetto delle basi dell'ordinamento costituzionale. Pertanto, la Costituzione russa ha previsto due procedimenti di revisione costituzionale (escluse le rettifiche dell'articolo 65) - aggravato e superaggravato - che devono essere seguiti rispettivamente in caso di revisione parziale dei Capitoli da 3 a 8, e revisione totale del testo costituzionale¹⁹.

In particolare, la stabilità della Costituzione della Federazione di Russia, l'atto costitutivo dello Stato, è assicurata dall'impossibilità dell'Assemblea Federale di modificare le disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 (queste possono essere riviste solo nelle modalità stabilite per l'adozione di una nuova Costituzione della Federazione di Russia, art. 135 Cost.), nonché dalla procedura speciale di modifica dei capitoli 3-8 (art. 136 della Costituzione della Federazione di Russia)²⁰. In quest'ultimo caso, la Costituzione ha previsto il requisito della maggioranza qualificata dei voti in ciascuna delle camere dell'Assemblea federale (almeno 2/3 dei deputati della *Duma*, 3/4 dei membri del Consiglio della Federazione; come previsto per le leggi costituzionali dall'art. 108, comma 2), e la regola secondo la quale affinché le modifiche entrino in vigore è richiesta la loro approvazione da parte delle assemblee legislative di almeno i due terzi delle entità costitutive della Federazione di Russia. Una serie di aggravamenti previsti dalla disciplina russa svolgono, così, una funzione di garanzia e mirano ad assicurare un migliore operato del legislatore costituzionale. In particolare, le tre letture del progetto di legge garantiscono un esame ponderato, mentre la fissazione delle scadenze permette tempi adeguati di riflessione. Inoltre, la regola della maggioranza qualificata assicura che vi sia un consistente consenso, mentre altri meccanismi possono garantire la partecipazione dei soggetti federati.

Tuttavia, in Russia, vi è un'evidente contraddizione nella regolamentazione del procedimento legislativo fra i vari atti normativi, che può essere sfruttata al fine di manipolazione. Le garanzie procedurali, previste dalla disciplina costituzionale (ad

nuovo testo o una proposta di modifica del testo degli articoli (commi, paragrafi) della Costituzione che, essendo collegati tra loro, necessitano ugualmente di adeguamenti». Ove non diversamente specificato, le traduzioni dal russo sono state curate dall'Autore.

¹⁸ «Articolo 2

3. Il titolo della legge della Federazione di Russia su un emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia riflette l'essenza di questo emendamento» (LF del 1998).

¹⁹ Su questo punto: M. Ganino, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti superaggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2009, pp. 1607 e ss.

²⁰ V.V. Zor'kin, L. Lazarev (a cura di), *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* [Commentario alla Costituzione della Federazione di Russia], Eksmo, Mosca, 2010.

eccezione della regola delle tre letture²¹), in Russia, trovano ulteriore sviluppo nei regolamenti parlamentari, i quali, tuttavia, non sempre si limitano a precisare il loro contenuto, ma spesso introducono vari meccanismi di deroga.

Ora, prendiamo ad esempio un sistema a tre letture. Il problema della necessità di prevedere fasi separate per l'approvazione delle leggi è stato già esaminato dalla Corte costituzionale russa nelle sue Sentenze n. 11-P del 2001 e n. 4-P del 2013²², dove si è sottolineata la necessità di dividere l'*iter legis* in letture per evitare "decisioni casuali".

In generale, si può affermare che l'approvazione della legge in più tappe rende più semplice il monitoraggio sui cambiamenti che si verificano con il disegno originale tra le letture diverse. Intanto, in fase di deliberazione sulla Legge di Emendamento, particolare importanza assumono le questioni legate alla modalità di presentazione degli emendamenti per la seconda lettura. Infatti, il Regolamento parlamentare dovrebbe poter dare risposte chiare alle domande "Chi?", "Come?" e "Quando?" abbia il diritto di presentare le modifiche al testo originario. Tuttavia, la normativa russa è carente su questo punto.

Dunque, per quanto riguarda la procedura di discussione e adozione della Legge di Emendamento alla Costituzione all'interno dell'aula parlamentare, si possono evidenziare i seguenti difetti:

2.3 Una procedura di elaborazione della bozza di Legge di Emendamento alla Costituzione poco trasparente e la partecipazione limitata della società civile

Per quanto riguarda i soggetti aventi diritto di presentare le modifiche al progetto di legge iniziale, la normativa russa non prevede altri attori, tranne gli organi statali²³. Nel corso dell'ultima riforma costituzionale, questa lacuna normativa è stata, in gran parte, "aggirata" dalle autorità russe grazie alla creazione di un "gruppo di lavoro", avente il compito di raccogliere le proposte più sensate, e la partecipazione, pur limitata, della Camera pubblica o sociale, organo consultivo di rappresentanza della società civile, nella discussione della proposta presidenziale.

²¹ Tale regola è stata inserita all'interno del Regolamento della *Duma*:

«Articolo 140

1. L'esame del progetto di legge della Federazione di Russia sugli emendamenti ai capitoli 3-8 della Costituzione della Federazione di Russia è svolto dalla *Duma* di Stato in tre letture».

²² Cfr. «Ai sensi dell'articolo 116 e della prima parte dell'articolo 182 del Regolamento interno della *Duma* di Stato [...] la *Duma* esamina i progetti di legge in tre letture. La divisione della procedura per l'esame dei progetti in letture e ciascuna delle letture stesse è importante sia per garantire la ricerca delle soluzioni normative più appropriate sia per verificare che il loro contenuto testuale corrisponda alla effettiva volontà del legislatore [...]. L'adozione di un atto in ciascuna delle tre letture che si susseguono - con i loro diversi scopi in un unico procedimento di formazione delle leggi - è anche una garanzia di presa in considerazione della posizione iniziale dei soggetti dell'iniziativa legislativa, poiché un cambiamento del disegno originario non può avvenire nella fase di modifica in modo tale che le modifiche importanti non compaiano nel testo finale come il risultato di decisioni del tutto casuali» (Decisione della Corte costituzionale della Federazione di Russia n. 11-P del 5 luglio 2001, n. 4-P del 14 febbraio 2013).

²³ «Articolo. 120

2. Gli emendamenti al progetto di legge adottato o approvato in prima lettura possono essere introdotti dai soggetti aventi il diritto di iniziativa legislativa di cui all'articolo 104 (comma 1) della Costituzione della Federazione di Russia» (Regolamento della *Duma*).

La Camera pubblica o sociale è l'unico soggetto di controllo pubblico autorizzato dalla normativa esistente a svolgere l'esame dei progetti di legge. L'esame pubblico è una delle forme di controllo pubblico che, al pari delle altre forme di controllo, come la discussione pubblica o il monitoraggio pubblico, viene esercitato dalla Camera pubblica o sociale sulla base delle disposizioni della Legge n. 212-FZ del 21 giugno 2014 "Sulle basi del controllo pubblico".

Sulla base della decisione del suo Consiglio, la Camera pubblica o sociale effettua un esame pubblico in conformità alla Legge federale n. 32-FZ del 4 aprile 2005 "Sulla Camera pubblica o sociale della Federazione di Russia"²⁴, alla Legge federale "Sulle basi del controllo pubblico" e al Regolamento sulla procedura di esame pubblico approvato dal Consiglio della Camera pubblica o sociale.

Oltre all'esame pubblico, la normativa russa prevede, quindi, anche altre forme di interazione tra gli organi pubblici e la società civile.

L'intervento di quest'ultima è previsto dalla Legge "Sulla Camera pubblica o sociale [...]", ma anche dai Regolamenti parlamentari²⁵. La Camera pubblica o sociale partecipa alla fase di elaborazione del progetto di legge, in quanto il suo Parere deve pervenire prima della prima lettura. Infatti, il Regolamento della *Duma*, nella Sezione V stabilisce che: «i lavori sull'esame pubblico dei progetti sono organizzati in modo tale che il parere della Camera pubblica o sociale pervenga alla *Duma* di Stato prima della prima lettura del disegno di legge». Tuttavia, il Regolamento prevede anche la possibilità per la Camera di rielaborare il parere e di presentarlo durante la seconda lettura (comma 2, la Sezione V del Regolamento). Il Regolamento interno della *Duma*, infatti, prevede l'intervento del membro rappresentante della Camera pubblica o sociale durante la seconda lettura (art. 140, «sono consentiti fino a cinque minuti affinché un membro della Camera pubblica o sociale prenda la parola»).

Per quanto riguarda la prassi, la Camera pubblica o sociale non è stata ascoltata in tutti i casi di revisione costituzionale, visto il carattere facoltativo del Parere²⁶.

²⁴ «Articolo 16. Le principali forme di lavoro della Camera pubblica o sociale [...]

3. Al fine di attuare le funzioni assegnate alla Camera pubblica o sociale dalla presente legge federale, la Camera pubblica ha il diritto di: [...]

3) condurre un esame sui progetti di legge della Federazione di Russia e sugli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia» (Legge federale n. 32-FZ del 4 aprile 2005 "Sulla Camera pubblica o sociale della Federazione di Russia"), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/29c681e5f343881dc27d73fd7bc2162540e8b7bc/.

²⁵ «Articolo 140

2. [...] Durante la discussione sul disegno di legge che è oggetto di un esame della Camera pubblica o sociale, anche un membro autorizzato della Camera pubblica o sociale ha il diritto di prendere la parola» (Regolamento della *Duma*).

«Articolo 107

1. [...] Nel corso di una seduta del Consiglio della Federazione, è previsto l'esame obbligatorio del Parere della Camera pubblica della Federazione di Russia, se tale Parere è stato ricevuto dal Consiglio della Federazione [...]. I membri della Camera pubblica [...] hanno la parola nel caso di discussione del progetto di legge che è stato oggetto del suo esame» (Regolamento del Consiglio della Federazione).

²⁶ Ad esempio, come risulta dalle trascrizioni delle sedute del Consiglio della Federazione (v. qui: <http://council.gov.ru/activity/meetings/>), il parere della Camera pubblica o sociale sulla Legge di Emendamento n. 2 del 2014 ("Sulla Corte Suprema...") non è stato presentato, mentre, durante l'*iter* che ha riguardato l'approvazione delle modifiche alla durata dei mandati presidenziali e della *Duma* nel 2008, la Camera Pubblica si è espressa a favore degli emendamenti proposti.

Durante la discussione delle modifiche costituzionali proposte di recente dal Presidente, la Camera pubblica o sociale ha avuto la possibilità di esprimersi sul progetto due volte, il 25 febbraio, con il Parere sul progetto adottato in prima lettura dalla *Duma* il 23 gennaio, e il 10 marzo con una Risoluzione²⁷.

Per quanto riguarda la pronuncia del 25 febbraio 2020, come riporta il documento, il Parere della Camera pubblica o sociale è stato preparato sulla base dei risultati della discussione pubblica del disegno di legge del 29 gennaio 2020, tenendo conto dei pareri di sessanta camere pubbliche dei soggetti federati e di una Camera pubblica o sociale municipale, nonché delle opinioni, conclusioni, proposte e raccomandazioni dei membri della Camera pubblica o sociale e del suo Consiglio scientifico, dei membri della comunità scientifica e degli esperti pubblici.

Sostenendo, in linea generale, il disegno di legge proposto dal Presidente, i partecipanti all'esame pubblico ("perizia pubblica", *obščestvennaya ekspertiza*) hanno formulato suggerimenti e commenti²⁸, che, a loro avviso, dovrebbero essere presi in

²⁷ V. il Parere della Camera pubblica o sociale del 25 febbraio 2020, https://www.oprf.ru/files/1_2020dok/zakl_885214_7_popravki_v_konstit_24022020_22.pdf, la Risoluzione della Camera pubblica o sociale del 10 marzo 2020, https://www.oprf.ru/files/1_2020dok/rezoluciya_plenarnoe10032020_3.pdf.

²⁸ Gli esperti hanno proposto di integrare il progetto con le seguenti modifiche:

1. menzionare l'importanza della società civile e delle sue istituzioni, introdurre in Costituzione una norma dedicata alla Camera pubblica,
2. stabilire l'inammissibilità di sminuire l'impresa del popolo sovietico nella Seconda Guerra Mondiale e di falsificare i fatti storici,
3. segnalare che la cultura è un oggetto di protezione dello Stato,
4. stabilire il divieto di alienazione dei territori della Federazione di Russia,
5. introdurre il concetto di "territori federali", prevedere la possibilità di localizzazione delle sedi degli organi statali in altre città, oltre alla capitale della Federazione di Russia,
6. indicare la frequenza della perequazione delle prestazioni sociali e il meccanismo di rivalutazione dell'importo pensionistico,
7. introdurre una disposizione sulla tutela della famiglia e dei valori tradizionali,
8. concretizzare le competenze congiunte della Federazione di Russia e dei soggetti federati che riguardano il compito di assicurare la disponibilità di cure mediche di qualità alla popolazione,
9. conferire agli organi federali il potere di garantire la sicurezza delle tecnologie dell'informazione e digitali,
10. non estendere la regola dell'assenza di cittadinanza straniera (anche nel passato) per potersi candidare alla carica di Presidente ai compatrioti che hanno precedentemente vissuto all'estero, così come ai madrelingua russa che hanno vissuto nei paesi della CSI e che sono tornati a risiedere nella Federazione di Russia,
11. estendere la norma sull'assenza di cittadinanza straniera anche ai funzionari pubblici degli organi statali dei soggetti federati e agli organi dell'autogoverno; per i candidati alle cariche pubbliche, così come ai loro familiari, proibire di avere beni mobili e immobili all'estero, i.e. attivi esteri (*zarubežnye aktivy*),
12. prevedere, in analogia con le disposizioni costituzionali concernenti gli altri organi supremi, la regolamentazione dello status del Consiglio di Stato sulla base di una legge costituzionale federale e non di una legge ordinaria
13. ampliare le garanzie dell'immunità per gli ex Presidenti,
14. escludere la disposizione relativa all'ipotesi di una riunione congiunta delle Camere prevista nel caso di un intervento di *leader* stranieri,
15. specificare i concetti di "autorità pubblica", "sistema dell'autorità pubblica",
16. sancire il principio di sussidiarietà alla base della distribuzione delle attività fra i vari livelli dell'autorità pubblica,
17. specificare le disposizioni sull'interazione dell'autogoverno locale con gli enti statali,

considerazione nel momento della finalizzazione del disegno di legge per la seconda lettura.

Con la Risoluzione della Camera pubblica o sociale sui risultati della riunione straordinaria del 10 marzo 2020, gli esperti hanno fornito un giudizio positivo sulla bozza preparata per la seconda lettura, sottolineando il fatto che ben sette proposte della Camera erano state accolte.

Tuttavia, le modalità per la presentazione degli emendamenti, così come per la selezione delle proposte formulate dai rappresentanti della società civile e per il loro inserimento nel testo finale, sono state poco chiare. La Camera pubblica o sociale doveva essere quel contenitore che doveva accogliere le proposte presentate dai singoli cittadini e dalle varie associazioni. A questo scopo, sul sito della Camera pubblica o sociale è stato inserito un modulo online che poteva essere compilato dai cittadini che volevano fornire suggerimenti²⁹. Secondo quanto dichiarato dal Presidente della Camera pubblica o sociale, la Camera avrebbe ricevuto più di 1500 messaggi. Nello stesso tempo, le proposte esaminate dalla Commissione della *Duma* competente sono state circa 400. Dunque, sembra che tutto il lavoro per selezionare le proposte sia stato poi in gran parte svolto dal gruppo di lavoro, composto dai 75 esperti, di cui due membri della Camera pubblica o sociale.

Quindi, è difficile valutare la vera portata popolare delle modifiche, in quanto non è chiaro quante “modifiche popolari” sono state effettivamente accolte dalla Camera e dal gruppo di lavoro. Si deve parlare di un intervento poco regolamentato dei diversi attori che rappresentano la società civile, che solo in parte assomiglia alla prassi di *crowdsourcing*, cui si fa ricorso in altri Paesi. Non si può parlare nemmeno di una procedura di “lettura zero”, o “discussione fuori dall’Aula”, cioè di un’istruttoria in sede consultiva attraverso l’audizione dei rappresentanti della società civile, in quanto l’intero intervento della società è stato sostituito dalla rappresentanza degli interessi pubblici da parte degli esperti selezionati. Inoltre, bisogna ricordare che il Parere della Camera pubblica o sociale ha una portata giuridica limitata, e viene soltanto “preso in considerazione” dal Parlamento.

2.4 L’inserimento di ulteriori emendamenti all’interno del testo del progetto di legge che alterano la proposta iniziale o vanno oltre tale proposta

Fra la prima e la seconda lettura del progetto di Legge di Emendamento del 2020, si può osservare un aumento significativo del numero delle modifiche proposte (v. *infra* la tabella). Mentre, formalmente, le modifiche presentate per la seconda lettura dovevano essere una serie di emendamenti che miravano a precisare le proposte delle modifiche ai ventidue articoli costituzionali già approvate in prima lettura, alla fine, durante la seduta plenaria, i deputati hanno dovuto deliberare su circa 400 emendamenti, raggruppati in due tabelle.

Tale fenomeno è causato dall’assenza, nella normativa russa, di limiti alle modifiche al disegno originale di legge (*konceptija zakonoproekta*) al momento della

18. prevedere la possibilità di nominare osservatori elettorali per monitorare le operazioni di voto e di scrutinio durante la votazione per le modifiche costituzionali.

²⁹ Il modulo *online*: <https://eis.oprf.ru/send/treatment>. V. anche il sito della Camera pubblica o sociale: <https://www.oprf.ru/>.

presentazione della nuova bozza per la seconda lettura. Tutto ciò è stato reso possibile grazie all'introduzione del concetto di "modifiche che alterano il disegno originale" (*popravki, izmenjajuščie koncepciju zakonoproekta*) all'interno del Regolamento della *Duma*. In particolare, nel 2012, con il Decreto della *Duma* di Stato del 21 settembre 2012 n. 822-6, il Regolamento è stato integrato dalla clausola 7.2 dell'articolo 123, che ha istituito una procedura complessa per la presentazione, la votazione e la promozione di emendamenti che non sono conformi alla concezione della legge. Tale norma ha permesso *de facto* di trasformare in maniera del tutto illimitata il progetto di legge tra le due prime letture.

Inoltre, il Regolamento della *Duma* consente di modificare il titolo della legge nel corso della seconda lettura (art. 121 Regolamento *Duma*).

Un ruolo centrale nella preparazione della seconda bozza viene svolto dalla Commissione competente, alla quale dal Regolamento della *Duma* è attribuito il diritto di decidere sulla procedura da seguire per l'adozione della Legge (sulla quale la *Duma* delibera durante la seduta), oltre al compito di selezionare le proposte idonee all'approvazione e raggrupparle in tre tabelle o liste (modifiche "da approvare", "da respingere", e "modifiche che alterano il disegno originale").

Nella prassi, tuttavia, la discrezionalità della Commissione competente spesso va oltre le funzioni ad essa assegnate: la Commissione decide se prendere in considerazione una tabella di emendamenti respinti e se esaminare ogni emendamento proposto. Tale situazione è avvenuta nel 2008, quando fu votata la Legge di Emendamento n.6 del 2008. Durante la discussione in aula, le modifiche proposte da 5 deputati sono state del tutto ignorate, sulla base della decisione della Commissione sugli affari costituzionali, sostenuta anche dalla maggioranza parlamentare, che ha ritenuto tali proposte illegittime. L'argomentazione della Commissione si basava su di un'interpretazione restrittiva del diritto di presentare le nuove modifiche al progetto di Legge di Emendamento per la seconda lettura, in base alla quale le nuove proposte potevano essere presentate soltanto da un consistente gruppo di deputati, e non da deputati singoli (si vede, appunto, la differenza fra gli artt. 134 e 104 della Cost.)³⁰. Tuttavia, durante le successive revisioni costituzionali, nel 2014, la posizione della Commissione e della *Duma* è diventata più equilibrata. Ad esempio la Legge di Emendamento n. 11 del 2014 è stata votata secondo la procedura *standard*: non solo si è votato per la Tabella n.1 con le modifiche raccomandate per l'approvazione dalla

³⁰ V. la trascrizione della seduta plenaria della *Duma* di Stato del 19 novembre 2008: <http://transcript.duma.gov.ru/node/447/>. Nel suo intervento, il deputato V. Plighin (allora anche Presidente della Commissione della *Duma* per gli affari costituzionali), ha spiegato così la decisione della Commissione di non considerare le proposte formulate separatamente dai deputati Žirinovskij, Ivanov, Lebedev, Kulikov, Iljuchin: poiché la Costituzione russa, nell'articolo 134, (interamente ripreso dall'articolo 136(1) del Regolamento della *Duma*) non elenca fra i soggetti titolari dell'iniziativa della revisione costituzionale i singoli deputati, questo non possono presentare le loro proposte di modifiche costituzionali per la 2° lettura. Tuttavia, tale ragionamento sembra basarsi sull'equiparazione erronea tra la presentazione alla *Duma* di un separato progetto di legge di emendamento e la presentazione di una proposta di modifica al progetto della legge di emendamento, di cui all'articolo 120(2) del Regolamento della *Duma*. Quest'ultimo articolo fa riferimento, a sua volta, all'articolo 104(1) della Costituzione. Secondo tale articolo nell'ambito di un procedimento legislativo ogni deputato ha diritto di proporre modifiche.

Commissione, ma anche la Tabella n. 2 con le “modifiche da rifiutare” è stata presa in considerazione, e la *Duma* si è espressa su ogni emendamento presentato dai deputati.

In generale, in Russia, non vi è un divieto esplicito di presentare gli emendamenti che non rientrano nel disegno originario o si discostano da esso. Tale situazione apre la strada all'adozione di leggi in cui le singole parti contraddicono lo spirito generale della legge, e l'idea di base del testo.

2.5 L'approvazione dell'emendamento presentato direttamente durante la seduta plenaria, senza essere esaminato dalla Commissione competente

Nel 2014, è stata istituzionalizzata la prassi che già era ricorrente nella *Duma* che riguarda la possibilità di presentare le nuove modifiche direttamente durante la seduta plenaria (art. 123, comma 9²)³¹. Pertanto, l'attuale Regolamento prevede che è la camera stessa a decidere se avviare la discussione in aula sull'emendamento presentato durante lo svolgimento della seduta plenaria. Questa regola significa nella prassi che qualsiasi emendamento ha la possibilità di essere esaminato nella riunione plenaria e di essere adottato.

Questa situazione è accaduta il 10 marzo, durante la discussione all'interno della camera bassa sul progetto di Legge di Emendamento del 2020. Si tratta dell'emendamento presentato da Valentina Tereškova, famosa astronauta nel periodo dell'U.R.S.S., la quale ha proposto, in sintesi, l'“azzeramento” dei mandati presidenziali svolti dagli ex Presidenti russi (e anche dal Presidente in carica). Così, una modifica di particolare rilievo, “spuntata” all'improvviso, è stata approvata senza una ponderata valutazione né da parte della Commissione, né da parte del Parlamento.

2.6 Il mancato esame da parte del Parlamento dei singoli emendamenti

Per quanto riguarda la modalità con la quale ulteriori modifiche al disegno originario devono essere votati, il Regolamento della *Duma* prevede una regola chiara: essi devono essere esaminati articolo per articolo, e ogni emendamento deve essere approvato con procedura separata³². Tuttavia, nella prassi tale regola viene ripetutamente ignorata dalla *Duma*. Il legislatore federale ha elaborato una tecnica

³¹ «Articolo 123 [...]

⁹² Salvo decisione contraria della *Duma* di Stato, le modifiche al progetto di legge non esaminate dalla commissione competente non saranno prese in considerazione in aula. Nel caso in cui la *Duma* di Stato abbia deciso di prendere in considerazione tali emendamenti, la discussione e la votazione su ciascun emendamento si terranno separatamente [...]» (Regolamento della *Duma* di Stato, come modificato dal Decreto (*Postanovlenie*) della *Duma* di Stato n. 4718-6 del 2014).

³² «Articolo 141

Gli emendamenti ai capitoli da 3 a 8 della Costituzione della Federazione di Russia vengono discussi e si vota su ogni emendamento separatamente secondo le modalità previste dal presente Regolamento. Un emendamento è considerato approvato se almeno i due terzi del numero totale dei deputati della *Duma* di Stato votano per la sua approvazione».

«Articolo 142

Dopo una discussione sugli emendamenti ai capitoli 3–8 della Costituzione della Federazione di Russia e la loro approvazione articolo per articolo, la *Duma* di Stato adotta il disegno di legge della Federazione di Russia sugli emendamenti ai capitoli 3–8 della Costituzione della Federazione di Russia nel suo insieme [...]» (Regolamento della *Duma*).

originale di formulazione dei testi legislativi, secondo la quale gli emendamenti riguardanti diverse disposizioni costituzionali (e diverse materie) vengono inseriti nel testo del progetto di Legge all'interno di un unico articolo, in modo da formare un unico maxi-emendamento. Di conseguenza, durante la seconda lettura, la Legge di Emendamento del 2020 è stata approvata, senza dibattito su ogni singolo emendamento proposto. Il voto separato, sia nella *Duma*, sia nel Consiglio della Federazione³³, ha riguardato soltanto il 1° articolo formato da numerosi commi, il quale è stato adottato nel suo complesso³⁴.

2.7 Le tempistiche accelerate dell'approvazione della Legge di Emendamento

Il legislatore russo ha stabilito una serie di scadenze nell'ambito dell'*iter* aggravato, che rappresentano ulteriori meccanismi di garanzia di un corretto procedimento. Ad esempio, l'art. 119 del Regolamento della *Duma* prevede un intervallo minimo di 30 giorni fra la prima e la seconda lettura³⁵. Per quanto riguarda la preparazione del progetto di Legge di Emendamento del 2020 per la seconda lettura, la scadenza per la presentazione degli emendamenti è stata rinviata due volte.

Inoltre, la legislazione russa stabilisce la scadenza di un anno per la valutazione da parte dei consigli dei soggetti della Federazione del progetto approvato dal Parlamento nazionale³⁶. Questo preciso intervallo di tempo è stato previsto dalla legge del 1998 al fine di garantire che le opinioni dei soggetti siano prese in considerazione e siano determinanti per l'esito.

Una disposizione analoga è stata prevista anche dal Regolamento della camera alta, responsabile per l'accertamento dell'approvazione della Legge di Emendamento da

³³ Si pensa alla decisione *ad hoc*, approvata con la Risoluzione del Consiglio della Federazione n. 71-SF del 16 febbraio 2020 "Sulla procedura per l'adozione della Legge di Emendamento [...]". Il documento ha stabilito che il 1° articolo della Legge di Emendamento veniva votato a parte. Inoltre, nella Risoluzione, la camera alta non specifica il periodo per le assemblee regionali entro il quale esse devono esprimersi sul progetto di legge approvato dal Parlamento.

³⁴ La votazione sull'adozione del progetto di legge è prevista dal Regolamento della *Duma*, sia per quanto riguarda l'approvazione delle leggi nella prima lettura (art. 119(8)) sia per quanto riguarda la seconda lettura (art. 123(2)): «Articolo 123 [...] 2. Il presidente verifica se ci sono i gruppi parlamentari, i deputati della *Duma* di Stato o i rappresentanti di altri soggetti che hanno il diritto di iniziativa legislativa che si oppongono alle modifiche raccomandate per l'adozione dal comitato responsabile. [...] Se non vi sono obiezioni, il presidente propone di votare sull'adozione nel loro complesso degli emendamenti raccomandati per l'adozione dalla commissione competente».

³⁵ «5. [...] Il termine per la presentazione di emendamenti, di norma, non può essere inferiore a 15 giorni e per i progetti su argomenti di competenza congiunta della Federazione di Russia e soggetti federati non può essere inferiore a 30 giorni».

³⁶ «Articolo 9. Esame della legge sugli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia da parte degli organi legislativi (rappresentativi) dei soggetti della Federazione di Russia:

L'organo legislativo (rappresentativo) di un soggetto della Federazione di Russia è tenuto ad esaminare la legge sulla modifica alla Costituzione entro un anno dalla data della sua approvazione e secondo le modalità stabilite da tale organo».

«Articolo 11

2. Il Consiglio della Federazione nella riunione successiva alla scadenza del termine per l'esame da parte degli organi legislativi (rappresentativi) dei soggetti della Federazione di Russia della legge sulle modifiche alla Costituzione della Federazione di Russia stabilirà i risultati di questo esame» (Legge federale n. 33 del 1998).

parte degli organi regionali³⁷. Tuttavia, la scadenza di un anno è sempre stata interpretata dalla camera alta nel modo seguente: se si ricevono le delibere di approvazione dai soggetti federati prima della scadenza del periodo di un anno, la camera alta ha il diritto di confermare i risultati dell'esame del progetto prima della scadenza del periodo specificato. Anche questa volta, il Consiglio della Federazione ha adottato prontamente la sua Risoluzione circa l'approvazione della Legge di Emendamento da parte dei soggetti federati non appena sono state ricevute le decisioni degli organi legislativi (rappresentativi) di tutte le entità costitutive della Federazione di Russia, senza attendere la scadenza del periodo di un anno stabilita dall'art. 9 della Legge n. 33-FZ. Sorprende la celerità del percorso della riforma costituzionale di Putin: i consigli regionali hanno mostrato un ampio consenso verso la proposta presidenziale e nell'arco di due giorni, 12-13 marzo, hanno fornito il loro sostegno. I risultati di questa rapida approvazione sono stati proclamati con una Risoluzione della camera alta il 14 marzo.

La velocità con la quale è stata approvata dal Parlamento nazionale e dalle assemblee regionali la "grande riforma" costituzionale di Putin (due mesi in totale) solleva dubbi circa la correttezza del suo *iter*, anche se, in generale, rientra nella prassi consolidatasi fino ad oggi³⁸.

In fase di entrata in vigore

2.8 Il mancato rispetto del procedimento stabilito dalla Costituzione e il ricorso ad un procedimento derogatorio una tantum dell'art. 136 Cost.

La Legge di Emendamento ha previsto all'articolo 3 un procedimento *ad hoc*, sulla base del quale una parte delle disposizioni della legge produrrebbe effetti vincolanti soltanto se fossero soddisfatte determinate condizioni. Tale procedura speciale (a tappe), non prevista dalla Costituzione (art. 136), condiziona l'entrata in vigore all'ottenimento del Parere positivo della Corte costituzionale sulla conformità degli articoli 1 e 2 della Legge di Emendamento al nucleo intangibile della Costituzione (Capitoli 1, 2, e 9), e all'esito favorevole della votazione panrussa sul testo degli emendamenti³⁹.

³⁷ «Articolo 137. Accertamento dei risultati dell'esame della legge sugli emendamenti alla Costituzione da parte degli organi legislativi (rappresentativi) del potere statale dei soggetti federati

1. La questione di stabilire i risultati dell'esame della legge sugli emendamenti alla Costituzione [...] è inclusa senza discussione e votazione all'ordine del giorno del Consiglio della Federazione per la riunione nella giornata che segue la scadenza per tale esame».

³⁸ V. la tabella in fondo con le date di approvazione delle leggi di revisione della Costituzione russa. Per quanto riguarda la prassi di approvazione delle leggi ordinarie, anche, qui, le tendenze seguono questa dinamica dell'accelerazione. Come scrive la politologa E. Šulman: «In effetti, le statistiche mostrano che il tempo del passaggio delle leggi dalla fase di iniziativa alla fase di pubblicazione è costantemente diminuito negli ultimi 20 anni: da 661 giorni nel 1994 a 305 giorni nel 2003, da 209 nel 2009 a 182 giorni nel 2012 e 132 giorni nel 2013-2016. I progetti presentati dal Presidente e dal Governo vengono adottati più velocemente rispetto agli altri (in media, 83 giorni e 191 giorni rispettivamente, per il 2009)». E. Šulman, *Zakonotvorčestvo kak političeskij process* [Il procedimento legislativo come processo politico], Moscow School of Civic Education, Mosca, 2014, p. 104, http://msps.su/files/2014/12/SCHULMAN_WerRAB.pdf.

³⁹ Per quanto riguarda la previsione della votazione panrussa per l'adozione degli emendamenti di cui all'articolo 1 della Legge di Emendamento del 14 marzo 2020, la Corte costituzionale ha ritenuto tale

Se la prassi di prevedere un'entrata in vigore "separata" per una parte delle disposizioni di legge federale, specialmente in ambito fiscale⁴⁰, è abbastanza comune, l'utilizzo di una procedura speciale per le leggi sulla revisione costituzionale non sembra del tutto appropriata, sebbene la legge del 1998 lo consenta⁴¹. Tuttavia, da punto di vista sostanziale tale procedura non rappresenta una mera formalità, ma una vera integrazione del suo *iter* di approvazione con due ulteriori fasi: il controllo preventivo sulla legittimità costituzionale (su questo punto vedi il paragrafo successivo) e la consultazione popolare confermativa⁴². Entrambe le fasi hanno carattere obbligatorio ai fini dell'entrata in vigore dell'articolo 1 della Legge di Emendamento.

2.9 Il problema dell'inammissibilità del controllo preventivo della Corte costituzionale sulla conformità alla Costituzione della Legge di Emendamento

Un ulteriore problema causato dalla previsione del rinvio alla Corte costituzionale riguarda la legittimità di questa previsione. Il dilemma sulla sindacabilità da parte del giudice costituzionale di una Legge di modifica alla Costituzione è stato risolto dalla Corte in una serie di sentenze (n. 19-P del 1998, n. 6-P del 2000, n. 922-O-O del 2009, n. 1567 del 2014⁴³). Basandosi sull'articolo 16 della Costituzione russa, che stabilisce

procedura legittima, in quanto questa sarebbe stata regolamentata (nell'articolo 3, comma 4 della Legge di Emendamento del 2020) da un atto adottato dal legislatore costituzionale in applicazione del principio democratico sancito dalla Costituzione russa (articolo 3), v. Parere della Corte costituzionale n. 1-Z del 16 marzo 2020, par. 2.1, p. 9, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>. Con tale pronuncia, la Corte Costituzionale russa ha dato il via libera alla votazione panrussa confermativa, che, inizialmente, è stata indetta per il 22 aprile (Decreto presidenziale «Sull'indizione della votazione panrussa sull'approvazione di emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia» del 17 marzo 2020, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003170038>), ma, a causa della diffusione del coronavirus, è slittata al primo luglio 2020 (Decreto presidenziale "Sulla determinazione della data della votazione panrussa sull'approvazione di emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia" del 1° giugno 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/63443>).

⁴⁰ Su questo punto cfr. D. Kuzjakin, *Federal'nye zakony: problemy vstuplenija v silu* [Leggi federali: problemi di entrata in vigore], in *Žurnal rossijskogo prava*, No. 10, 2005, p. 186.

⁴¹ «Articolo 13. Data di entrata in vigore della legge della Federazione di Russia sulle modifiche alla Costituzione della Federazione di Russia.

La legge della Federazione di Russia sulle modifiche alla Costituzione della Federazione di Russia entrerà in vigore il giorno della sua pubblicazione ufficiale, a meno che la legge stessa non stabilisca una data diversa di entrata in vigore» (Legge federale n. 33 del 1998).

⁴² Una riflessione separata merita l'analisi della procedura della votazione confermativa. In questa sede ci limitiamo soltanto a segnalare alcune delle maggiori criticità di questa procedura, così come regolamentata dalla Legge di Emendamento del 14 marzo 2020 e dal «Regolamento per la votazione panrussa sulla questione dell'approvazione degli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia», approvato insieme alla Risoluzione della Commissione elettorale centrale del 20 marzo 2020, <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45925/>, e modificato dalla Risoluzione della Commissione elettorale centrale del 2 giugno 2020, <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46339/>. Le previsioni che hanno suscitato più perplessità riguardano: la possibilità dell'elettore di effettuare solo una scelta binaria "sì"/"no" su tutto il pacchetto di riforma, che viene espresso da un quesito unico; l'assenza di un *quorum* minimo di votanti per la validità della votazione; l'impossibilità dei partiti politici di avere propri osservatori; l'estensione delle possibilità di votare a distanza (attraverso l'*e-voting* o con le urne elettorali mobili).

⁴³ Sentenza interpretativa della Corte costituzionale n. 1567-O del 17 luglio 2014, par. 2: «La verifica delle disposizioni controverse sul contenuto delle norme, essendo in realtà un controllo delle disposizioni della Costituzione della Federazione di Russia, non rientra nelle competenze della Corte costituzionale

una gerarchia interna delle disposizioni della Legge fondamentale, la Corte costituzionale si è espressa in maniera positiva circa la possibilità per il legislatore di prevedere un controllo preventivo di legittimità delle Leggi di Emendamento alla Costituzione prima della loro entrata in vigore⁴⁴.

Fino ad ora tale possibilità non è stata introdotta dal legislatore russo. Infatti, il controllo preventivo (prima della firma del Presidente) sulla legittimità costituzionale può essere attuato solo in relazione ai trattati internazionali della Federazione di Russia (art. 125, c. 2, lett. “g”). Ciò implica l’inevitabile conclusione sull’impossibilità di un controllo normativo da parte della Corte costituzionale della Federazione di Russia delle leggi di emendamento alla Costituzione già approvate (dalle camere) nelle condizioni attuali.

Tuttavia, nel suo Parere, la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo procedere con la valutazione sulla conformità costituzionale degli emendamenti proposti, sottolineando il “carattere obbligatorio” del compito di fornire il Parere sulla Legge di Emendamento⁴⁵, di cui è stata incaricata sulla base della decisione del legislatore costituzionale (art. 3, commi 2-3 della Leggi di Emendamento del 2020). Inoltre, come hanno spiegato i giudici costituzionali, il controllo sulla conformità degli emendamenti proposti e del procedimento di loro approvazione al nucleo intangibile della Costituzione costituzionale è stato richiesto soltanto sulla parte di legge, che non è ancora entrata in vigore⁴⁶.

3. Conclusioni: i nodi problematici del procedimento di modifica costituzionale in Russia

Dalla nostra analisi emerge, in conclusione, la lacunosità della disciplina russa relativa al procedimento di revisione costituzionale. Tale quadro normativo ha prodotto una prassi di approvazione delle leggi di Emendamento alla Costituzione incoerente con le esigenze di tutela della stabilità dell’ordinamento rispetto a tentativi di approvazione

della Federazione di Russia previste dall’articolo 125 della Costituzione della Federazione di Russia e dall’articolo 3 della Legge “Sulla Corte costituzionale”. La Corte ha sottolineato la necessità di modificare prima la Costituzione e la Legge Costituzionale “Sulla Corte costituzionale della Federazione di Russia” per prevedere tale possibilità.

⁴⁴ «[...] come risulta dagli articoli 15 (comma 1), 16 (comma 2) e 134-136 della Costituzione della Federazione di Russia, nel loro combinato disposto, una legge della Federazione di Russia di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia, nella sua parte che modifica i Capitoli 3-8 della Costituzione della Federazione di Russia, non può contraddire le disposizioni dei Capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione, né per quanto riguarda i suoi contenuti, né per quanto riguarda il procedimento di adozione. Le controversie che sorgono in questa occasione sono di natura costituzionale [...] Ciò non esclude l’introduzione di emendamenti [...] per quanto riguarda la possibilità che la Corte costituzionale della Federazione di Russia valuti una legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia in termini di conformità con le disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della Federazione di Russia prima della sua entrata in vigore, cioè fino al momento in cui gli emendamenti diventano parte integrante della Costituzione» v. la Sentenza della Corte costituzionale n. 1567-O del 17 luglio 2014, par. 2, pp. 6-7, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision168181.pdf>.

⁴⁵ Cfr. Parere della Corte costituzionale n. 1-Z del 16 marzo 2020, par. 1, p. 4, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

⁴⁶ Cfr. Parere della Corte costituzionale n. 1-Z del 16 marzo 2020, par. 1, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

di modifiche unilaterali *ad hoc* o all'effettuazione di una revisione "organica" del testo costituzionale che vada oltre le modifiche puntuali di singole norme.

In particolare, per quanto riguarda gli aspetti critici del procedimento di elaborazione e di approvazione della riforma costituzionale del 2020, la disorganicità e l'incompletezza della disciplina normativa hanno determinato, in grande misura, la creazione di procedure *ad hoc*, non regolamentate dall'attuale legislazione in materia di revisione costituzionale. Così, ad esempio, tutta la fase di elaborazione del progetto di Legge di Emendamento è stata sostanzialmente diretta dal gruppo di lavoro istituito *ad hoc* e non previsto dalla normativa vigente (v. paragrafo 2.1). Allo stesso tempo, tale organo ha avuto un ruolo importante nel redigere la bozza finale del progetto di riforma costituzionale. Di conseguenza, tutta la procedura di elaborazione del progetto è risultata poco trasparente, nonostante l'intervento, pur regolamentato ma sempre limitato, della Camera pubblica o sociale, organo di rappresentanza della società civile (v. paragrafo 2.3).

Inoltre, nella fase finale di entrata in vigore della Legge di Emendamento del 14 marzo sono stati previsti, come una parte "integrante" del procedimento, gli interventi dei giudici costituzionali e del corpo elettorale. Entrambi hanno suscitato vari dubbi di legittimità costituzionale sulla possibilità di prevedere all'interno del procedimento di revisione costituzionale dei nuovi meccanismi "aggravati", oltre a quelli stabiliti dalla Costituzione russa (v. paragrafi 2.8- 2.9).

Del resto, le rilevate carenze procedurali che hanno caratterizzato l'*iter* di approvazione della Legge di Emendamento del 14 marzo 2020 rappresentano, in gran parte, difetti di carattere sistemico, che sono ricorrenti nell'esperienza delle ultime tre Legislature russe. Innanzitutto, per quanto riguarda la fase di deliberazione, si pensi, appunto, alla sistematica disapplicazione di una serie di meccanismi di garanzia, previsti all'interno della procedura legislativa e volti ad assicurare un esame ponderato dei progetti di legge di emendamento costituzionale. Anche riguardo a questo caso specifico, relativo alle procedure di approvazione del progetto di Legge di Emendamento all'interno delle due camere del Parlamento russo e delle assemblee dei soggetti federati, è opportuno notare che la discussione sui contenuti della riforma nelle aule parlamentari è stata molto limitata, mentre il numero degli emendamenti inseriti all'interno del progetto è al contrario aumentato quasi senza limite tra le diverse letture (v. paragrafi 2.4, 2.5 e 2.7). Il testo finale, su cui si sono dovuti esprimere gli organi legislativi dei soggetti della Federazione, ha preso, così, la forma di un maxi-emendamento (v. paragrafo 2.2).

Infine, si nota una tecnica legislativa "ambigua" adottata dal legislatore russo e alla quale si devono attribuire altri difetti nel procedimento di formazione delle leggi di Emendamento alla Costituzione, come ad esempio il mancato esame dei singoli emendamenti (v. paragrafo 2.6).

Tabella. Prassi di approvazione delle leggi di Emendamento alla Costituzione⁴⁷

n. 6-FKZ del 2008	n. 7-FKZ del 2008	n. 2-FKZ del 2014	n. 11-FKZ del 2014	n. 1-FKZ del 2020
I. Iniziativa (data, soggetto dell'iniziativa)				
11.11.2008	11.11.2008	07.10.2013	07.03.2014	20.01.2020
Presidente FR	Presidente FR	gruppo di 91 deputati	Presidente FR	Presidente FR
Carattere del progetto (oggetto, articoli da modificare)				
omogeneo (durata dei mandati del Presidente FR e della <i>Duma</i> di Stato)	omogeneo (obbligo del Governo di presentare una relazione annuale alla <i>Duma</i> di Stato)	eterogeneo (abolizione dell'Alta Corte Arbitrale; la nomina dei procuratori)	omogeneo (composizione e del Consiglio della Federazione)	eterogeneo (diverse materie, "organizzazione e funzionamento dell'autorità pubblica" in generale)
81, 96	103,114	71, 83, 102, 104, 125-129, titolo del Capitolo 7	83,95	<u>originariamente</u> : 71, 75, 77-79, 81, 83, 95, 97, 102-103, 107-108, 110-112, 119, 125,128-129, 132-133; <u>nel progetto finale</u> : 67-72, 75, 77-83, 92-93, 95, 97-98, 100, 102-104, 107-115, 117-119, 125-126, 128-129, 131-133
II. Discussione e approvazione nella <i>Duma</i> di Stato, tre letture (data)				
14.11.2008 19.11.2008 21.11.2008	14.11.2008 19.11.2008 21.11.2008	12.11.2013 20.11.2013 22.11.2013	13.05.2014 21.05.2014 23.05.2014	23.01.2020 10.03.2020 11.03.2020
Emendamenti supplementari presentati per la 2° lettura				
no*, emendamenti presentati ma non votati in aula	no	si, tre emendamenti votati (respinti)	no	si, numerosi emendamenti supplementari, più le due proposte presentate in aula
III. Discussione e approvazione dal Consiglio della Federazione (data)				
26.11.2008	26.11.2008	27.11.2013	28.05.2014	11.03.2020
IV. Approvazione dalle Assemblee regionali, Risoluzione C.F. (data)				
22.12.2008	22.12.2008	29.01.2014	09.07.2014	13.03.2020

⁴⁷ Fascicoli dei progetti di legge di Emendamento alla Costituzione: n. 6-FKZ del 2008 "Sulla modifica della durata dei mandati del Presidente FR e della *Duma* di Stato", <https://sozd.duma.gov.ru/bill/124578-5>, n.7-FKZ del 2008 «Sui poteri di controllo della *Duma* di Stato nei confronti al Governo», <https://sozd.duma.gov.ru/bill/124588-5>, n. 2-FKZ del 2014 «Sulla Corte Suprema e Procura», <https://sozd.duma.gov.ru/bill/352924-6>, n.11-FKZ del 2014 "Sul Consiglio di Federazione", <https://sozd.duma.gov.ru/bill/468171-6>, n. 1-FKZ del 2020 "Sul miglioramento della regolamentazione di alcune questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità pubblica", <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

V. Promulgazione e pubblicazione (data)				
30.12.2008	30.12.2008	05.02.2014	21.07.2014	14.03.2020
31.12.2008	31.12.2008	06.02.2014	22.07.2014	

Riferimenti normativi:

1) Costituzione della Federazione di Russia del 12 dicembre 1993, *artt. 134, 136, 108(2)*;

2) Legge federale n. 33-FZ del 3 marzo 1998 «Sulla procedura di adozione e entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/;

3) Regolamento della *Duma* di Stato adottato con Risoluzione della *Duma* di Stato dell'Assemblea Federale della Federazione di Russia n. 2134-II del 22 gennaio 1998, *Capitolo 16. Esame delle proposte di modifica e revisione della Costituzione della Federazione di Russia, artt. 136-148*, <http://95.173.130.41/duma/about/regulations/chapter-16/>;

4) Regolamento del Consiglio della Federazione adottato con Delibera del Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale della Federazione di Russia n. 33 del 30 gennaio 2002, *Capitolo 16. La procedura per esaminare le questioni relative all'adozione e all'entrata in vigore della legge della Federazione di Russia sulle modifiche alla Costituzione della Federazione di Russia, artt. 129-139*, <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/32815/>;

5) Decisione della Corte costituzionale n. 1567-O del 17 luglio 2014, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220068>;

6) Legge federale n. 32-FZ del 4 aprile 2005 «Sulla Camera pubblica o sociale della Federazione di Russia», <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102091756>;

7) Legge federale n. 212-FZ del 21 luglio 2014, «Sulle basi del controllo pubblico», <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102355867>;

8) Regolamento sulla procedura di svolgimento dell'esame pubblico approvato dalla Camera pubblica o sociale, <https://www.oprf.ru/about/1391/law/1800/>.