

## **Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020**

*Angela Di Gregorio* \*

### *Abstract*

The essay offers a general overview of the Law on the Amendment of the Russian Constitution, which was signed by the President on 14 March 2020 and will be submitted to popular ratification on the 1st of July. The article aims to highlight the shortcomings both in terms of the procedure followed, which was unusual, and of the Law's contents, which reinforce Presidential competences and role. This is particularly significant as, as a general rule, the power distribution does not change when specific elements – already present in the legislation and in the institutional practice – are introduced at a constitutional level.

*Keywords:* Russia – Constitution – Putin – Law on Amendment – presidentialism – procedure.

**SOMMARIO:** 1. Il contesto e la procedura. 1.1 Lo “strappo” costituzionale e il procedimento *ad hoc*. 2. Il contenuto e la *ratio* del progetto presentato alla *Duma* il 20 gennaio 2020. 2.1 Il contenuto del primo progetto. 3. Gli emendamenti proposti da deputati, esperti e camera sociale in vista della seconda lettura. 4. Gli emendamenti presentati da Putin il 4 marzo. 5. Il testo approvato in seconda e terza lettura: le ulteriori integrazioni al testo presidenziale e l'emendamento sui mandati presidenziali. 6. L'intervento della Corte costituzionale. 7. La riforma disvelata: tra stabilizzazione del modello di potere esistente e integrazione di contenuti identitari e culturali. 7.1 Le motivazioni ufficiali della riforma nel messaggio presidenziale. 7.2 La forma del potere e l'identità della Russia come sintesi matura del ventennio putiniano.

---

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

## 1. *Il contesto e la procedura*

Il progetto di riforma della Costituzione russa presentato alla *Duma* di Stato il 20 gennaio 2019 («Progetto di Legge della FdR di Emendamento alla Costituzione della FdR», n. 885294-7) ha completato velocemente il suo *iter* procedurale con la firma presidenziale il 14 marzo, essendo destinato ad essere sottoposto ad una inedita consultazione popolare “panrussa” il 22 aprile, data poi rinviata per l'emergenza Coronavirus al primo luglio. Secondo gli annunci dei media, tale riforma avrebbe dovuto risolvere il problema della “transizione del potere” del 2024, ossia della cessazione delle funzioni di Presidente di Putin (avendo egli sempre rifiutato di accogliere richieste di eliminazione del limite dei mandati presidenziali) e della sua permanenza in altre vesti ai vertici dello Stato. Il colpo di scena finale, in sede di approvazione del progetto in seconda lettura alla *Duma* il 10 marzo, col passaggio di un emendamento presentato dall'ex astronauta Valentina Tereškova teso ad azzerare dopo l'entrata in vigore della riforma i mandati ricoperti dal Presidente in carica, ha posto fine alle speculazioni. Putin ha graziosamente accettato la possibilità di ricandidarsi per eventuali altri due mandati, a condizione che la Corte costituzionale, coinvolta nella salvaguardia della formale legittimità costituzionale, desse il suo assenso. Se dal punto di vista formale l'intero procedimento di riforma appare come minimo una rottura della Costituzione vigente, dal punto di vista sostanziale vi è la costituzionalizzazione della prassi progressivamente instauratasi nel ventennio putiniano.

Il testo costituzionale riformato interviene su punti cruciali, relativi a competenze e rapporti reciproci dei principali organi costituzionali (Presidente, *premier*, Governo, camere), al sistema in senso lato dei contropoteri (giudici, procuratori, poteri regionali e locali), ad elementi identitari (lingua, cultura, religione, ruolo storico del paese erede dell'URSS, famiglia, infanzia), sovranitari (rapporto con organizzazioni e diritto internazionale, requisiti per chi detiene cariche pubbliche, divieto di alienazione di parti del territorio) e sociali (salario minimo, indicizzazione pensioni, volontariato, etc.). L'intero processo di riforma si è svolto in una atmosfera che dall'esterno appare surreale, con i vari comprimari (parlamentari, “esperti”, poteri locali, cittadini e associazioni) deferenti nei confronti del capo che benevolmente accoglieva proposte di emendamento al progetto in direzione ancor più accentratrice.

La Legge di Emendamento non interviene certamente all'improvviso essendo state preconizzate varie ipotesi di riforma costituzionale nei mesi precedenti. Anzi, fin dall'elezione presidenziale del 2018 vi sono state speculazioni sulla successione di Putin al termine del suo quarto mandato non consecutivo. Da questo punto di vista diversi scenari erano stati ipotizzati, tra i quali due risultavano i più accreditati: l'eliminazione del limite dei mandati presidenziali (scenario tipico delle Repubbliche sovietiche dell'Asia centrale ma anche della Bielorussia) oppure una traslazione dei poteri verso il primo ministro e il Governo (in modo da consentire a Putin di transitare in tale carica), come auspicato dallo

*speaker* della *Duma* di Stato Volodin in un'intervista rilasciata alla *Parlamentskaja Gazeta* il 17 luglio 2019<sup>1</sup>. Questo secondo scenario si era già verificato a Costituzione invariata nel periodo 2004-2008 (cosiddetta “tandemocrazia” tra Putin e Medvedev)<sup>2</sup>.

### 1.1 Lo “strappo” costituzionale e il procedimento ad hoc

Va in primo luogo ricordato che l'art. 136 Cost. prevede che gli emendamenti (*popravki*) ai capitoli da 3 a 8 della Costituzione (e di articoli contenuti in tali capitoli si è proposta la modifica) «sono adottati nelle modalità previste per l'adozione della legge costituzionale federale, ed entrano in vigore dopo la loro approvazione da parte degli organi del potere legislativo di almeno i due terzi dei soggetti della FdR». Le leggi costituzionali ai sensi dell'art. 108 Cost. sono adottate alla maggioranza di almeno i tre quarti dei voti del numero complessivo dei membri del Consiglio della Federazione (almeno 128, nella composizione attuale) e di almeno i due terzi dei voti del numero complessivo dei deputati (almeno 300 su 450). La legge di emendamento così approvata deve essere firmata entro 14 giorni dal Presidente. La Costituzione prevede anche un procedimento più aggravato, detto “di revisione” (*peresmotr*), che riguarda i capitoli 1, 2, e 9 (principi fondamentali, diritti, procedura di emendamento e revisione costituzionale). Il contenuto di tali capitoli non può essere revisionato dal parlamento ordinario: qualora venisse avanzata una proposta di modifica, sostenuta dai tre quinti dei componenti delle due camere, dovrebbe essere convocata una speciale Assemblea costituzionale disciplinata da una legge costituzionale (che dall'entrata in vigore della Costituzione non è mai stata approvata). Dunque, tecnicamente una iniziativa del genere sarebbe esclusa anche se la Legge di Emendamento del 2020 modifica di fatto il capitolo 9, come vedremo. L'Assemblea costituzionale sarebbe chiamata o a ribadire che la Costituzione non si tocca (ossia non se ne toccano le disposizioni dei tre capitoli citati) oppure dovrebbe elaborare un progetto di nuova Costituzione (che ben potrebbe limitarsi a modificare *solo* disposizioni dei tre capitoli 1, 2, 9) adottato poi dalla stessa Assemblea a maggioranza dei due terzi oppure sottoposto a «votazione di tutto il popolo» per passare a maggioranza assoluta dei voti (ossia col doppio *quorum*, maggioranza dei votanti e maggioranza degli elettori partecipanti). Esiste infine una terza procedura, semplificata, per la modifica (*izmenenie*) dell'elenco dei soggetti federati di cui all'art. 65 Cost. che ai sensi dell'art. 137 prevede a sua volta una duplice variante, ossia l'ammissione di un nuovo soggetto o la modifica dello *status* di un soggetto o la formazione di un

---

<sup>1</sup> Si rinvia a A. Di Gregorio, *Russia*, in *2019 Global Review of Constitutional Law*. Sul contesto in cui si è prodotta la riforma e le prime osservazioni a caldo si veda il No. 246 del *Russian Analytical Digest*, 7 febbraio 2020 (*Putin's Power Games*).

<sup>2</sup> A. Di Gregorio, *Le stagioni del potere in Russia tra evoluzioni costituzionali e permanenza di elementi ambientali “caratterizzanti”*, in L. Asta (a cura di), *Challenges and Perspectives of contemporary Russia*, Digital Academic Press, Padova, 2014.

nuovo soggetto all'interno della Federazione, ad opera di una legge costituzionale, e la modifica della sola denominazione di un soggetto decisa dal soggetto stesso ed inserita nell'art. 65 con un editto presidenziale (entrambe le eventualità si sono già verificate)<sup>3</sup>.

Le precedenti modifiche alla Costituzione sono state davvero limitate. A parte una serie di ridenominazioni e di fusioni dei soggetti federati (avvenute in tempi diversi, 1996, 2001, 2003, 2005, 2007, 2008) e l'incorporazione di due nuovi soggetti nel 2014 (si tratta della Repubblica di Crimea e della Città di rilevanza federale di Sebastopoli), le uniche altre modifiche testuali erano state quelle del 2008 (due leggi di revisione relative alla durata del mandato del Presidente e della *Duma* allungati rispettivamente di due e di un anno ed alla previsione di una forma di rendicontazione dell'operato del Governo dinanzi alla *Duma*) e del 2014 (una legge di revisione che ha eliminato la Corte superiore di arbitrato trasformandola in una camera della Corte suprema e ha modificato le competenze di nomina dei procuratori dei soggetti federati e di altri procuratori, sottraendo la proposta di nomina al Procuratore generale a favore del Presidente; un'altra legge di emendamento dello stesso anno ha inserito nel Consiglio della Federazione i rappresentanti "federali" di nomina presidenziale nella misura del 10% massimo rispetto agli altri componenti)<sup>4</sup>.

Considerando il pregresso, la Legge di Emendamento del 14 marzo 2020 appare anomala da diversi punti di vista. In primo luogo, si nota l'estrema riservatezza mantenuta fino all'ultimo sul contenuto della riforma. Pur essendo evidente che questa era stata preparata da tempo, si era prestata attenzione a non far trapelare alcun dettaglio fino all'ultimo. Infatti, sia nella conferenza stampa di fine anno del 19 dicembre 2019, sia nell'incontro con i *leader* dei gruppi parlamentari del 24 dicembre 2019, Putin si era tenuto fermamente nel vago, come del resto negli ultimi due anni, pur non escludendo modifiche alla parte organizzativa della Costituzione.

In secondo luogo, si nota la celerità del percorso. L'annuncio della riforma è contenuto nel messaggio annuale del Presidente alle camere del 15 gennaio 2020<sup>5</sup>. Nello stesso giorno il Presidente con propria ordinanza ha nominato un gruppo di

---

<sup>3</sup> M. Ganino, 1993/2003. *Dieci anni di Costituzione della Russia tra attuazione e modifiche non formali*, in M. Ganino, A. Di Gregorio, C. Filippini (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Giuffrè, Milano, 2005; Id., *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti superaggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, No. 4, 2009.

<sup>4</sup> Ogni legge di emendamento ha avuto un proprio titolo: Legge della FdR di Emendamento alla Costituzione della FdR del 30 dicembre 2008 «Sulla modifica della durata del mandato del Presidente della FdR e della *Duma* di Stato»; Legge della FdR di Emendamento alla Costituzione della FdR del 30 dicembre 2008 «Sui poteri di controllo della *Duma* di Stato nei confronti del Governo della FdR»; Legge della FdR di Emendamento alla Costituzione della FdR del 4 febbraio 2014 «Sulla Corte suprema della FdR e sulla procura della FdR»; Legge della FdR di Emendamento alla Costituzione della FdR del 21 luglio 2014 «Sul Consiglio della Federazione dell'Assemblea federale della FdR».

<sup>5</sup> [www.kremlin.ru/events/president/news/62582](http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582).

75 esperti<sup>6</sup> che in poche riunioni ha prodotto un progetto presentato alla *Duma* il 20 gennaio ed approvato in prima lettura dopo soli tre giorni (all'unanimità)<sup>7</sup>. La seconda lettura, inizialmente annunciata per l'11 febbraio, è stata poi spostata al 10 marzo per consentire di processare i numerosi emendamenti presentati. Prima della seconda lettura, il 4 marzo, il Presidente ha presentato alla *Duma* un compatto pacchetto di "emendamenti alla legge di emendamento". Tuttavia, il testo presentato al voto in seconda lettura è risultato ancora più corposo dal momento che sono stati aggiunti su iniziativa parlamentare ulteriori punti (in particolare, sulla disciplina della formazione del Governo e dei rapporti Governo-*Duma*-Presidente e su una serie di elementi identitari e culturali). Sempre in occasione della seconda lettura è stato inserito l'emendamento sull'azzeramento dei mandati del Presidente in carica al momento dell'entrata in vigore della riforma<sup>8</sup>. La terza lettura si è svolta l'11 marzo (sia nella seconda che nella terza lettura i comunisti si sono astenuti) e l'approvazione da parte del Consiglio della Federazione è avvenuta lo stesso giorno. Tra il 12 e il 13 marzo tutte e 85 le assemblee legislative dei soggetti federati hanno approvato la Legge di Emendamento (i risultati sono stati proclamati con decreto della camera alta del 14 marzo). Tale procedura ha riguardato tuttavia una sola parte della Legge di Emendamento.

Un terzo aspetto da segnalare è l'irritualità dell'intero procedimento di emendamento costituzionale, che pur mantenendo una forte impronta "presidenziale" (anche questa volta, come nelle precedenti limitate occasioni di emendamento del 2008 e 2014, la riforma è stata calata dall'alto), ha visto l'intervento non regolamentato di diversi soggetti (e della "società civile" in senso lato)<sup>9</sup> che hanno proposto modifiche al progetto originario in parte accolte dagli emendamenti ufficiali di Putin. Il percorso è stato sì veloce, come detto, ma

---

<sup>6</sup> Ordinanza del Presidente della FdR del 15 gennaio «Sul gruppo di lavoro per la preparazione di proposte di inserimento di emendamenti nella Costituzione della FdR» ([www.kremlin.ru/acts/news/62589](http://www.kremlin.ru/acts/news/62589)). Il gruppo, composto da pochi veri esperti (i giuristi in totale 9), ma prevalentemente da personaggi pubblici a diverso titolo (qualche sportivo ed intellettuale, rappresentanti della società civile e diversi politici, parlamentari federali o regionali), ha prodotto il testo iniziale in quattro giorni e quattro riunioni. Il gruppo ha lavorato, in sinergia con il comitato della *Duma* competente, anche alle proposte di emendamento formulate a partire dalle sollecitazioni di cittadini, associazioni ed altri interlocutori.

<sup>7</sup> La documentazione relativa e l'iter del progetto alla *Duma* sono disponibili al seguente link: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>. L'attuale composizione della *Duma* è la seguente: 339 deputati Russia unitaria, 42 partito comunista della FdR, 40 partito liberal-democratico, 23 Russia giusta, 1 Rodina, 1 Piattaforma civica, 4 vacanti.

<sup>8</sup> Per approfondimenti si rinvia a I. Galimova, *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*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritti, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, Vol. 2 No. 1, 2020.

<sup>9</sup> Sul coinvolgimento di cittadini, associazioni ed altri segmenti sociali nella storia costituzionale del paese si rinvia a M. Ganino, *Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritti, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, Vol. 2 No. 1, 2020.

estremamente complesso (e non senza opacità) col coinvolgimento di una serie di attori il cui intervento non è proceduralizzato. Ci riferiamo non tanto al parere della “camera sociale”, organo rappresentativo di vari soggetti “sociali”<sup>10</sup>, quanto alla nomina del gruppo dei 75 esperti, ai rapporti tra tale gruppo e il comitato della *Duma* per la legislazione (nel gruppo sono stati inclusi a fini di coordinamento i due presidenti dei comitati per la legislazione delle due camere, diversi parlamentari nonché i capigruppo dei quattro partiti della *Duma*), ai rapporti con una serie di altri attori non statali (cittadini, associazioni di categoria, istituzioni regionali o locali) i cui *input* sono stati evocati negli incontri e nei resoconti ufficiali senza spiegare in che modo siano stati sentiti o consultati. Alla fine, è stato lo stesso Presidente a porre fine al balletto degli emendamenti selezionando quelli che ha ritenuto accettabili e proponendo un testo rivisto per la seconda lettura<sup>11</sup>.

Le modalità di entrata in vigore della Legge di Emendamento, in cui si è fatto ricorso ad uno spezzettamento dei suoi tre articoli (il primo contenente il testo degli articoli riformati, il secondo che introduce e disciplina con estremo dettaglio la consultazione popolare e il terzo riguardante le complesse modalità di approvazione dei tre articoli, distinguendoli in procedure differenziate), rappresentano una astrusa costruzione giuridica con il coinvolgimento della Corte costituzionale in un inedito procedimento di verifica della conformità del contenuto della riforma (incluso l’emendamento sulla candidabilità del Presidente in carica), ai capitoli 1, 2 e 9 Cost. (cosiddetta “super Costituzione”)<sup>12</sup>.

La consultazione popolare finale può ben essere considerata un appello di natura plebiscitaria che fuoriesce dalla procedura costituzionale di emendamento di cui all’art. 136 Cost. potendosi parlare, per questo e per diversi altri aspetti della riforma, di una rottura della Costituzione. Infatti, per lo svolgimento di tale consultazione popolare confermativa (definita “votazione panrusa”, *obšč'erossijskoe golosovanie*) si è proceduto con una disposizione *ad hoc* contenuta nella stessa Legge di Emendamento e ulteriormente precisata dalle proposte emendative del 4 marzo e da ulteriori atti di contorno (inclusa una

---

<sup>10</sup> La cui partecipazione sotto forma di “valutazione” dei progetti di legge in generale è prevista sia dal regolamento del Consiglio della Federazione che dalla legge «Sulla camera sociale» del 4 aprile 2005.

<sup>11</sup> Sulle anomalie del percorso di riforma e sul ruolo preponderante rivestito dal Presidente sia nella fase dell’iniziativa sia in quella della realizzazione nonché nel contenuto effettivo delle modifiche vedi A. Shashkova, M. Verlaine, E. Kudryashova, *On modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020*, in *Russian Law Journal*, Vol. VIII, Issue 1, 2020.

<sup>12</sup> Come rilevato da A. Blankenagel, *Polnym chodom vpered v prošloe. K izmenenijam rossijskoj Konstitucii marta/aprelja 2020 goda* [Un passo pieno avanti nel passato. Sulle modifiche della Costituzione della Russia di marzo/aprile 2020], <https://academia.ilpp.ru/polnm-hodom-vperd-v-proshloe-k-izmeneniyam-rossijskoy-konstitutsii-marta-aprelya-2020-goda/>, non risulta chiara la logica di questi aggravamenti procedurali: se si tratta di elementi intesi come obbligatori, allora la Legge di Emendamento sarebbe in contrasto con il capitolo 9; se si tratta invece di aggravamenti facoltativi (con riferimento in particolare alla consultazione popolare), avrebbero dovuto essere previsti prima della conclusione dell’*iter* parlamentare e comunque costituiscono un precedente che rischia di delegittimare l’art. 136 Cost.

modifica al codice penale che punisce chi ostacola lo svolgimento della consultazione con pene che possono arrivare alla reclusione fino a cinque anni). Il ricorso alla consultazione popolare è stato giustificato da Putin nel messaggio alle camere del 15 gennaio col fatto che, pur non toccando la riforma aspetti di principio, avrebbe riguardato il funzionamento dei tre poteri dello Stato. Nei giorni successivi al messaggio Putin ha ulteriormente sottolineato l'importanza di tale consultazione affermando che da un lato la procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 136 sarebbe troppo semplice<sup>13</sup> e dall'altro che egli non avrebbe assolutamente promulgato una legge di emendamento non valutata positivamente dal responso popolare (affermazione sulla quale si possono avanzare peraltro dubbi di costituzionalità).

La Legge di Emendamento ha seguito dunque un *iter* che solo parzialmente rispetta quanto previsto dalla Costituzione, dalla legislazione attuativa e dalla giurisprudenza (legge federale del 4 marzo 1998<sup>14</sup>, sentenze della Corte costituzionale del 31 ottobre e del 28 novembre 1995<sup>15</sup>), nonché dai regolamenti parlamentari.

L'intero procedimento è stato monopolizzato da Putin in tutte le sue fasi<sup>16</sup>. Non c'è dunque stata una distinzione chiara tra i diversi organi costituzionali in un procedimento che sembra altamente "adesivo" alla volontà del proponente. Lo strappo alla legalità costituzionale emerge chiaramente dalla decisione della Corte costituzionale, emessa dopo un solo fine settimana di lavoro su di un testo lungo e complesso.

---

<sup>13</sup> Vedi l'incontro col gruppo di lavoro del 13 febbraio 2020 sul sito del Cremlino, [www.kremlin.ru/events/president/news/62776](http://www.kremlin.ru/events/president/news/62776).

<sup>14</sup> La legge federale sulle modalità di adozione e di entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione della FdR prevede che ogni legge di emendamento metta insieme modifiche interrelate del testo costituzionale e che abbia un titolo che esprime la sostanza di tale emendamento (art. 2, commi 2 e 3: «Per emendamento alla Costituzione nella presente legge federale si intende qualunque modifica del testo dei capitoli 3-8: abrogazione, integrazione, nuova redazione di una disposizione dei suddetti capitoli. Con una stessa legge della FdR di emendamento alla Costituzione della FdR si sommano modifiche collegate del testo costituzionale. La legge della FdR di emendamento alla Costituzione della FdR riceve la denominazione che esprime l'essenza di tale emendamento»). La Legge del 14 marzo viene presentata con un titolo riassuntivo che non esprime la ricchezza del suo contenuto che è composto da disposizioni inserite in tutti i capitoli dal 3 all'8 non sempre collegate.

<sup>15</sup> La prima sentenza, relativa all'interpretazione dell'art. 136 Cost., ha stabilito che la legge di emendamento costituzionale è una legge speciale diversa dalla semplice legge costituzionale e che spetta al legislatore stabilire le modalità della sua adozione (come poi è stato fatto dalla legge del 1998); la seconda, relativa all'interpretazione dell'art. 137, c. 2, specifica la procedura (semplificata) per la modifica di denominazione di un soggetto federato.

<sup>16</sup> Il Presidente, che ha esercitato l'iniziativa di revisione, si è fatto rappresentare alla *Duma* come relatore del progetto dal presidente del Comitato della *Duma* per la legislazione, Pavel Krašenninikov.

## **2. Il contenuto e la ratio del progetto presentato alla Duma il 20 gennaio 2020**

Il progetto inizialmente presentato alla *Duma*, intitolato «Al perfezionamento della regolamentazione di *determinate* [ossia puntuali, specifiche] questioni di organizzazione del potere pubblico», non costituisce un disegno organico e coerente di riforma. Ciò è dovuto al fatto che si è approfittato della riforma per inserire nel testo della Costituzione alcune innovazioni che erano già state introdotte negli anni precedenti in via legislativa, sub-legislativa, nella giurisprudenza costituzionale ed anche nella prassi costituzionale (si pensi ad esempio alla revoca del *premier*), con l'obiettivo di rafforzarne la disciplina o per motivi simbolici. Inoltre, non si trattava di un testo così ampio: infatti, benché formalmente risultassero modificati 22 articoli della Costituzione, molte disposizioni si ripetevano in diversi articoli<sup>17</sup>. Accogliendo anche proposte emerse in sede parlamentare, la configurazione iniziale del progetto ha subito una trasformazione di un certo rilievo nel passaggio dalla prima alla seconda lettura, con l'inserimento di elementi fortemente identitari e “sovranisti” e di un'ulteriore accentuazione dei profili sociali, per sollecitare il consenso popolare mettendo in ombra le ben più gravi trasformazioni degli assetti istituzionali. Va tuttavia precisato che si tratta esclusivamente di integrazioni e non di modifiche delle proposte presidenziali. La logica del sistema, che emerge dall'intero processo di riforma costituzionale, non ha consentito, e non consente in un sistema come quello russo, la discussione e contestazione delle proposte presidenziali in seno agli organi costituzionali. Questi sia a livello centrale che nei livelli decentrati rappresentano una catena di trasmissione dei comandi del centro politico presidenziale.

### **2.1 Il contenuto del primo progetto**

La riforma, nella sua versione iniziale, interveniva in una serie di aspetti che possiamo così esemplificare: rafforzamento delle politiche sociali, introduzione di requisiti di accesso alla funzione pubblica incluse le più elevate cariche costituzionali, precisazione in senso “sovranista” del rapporto tra Costituzione e giurisprudenza internazionale, disciplina della formazione del Governo (ridistribuzione degli interventi in materia tra capo dello Stato, *Duma* e Consiglio della Federazione), attribuzione di nuove competenze al capo dello Stato in condivisione (o concertazione) con altri organi (Consiglio della Federazione, Corte costituzionale), riduzione dell'autonomia dei soggetti della Federazione, dell'autogoverno locale, di giudici e procuratori.

---

<sup>17</sup> Per fare un esempio: il requisito circa l'assenza di cittadinanza straniera e di residenza all'estero per i supremi funzionari dello Stato viene ripetuta in più punti quando si parla dei deputati, dei senatori, del Presidente, etc.



Per quanto riguarda le politiche sociali<sup>18</sup>, si tratta di modifiche che aggiungono all'art. 75 Cost. (riguardante tuttavia cose diverse, ossia moneta, Banca centrale e imposte) due nuovi commi al fine di introdurre la garanzia costituzionale che il salario minimo non scenda al disotto del minimo vitale (cosa già prevista dalla legge), e l'indicizzazione dei sussidi sociali e delle pensioni, entrambe le cose in maniera generalizzata sull'intero territorio federale.

Le modifiche riguardanti i requisiti per i titolari di pubbliche funzioni costituiscono uno dei due aspetti "sovranisti" della riforma: si stabilisce l'assenza della residenza all'estero o della cittadinanza straniera per i funzionari dei supremi organi costituzionali (cosiddetta "nazionalizzazione delle élites")<sup>19</sup>; requisiti ancora più severi sono previsti per il capo dello Stato (l'obbligo di residenza in Russia passa da 10 a 25 anni)<sup>20</sup>. Una limitazione importante (e forse l'unica) del ruolo presidenziale risiede nella rimozione dell'avverbio *podrjad* ossia "di seguito" in relazione al limite dei due mandati presidenziali: d'ora in poi la stessa persona potrà essere Presidente per due mandati in tutto (per un totale di 12 anni).

Il secondo aspetto "sovranista" del progetto riguarda la costituzionalizzazione della competenza della Corte costituzionale a decidere della costituzionalità/esequibilità di decisioni di organi interstatali che interpretino disposizioni di un trattato internazionale ratificato dalla Russia, aggiungendo tale previsione all'art. 79 dedicato all'appartenenza della Russia ad organizzazioni sovranazionali («Le decisioni degli organi interstatali adottate sulla base di disposizioni di trattati internazionali della FdR in un'interpretazione contrastante con la Costituzione della FdR non devono essere eseguiti nella FdR»). La competenza della Corte costituzionale nella verifica della costituzionalità delle decisioni di organi internazionali che interpretano trattati ratificati dalla Russia era stata introdotta con le modifiche della legge costituzionale sulla Corte costituzionale del 4 giugno 2014 e del 14 dicembre 2015<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Sulle quali, ed in particolare sul sostegno alle famiglie, si era posto grande accento nel messaggio alle camere del 15 gennaio.

<sup>19</sup> Modifiche proposte agli artt. 71 (funzione pubblica statale e municipale), 77 (supremo funzionario del soggetto), 78 (dirigente di organo statale federale), 81 (Presidente della FdR), 95 (membro della camera alta), 97 (deputato *Duma*), 110 (presidente del Governo, vicepresidenti e ministri, altri dirigenti di organi federali del potere esecutivo), 119 (giudici). La previsione generalizzata dell'assenza della cittadinanza e residenza all'estero (già nella legge costituzionale del 1997, come modificata nel 2007, per i membri del Governo), sembra una limitazione eccessiva del diritto elettorale passivo secondo Y. Offe, *The Amendments to the Russian Constitution: Putin's Attempt to Reinforce Russia's Isolationist Views on International Law?*, in *ejiltalk.org*, 29 gennaio 2020.

<sup>20</sup> Tuttavia il riformato art. 81 inserisce l'eccezione riguardante la residenza in quelle parti di territorio straniero che sono poi state "accolte" nella FdR (il riferimento è chiaramente alla Crimea, fino a marzo 2014 territorio sotto la sovranità ucraina).

<sup>21</sup> E già prima dalla giurisprudenza costituzionale dal 2013. Sul punto si rinvia alle rassegne di giurisprudenza costituzionale per gli anni dal 2012 al 2017 a cura di A. Di Gregorio su *Giurisprudenza costituzionale*, No. 5, 2014, No. 5, 2016 e No. 5, 2018; Id., *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo tra chiusure e segnali di distensione*, in *federalismi.it*, No. 2, 2016.

La parte più complessa della riforma riguarda le modalità di formazione dell'esecutivo nelle sue diverse componenti: presidente del Governo, vicepresidenti del Governo, ministri, dirigenti degli altri organi del potere esecutivo. In tale ambito la situazione si complica rispetto alla disciplina costituzionale precedente perché vengono introdotte delle differenziazioni e delle precisazioni, in parte già presenti in alcune fonti (legge costituzionale sul Governo, editti del Presidente) riguardo alla nomina dei componenti dell'esecutivo. Si precisano anche le procedure per la destituzione, la quale, a differenza della nomina, non prevede una "condivisione" tra il Presidente e le due camere dell'Assemblea federale.

Innanzitutto, la riforma sostituisce il "consenso" (*soglasie*) della *Duma* alla nomina del presidente del Governo con l'"approvazione" (*utvrzdenie*) (art. 103, c. 1 lett. a): «approvazione su proposta del Presidente della FdR della candidatura di presidente del Governo della FdR»<sup>22</sup>). A questo si aggiunge il fatto che la *Duma* deve espressamente approvare anche i ministri proposti dal presidente del Governo<sup>23</sup> e solo dopo tale approvazione il Presidente "è obbligato" a nominarli<sup>24</sup>. Se per il primo aspetto non sembra esservi una sostanziale modifica dell'attuale modalità di approvazione della candidatura del presidente del Governo (anche se il verbo "approva", ossia *utvrzdzaet*, è più forte in lingua russa rispetto al "consenso" o *soglasie*, rimane lo stesso identico *iter*: se per tre volte la *Duma* non approva, il Presidente nomina il suo candidato e scioglie la *Duma*, come prevede l'art. 111, c. 4 non modificato), più incisivo sembra l'intervento della *Duma* nell'approvazione delle candidature dei vicepresidenti del Governo e dei ministri, anche se non si precisano le conseguenze in caso di mancata approvazione di tali candidature. Tuttavia la candidatura del *premier* è decisa autonomamente dal capo dello Stato (non si parla di consultazioni coi partiti rappresentati alla *Duma*, anche se nel messaggio Putin aveva detto di volerli valorizzare) e di conseguenza, si immagina, anche le candidature alle cariche ministeriali risulteranno gradite al Presidente. Inoltre si introduce una sorta di doppio Governo, dal momento che la procedura di nomina dei ministri fin qui descritta non vale per una serie di ministri e di altri componenti dell'esecutivo, il cosiddetto blocco "della forza", che sono

---

<sup>22</sup> Il testo vigente prevede all'art. 103, c. 1, lett. a) che: «Sono di competenza della Duma di Stato: a) la formulazione del consenso al Presidente della Federazione di Russia relativamente alla nomina del Presidente del Governo della Federazione di Russia». Sulla procedura di formazione e destituzione del Governo si rinvia a M. Ganino, *Russia, il Mulino*, Bologna, 2010.

<sup>23</sup> Art. 103, c. 1, lett. a<sup>1</sup> «approvazione su proposta del presidente del Governo della FdR delle candidature dei vicepresidenti del Governo della FdR e dei ministri federali», ad eccezione dei ministri federali la cui nomina spetta direttamente al capo dello Stato.

<sup>24</sup> Art. 83 lett. d, il Presidente «nomina i vicepresidenti del Governo della FdR e i ministri federali le cui candidature siano state approvate dalla Duma di Stato» e art. 112, c. 3 «Il Presidente della FdR non ha il diritto di rifiutare la nomina dei vicepresidenti del Governo e dei ministri federali le cui candidature siano approvate dalla Duma di Stato». Secondo l'art. 112, c. 2, precedente alla riforma «Il Presidente del Governo della Federazione di Russia propone al Presidente della Federazione di Russia le candidature dei vicepresidenti del Governo della Federazione di Russia e dei Ministri federali».

nominati direttamente dal Presidente “in consultazione” con il Consiglio della Federazione<sup>25</sup>. Tale procedura era già prevista dalla legge costituzionale sul Governo del dicembre 1997 che però non faceva riferimento anche ai ministri<sup>26</sup>. La riforma inoltre attribuisce alla competenza del Presidente di determinare, all’interno della struttura degli organi federali del potere esecutivo che questi approva su proposta del presidente del Governo, gli organi «la direzione del funzionamento dei quali» è esercitata dal Presidente della FdR e gli organi la direzione del funzionamento dei quali è esercitata dal Governo (nuova lettera b<sup>1</sup> dell’art. 83 cost.). In tal modo si potrebbe andare anche oltre gli apparati della forza. Qui si innesta già un’anomalia però la cui *ratio* non è chiara: «se il presidente del Governo della FdR viene destituito dal Presidente della FdR, il neo nominato presidente del Governo non sottopone al Presidente della FdR proposte sulla struttura degli organi federali del potere esecutivo»: anche se la proposta della struttura degli organi e la proposta delle candidature dei relativi funzionari erano due cose diverse anche nella disciplina precedente, sembra evidenziarsi un indebolimento del presidente del Governo<sup>27</sup>.

Piuttosto difficile da ricostruire, e lo si può fare solo da una lettura incrociata dei diversi punti dell’articolato che disciplinano le competenze di Presidente, *Duma* e Consiglio della Federazione, è la procedura per la destituzione dei membri dell’esecutivo, la cui disciplina non appare del tutto scorrevole. Innanzitutto si dice espressamente che il Presidente destituisce il primo ministro (senza motivazioni o circostanze particolari e dunque al di fuori del voto di sfiducia della *Duma*: art. 111, c. 2 riformato), seguendo quanto già nella prassi si è verificato finora. Analogamente, dal combinato disposto degli artt. 83 a, c<sup>1</sup>, e, e<sup>1</sup>,

---

<sup>25</sup> Art. 83, lett. e<sup>1</sup> «nomina dopo consultazioni col Consiglio della Federazione e destituisce i dirigenti degli organi federali del potere esecutivo – compresi i ministri federali – che si occupano delle questioni della difesa, della sicurezza dello Stato, degli interni, giustizia, esteri, del superamento delle situazioni di emergenza e dell’eliminazione delle conseguenze delle catastrofi, della sicurezza sociale».

<sup>26</sup> Si porta al livello costituzionale la previsione, già contenuta nella legge costituzionale sul Governo del 1997, art. 32, sull’attribuzione al capo dello Stato del potere di nomina dei cosiddetti funzionari “della forza” (ma la legge non parla dei ministri considerando la lista di ministri da approvare come unica). L’art. 32 di tale legge in particolare prevede che il Presidente «dirige l’attività degli organi federali del potere esecutivo che si occupano delle questioni della difesa, della sicurezza, degli affari interni, esteri, della prevenzione delle situazioni di emergenza e dell’eliminazione delle conseguenze delle catastrofi, il funzionamento della guardia nazionale della FdR, approva su proposta del presidente del Governo della FdR il regolamento su di essi e nomina i dirigenti ed i vice dirigenti di tali organi ed esercita anche altre competenze come comandante in capo delle forze armate e presidente del Consiglio di sicurezza della FdR. Il Presidente dirige direttamente e tramite i ministri federali l’attività di tali organi federali del potere esecutivo che si trovano nella giurisdizione dei relativi ministeri federali» (da cui si deduce che non ne nomina direttamente i ministri, inoltre il Governo coordina il funzionamento di tali organi federali del potere esecutivo).

<sup>27</sup> Così M. Ganino, *Prime impressioni su alcuni punti del progetto della legge di emendamento della Costituzione della Russia “Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione del potere pubblico”, approvato in prima lettura dalla Duma di Stato*, in *Osservatorio NAD*, <http://nad.unimi.it/first-impressions-about-the-russian-constitutional-amendment/>, 13 febbraio 2020.

102, c. 1 lett. l e 103, c. 1 lett. a e a<sup>1</sup> del progetto si evince che la *Duma* approva la nomina *ma non la destituzione* del presidente del Governo e degli altri ministri e che il Consiglio della Federazione viene consultato per la nomina *ma non per la destituzione* dei ministri ed altri funzionari “della forza”. Il Presidente può dunque destituire liberamente qualunque membro dell’esecutivo. In buona sostanza, il Presidente mantiene la responsabilità dell’intero esecutivo (sia del Governo che fa capo al presidente del Governo sia dei componenti dell’esecutivo, inclusi i ministri, la cui attività egli dirige direttamente) e dunque appare francamente illusoria l’idea di una maggiore condivisione della responsabilità di formazione e funzionamento del Governo con le camere del parlamento federale.

Non sembra dunque che ci sia un significativo spostamento del potere di costituzione dell’esecutivo dal capo dello Stato alla *Duma*. Inoltre, il Presidente acquisisce nuove competenze. Ad esempio, quella di impugnare le leggi, sia ordinarie che costituzionali, nonché le leggi dei soggetti federati, dinanzi alla Corte costituzionale in via preventiva (artt. 107, c. 3 e 108, c. 2, 125, c. 5<sup>1</sup> a e b). Ma il Presidente non ha il potere di veto sulle leggi costituzionali e dunque la possibilità di impugnarle dinanzi ad una Corte costituzionale compiacente di fatto lo introdurrebbe<sup>28</sup>. Inoltre, il Presidente acquisisce il potere di nominare i procuratori dei soggetti federati “dopo consultazione” col Consiglio della Federazione (art. 129, c. 3: il Presidente può anche destituirli, stavolta senza consultazione col CdF) e di proporre alla camera alta la destituzione dei giudici delle corti apicali in una serie di casi (vedi *infra*).

Tra gli aspetti più oscuri della riforma, sui quali le speculazioni dei media si sono moltiplicate al fine di individuare il futuro ruolo dell’attuale Presidente, vi è la costituzionalizzazione del Consiglio di Stato. Tale organo, creato nel 2000 con editto presidenziale quale organo consultivo del Presidente con lo scopo di compensare i governatori regionali per la perdita del seggio automatico nella camera alta, viene inserito negli organi che il Presidente “forma” con una serie di finalità che vanno oltre quelle attualmente assegnate, per includere anche la determinazione dell’indirizzo politico<sup>29</sup>. La riforma tuttavia rinvia alla legge per l’esatta configurazione dell’organo, anche se ci si aspetta che rimanga un organo ausiliario nello svolgimento delle funzioni presidenziali. Si potrebbero tuttavia creare sovrapposizioni con l’Amministrazione presidenziale.

La riforma interviene in maniera sensibile su nomina e revoca di giudici e procuratori. A tale proposito, se alcune disposizioni portano al livello costituzionale quanto già previsto da leggi costituzionali<sup>30</sup>, altre introducono

---

<sup>28</sup> Vd. T. Morščakova, *Kommentarij k zaključeniju Konstitucionnogo Suda RF ot 16 marta 2020* [Commento alle Conclusioni della Corte costituzionale della FdR del 16 marzo 2020], in *academia.ilpp.ru*, 20 marzo 2020.

<sup>29</sup> Art. 83, lett. g<sup>1</sup> «forma il Consiglio di Stato al fine di assicurare il funzionamento concordato e l’interazione degli organi del potere statale, la determinazione delle direttrici principali della politica interna ed estera della FdR e le direttrici prioritarie dello sviluppo socio-economico dello Stato».

<sup>30</sup> Come l’elezione su proposta del Presidente da parte del Consiglio della Federazione non solo dei giudici della Corte suprema e di quella costituzionale ma anche di presidenti e vicepresidenti

ulteriori limitazioni all'autonomia di tali organi. Ci riferiamo ad esempio alla nomina dei procuratori ed alla destituzione dei giudici (compresi i presidenti) delle due corti apicali. In quest'ultimo caso il Consiglio della Federazione aveva già il potere in una serie di casi di destituire i giudici delle corti apicali ma poteva farlo su proposta delle stesse corti e non del capo dello Stato<sup>31</sup>. Altri interventi sul potere giudiziario riguardano l'attribuzione di competenze di controllo preventivo alla Corte costituzionale (leggi ordinarie, leggi costituzionali, leggi dei soggetti, su proposta del capo dello Stato) anche se si riduce il numero dei giudici costituzionali da 19 a 11.

Diversi punti della riforma incidono sull'autonomia dei soggetti della Federazione e dell'autogoverno locale. In particolare, i poteri dei soggetti sono limitati dalla nuova procedura di nomina dei procuratori regionali (non c'è più la consultazione delle assemblee legislative regionali: per evitare pericolose influenze dei politici locali, come sostiene Putin nel messaggio alle camere) e dall'impugnazione in via preventiva delle leggi regionali. In parziale compensazione vi è la costituzionalizzazione del Consiglio di Stato (il contentino è per gli esecutivi regionali) e le nuove competenze di consultazione della camera alta. Riguardo all'autogoverno locale, i cui organi vengono riportati nell'alveo del "potere pubblico"<sup>32</sup>, anche qui si costituzionalizza ciò che era stato già previsto dalla legislazione e dalla giurisprudenza costituzionale (gli organi dell'autogoverno locale pur godendo di autonomia non rientrano nella verticale del potere statale ma nel potere pubblico). Anche le modifiche nella composizione del Consiglio della Federazione, con l'aumento della quota di rappresentanti della Federazione di nomina presidenziale, stemperano la rappresentanza regionale indebolendola, oltre a conferire ulteriori poteri al Presidente.

### ***3. Gli emendamenti proposti da deputati, esperti e camera sociale in vista della seconda lettura***

In vista della seconda lettura del progetto della Legge di Emendamento, sono stati sottoposti al "Comitato della Duma per la costruzione statale e la legislazione" una serie di modifiche al testo originario, distinte per capitoli della

---

delle stesse: per la Corte costituzionale la cosa era stata prevista da una modifica della legge costituzionale del 2009.

<sup>31</sup> Si veda in proposito la legge costituzionale sulla Corte costituzionale. Per quanto riguarda i presidenti delle corti di cassazione erano sì nominati dal Presidente, come tutti i giudici federali, ma su proposta del presidente della Corte suprema (come stabilisce la legge sui tribunali della giurisdizione ordinaria del 7 febbraio 2011).

<sup>32</sup> Come si fa notare, tra l'altro, la riforma non menziona esplicitamente il livello degli organi del potere statale dei soggetti federati come parte del potere pubblico ma solo quelli federali e gli organi dell'autogoverno locale. Da ciò sembrerebbe evincersi che gli organi dei soggetti siano stati assorbiti nel livello federale, con un *vulnus* ancora maggiore della loro autonomia. Così V.V. Korol'kov, «Ubit' nel'zja lečit'»: konstitucionnoja reforma-2020 i rossijskij federalizm [«Uccidere non curare»: la riforma costituzionale del 2020 e il federalismo della Russia], in *Konstitucionnyj Vestnik*, No. 5, 2020.

Costituzione. Per tutti i gruppi di proposte, la procedura seguita è stata la medesima, ossia le questioni sono state prima discusse all'interno di un sottogruppo specializzato per argomento nell'ambito del gruppo di lavoro presidenziale e successivamente presentate da membri del parlamento (o dai presidenti dei due Comitati parlamentari competenti per le riforme) al Comitato della *Duma* su citato così creandosi quella sinergia indispensabile tra i due organi, data anche dalla composizione del gruppo di lavoro, in cui erano presenti diversi parlamentari. Il Comitato ha poi proceduto a preparare una doppia lista di modifiche, quelle proposte per l'accettazione e quelle proposte per il rigetto. Entrambe le liste sono state votate il 10 marzo<sup>33</sup>. Di seguito riportiamo le proposte accolte nel testo finale.

La prima *tranche*, presentata il 4 febbraio<sup>34</sup>, ha riguardato il capitolo 7 della Costituzione (potere giudiziario). Si è proposto di inserire nel testo costituzionale alcune disposizioni sul sistema giudiziario (già previste a livello legislativo) ed inoltre di precisare una serie di disposizioni costituzionali. In sintesi, i punti principali hanno previsto: l'inserimento al c. 3 dell'art. 118 Cost. della lista puntuale dei tribunali che compongono il sistema giudiziario<sup>35</sup>; la precisazione all'art. 125 (competenze della Corte costituzionale), che tale Corte verifica in via astratta la costituzionalità anche delle leggi costituzionali federali (cosa già ammessa nella prassi). Riguardo alla selezione dei procuratori, si è proposto di estendere le nuove modalità di nomina dei procuratori regionali (da parte del Presidente in consultazione con la camera alta invece che nomina da parte di quest'ultima su proposta del Presidente: art. 129) a quelli di pari livello delle procure militari, ambientali, di altre procure speciali ed anche al Procuratore generale ed ai suoi sostituti.

L'11 febbraio sono pervenute le proposte di modifica al capitolo 5 della Costituzione (Assemblea federale) avanzate «al fine di perfezionare il sistema politico dei pesi e contrappesi [...], di correggere ed integrare le norme costituzionali sulle modalità di formazione del Consiglio della Federazione, sulle competenze delle camere ed anche di elevare al livello costituzionale importanti disposizioni attualmente contenute in leggi»<sup>36</sup>. Riguardo a queste ultime, si trattava di prevedere a livello costituzionale la disposizione secondo cui le due camere hanno il diritto di esercitare il controllo parlamentare<sup>37</sup>, incluso l'invio di

---

<sup>33</sup> Le diverse liste sono disponibili al sito <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> insieme ai risultati delle votazioni su ciascuna lista.

<sup>34</sup> <http://duma.gov.ru/news/47693/>.

<sup>35</sup> Corte costituzionale, Corte suprema, tribunali federali della giurisdizione generale, tribunali arbitrali, giudici di pace dei soggetti federati.

<sup>36</sup> <http://duma.gov.ru/news/47761/>.

<sup>37</sup> Si tratta di un controllo simile a quello di tipo amministrativo, esercitato nei confronti di organi dell'esecutivo, che non ha niente a che fare con gli istituti del controllo parlamentare dell'esecutivo tipici delle forme di governo parlamentari e semipresidenziali. Per utili riferimenti, anche al fine di distinguere le varie tipologie di controllo presenti nell'ordinamento russo (quello parlamentare, quello dell'esecutivo, della procura, giurisdizionale, sociale, presidenziale, etc.) si

richieste agli organi statali e dell'autogoverno locale in questioni di loro competenza (art. 103<sup>1</sup>). All'art. 102 si è proposto di inserire una disposizione secondo cui rientra nella competenza del Consiglio della Federazione l'ascolto dei rapporti annuali del Procuratore generale sulla situazione della legalità e dell'ordinamento giuridico nella FdR ed all'art. 103 la disposizione secondo cui la *Duma* ascolta i rapporti annuali della Banca centrale. Si è proposto di spostare alcune competenze di nomina della *Duma* al Consiglio della Federazione «considerando che la *Duma* viene investita di competenze ulteriori di approvazione del presidente e dei membri del Governo»: in particolare si tratta della nomina e della destituzione del presidente della Camera contabile, mentre la nomina e la revoca del vicepresidente di tale Camera passerebbe alla *Duma*, in entrambi i casi su proposta del Presidente.

Riguardo alla composizione del Consiglio della Federazione, le proposte avanzate sono state le seguenti: aumentare la quota dei senatori di nomina presidenziale («rappresentanti della Federazione») a 30, tra i quali 7 nominati a vita tra cittadini illustri nel campo scientifico, medico, culturale, sociale, etc. e gli altri per un mandato di 6 anni; inserire nel CdF come componenti a vita gli ex Presidenti della FdR al termine del loro mandato (o della cessazione anticipata) con la possibilità di rifiutare tale carica. Tali proposte sarebbero state ispirate dallo studio del funzionamento delle camere alte di vari paesi stranieri.

Le modifiche ai capitoli 4 e 6, dedicati rispettivamente al Presidente e al Governo, sono state presentate il 18 febbraio allo scopo di «integrare le disposizioni costituzionali sui poteri del Presidente, sulle competenze e modalità di formazione del Governo, sugli obblighi dei membri del Governo di rendere note le proprie sostanze, sul ruolo del Consiglio di sicurezza e dell'Amministrazione presidenziale, di elevare al livello costituzionale una serie di disposizioni importanti attualmente presenti in altre fonti»<sup>38</sup>. In particolare, si è proposto di aggiungere all'art. 80 che il Presidente «assicura la pace ed il consenso sociale nel paese». Diverse innovazioni riguardano l'art. 83 (competenze del Presidente): si è chiesto di aggiungere la precisazione che il Presidente «esercita la direzione generale del Governo»; di specificare le finalità del Consiglio di sicurezza presieduto dal Presidente<sup>39</sup>; di precisare che «il fine della costituzione dell'Amministrazione del Presidente è assicurare l'esercizio da parte del capo dello Stato delle sue competenze». Si è avanzata la proposta di prevedere che il Presidente della FdR che ha cessato le sue funzioni gode dell'immunità della quale può essere privato con le stesse modalità previste dall'art. 93 cost. per la

---

rinvia a A. Cenerelli, *L'azione amministrativa nel diritto russo*, Tesi di dottorato, Università della Campania "Luigi Vanvitelli", 2019.

<sup>38</sup> <http://duma.gov.ru/news/47823/>.

<sup>39</sup> «Il Presidente forma il Consiglio di sicurezza al fine di collaborare col capo dello Stato nell'esercizio delle competenze di assicurazione degli interessi nazionali e della sicurezza della persona, della società e dello Stato, di assicurare la pace e il consenso sociale, la protezione della sovranità della FdR, la sua indipendenza ed integrità statale, di contrastare le minacce interne ed esterne».

destituzione del Presidente in carica (nuovo art. 92<sup>1</sup>)<sup>40</sup>. Alcune precisazioni hanno riguardato le procedure di nomina o di proposta alla nomina di una serie di cariche.

Per quanto riguarda il capitolo sul Governo, si è chiesto di prevedere per i membri del Governo e il presidente del Governo, nonché per altri dirigenti dell'esecutivo, il divieto di possedere conti all'estero (art. 110)<sup>41</sup>; di esplicitare il fatto che il presidente del Governo è personalmente responsabile davanti al Presidente per l'esercizio delle competenze del Governo (art. 113). Nell'ambito della formazione del Governo, si è chiesto di specificare le conseguenze della mancata approvazione da parte della *Duma* della nomina del *premier* e dei membri del Governo (art. 111). A tal fine si è proposto di inserire all'art. 112 un procedimento che mima quello sulla nomina del *premier*: il Presidente ha il diritto di sciogliere la *Duma* e di indire nuove elezioni se dopo il triplice rifiuto delle candidature dei membri del Governo oltre un terzo dei ministeri risultino vacanti. In tal caso il Presidente può nominare i candidati proposti dal *premier*. Si è proposto di attribuire al Governo altre competenze (art. 114: assicurare una politica unitaria nella sfera del sostegno e tutela della famiglia, della preservazione dei valori familiari tradizionali, dell'ambiente, animali, tecnologia, volontariato, etc.).

Il 25 febbraio sono pervenute le proposte di modifica al capitolo 8 (autogoverno locale)<sup>42</sup> al fine di precisare al comma 1 dell'art. 131 che l'autogoverno locale si esercita nelle formazioni municipali le cui tipologie sono dettate dalla legge federale, che i territori delle formazioni municipali devono essere individuati considerando le tradizioni storiche ed altre tradizioni locali e che la struttura degli organi dell'autogoverno locale deve essere determinata dalla popolazione autonomamente in conformità con i principi generali della legge federale. Si è proposto di integrare l'art. 131 con un nuovo comma ai sensi del quale gli organi del potere statale «possono partecipare alla formazione degli organi dell'autogoverno locale» (già previsto nella legge) ed un altro comma secondo cui le peculiarità di esercizio del potere statale nei territori delle città di rilevanza federale, centri amministrativi (capitali) dei soggetti della FdR e su altri territori possono essere previste dalla legge federale. All'art. 132 c. 2 si è proposto di precisare che gli organi dell'autogoverno locale decidono le questioni di rilievo locale stabilite dalle leggi federali inclusa la gestione autonoma della proprietà municipale, l'elaborazione ed esecuzione del bilancio locale, l'introduzione di imposte e prelievi locali. Nei limiti consentiti dalla legge federale gli organi

---

<sup>40</sup> Si tratta di disposizioni attualmente contenute nella legge del 12 febbraio 2001 «Sulle garanzie al Presidente della FdR che ha cessato l'esercizio delle sue funzioni ed ai membri della sua famiglia».

<sup>41</sup> Il divieto era già previsto nella legge federale del 7 maggio 2013 «Sul divieto per determinate categorie di persone di aprire ed avere conti (depositi), di conservare denaro liquido e valori in banche estere disposte al di fuori del territorio della FdR, di possedere e/o utilizzare strumenti finanziari stranieri».

<sup>42</sup> <http://duma.gov.ru/news/47873/>.



dell'a.l. assicurano l'accesso all'assistenza medica. Sempre allo stesso c. 2 di precisare che agli organi dell'a.l. possono essere attribuite da leggi federali o dei soggetti federati singole competenze statali solo a condizione di trasferire i mezzi materiali e finanziari per il loro esercizio.

Sempre il 25 febbraio sono pervenuti gli emendamenti preparati dal gruppo di lavoro insieme alla Commissione elettorale centrale e riguardanti le regole procedurali per lo svolgimento della consultazione indetta con editto presidenziale (chi gestisce, età per votare, campagna elettorale, voto elettronico in quali casi, etc.)<sup>43</sup>.

Ricordiamo sinteticamente anche le proposte di integrazione o modifica (parzialmente inserite nel testo finale) avanzate dalla camera sociale (o pubblica) (*Obščestvennaja palata*), un organo che rappresenta cittadini e società civile che può produrre “perizie” (*expertizy*) su tutti i progetti di legge. Nella perizia del 25 febbraio<sup>44</sup> si sono avanzate una serie di proposte: di precisare che l'indicizzazione periodica delle pensioni e degli altri pagamenti sociali avviene almeno una volta l'anno e in misura non inferiore al livello di inflazione prevista; di inserire una disposizione sulla tutela della famiglia e dei valori familiari tradizionali come una delle basi dell'identità civilizzatrice della Russia; di precisare che bisogna assicurare un'assistenza medica di qualità alla popolazione; di estendere le norme sul divieto di cittadinanza e residenza all'estero ai vertici degli organi dei soggetti e dell'autogoverno locale; di inserire nel testo costituzionale il ruolo della camera sociale come attore istituzionalizzato della società civile<sup>45</sup>.

#### **4. Gli emendamenti presentati da Putin il 4 marzo**

Il Presidente Putin ha presentato alla *Duma* il 4 marzo una serie di emendamenti in vista dell'approvazione del progetto di riforma in seconda lettura. Si tratta di un testo diviso in tre punti in cui si modifica leggermente il titolo del progetto<sup>46</sup>, si aggiungono ulteriori modifiche ad altri articoli della Costituzione o si modificano parzialmente gli articoli che già precedentemente si era proposto di emendare (punto 2) e si inserisce un articolo finale sulla procedura per l'approvazione e l'entrata in vigore della Legge di Emendamento (punto 3). Il

---

<sup>43</sup> <http://duma.gov.ru/news/47875/>.

<sup>44</sup> Elaborata considerando le sollecitazioni provenienti dalle camere sociali regionali, da singoli cittadini, da accademici (file:///C:/Users/Utente/Downloads/158899499-158900799.pdf).

<sup>45</sup> Nella perizia inoltre si sostengono alcuni emendamenti proposti dal gruppo di lavoro: l'introduzione di “territori federali” che non fanno parte del territorio di un soggetto, la possibilità di delocalizzare alcuni organi costituzionali in altre città, l'estensione a tutti i supremi funzionari federali e locali, inclusi i membri delle famiglie, del divieto di avere conti all'estero, l'immunità per gli ex Presidenti. Nella Risoluzione del 10 marzo, nel valutare il testo definitivo approvato in seconda lettura, la Camera sociale si è detta soddisfatta del fatto che diverse sue proposte fossero state accolte, auspicando che quelle non accolte possano trovare posto nella legislazione attuativa ([www.oprf.ru/files/1\\_2020dok/rezoluciya\\_plenarnoe10032020\\_3.pdf](http://www.oprf.ru/files/1_2020dok/rezoluciya_plenarnoe10032020_3.pdf)).

<sup>46</sup> Punto 1: «Sul perfezionamento della regolamentazione di determinate questioni di organizzazione e funzionamento del potere pubblico»: si aggiunge “il funzionamento”.

testo sottoposto alla seconda, e più importante lettura (come ha detto lo stesso Putin nell'incontro del 6 marzo con i vertici dei gruppi parlamentari<sup>47</sup>), risulta così appesantito di una serie di nuove disposizioni, senza peraltro chiarire i punti più controversi.

Gli emendamenti del 4 marzo si caratterizzano per una maggiore enfasi su una serie di elementi conservatori e sovranisti (ma anche sociali) che, per la loro valenza fondativa e culturale, avrebbero trovato più adatta collocazione nel preambolo o nei primi due capitoli della Costituzione ma sono stati invece inseriti con evidente forzatura nel capitolo terzo «Sulla struttura federale». Si tratta di modifiche che accolgono le proposte pervenute dai vari attori coinvolti, inclusi i quattro partiti rappresentati alla *Duma*.

Per quanto riguarda gli elementi “sovranisti”, vanno considerate in primo luogo le disposizioni relative al territorio ed alla sua protezione. Infatti all'art. 67 si aggiunge un c. 2<sup>1</sup> che vieta l'alienazione di parti del territorio nonché l'incitazione a tale alienazione<sup>48</sup>. Si tratta di una evidente “blindatura” dell'annessione della Crimea<sup>49</sup>. Un aspetto culturale importante, indispensabile per contrastare la recente narrativa occidentale sulle responsabilità del deflagrare della seconda guerra mondiale<sup>50</sup>, è il divieto di ridimensionare lo sforzo dei difensori della patria<sup>51</sup>. Si riconosce poi espressamente che la Russia è l'erede dell'URSS anche negli attivi, oltre che nelle obbligazioni, e nelle varie organizzazioni e trattati internazionali<sup>52</sup>. La difesa dei connazionali all'estero è espressamente inserita<sup>53</sup>. All'art. 79<sup>1</sup> si prevede che «La FdR adotta misure per il sostegno e il rafforzamento della pace e della sicurezza internazionale, l'assicurazione della coesistenza pacifica degli Stati e dei popoli, l'inammissibile ingerenza nelle questioni interne dello Stato».

---

<sup>47</sup> Il resoconto di questo incontro è particolarmente utile per comprendere la posizione dei partiti e l'*iter* e la discussione delle proposte di modifica al testo iniziale: <http://kremlin.ru/events/president/news/62949>.

<sup>48</sup> «La Federazione di Russia assicura la tutela della propria sovranità ed integrità territoriale. Non sono consentiti atti e neanche incitamenti ad atti diretti all'alienazione di parte del territorio della FdR (ad eccezione della delimitazione, demarcazione, ridemarcazione della frontiera statale della FdR con gli Stati confinanti)».

<sup>49</sup> L'art. 280<sup>1</sup> del codice penale già prevedeva la responsabilità penale per appelli pubblici ad azioni dirette a violare l'integrità territoriale della FdR.

<sup>50</sup> Ci si riferisce alla Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 2019 sull'importanza della memoria europea per il futuro dell'Europa (2019/2819(RSP)).

<sup>51</sup> Art. 67<sup>1</sup>, punto 3. «La Federazione di Russia onora la memoria dei difensori della Patria, assicura la tutela della verità storica. Il ridimensionamento del significato dello slancio del popolo nella difesa della Patria non è ammesso».

<sup>52</sup> Nuovo art. 67<sup>1</sup>, punto 1. «La Federazione di Russia è successore legale dell'URSS sul proprio territorio ed anche successore (continuatore dal punto di vista giuridico) dell'URSS relativamente all'appartenenza alle organizzazioni internazionali, la partecipazione ai trattati internazionali ed anche nei confronti delle obbligazioni e degli attivi dell'URSS al di fuori del territorio della FdR previsti da trattati internazionali».

<sup>53</sup> Tuttavia inserito nel punto 3 dell'art. 69 dedicato alle diverse popolazioni e minoranze non russe: «La FdR sostiene i compatrioti che risiedono all'estero nell'esercizio dei loro diritti, nell'assicurare la tutela dei loro interessi, nella preservazione dell'identità culturale panrusa».

Sempre nell'ambito delle disposizioni cosiddette "sovraniste", si estende a tutti i funzionari di livello più elevato, sia federale che dei soggetti e locali, inclusi i procuratori e il Plenipotenziario per i diritti dell'uomo, il requisito dell'assenza di cittadinanza e residenza all'estero e si aggiunge per tutte queste cariche, inclusa quella del capo dello Stato, il divieto di avere conti all'estero (artt. 71, 77, 78, 81, 97, 103, 110, 119, 129).

Tra gli elementi conservatori, possiamo menzionare la tutela della famiglia tradizionale (e il riconoscimento della famiglia come unione tra uomo e donna: rientra nella competenza del Governo tutelarla)<sup>54</sup>, della cultura, l'ulteriore valorizzazione della lingua russa<sup>55</sup>, delle tradizioni secolari tra cui la fede in Dio<sup>56</sup>. Vi possiamo includere anche la valorizzazione dei figli cui deve essere impartita un'educazione di indirizzo "nazionalista"<sup>57</sup>.

Gli aspetti sociali vengono rafforzati, insistendosi sulla tutela di minori e invalidi (art. 114). Si rimette mano all'art. 75 per rafforzare la tutela del lavoro, dell'assistenza e delle pensioni, in particolare si specifica che l'indicizzazione periodica delle pensioni deve avvenire almeno una volta l'anno. Si aggiunge poi un art. 75<sup>1</sup> ai sensi del quale «Nella FdR si creano le condizioni per uno sviluppo economico continuo del paese e per l'aumento del benessere dei cittadini, per la fiducia reciproca tra Stato e società, si garantisce la tutela della dignità dei cittadini e il rispetto del lavoro, si assicura il bilanciamento dei diritti e degli obblighi del cittadino, il partenariato sociale, la solidarietà economica, politica e sociale».

All'art. 70 dedicato ai simboli di Stato (bandiera, inno, stemma e capitale) si precisa che alcuni organi federali del potere statale possono essere allocati in luoghi diversi dalla capitale. Vengono modificati gli artt. 71 (materie di competenza federale) e 72 (materie di competenza congiunta Federazione-soggetti) per integrare le liste delle rispettive materie. Con riferimento all'art. 71, si aggiunge il riferimento a politiche unitarie in materia sanitaria, di istruzione, di

---

<sup>54</sup> All'art. 72 (materie di competenza congiunta) viene aggiunta la nuova lettera g<sup>1</sup>: «la tutela della famiglia, maternità, paternità e infanzia, la tutela dell'istituto del matrimonio come unione di un uomo e una donna, la creazione di condizioni per una educazione dignitosa dei figli nella famiglia ed anche per l'adempimento da parte dei figli maggiorenni dell'obbligo di occuparsi dei genitori». Da leggere congiuntamente all'art. 114.

<sup>55</sup> Art. 68: «La lingua di Stato della Federazione di Russia sull'intero suo territorio è la lingua russa come lingua del popolo che ha formato lo Stato all'interno di un'unione plurinazionale di popoli eguali della Federazione di Russia». Inoltre «La cultura nella FdR è retaggio unico del suo popolo plurinazionale. La cultura è sostenuta e tutelata dallo Stato». Non manca la sottolineatura della tutela delle altre lingue nonché delle popolazioni autoctone poco numerose (art. 69).

<sup>56</sup> Art. 67<sup>1</sup>, punto 2. «La FdR, unita da millenni di storia, conservando il ricordo degli antenati, che ci hanno trasmesso gli ideali e la fede in Dio ed anche la continuità nello sviluppo dello Stato della Russia, riconosce l'unità statale storicamente formata».

<sup>57</sup> Art. 67<sup>1</sup>, punto 4. «I figli sono il più importante patrimonio della FdR. Lo Stato crea le condizioni che favoriscono uno sviluppo completo dal punto di vista spirituale, morale, intellettuale e fisico dei figli, l'educazione di essi al patriottismo, al senso civico ed al rispetto degli anziani. Lo Stato, assicurando la priorità dell'educazione familiare, si assume l'obbligo parentale nei confronti dei bambini rimasti senza tutela».

sicurezza informatica e circolazione dei dati digitali. Ulteriori direttrici delle politiche pubbliche vengono indicate all'art. 114 che elenca le competenze del Governo<sup>58</sup>. Si aggiunge un art. 103<sup>1</sup> che attribuisce alle due camere un potere di "controllo parlamentare" inviando interrogazioni ai dirigenti degli organi statali e municipali nelle questioni di competenza di tali organi e funzionari.

Il punto tre della proposta di modifica alla Legge di Emendamento è il più oscuro perché riguarda le modalità di adozione ed entrata in vigore della legge e serve a giustificare il ricorso alla consultazione popolare. Si tratta di una procedura *ad hoc*: si cercano delle strategie fantasiose per evitare la modifica delle parti immodificabili del testo costituzionale ma allo stesso tempo per salvaguardare la riforma da qualsiasi sospetto di incostituzionalità. Infatti, si stabilisce che la parte della Legge di Emendamento che riguarda le modalità di approvazione (art. 3) entrerà in vigore dal giorno della pubblicazione ufficiale dopo l'approvazione degli organi del potere legislativo di almeno i due terzi dei soggetti federati (tale è la procedura prevista dalla Costituzione per le modifiche dei capp. da 3 a 8). Invece gli artt. 1 (il contenuto concreto delle modifiche) e 2 (previsione di sottoposizione della legge a consultazione popolare) entreranno in vigore secondo modalità particolari. Ossia, dopo che l'art. 3 è stato approvato ed è entrato in vigore il Presidente della FdR invia alla Corte costituzionale una istanza di verifica della conformità ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione delle disposizioni non entrate in vigore della Legge di Emendamento ed anche della conformità alla Costituzione delle modalità di entrata in vigore dell'art. 1 della Legge di Emendamento. La Corte entro sette giorni deve dare il proprio parere sulle due questioni. Se il parere è negativo la Legge non entra in vigore e la consultazione popolare non si svolge. Se il parere è positivo l'art. 2 della Legge entra in vigore e si svolge la consultazione panrussa. L'art. 1 della Legge di Emendamento entra in vigore dalla data della pubblicazione ufficiale dei risultati della votazione panrussa qualora le modifiche alla Costituzione proposte siano state approvate da oltre la metà dei partecipanti al voto<sup>59</sup>. In caso negativo le proposte non si ritengono approvate e l'art. 1 della Legge non entra in vigore<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Aggiungendo ad esempio una politica statale unitaria socialmente orientata nella sfera della famiglia, nella conservazione dei valori familiari tradizionali, nella tutela dell'ambiente, il sostegno allo sviluppo tecnico-scientifico, l'assistenza e l'inserimento degli invalidi, il sostegno degli istituti della società civile incluse le ong cui si assicura la partecipazione all'elaborazione ed allo svolgimento della politica statale, la promozione del volontariato, dei principi del partenariato sociale nella sfera della regolamentazione dei rapporti di lavoro, l'assicurazione di condizioni di vita dignitose anche dal punto di vista ambientale.

<sup>59</sup> Dopo l'approvazione con votazione panrussa il Presidente adotta l'editto di pubblicazione ufficiale della Costituzione con gli emendamenti approvati indicando l'entrata in vigore di questi ultimi. La pubblicazione ufficiale della Costituzione emendata si effettua immediatamente dopo la pubblicazione ufficiale dei risultati della votazione panrussa.

<sup>60</sup> Sono previste infine norme transitorie, ad esempio in relazione all'elezione dei giudici costituzionali che dovessero venire in scadenza dopo l'entrata in vigore della Legge di Emendamento e che non verrebbero sostituiti se il numero dei giudici si dovesse attestare ad 11, ossia quelli previsti dalla riforma.

## ***5. Il testo approvato in seconda e terza lettura: le ulteriori integrazioni al testo presidenziale e l'emendamento sui mandati presidenziali***

La versione finale della Legge di Emendamento risulta molto più corposa e complessa del progetto iniziale intervenendo un po' in tutti i capitoli emendabili, dal terzo all'ottavo. In essa, oltre alle modifiche presentate dal Presidente il 4 marzo, sono state inserite ulteriori modifiche su iniziativa di alcuni parlamentari che hanno riguardato soprattutto il capitolo sul Governo e in particolare le modalità di formazione, di conferimento e revoca della fiducia e di conseguenza anche lo scioglimento della *Duma* in relazione alle questioni fiduciarie. Si tratta di aspetti che non avevano trovato un chiaro dettaglio nel passaggio dalla prima alla seconda bozza del progetto di legge e che pur enucleando meglio le conseguenze di una eventuale opposizione della *Duma* finiscono per penalizzarla, benché ciò non emerga chiaramente dal testo delle modifiche. Altre modifiche significative riguardano le competenze del Presidente (ulteriori poteri di nomina e destituzione) e della Corte costituzionale. Nel testo finale viene anche inserito l'“emendamento Tereškova”<sup>61</sup>.

Alcuni nuovi inserimenti sono di respiro limitato (ad esempio l'aggiunta di alcune materie di competenza federale o congiunta, l'ascolto dei rapporti annuali della Banca centrale) oppure hanno fini di uniformizzazione a precedenti modifiche<sup>62</sup>. Altre rappresentano la costituzionalizzazione di aspetti presenti in leggi di settore (alcune precisazioni riguardanti ad esempio le competenze della Corte costituzionale) o la prassi costituzionale (la chiara affermazione della responsabilità del presidente del Governo nei confronti del Presidente e della direzione generale del Governo ad opera del Presidente). Una innovazione significativa riguarda la creazione dei “territori federali” (già ventilata nel dibattito parlamentare) come entità distinte dai soggetti della Federazione, secondo la nuova formulazione del c. 1 dell'art. 67<sup>63</sup>.

Per quanto riguarda le competenze del Presidente, le innovazioni più significative si riferiscono agli artt. 81 e 83. All'art. 81 (modalità di elezione del

---

<sup>61</sup> Come notato da A. Blankenagel, *Polnym chodom vpered v prošloe. K izmenenijam rossijskoj Konstitucii marta/aprelja 2020 goda*, cit., l'introduzione di questo emendamento nelle disposizioni transitorie della Legge di Emendamento è particolarmente perverso: l'Assemblea federale avrebbe avuto formalmente il diritto di eliminare del tutto ogni limite ai mandati presidenziali (sarebbe stata una mossa politicamente non ambigua) ma inserire in maniera contorta la possibilità per Putin di ricoprire ulteriori due mandati (e per Medvedev altri tre) nelle disposizioni transitorie sarebbe una evidente forzatura della logica costituzionale. Quest'ultima vorrebbe che si introducessero disposizioni transitorie con l'adozione di una nuova Costituzione e non di una semplice modifica costituzionale.

<sup>62</sup> Ad esempio, la sostituzione in tutto il testo della Costituzione del termine “membri del Consiglio della Federazione” con “senatori”; l'uso continuo della formula “sistema unitario del potere pubblico”, l'estensione ad altri funzionari del divieto di cittadinanza all'estero, etc.

<sup>63</sup> «Il territorio della FdR comprende i territori dei suoi soggetti, le acque interne e il mare territoriale, lo spazio aereo sopra di essi. Sul territorio della FdR in conformità ad una legge federale possono essere costituiti i territori federali. L'organizzazione del potere pubblico sui territori federali è stabilita dalla suddetta legge federale».

Presidente e durata del mandato) si aggiunge un c. 3<sup>1</sup> che prevede di fatto l'azzeramento dei mandati ricoperti dal Presidente in carica al momento dell'entrata in vigore della riforma (cosiddetto "emendamento Tereškova"<sup>64</sup>; all'art. 83 (funzioni del Presidente) al diritto di presiedere le riunioni del Governo si premette che il Presidente «esercita la direzione generale del Governo» (lett. b) e si cambiano ulteriormente le modalità di nomina e revoca dei procuratori (seguendo le proposte presentate alla *Duma* il 4 febbraio), attribuendo al Presidente il potere di nominare, dietro consultazioni con il Consiglio della Federazione (e di revocare, senza alcuna consultazione), anche il Procuratore generale ed i suoi sostituti nonché i procuratori delle procure militari e di altre procure specializzate di livello pari ai procuratori dei soggetti (tutti finora nominati dalla camera alta su proposta del Presidente) e la nomina e revoca di altri procuratori se così è previsto dalla legge federale (lettera f<sup>4</sup>). Si aggiunge un nuovo articolo 92<sup>1</sup> per attribuire l'immunità agli ex Presidenti (coloro che hanno cessato il mandato per scadenza naturale oppure anticipatamente per dimissioni o per incapacità permanente per motivi di salute). Le modalità per la privazione dell'immunità sono le stesse previste dall'art. 93 per l'*impeachment* del Presidente in carica.

Riguardo alla composizione ed alle competenze del Consiglio della Federazione, all'art. 95, c. 2 si accolgono le proposte avanzate dai parlamentari l'11 febbraio<sup>65</sup>. Riguardo alle competenze di tale camera, all'art. 102, c. 1, ci si allinea a quanto previsto all'art. 83 in merito alla designazione dei procuratori (riservando alla camera alta solo una forma di consultazione) e le si attribuisce il potere di nomina del presidente della Camera contabile (e non più del vicepresidente che ora spetta alla *Duma*) e di metà dei suoi uditori; si aggiunge l'ascolto dei resoconti annuali del Procuratore generale<sup>66</sup>.

Come accennato sopra, le modifiche più significative riguardano le modalità di formazione del Governo e le questioni fiduciarie (rispettivamente competenze della *Duma*, del presidente del Governo e del Presidente della FdR), in particolare le conseguenze del rigetto della questione di fiducia. In primo luogo, accogliendo

---

<sup>64</sup> «La disposizione dell'art. 81, c. 3 che limita il numero di mandati nel corso dei quali la stessa persona può occupare la carica di Presidente della FdR si applica alla persona che ha rivestito e/o riveste la carica di Presidente senza considerare il numero di mandati durante i quali ha rivestito e/o riveste tale carica al momento dell'entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione che introducono la relativa limitazione, e non esclude per questi la possibilità di rivestire le funzioni di Presidente per i mandati ammissibili in base a tale disposizione». Sul punto, tra le altre, le critiche di W. Partlett, *Russia's Unconstitutional Zeroing Amendment*, in *IACL-AIDC Blog*, <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/3/16/russias-unconstitutional-zeroing-amendment>, 16 march 2020.

<sup>65</sup> Ossia si aggiungono gli ex Presidenti come senatori a vita, si portano i rappresentanti della Federazione nominati per 6 anni dal Presidente dal 10% ossia 17 (ma non ne erano mai stati nominati finora) della prima versione a "non oltre 30" di cui non oltre 7 nominati a vita per meriti speciali.

<sup>66</sup> Sempre seguendo le proposte emerse in sede parlamentare, all'art. 103 (competenze della *Duma*) si aggiunge l'ascolto dei rapporti annuali della Banca centrale, si precisa che anche il Plenipotenziario per i diritti dell'uomo non deve avere cittadinanza o residenza estera né conti all'estero.

sul punto le proposte avanzate alla *Duma* l'11 febbraio, si stabiliscono all'art. 111, c. 4, le conseguenze cui la *Duma* incorre a seguito del triplice rifiuto di nominare il candidato presidente del Governo proposto dal capo dello Stato e si stabilisce che quest'ultimo «può» sciogliere la *Duma*, e non più «scioglie» in maniera perentoria, dopo aver nominato il candidato rifiutato. Relativamente al procedimento di nomina degli altri componenti del Governo, l'art. 112 al c. 4 specifica le conseguenze del rifiuto da parte della *Duma* delle candidature avanzate dal presidente del Governo (si tratta di un procedimento nuovo, come detto sopra) prevedendosi una nuova ipotesi di scioglimento della camera bassa rispetto a quelle già previste: «Dopo il triplice rifiuto da parte della *Duma* delle candidature il Presidente ha il diritto di nominare i vicepresidenti del Governo e i ministri tra i candidati proposti dal *premier*. In particolare, se dopo il terzo rifiuto da parte della *Duma* di tali candidature oltre un terzo delle cariche dei membri del Governo (ad eccezione delle funzioni dei ministeri federali indicati alla lettera e<sup>1</sup> dell'art. 83) risultino vacanti, il Presidente ha il diritto di sciogliere la *Duma* ed indire nuove elezioni». Ad una lettura attenta di questa disposizione, in sinergia con le altre disposizioni collegate, non pare emergere un rafforzamento della *Duma*: se ne può infatti dedurre che se il numero di cariche ministeriali vacanti dopo il triplice rifiuto della *Duma* dovesse risultare inferiore ad un terzo, il Presidente, senza sciogliere la *Duma*, potrebbe comunque nominare i ministri le cui candidature la *Duma* ha rigettato. Leggendo questa disposizione congiuntamente al nuovo punto 3 dell'art. 112 si evince che il Presidente non può rifiutarsi di nominare i ministri approvati dalla *Duma* ma può nominare quelli che questa ha rifiutato tre volte. Ulteriori precisazioni sono contenute nel nuovo punto 5 dell'art. 112: nel caso previsto dall'art. 111, c. 4, ed anche in caso di scioglimento della *Duma* (in generale? Sono due casi diversi?), il Presidente nomina i vicepresidenti del Governo e i ministri (ad eccezione dei ministri della forza) su proposta del *premier*<sup>67</sup>. Dunque, anche in questo caso l'opposizione della *Duma* può essere ignorata dal Presidente. All'art. 117, che disciplina la questione di fiducia richiesta dal Governo, si aggiunge alla fine del c. 4 una variante che mima quella del voto di sfiducia, ossia «se il Governo entro tre mesi di nuovo pone dinanzi alla *Duma* la questione di fiducia e la *Duma* rifiuta la fiducia al Governo, il Presidente della FdR decide di destituire il Governo o di sciogliere la *Duma* ed indire nuove elezioni». Si aggiunge inoltre un punto 6 secondo cui «La *Duma* di Stato non può esprimere la sfiducia al Governo e il presidente del Governo non può porre dinanzi alla *Duma* la questione di fiducia al Governo nei casi previsti dai commi 3-5 dell'art. 109 [n.b. *si tratta dei casi in cui la Duma non può essere sciolta*] ed anche nel corso di un anno dalla nomina del presidente del Governo in conformità all'art. 111, c. 4».

---

<sup>67</sup> «Nel caso previsto dal c. 4 dell'art. 111 della Costituzione ed anche nel caso di scioglimento della *Duma* in conformità alla Costituzione il Presidente nomina i vicepresidenti del Governo della FdR, i ministri federali (ad eccezione dei ministri federali indicati alla lettera e<sup>1</sup> dell'art. 83 cost.) su proposta del presidente del Governo della FdR».

Per quanto riguarda le modifiche al capitolo 7 (potere giudiziario e procura), oltre a precisazioni e costituzionalizzazioni di aspetti già presenti nella legislazione (ad esempio la necessità di esperire le vie previe di ricorso prima di rivolgersi alla Corte costituzionale), si amplia l'oggetto del giudizio della Corte costituzionale (art. 125) estendendolo alle leggi costituzionali in via astratta (in realtà già ammessa in via giurisprudenziale, la precedente versione dell'art. 125 parlava genericamente di «leggi federali») mentre nel ricorso concreto (su istanza dei tribunali o su petizione dei cittadini) all'impugnazione delle leggi applicate o da applicare nel caso concreto si aggiungono anche gli altri atti normativi la cui impugnazione è possibile già in via astratta<sup>68</sup>. Nell'ambito del controllo preventivo delle leggi ordinarie o costituzionali dopo la loro approvazione parlamentare e prima della firma presidenziale, già attribuito alla Corte dalla prima versione del progetto, si aggiunge la possibilità di verificare la costituzionalità dei progetti di legge di emendamento costituzionale, dei progetti di legge federale ordinaria e costituzionale<sup>69</sup>. Nella parte riguardante la possibilità di esecuzione delle decisioni di organi interstatali in caso di interpretazione dei trattati internazionali in contrasto con la Costituzione federale, si aggiunge la verifica dell'eseguibilità «della decisione di un tribunale straniero o internazionale (interstatale), di un tribunale d'arbitrato straniero o internazionale che impone obblighi alla FdR qualora tale decisione sia in contrasto con le basi dell'ordinamento giuridico pubblico della FdR». Si tratta dunque di due ipotesi diverse di cui solo la prima già prevista dalla legge sulla Corte costituzionale.

---

<sup>68</sup> Ad eccezione dei trattati/accordi tra i soggetti federati ed ovviamente di quelli internazionali che possono essere impugnati solo in via preventiva.

<sup>69</sup> Come notato dall'ex giudice costituzionale T. Morščakova, *Kommentarij k zaključeniju Konstitucionnogo Suda RF ot 16 marta 2020*, cit., il rafforzamento del controllo preventivo (su iniziativa del solo capo dello Stato) non può non riflettersi negativamente sul controllo successivo di costituzionalità (effettuato su istanza anche di altri soggetti): si può dedurre (ma non è così esplicitato dal testo riformato) che la legge dichiarata conforme alla Costituzione in via preventiva non possa più essere impugnata una volta entrata in vigore così limitando la possibilità di controllo successivo delle leggi su iniziativa degli altri organi costituzionali o dei cittadini. Vi è peraltro da notare che il fatto che la camera alta possa destituire i giudici costituzionali in casi definiti in maniera perlomeno criptica su proposta del capo dello Stato rende la Corte più vulnerabile, sia nei confronti del Presidente che del parlamento (si pensi ad esempio alle pronunce sui conflitti di competenza tra centro e periferia). Una analoga valutazione negativa viene effettuata dalla ex giudice con riguardo alle altre modifiche dell'art. 125: la precisazione secondo cui i cittadini prima di rivolgersi alla Corte debbono avere esaurito tutte le vie interne di ricorso renderebbe molto più lungo il procedimento di verifica della costituzionalità oltre che rafforzare il ruolo delle altre corti, soprattutto della Corte suprema, nell'enucleare per un periodo presumibilmente molto lungo l'interpretazione della legge che preferiscono e che potrebbe essere quella incostituzionale. Inoltre la Morščakova fa notare l'estrema debolezza del sistema giurisdizionale nel tutelare i diritti costituzionali dei cittadini come testimoniato dalle statistiche dei ricorsi alla Corte europea di Strasburgo. Insomma se in apparenza le modifiche dell'art. 125 sembrerebbero rafforzare la Corte, una lettura sistematica del funzionamento del sistema giurisdizionale russo mostra uno scenario diverso.



Riguardo infine all'autogoverno locale le ulteriori modifiche apportate all'art. 131 sembrano aggiungere ulteriori dosi di accentramento<sup>70</sup>.

Anche l'art. 2 della Legge di Emendamento, riguardante lo svolgimento della consultazione popolare, viene modificato per inserire una descrizione molto dettagliata della procedura, dei controlli, delle responsabilità dei vari organi coinvolti che finisce con l'appesantire il testo di dettagli che avrebbero potuto essere riservati ad altra fonte<sup>71</sup>. Infine, all'art. 3 (norme transitorie e norme di procedura ulteriori sull'entrata in vigore delle modifiche) si aggiunge un nuovo punto che riguarda i mandati del Presidente in carica o degli ex Presidenti che va letto congiuntamente alle modifiche inserite all'art. 81 sul Presidente in carica. Si tratta del punto 6 che prescrive che «la regolamentazione stabilita dai commi 3 e 3<sup>1</sup> dell'art. 81 cost., nella versione della presente Legge di Emendamento alla Costituzione, relativa al numero ammissibile di mandati che la stessa persona può rivestire nella carica di Presidente della FdR non impedisce alla persona che occupa e/o ha occupato la carica di Presidente della FdR al momento dell'entrata in vigore di tale emendamento di partecipare come candidato alle elezioni di Presidente della FdR dopo l'inserimento della presente versione nel testo della Costituzione per il numero di mandati consentito dall'emendamento indipendentemente dal numero di mandati che tale persona ha rivestito e/o riveste al momento dell'entrata in vigore di tale emendamento». Insomma, se il nuovo c. 31 dell'art. 81 è applicabile solo al Presidente Putin, la disposizione transitoria 6 estende l'azzeramento dei mandati anche all'ex Presidente Medvedev.

## **6. L'intervento della Corte costituzionale**

Subito dopo la firma della Legge di Emendamento che ne fa entrare in vigore l'art. 3, il Presidente Putin si è rivolto come previsto dal comma 2 di tale articolo alla Corte costituzionale per chiederle di emettere un parere (o conclusione: *zaključenie*)<sup>72</sup>. L'articolo 3 della Legge di Emendamento attribuisce dunque alla Corte una specifica competenza per questa revisione, mentre l'articolo 1, non ancora entrato in vigore, le attribuisce in via generale il potere di verificare la

---

<sup>70</sup> «Gli organi del potere statale possono partecipare alla formazione degli organi dell'autogoverno locale, alla nomina e revoca dei funzionari dell'autogoverno locale, nei casi stabiliti dalla legge federale».

<sup>71</sup> Tra l'altro, si chiede all'elettore di votare per un pacchetto di modifiche molto complesso e contenente elementi disomogenei (attraverso la tecnica delle singole modifiche e sostituzioni la Legge di Emendamento interviene su molti articoli commi o lettere), cosa che potrebbe favorire la manipolazione dell'elettore.

<sup>72</sup> «Sulla conformità alle disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FdR delle disposizioni non entrate in vigore della Legge della FdR di Emendamento alla Costituzione della FdR "Sul perfezionamento della regolamentazione di determinate questioni di organizzazione e funzionamento del potere pubblico" ed anche sulla conformità alla Costituzione della FdR delle modalità di entrata in vigore dell'art. 1 di tale Legge». In particolare, il Presidente ha chiesto alla Corte di verificare la conformità ai tre capitoli indicati dell'art. 81 c. 3<sup>1</sup> della Legge di Emendamento riguardante la ricandidabilità, una volta entrata in vigore la riforma, del Presidente in carica e degli ex Presidenti. Il testo è reperibile al link <http://doc.ksrfd.ru/decision/KSRFDDecision459904.pdf>.

costituzionalità dei progetti di legge di emendamento costituzionale (senza uno specifico riferimento ai capitoli 1, 2, e 9).

Nonostante l'assenza di disposizioni procedurali apposite<sup>73</sup>, un progetto di complessità notevole è stato esaminato direttamente in camera di consiglio e valutato in un fine settimana (la richiesta è stata presentata il 14 marzo e il parere è stato pubblicato il 16). Tra l'altro la Corte non ha fornito una solida base giustificativa della propria competenza, né della deroga alla Costituzione dovuta alle peculiari modalità di questo emendamento costituzionale. I punti da analizzare del contenuto sostanziale della riforma sono stati scelti selettivamente, facendo riferimento ad un non precisato dibattito sui media<sup>74</sup>. Nelle proprie argomentazioni, che appaiono fragili considerando il testo costituzionale vigente e la stessa giurisprudenza costituzionale pregressa, la Corte usa formulazioni tautologiche o si riferisce alla discrezionalità del legislatore costituzionale<sup>75</sup>.

Già riguardo al proprio intervento nella procedura di riforma costituzionale, il ragionamento della Corte pecca di chiarezza. I quesiti sono due e dal punto di vista procedurale quello che presenta più oscurità è il secondo, ossia la verifica della conformità all'intero testo costituzionale delle modalità di entrata in vigore dell'art. 1 della Legge di Emendamento previste dai commi 2-5 dell'art. 3 in correlazione con l'art. 2. Ma l'articolo 3 è già entrato in vigore e la Corte non potrebbe valutare la costituzionalità di un emendamento costituzionale (potrebbe farlo solo in via preventiva, secondo le disposizioni non ancora entrate in vigore), come essa stessa ammette<sup>76</sup>. Insomma, prima sono entrate in vigore le regole di procedura e poi se ne è verificata la costituzionalità<sup>77</sup>.

Sempre al fine di giustificare il proprio intervento la Corte, pur ammettendo che l'art. 136 Cost. non contempla la sua partecipazione al procedimento di

---

<sup>73</sup> La Corte si limita ad affermare che «nella pronuncia del presente Parere la Corte esamina la questione nel merito senza ricorrere alle procedure di esame preventivo del ricorso da parte dei giudici della Corte costituzionale, alla designazione di un giudice relatore, allo svolgimento di udienze del caso ed alla proclamazione della decisione». Sembra una procedura di urgenza (la Corte avrebbe avuto sette giorni di tempo ma ne ha utilizzati solo due) non prevista tuttavia dalla legge processuale.

<sup>74</sup> La Corte «autonomamente, anche monitorando le discussioni sui media e su internet, ed anche considerando la rilevanza sociale, individua le disposizioni la cui valutazione richiede l'espressione più accurata della propria posizione».

<sup>75</sup> Persino la contrazione del numero dei giudici costituzionali e la nuova procedura per la loro destituzione vengono giustificate con motivazioni laconiche riferite alla «discrezionalità del legislatore costituzionale».

<sup>76</sup> Ricordando l'ordinanza del 17 luglio 2014 in cui si specificava che «la verifica delle modifiche contenute nella legge di emendamento costituzionale e già incorporate nel testo della Costituzione, in quanto divenute sua parte costitutiva, non può essere effettuata sotto forma di controllo di costituzionalità. Diversamente si contraddirebbe la natura del controllo giudiziario di costituzionalità».

<sup>77</sup> Sull'incongruenza di tale situazione ancora T. Moršćakova, *Komentarij k zaključenju Konstitucionogo Suda RF ot 16 marta 2020*, cit., la quale fa notare che la Corte avrebbe potuto considerare l'intera Legge di Emendamento come già in vigore dal 14 marzo essendo stata rispettata la procedura dell'art. 136. Altra tortuosità risiederebbe nel fatto che il controllo delle modifiche non entrate in vigore si unisce al controllo delle modifiche già entrate in vigore.

modifica costituzionale, fa presente che la legge costituzionale sulla Corte costituzionale prevede che a quest'organo possano essere attribuite altre competenze, oltre a quelle già elencate, dalla Costituzione e da altre fonti. Nel caso di specie si è trattato di una legge di emendamento che per sua natura è superiore sia alla legge costituzionale "ordinaria", essendo approvata anche dagli organi legislativi dei soggetti, che alla legge federale del 1998 che specificava le modalità di introduzione degli emendamenti costituzionali sulla base del testo costituzionale a quel tempo in vigore<sup>78</sup>.

Riguardo all'integrazione della procedura dell'art. 136 con l'intervento popolare, la Corte giustifica il ricorso a questo tipo particolare di votazione, rispetto ad altre forme di consultazione già previste dalla Costituzione (referendum ordinario e costituzionale), alla luce del principio di sovranità popolare previsto nelle basi dell'ordinamento costituzionale<sup>79</sup>. Per quanto riguarda il *quorum*, sarebbe legittimo prevedere la sola maggioranza dei partecipanti perché «il rifiuto volontario dalla partecipazione di una qualche parte dei cittadini, essendo una loro scelta autonoma e consapevole», non può impedire che si attesti la volontà positiva o negativa dei partecipanti al voto. Non esisterebbe dunque analogia con il referendum previsto dall'art. 135 Cost. che richiede il doppio *quorum*.

La Corte poi passa ad esaminare alcuni punti del contenuto dell'articolo 1 della Legge di Emendamento. Riguardo alle modifiche al capitolo 3 Cost., tutte le disposizioni di tipo "identitario" e "sovranitario"<sup>80</sup> sarebbero conformi ai capitoli 1 e 2 Cost. perché si limiterebbero a specificare le finalità costituzionali e le condizioni di funzionamento degli organi federali e dei soggetti federati e dunque non avrebbero carattere ideologico, non limitando il pluralismo democratico ed il carattere laico dello Stato<sup>81</sup>. In particolare, dichiarare che la Russia è l'erede dell'URSS sarebbe un fatto storico incontestabile da cui «deriva la sua sovranità» (la sua identità costituzionale nello spazio interno ed internazionale). Il riferimento a Dio non indicherebbe una rinuncia al carattere laico dello Stato ma

---

<sup>78</sup> Secondo la Corte, il controllo giurisdizionale in tale procedimento «può essere una garanzia adeguata dell'efficacia giuridica delle disposizioni sui fondamenti dell'ordinamento costituzionale della Russia e sui diritti e libertà fondamentali dell'uomo e del cittadino nel sistema delle norme costituzionali, garanzia di non contraddittorietà del testo della Costituzione come Legge fondamentale».

<sup>79</sup> «Il legislatore costituzionale, sulla base del principio della sovranità popolare, al fine della legittimazione costituzionale della propria decisione aveva il diritto di far ricorso alla votazione panrusa non prevista direttamente dalla vigente regolamentazione giuridica per l'adozione di un emendamento costituzionale».

<sup>80</sup> Divieto di alienazione di parti del territorio, unità storicamente formatasi della FdR, memoria dei difensori della patria e difesa della memoria storica, importanza dei bambini/figli (*deti* vuol dire sia figli che bambini) e loro educazione ai valori tradizionali, patriottismo, civismo e rispetto degli anziani, ruolo della lingua russa, della cultura, supporto dei compatrioti all'estero, divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato.

<sup>81</sup> La Corte ritiene che si tratti di semplici precisazioni dello *status* di diritto costituzionale della FdR nelle relazioni interstatali ed internazionali ed anche dell'identità statale panrusa e delle garanzie del suo mantenimento e tutela (artt. 67, c. 21; 671; 68, cc. 1 e 4; 69, cc. 2 e 3; 79<sup>1</sup>).

avrebbe un valore storico-culturale in relazione all'importanza che la componente religiosa ha rivestito nella creazione e nello sviluppo della statualità russa.

In merito alla creazione dei territori federali, ciò non implicherebbe l'attribuzione ad essi di uno *status* pari a quello dei soggetti federati. Neanche contraria ai principi costituzionali è la possibilità di far insediare in altra città alcuni organi costituzionali come già succede per le due corti supreme. L'inserimento di altre materie negli elenchi dell'art. 71 (materie di competenza federale) e 72 (materie di competenza congiunta) non sarebbe contrario ai principi del federalismo. Per quanto riguarda in particolare la tutela della famiglia e del matrimonio tradizionale, inserita nell'art. 72, si tratterebbe di disposizioni che non possono applicarsi senza considerare anche il principio di eguaglianza. Inoltre, la difesa della famiglia tradizionale (già effettuata nella sentenza del 23 settembre 2014) rappresenta un valore che assicura la perpetuazione della specie e dunque la protezione e lo sviluppo del popolo plurinazionale. In una visione chiaramente conservatrice la Corte dunque così approccia l'atteggiamento verso le unioni omosessuali: lo scopo della famiglia è fare figli.

Relativamente alle decisioni degli organi internazionali (artt. 79 e 125), la cui conformità alla Costituzione (nel caso di alcuni di questi organi, «alle basi dell'ordinamento giuridico pubblico della FdR», formula assente dal testo dell'attuale Costituzione) spetta alla Corte costituzionale, la spiegazione è tautologica: non si vuole rifuggire dagli obblighi internazionali ma trovare un modo "accettabile" di eseguire tali decisioni assicurando la suprema efficacia giuridica della Costituzione nell'ordinamento russo di cui sono parte costitutiva anche i trattati internazionali, compresi quelli che attribuiscono le relative competenze ai suddetti tribunali.

Riguardo agli organi costituzionali, la Corte non si sofferma molto sui dettagli delle modifiche, limitandosi a dire che rientra nella discrezionalità del legislatore costituzionale organizzare come meglio ritiene competenze e rapporti reciproci tra questi organi: la Corte non potrebbe giudicare della discrezionalità del legislatore nel mutare competenze e relazioni tra gli organi statali, ma solo verificare che le modifiche siano conformi al principio della separazione dei poteri. Con riferimento specifico alle modifiche che riguardano lo *status* costituzionale del Presidente, i suoi poteri e le garanzie della carica (art. 80, c. 2, 82, c.2, 83, 92 e 93), secondo la Corte queste «concordano con la natura ed i principi dell'istituto della presidenza». Ad esempio, l'affermazione secondo la quale il Presidente esercita la direzione generale del Governo non ridurrebbe il ruolo del Governo come organo costituzionale anche perchè il ruolo del premier nella formazione del Governo si rafforzerebbe. L'affermazione secondo cui il Presidente nella struttura degli organi federali del potere esecutivo determina gli organi la cui direzione spetta al Presidente e quelli la cui direzione spetta al Governo è conforme con la prassi esistente e in buona sostanza «è rivolta ad attribuire ad essa legittimità costituzionale». Pure in linea con la prassi sono le disposizioni sulla formazione del Consiglio di sicurezza e dell'Amministrazione presidenziale.

La Corte si sofferma sulla composizione della camera alta e sui nuovi componenti di nomina presidenziale: il numero totale dei nuovi componenti non supera quello dei rappresentanti dei soggetti federati, per cui il principio federale non sarebbe violato; la nomina come senatori a vita degli ex Presidenti sarebbe opportuna, considerando l'enorme esperienza che questi potrebbero apportare. Riguardo alla destituzione dei giudici da parte della camera alta, si fa presente che la Costituzione non prevede le modalità della loro destituzione rinviando alla legge, di cui la camera deve tenere conto nella destituzione.

Nelle modifiche al capitolo 7, la Corte ritiene si aggiungano al testo utili precisazioni o si costituzionalizzino aspetti già presenti nella legislazione. Ciò ad esempio vale per le modalità di ricorso alla Corte costituzionale e l'effetto delle decisioni (art. 125). Tutte le nuove competenze della Corte, nonché la riduzione del numero dei giudici costituzionali<sup>82</sup>, rientrerebbero nella discrezionalità del legislatore costituzionale. Nella nuova procedura di nomina dei procuratori dei soggetti, l'eliminazione del parere degli organi dei soggetti non sarebbe incostituzionale perché i procuratori non sono organi regionali, inoltre il principio federale non presuppone che i soggetti debbano partecipare direttamente alla formazione degli organi federali. Nessun commento viene fatto sulla nuova modalità di nomina del Procuratore generale.

Circa i requisiti per la funzione pubblica, la Corte ritiene che tutelino la sovranità della Russia facendo sì che i supremi funzionari non si facciano influenzare da uno Stato straniero (dal momento che la Costituzione consente di avere la doppia cittadinanza). Lo stesso dicasi per il divieto di avere conti all'estero. Chi volesse ricoprire una suprema carica costituzionale potrebbe rinunciare alla cittadinanza straniera. I requisiti per il Presidente sono ovviamente ancora più severi: è necessario che il candidato abbia ed abbia avuto in passato<sup>83</sup> un legame giuridico ed emotivo con lo Stato russo. In questo caso questi requisiti non sono elementi del diritto elettorale passivo ma si tratterebbe di disposizioni speciali che non si pongono in contrasto col principio di eguaglianza.

In merito al divieto per la stessa persona di svolgere oltre due mandati presidenziali, ovviamente tale limite, essendo una garanzia di alternanza alla carica presidenziale, non è in contrasto con le basi dell'ordinamento costituzionale. Nell'introdurre tale regola il legislatore costituzionale ha inserito una eccezione per il Presidente in carica, cosa che secondo la Corte «chiaramente e inequivocabilmente conferma l'intenzione di principio di assicurare nella prassi costituzionale l'alternanza periodica delle persone che rivestono la carica di Presidente della FdR». Secondo la Corte, la limitazione dei mandati

---

<sup>82</sup> Le norme transitorie della Legge di Emendamento consentono ai giudici in carica di restare fino alla cessazione dalle funzioni. Si consente dunque in via transitoria di avere un numero di giudici superiori ad 11 e quindi si rispetterebbe il principio di inamovibilità.

<sup>83</sup> Tuttavia la Corte avverte sulla necessità di non considerare un impedimento per ricoprire la carica di Presidente della Russia l'esistenza in passato di un permesso di residenza o di altro documento analogo sul territorio di uno Stato estero qualora tale legame fosse stato connesso all'adempimento di un obbligo per la FdR o per l'URSS.

rappresenterebbe nelle forme di governo repubblicane un compromesso tra due principi, lo stato democratico di diritto che presuppone limitazioni anche severe e il diritto di voto, dovendo essere gli elettori liberi di scegliere chi vogliono. Tra l'altro il Presidente in carica, che potrebbe anche decidere di non candidarsi, dovrebbe misurarsi con altri candidati e dovrebbe dare conto del proprio operato. Le basi dell'ordinamento costituzionale non fornirebbero risposte alla questione della rieleggibilità (nonostante il divieto di usurpazione del potere) e il Presidente sarebbe comunque eletto con elezioni libere e periodiche<sup>84</sup>. Ma ci sarebbe anche una motivazione contestuale per ammettere la ricandidabilità: «sullo sfondo di tale bilanciamento di base il legislatore costituzionale può tenere conto anche dei fattori storici concreti di adozione della relativa decisione, compreso il grado di minaccia per lo Stato e la società, la situazione del sistema politico ed economico, etc.». Quando stabilito nell'ordinanza del 5 novembre 1998 (all'allora Presidente Eltsin non fu consentito di candidarsi per un terzo mandato anche se tra il primo e il secondo c'era stata l'adozione della nuova Costituzione), non sarebbe applicabile al caso odierno perché quella decisione venne adottata con una base costituzionale differente che è cambiata con la nuova Legge di Emendamento costituzionale. L'indicazione del divieto di svolgere due mandati consecutivi per la stessa persona, sia prima che dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si basava sulla redazione dell'art. 81, c. 3, Cost. vigente la cui formulazione non era stata modificata. Inoltre, le disposizioni transitorie della Costituzione non facevano eccezioni per il capo dello Stato in carica. Nella modifica proposta invece ci sono due disposizioni del testo costituzionale che effettuano tale riferimento (art. 81, 3<sup>1</sup> e c. 6 delle disp. transitorie). Se però si introducono simili eccezioni nelle disposizioni transitorie bisogna bilanciarle con altri contrappesi come il rafforzamento del parlamentarismo, cosa che secondo la Corte sarebbe stata fatta (rafforzamento del parlamento nel procedimento di formazione dell'esecutivo).

Infine, esprimendosi sull'autogoverno locale, in particolare sul suo inserimento nel nuovo concetto di “sistema unitario del potere pubblico”, la Corte ritiene che si tratterebbe di un concetto che, sebbene non presente letteralmente nel capitolo 1 Cost. si dedurrebbe implicitamente dalle disposizioni costituzionali, dai concetti basilari di “statualità” e di “Stato” che indicano un'unione politica del popolo multinazionale della Russia. Dunque per «unità del sistema del potere pubblico» si intenderebbe soprattutto un'unità “funzionale”, cosa che non escluderebbe l'autonomia dell'autogoverno locale nei limiti delle sue competenze e non indicherebbe l'inserimento degli organi dell'autogoverno locale nel sistema degli organi del potere statale.

---

<sup>84</sup> Secondo C. von Gall, L. Jäckel, *The 2020 Russian Constitutional Reform*, in *Russian Analytical Digest*, No. 250, 9 April 2020, p. 3, con questa logica la Corte aderirebbe «to a central pillar of the Russian and Soviet constitutional tradition, according to which the will of the people is essential to legitimate state power. In consequence, the constitution is regarded as only reflecting the respective will of the people».

## **7. La riforma disvelata: tra stabilizzazione del modello di potere esistente e integrazione di contenuti identitari e culturali**

### **7.1 Le motivazioni ufficiali della riforma nel messaggio presidenziale**

Le indicazioni fornite dal Presidente nel messaggio del 15 gennaio 2020<sup>85</sup> sono state quasi integralmente riportate nel progetto di emendamento, anche se le intenzioni formulate sono lungi dal corrispondere al contenuto effettivo della riforma.

La parte del messaggio relativa alla riforma costituzionale esordiva con il sottolineare la necessità delle modifiche, considerate «fondate ed importanti per il futuro sviluppo della Russia come Stato sociale di diritto, in cui il valore supremo è rappresentato dalle libertà e dai diritti dei cittadini, dalla dignità e dal benessere della persona». In seguito, sono stati evidenziati una serie di punti come la sovranità («la Russia può essere e restare Russia solo come Stato sovrano», a tale fine bisogna inserire nella Costituzione «alcune modifiche che direttamente garantiscano la supremazia della Costituzione sul nostro spazio giuridico...»), che include anche la necessità «di prevedere a livello costituzionale requisiti obbligatori per le persone che ricoprono cariche criticamente importanti per assicurare la sicurezza e la sovranità del paese». Riguardo al divieto per la stessa persona di ricoprire oltre due mandati presidenziali, il Presidente riferisce di aver ricevuto sollecitazioni in tal senso «dalla società» e pur non ritenendo questa una «questione di principio», si è dichiarato d'accordo. Sui rapporti tra potere centrale e locale il Presidente ritiene indispensabile «prevedere nella Costituzione i principi del sistema unitario del potere pubblico, costruire una interazione effettiva tra gli organi statali e municipali».

Nonostante tutta la prima parte del messaggio sia dedicata alle questioni sociali, la prima versione del progetto non andrà oltre due aspetti limitati (salario minimo e indicizzazione pensioni). La costituzionalizzazione del Consiglio di Stato ha lo scopo di «elevare cardinalmente il ruolo dei governatori nell'elaborazione e nell'adozione delle decisioni a livello federale». Le innovazioni nella procedura di formazione dell'esecutivo sono giustificate alla luce del fatto che «tutti i gruppi parlamentari rappresentati alla *Duma*, e con i loro *leader* mi incontro regolarmente, ritengono che l'Assemblea federale sia pronta ad assumere una maggiore responsabilità per la formazione del Governo». Ciò significa anche «assumersi una maggiore responsabilità per la politica condotta dal Governo. Io sono d'accordo con tale posizione, sono completamente d'accordo». Dopo aver descritto le nuove modalità di approvazione delle nomine di *premier* e ministri, Putin afferma che «ciò eleva il ruolo e il significato del parlamento del paese, il ruolo e il significato della *Duma* di Stato, dei partiti parlamentari, l'autonomia e la responsabilità del presidente del Governo e di tutti i

---

<sup>85</sup> Il testo integrale del discorso, sia in lingua russa che in inglese è disponibile sul sito del Cremlino, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

membri del gabinetto, rende più efficiente e sostanziale l'interazione tra i poteri rappresentativo ed esecutivo». A fugare comunque ogni dubbio sulla reale finalità della riforma, contribuiscono le successive affermazioni di Putin: «voglio sottolineare quanto segue, ossia che il nostro paese con il suo enorme territorio, la complessa struttura nazionale-territoriale, il pluralismo delle tradizioni storico-culturali non può svilupparsi normalmente, e dirò di più, non può affatto esistere stabilmente sotto forma di Repubblica parlamentare. La Russia deve rimanere una forte Repubblica presidenziale. Per questo il Presidente sicuramente deve mantenere il diritto di stabilire i compiti e le priorità di funzionamento del Governo, come pure il diritto di destituire il presidente del Governo, i suoi vice e i ministri federali in caso di inadeguato svolgimento dei compiti o in relazione alla perdita della fiducia». Di conseguenza, la nomina dei ministri e funzionari della forza deve spettare al Presidente in consultazione con la camera alta: «tale approccio renderà il lavoro degli organi della forza e per la tutela della legalità più trasparente e in misura maggiore sottoposto alla società». Inoltre «il principio di nomina a seguito di consultazioni con il Consiglio della Federazione può essere applicato anche nei confronti dei procuratori delle regioni», per evitare che i parlamenti regionali, con i quali finora erano concordate tali nomine, possano esercitare pressioni indebite (si ricorda che i procuratori sono chiamati a garantire la legalità federale e non quella regionale). Del resto, il Consiglio della Federazione è la camera di rappresentanza delle regioni.

Più contorta è la giustificazione dell'ulteriore assoggettamento del potere giudiziario, perché Putin esordisce dicendo che «la legge fondamentale deve prevedere e rafforzare l'indipendenza dei giudici, il principio della loro sottoposizione solo alla Costituzione ed alla legislazione federale». Per tale finalità ritiene indispensabile «prevedere nella Costituzione il potere del Consiglio della Federazione su proposta del Presidente della Russia di destituire i giudici della Corte costituzionale e della Corte suprema» in una serie di casi. Con la motivazione di migliorare la qualità della legislazione nazionale e tutelare gli interessi dei cittadini, si propone altresì di rafforzare il ruolo della Corte costituzionale conferendole il potere di verifica preventiva della costituzionalità delle leggi di ogni livello ed eventualmente degli atti sublegislativi sia a livello federale (ma questo c'è già) che regionale. Infine, il Presidente lascia presagire che ulteriori proposte di modifica potrebbero essere avanzate in futuro, al fine di costruire un sistema capace di adattarsi ad un mondo che cambia e che assicuri in particolare «la rotazione di coloro che si trovano al potere e che rivestono una posizione elevata in altre sfere».

## ***7.2 La forma del potere e l'identità della Russia come sintesi matura del ventennio putiniano***

Dai dibattiti che si sono svolti in varie sedi “ufficiali” (in particolare presso le camere e il gruppo di esperti) è emerso come la riforma sia considerata una concretizzazione del contenuto “proclamatorio” del testo del 1993, necessaria per



superare la fase emergenziale in cui questo era stato concepito e per rendere più aderenti alla realtà ed alle necessità del paese i riferimenti al carattere sociale dello Stato. Lo spirito generale della riforma sembra dunque essere quello del perfezionamento di alcuni aspetti, senza stravolgere l'impianto originario. In effetti questo non viene stravolto per quanto riguarda l'organizzazione generale sia del potere esecutivo (con una redistribuzione solo apparente delle competenze del Presidente e delle due camere del parlamento) che di quello centrale in rapporto alle periferie (accentuandosi ulteriormente il centralismo già introdotto in via legislativa e di prassi). Del tutto azzerati risultano i contropoteri, con ulteriori penalizzazioni dell'autonomia di giudici e procuratori mentre gli aspetti sociali ed identitari vanno incontro ad un sentimento sociale alimentato dalla retorica ufficiale con una forte impronta anti-occidentale e conservatrice sul versante dei valori (Dio, famiglia, terra).

Per quanto riguarda il contenuto del progetto, si tratta di un testo complesso, che per buona parte del suo contenuto adegua la Costituzione formale a quella materiale. Ma l'aspetto macroscopico è rappresentato dalla norma transitoria che azzeri i mandati del Presidente in carica consentendo a Putin, qualora lo desideri, di candidarsi per un quinto o sesto mandato. Si tratta di una soluzione che probabilmente non era stata presa in considerazione al momento della presentazione del progetto di riforma, che sembrava ambiguo sul futuro ruolo costituzionale di Putin, ma che pare essere maturata in una fase successiva, quando la riflessione sulle alternative sia per Putin che per la carica presidenziale (mancanza di un successore degno) non ha lasciato spiragli per un esito diverso. Sbaglieremmo tuttavia a pensare che si tratti solo di personale brama di potere o di paura di ritorsioni. È cresciuta negli ultimi tempi in Russia, di fronte al disordine mondiale (non da ultimo la pestilenza da Coronavirus<sup>86</sup>), la paura dell'instabilità e del vuoto di potere. Memori delle vicende del passato (si pensi ai torbidi seguiti alla fine dell'URSS ma anche al burrascoso periodo eltsiniano) i russi – intesi sia come cittadini che come gruppi di potere – non possono consentirsi di perdere un bastione di stabilità e solidità come il potere putiniano che non è trasmissibile ad altri perché, finora, non c'è "altri" all'orizzonte. È una soluzione autoritaria, inaccettabile agli occhi degli osservatori occidentali ma l'unica in grado di assicurare i russi, spaventati dai disordini della globalizzazione e dal degrado delle democrazie occidentali, molto più che dalla propria crisi sociale, economica e culturale. Allo stesso tempo si vogliono responsabilizzare i funzionari pubblici, evitare il caos, la disgregazione del paese, e una liberalizzazione incontrollata. Tutte cose già vissute, e superate solo con una sicura gestione dall'alto: per capire gli ultimi 20 anni bisogna studiare i 10 anni precedenti.

Riguardo alla "architettura" del potere, la direzione della riforma, inizialmente ambigua (si pensi alle speculazioni del ruolo del Consiglio di Stato nonché sui

---

<sup>86</sup> Si rinvia sull'argomento a A. Di Gregorio, *L'emergenza coronavirus in Russia. Poteri, fonti, responsabilità*, in *DPCE Online*, No. 2, 2020 (in corso di pubblicazione).

rapporti tra parlamento e Governo) è diventata chiara nel testo approvato in via definitiva, ancora prima dell'“emendamento Tereškova”. Il nucleo del potere non cambia ma si arricchisce di particolari inequivocabili. Le disposizioni sulla formazione del Governo e sulla destituzione del presidente del Governo e dei singoli ministri, nonché sulle conseguenze dell'eventuale opposizione della *Duma*, sono chiare e procedimentalizzano ogni passaggio. La maggiore partecipazione al processo delle due camere è apparente in quanto avviene sotto l'impulso e l'iniziativa del capo dello Stato. Viene inoltre espressamente costituzionalizzata la scomposizione del Governo in due blocchi, uno la cui formazione è condivisa tra il Presidente (che propone il candidato *premier*) e la *Duma*, che approva il primo ministro e la lista di ministri da questi proposta (che il Presidente deve accettare) e l'altro composto dai ministri e funzionari “della forza” nominato dal Presidente in consultazione con il Consiglio della Federazione (comunque tutte e due i governi sono chiaramente sottoposti al Presidente). A prescindere dal fatto che una chiara sottoposizione di tutto l'apparato della forza già emergeva dalla legge costituzionale sul Governo del dicembre 1997, la riforma attribuisce al Presidente il potere di determinare quali organi dell'esecutivo rientrano direttamente sotto la sua direzione (e dunque potrebbero andare oltre quelli “della forza”). Non è chiaro però in che modo si effettua la consultazione della camera alta in questo procedimento. In relazione all'altro governo, quello diretto dal presidente del Governo, diversi aspetti pure necessiterebbero di chiarimento, come ad esempio il rapporto tra un nuovo *premier* e i ministri nominati dal *premier* precedentemente destituito dal Presidente che però rimangono in carica, così staccandone il destino da quello del *premier* che li aveva proposti alla *Duma*. Il Presidente inoltre mantiene la possibilità di revocare tutti i ministri (compreso il primo ministro e i ministri da questi proposti) e vice ministri senza passaggio parlamentare.

Anche se il progetto distribuisce meglio poteri e responsabilità tra i supremi organi costituzionali, non emerge uno stravolgimento bensì una maggiore condivisione di alcune funzioni del Presidente (alcune sono nuove) con le due camere del parlamento. Si tratta però sempre di una collaborazione da posizioni subordinate. Tuttavia è sbagliato parlare di una “parlamentarizzazione” della forma di governo. Per fare un esempio: il Governo si forma sicuramente dopo l'elezione di un nuovo Presidente ma non dopo l'elezione di una nuova *Duma*. E questo non è conforme alla logica parlamentare. Non c'è menzione del ruolo dei partiti politici nell'individuazione del candidato *premier* (nonostante le dichiarazioni di Putin nel messaggio) e rimane la possibilità per il Presidente di imporre il proprio candidato alla *Duma* che per tre volte dovesse rifiutarsi di approvarlo<sup>87</sup>. Se maggiori spiragli a favore della camera bassa sarebbero derivati dall'approvazione della lista dei ministri che il Presidente è obbligato a nominare, l'aggiunta di una serie di precisazioni nel testo definitivo elimina ogni residua

---

<sup>87</sup> Su questi aspetti, puntualmente M. Ganino, *Prime impressioni su alcuni punti del progetto della legge di emendamento della Costituzione della Russia*, cit.

autonomia della camera. Tuttavia, si vuole rendere più trasparente quello che già esiste: i partiti supportano le scelte del Cremlino, e non sono partiti di opposizione, antagonisti, essendo la rappresentanza parlamentare selezionata prima dell'investitura popolare con regia dall'alto. Tutti i partiti parlamentari sono "partiti del potere". Non si può non rilevare tuttavia che la costituzionalizzazione di alcune prassi riguardanti i poteri del Presidente nei confronti dell'esecutivo (soprattutto la nomina e la destituzione del *premier* e dei funzionari del blocco della forza) inserisce un elemento di rigidità con ripercussioni negative sulla futura prassi politica. Il testo costituzionale è già molto chiaro nel definire il ruolo del Presidente ma alcuni aspetti più ambigui avrebbero potuto produrre un risultato più pluralista con un Presidente diverso, consentendo una maggiore autonomia del Governo e/o del primo ministro e della *Duma*.

Giunge così a compimento la trasformazione della Costituzione, nata come eltsiniana in una fase di passaggio epocale del paese, e divenuta ormai putiniana, in una versione consolidata e matura della visione autoctona dello sviluppo costituzionale cui l'attuale Presidente ha sempre fatto riferimento. Giunge ancora a compimento la trasformazione della forma di Stato, rimasta in bilico dal crollo dell'URSS tra aspetti liberal-democratici e reminiscenze autoctone dei passati regimi. Ci si incanala formalmente su di un binario neo-autoritario (ma rimanendo nelle tradizioni "paternalistiche" del paese)<sup>88</sup>. Non si tratta di innovazioni sensazionali o inaspettate: la prassi in questa direzione era già solida ma questa trasformazione avviene vulnerando profondamente la forma costituzionale vigente e rivelando il totale assoggettamento della Corte costituzionale. Lo strappo non riguarda tanto (ma pure) la procedura seguita per l'entrata in vigore di questa revisione<sup>89</sup>, quanto il fatto che la torsione delle procedure cerca di mettere in ombra il contrasto di molte delle modifiche introdotte con i principi fondamentali

---

<sup>88</sup> Secondo alcuni commenti, addirittura sfociato nell'"assolutismo" («il superpresidenzialismo è diventato qualcosa di vicino all'assolutismo»). Così A. Blankenagel, *Polnym chodom vpered v prošloe. K izmenenijam rossijskoj Konstitucii marta/aprelja 2020 goda* [Un passo pieno avanti nel passato. Sulle modifiche della Costituzione della Russia di marzo/aprile 2020], <https://academia.ilpp.ru/polnm-hodom-vperd-v-proshloe-k-izmeneniyam-rossiyskoy-konstitutsii-marta-aprelya-2020-goda/>. Si potrebbe configurare una forma di *absolutist constitutionalism* (da sovrano illuminato) secondo le classificazioni delle forme del costituzionalismo autoritario di M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in *Cornell Law Review*, Vol. 100 (2), January 2015 (che però non pensa alla Russia).

<sup>89</sup> Tra l'altro, per agevolare in ogni modo lo svolgimento della votazione in una situazione sanitaria ancora molto delicata (soprattutto a Mosca), si offre una vasta gamma di possibilità di esprimere il proprio voto: in via anticipata (fino a sei giorni prima della data ufficiale del primo luglio), al di fuori del seggio (cortili, giardini), in via elettronica (solo in alcune regioni), in ospedali, caserme, aeroporti, ed addirittura a domicilio. Una dettagliata descrizione delle procedure è disponibile sul sito della Commissione elettorale centrale ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)) e sullo speciale sito dedicato alla riforma (<http://xn--2020-94damyi5albn6b6i.xn--p1ai/about>). Si veda anche l'incontro del primo giugno tra il Presidente e i componenti del gruppo di esperti per la riforma integrato da rappresentanti della Commissione elettorale centrale e dal medico sanitario capo di Russia, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63441>.

del testo del 1993. Non è solo la versione *ad personam* della riforma<sup>90</sup>, quanto l'insieme di piccole aggiunte e vari "contentini" a gruppi di interesse che rendono l'insieme un monumento alla conservazione. Il rafforzamento degli aspetti sociali va incontro alle richieste dei comunisti, gli elementi "sovrantari" e culturali accontentano le forze nazionaliste, gli aspetti conservatori nella concezione della famiglia, dell'istruzione e dei giovani incontrano gli umori prevalenti nella società<sup>91</sup>. La Russia mostra così il suo volto più profondo, quello anti-moderno, sconfessando le istanze di modernità pur presenti nel paese. Infatti, tra i vari contentini manca quello ai "liberali", ai giovani progressisti. Ma i limitati tentativi di protesta della società civile e degli esperti sono stati bloccati dalle restrizioni introdotte – soprattutto a Mosca – per l'emergenza coronavirus<sup>92</sup>.

Si rientra dunque pienamente nel solco della tradizione russa poiché il testo del 1993, che era ambiguo e contraddittorio per certi profili (catalogo dei diritti in linea con gli *standard* occidentali e proclamata superiorità del diritto internazionale sui diritti umani), era stato sconfessato dalla prassi attuativa eliminandosi i pochi elementi liberali e specialmente una seppur limitata divisione dei poteri in senso orizzontale e verticale. Se le dichiarazioni ufficiali presentano la riforma come una dislocazione del potere verso parlamento e partiti (ormai la società politica è matura, viene detto, prima non lo era) in realtà si tratta di un rafforzamento delle tendenze centraliste e gravemente accentratrici che hanno contrassegnato il ventennio putiniano<sup>93</sup>.

Per comprendere bene tale tradizione bisogna considerare il contesto politico, culturale, le modalità di trasmissione e gestione del potere<sup>94</sup>, e la liturgia simbolica dello stesso<sup>95</sup>, oltre che leggere tra le righe non solo quello che cambia ma anche quello che rimane immutato. L'ostacolo al mutamento risiede non tanto nelle disposizioni costituzionali, com'è noto, quanto nella fattibilità politica di uno scenario o dell'altro, nell'equilibrio tra i diversi gruppi di potere che gestiscono il Cremlino, e nella volontà dello stesso Putin, ormai esplicitata. La logica del

---

<sup>90</sup> Oltre alla possibilità di ricandidatura vi è anche l'immunità per gli ex Presidenti, peraltro già prevista dalla legge.

<sup>91</sup> Così A. Baunov, *Pravki i ozhidanija. Čto mozhet vyzvat' protesty protiv izmenenija Konstitucii* (Modifiche e aspettative. Cosa può suscitare proteste contro le modifiche della Costituzione), in *Moskovskij centr Karnegi*, 29 gennaio 2020.

<sup>92</sup> C'è stato un Appello degli intellettuali contro la riforma, ed una raccolta di firme per una petizione rivolta al Consiglio d'Europa (ma l'intervento programmato fin da gennaio della Commissione di Venezia si fa attendere, e comunque arriverebbe fuori tempo massimo). Per l'Appello di studiosi, scrittori e giornalisti ai cittadini della Russia (*Non consentire la crisi costituzionale e il golpe anti-costituzionale*) e relativa raccolta firme sul sito [popravkamnet.ru](http://popravkamnet.ru) si rinvia al testo pubblicato su *Konstitucionnyj Vestnik*, Vol. 23 No. 5, 2020, pp. 109-110.

<sup>93</sup> Come notato, la Costituzione ora è come se si dividesse in due parti: i capitoli 1, 2, e 9 rimangono della Costituzione eltsianiana, e la seconda parte diventa putiniana ma è in contrasto con la parte sui principi (soprattutto col principio di separazione dei poteri) e i diritti. Cfr. C. von Gall, L. Jäckel, *The 2020 Russian Constitutional Reform*, cit.

<sup>94</sup> Da secoli, come ben ci insegna M. Ganino, *Dallo zar al Presidente*, Cuesp, Milano, 1999.

<sup>95</sup> Su questo, diffusamente M. Ganino, *Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti*, su questa Rivista.

sistema è ferrea e non è certo la modifica delle regole costituzionali ad impedire l'alternanza o la permanenza al potere. Il sistema rimane ancora monolitico ed autoreferenziale nonostante le rituali proteste di piazza nell'imminenza delle elezioni che si sono osservate in più occasioni negli ultimi anni senza produrre un reale mutamento politico.

Alla Russia residua ancora (e sembra rinnovarsi di recente) un'influenza "ideale" su alcune realtà europee. L'enfasi sovranista, sociale e identitaria corrisponde o fa eco alle nuove tendenze illiberali di parti dell'ex Impero esterno. Ed è qui che si coglie il maggior sviluppo del costituzionalismo post-socialista, nella sua versione "populista", nella scia di un paternalismo controllato che fa parte delle tradizioni del paese. Questo aspetto si salda perfettamente alla narrativa anti-occidentale: è qualcosa di più di rifiutare i modelli occidentali, è dominarli, è un ruolo egemonico anti-occidentale sulla scia dei rinnovati dibattiti sulla memoria storica.