



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti?

Mario Ganino *

Abstract

Traditionally, constitutional revisions in the Soviet Union were conducted always using the same times and methods, as a ritual. Nevertheless, the approval of the 1993 Constitution followed a different path. This is not the case for the 2020 constitutional reform, which has significantly affected the whole Constitution. While presenting innovative variations, it still retraced fundamental passages of the URSS's tradition, applying a mixed procedure that included both "amendments" and "revisions".

Keywords: constitutional amendments – Russia – President – Presidium – Constitution.

SOMMARIO: 1. Tempi e modi della revisione costituzionale in Unione sovietica. – 2. Le revisioni gorbacioviane a metà tra vecchio e nuovo. – 3. Dall'Unione sovietica alla Russia: gli emendamenti alla Costituzione del 1978 della Russia e lo scontro tra Presidente e Parlamento sullo sfondo della fine dell'URSS. – 4. L'adozione irrituale della Costituzione eltsiniana nel dicembre 1993 e il ruolo storico assunto dal Presidente, depositario dell'indirizzo politico. – 5. Le modifiche non formali della Costituzione: da Eltsin a Putin – 6. La riforma costituzionale di Putin del 14 marzo 2020. – 7. I riti della revisione, tra continuità e varianti. – 8. Nota conclusiva.

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

1. Tempi e modi della revisione costituzionale in Unione sovietica

Il procedimento per introdurre emendamenti nel vigente testo della Costituzione della Federazione di Russia, descritto con ampiezza nei suoi profili formali e sostanziali in altri saggi contenuti in questo numero della *Rivista*, rivela già esso stesso elementi di continuità a partire dalle revisioni della Legge fondamentale condotte durante il periodo dello “Stato socialista”.

In effetti, nell’Unione sovietica e in genere negli Stati appartenenti al tipo “socialista”¹, per la modifica delle rispettive Leggi Fondamentali² la Costituzione prevedeva un procedimento aggravato con maggioranze parlamentari richieste varianti dai 2/3 – come in Unione sovietica – ai 3/5 dei componenti, quando non dei soli votanti (facili da raggiungere se si pensa che le leggi ordinarie di norma venivano approvate all’unanimità). Ciò avveniva con qualche ulteriore aggravio per gli Stati federali – non per l’URSS – sino a richiedere l’unanimità delle Repubbliche componenti e delle Province autonome in Jugoslavia.

In genere, la Costituzione di tali Stati non distingueva formalmente tra i diversi tipi di modifica. Tuttavia, quando non si trattava di meri aggiustamenti testuali, ma piuttosto di una revisione di tipo totale posta in essere per lo più per certificare il raggiungimento di un’ulteriore tappa verso il comunismo, da realizzarsi solennemente con l’adozione di una “nuova” Costituzione, in via consuetudinaria la votazione parlamentare veniva preceduta da una fase essenziale, anche se non prevista dal testo costituzionale.

In particolare in Unione sovietica, su cui ci soffermiamo, la discussione parlamentare e il successivo voto conclusivo occupavano un tempo limitato (qualche giorno). Invece durava molto più a lungo la ricordata fase precedente, preliminare, non normata dalla Costituzione. La proposta, avviata da un’istanza del Partito comunista, veniva prontamente accolta dai competenti organi dello Stato, onde procedere al rinnovo totale della Costituzione in vigore. Seguiva la formazione di un’apposita Commissione costituzionale diretta dal Partito, col compito di elaborare il disegno di un nuovo testo. Veniva poi organizzata una diffusa discussione popolare del progetto in questione, cui prendevano parte i

¹ Come è noto, in tali Stati il regime comunista in vigore in essi non giustificava per la relativa dottrina del diritto e dello Stato la denominazione di “Stato comunista” dal momento che durante la fase del “socialismo” lo Stato si sarebbe affievolito sino a deperire con l’avvento della società comunista, definita senza diritto e senza Stato.

² Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *La revisione costituzionale negli “Stati socialisti” europei: “norme giuridiche” e “norme convenzionali”*, in *RTDP*, No. 2, 1981. Circa le revisioni costituzionali che nella medesima area dal 1989 hanno condotto al cambiamento della forma di Stato – favorito anche dall’inesistenza di limiti espliciti nelle Costituzioni socialiste – e i procedimenti di revisione successivamente contenuti nelle emendate o nuove Costituzione dei paesi ex socialisti, rinvieri a M. Ganino, *La revisione costituzionale in Europa orientale*, in S. Gambino e G. D’Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2007; e Id., *Le transizioni costituzionali nell’Europa orientale*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003.

cittadini e le organizzazioni sociali, anche attraverso l'invio di lettere, della durata di qualche mese³; ne derivava anche ad opera degli stessi la proposizione, extra parlamentare pertanto, di una serie di emendamenti al progetto della Commissione. A questo punto, in veste istruttoria, apposite Commissioni parlamentari (del *Soviet* supremo) venivano investite del compito di formulare il testo finale del progetto. Avuto il via libera ancora una volta da parte delle istanze partitiche superiori, questo veniva sottoposto a un dibattito parlamentare di durata decisamente breve – come anticipato – e presto ratificato con le maggioranze richieste dalla Costituzione.

2. Le revisioni gorbacioviane a metà tra vecchio e nuovo

Nel periodo gorbacioviano venne portata a termine la riforma sostanziale dell'ordinamento costituzionale socialista, al limite del suo superamento. Questa si sviluppò in due fasi principali (nel 1988, prima e nel 1990, poi) di riforme fondamentali, ma non si procedette a porre in essere formalmente nessuna “nuova” Costituzione, anche se in particolare gli emendamenti del marzo 1990

³ Cfr. rispettivamente la *Relazione* di Stalin sul progetto di Costituzione dell'URSS all'VIII Congresso straordinario dei *Soviet* dell'URSS il 25 novembre 1936, poi approvata il successivo 5 dicembre, da cui si evince la durata di 5 mesi per la fase del dibattito dei cittadini, che aveva «prodotto una quantità abbastanza notevole di emendamenti e di aggiunte» e la corrispondente *Relazione* sul progetto di Costituzione di Brežnev alla VII sessione del *Soviet* supremo dell'URSS del 4 ottobre 1977. A sua volta essa fu adottata il 7 ottobre successivo, dopo la presentazione lo stesso giorno della comunicazione sui lavori della Commissione redazionale, da cui risulta la durata della discussione dei cittadini di 4 mesi, con la partecipazione dei 4/5 della popolazione adulta e con circa quattrocentomila proposte di emendamenti. Queste condussero la Commissione costituzionale a raccomandare di apportare modifiche a 110 articoli del progetto e ad inserirvi un nuovo articolo. In entrambe le occasioni i Segretari del PCUS hanno esposto la loro posizione sugli emendamenti proponendone l'accettazione o al contrario il loro respingimento. Le Relazioni si possono leggere in P. Biscaretti Di Ruffia e G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Giuffrè Milano, 1979, ove si possono trovare i testi delle Costituzioni sovietiche, del pari rinvenibili in G. Codevilla, *Dalla Rivoluzione bolscevica alla Federazione Russa. Traduzione e commento dei primi atti normativi e dei testi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 1996. Già la stesura della prima Costituzione sovietica – vale a dire quella della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR) del 1918 – presentava alcuni elementi dello schema ricordati. Anche allora venne formata (l'8 aprile 1918) un'apposita Commissione costituzionale, presieduta da Sverdlov, di cui facevano parte esponenti dei partiti, bolscevichi e socialisti rivoluzionari di sinistra in particolare, nonché rappresentanti dei Commissariati del popolo (Ministeri). Furono considerati diversi progetti in buona parte elaborati dentro tali Commissariati. La Commissione cambiò parzialmente di composizione con l'espulsione dagli organi sovietici dei socialisti rivoluzionari e dei menscevichi e, dopo avere tra l'altro sminuito il principio federalista a favore di assetti centralistici con *soviet* gerarchizzati, trasmise il testo infine approntato ad una speciale commissione del Comitato centrale del partito comunista bolscevico sotto la presidenza di Lenin. Furono così introdotti emendamenti e integrazioni e in conclusione il V Congresso dei *Soviet* approvò il testo della Legge fondamentale il 10 luglio 1918. Cfr. sul punto A. Di Gregorio, *Uno Stato “nuovo” e un diritto “nuovo”: la Rivoluzione bolscevica e la sua eredità giuridica a cent'anni dall' “Ottobre”*, in *DPCE*, No. 2, 2019.

intaccarono profondamente i principi dello Stato socialista. Si iniziò ancora una volta dentro il partito nell'estate del 1988 con la XIX Conferenza del PCUS – prevista tra gli intervalli del Congresso quinquennale del Partito, ma non più riunita dal 1941 – che tracciò le linee fondamentali della riforma costituzionale e il 1° dicembre dello stesso anno venne approvata la prima legge di revisione che introdusse modifiche in 55 dei 174 articoli della Costituzione dell'URSS.

Il dibattito relativo era risultato particolarmente vivace non solo nella tradizionale sede della discussione pubblica preventiva⁴, ma pure nella stessa sede parlamentare e i 5 voti contrari e le 27 astensioni furono significativi rispetto all'unanimità del passato e dimostrarono un confronto in atto che andava ben oltre il dato numerico. Tuttavia non è il raggiungimento di una nuova tappa che si volle affermare – anche se il tempo specifico del momento veniva definito come quello della *perestrojka* e della *glasnost* – quanto piuttosto l'ingresso in una “fase di transizione”, tanto che le disposizioni costituzionali appena approvate, aventi natura di «modificazioni e aggiunte», avrebbero potuto essere cambiate in un tempo successivo (così le “Parole di chiusura” di Gorbacev al termine della sessione parlamentare che aveva approvato il progetto di revisione)⁵.

A differenza delle precedenti esperienze ricordate, l'esame delle proposte non venne affidato a un'apposita Commissione costituzionale ma alle Commissioni per le proposte di legge di entrambe le Camere del *Soviet* supremo che tuttavia tenne presente le considerazioni di un apposito “gruppo di lavoro” al quale parteciparono “eminenti specialisti delle scienze nel campo giuridico e politico”. Gorbacev nella sua *Relazione* procedette alla tradizionale distinzione tra proposte accettate o invece respinte. Gli emendamenti nella loro versione finale furono accolti dal *Presidium* del *Soviet* supremo il 26 novembre e il 28 successivo vi fu l'approvazione da parte del Comitato centrale del PCUS. I lavori parlamentari per discutere ed approvare la revisione presero inizio il successivo 29 novembre, con l'accoglimento di ulteriori emendamenti e il voto finale si ebbe il 1° dicembre.

Al centro di questa prima revisione furono poste la codeterminazione dell'indirizzo politico tra il partito (cui esso apparteneva in precedenza in via esclusiva) e il Congresso dei deputati e la prima enucleazione di una Presidenza individuale (Presidente del *Soviet* supremo) e non più quella solo collegiale del *Presidium* del *Soviet* supremo. Ciò avvenne nella dichiarata intenzione di attuare

⁴ Il 22 ottobre 1988 sui giornali del paese venne pubblicato il progetto di riforma costituzionale, con la previsione di un mese di discussione pubblica. Sebbene il periodo di tale discussione sia risultato più breve di quanto avvenuto in precedenza, nel 1936 e nel 1977, le “osservazioni e proposte” in vario modo presentate raggiunsero il numero dichiarato di 300.000.

⁵ In realtà fu anche presa in considerazione la possibilità di provvedere ad un nuovo testo costituzionale, da considerarsi quindi come “nuova” Costituzione (cfr. per le diverse posizioni, *La quarta costituzione: pro e contro*, in *Tempi nuovi*, No. 41, 1989). Anzi furono delineati schemi e contenuti essenziali del nuovo documento che, si ipotizzava, avrebbe potuto prendere vita verso la fine del 1991, previo dibattito pubblico preventivo (cfr. *La concezione della nuova Costituzione dell'URSS*, proposta dall'Istituto dello Stato e del diritto dell'Accademia delle Scienze dell'URSS, in *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo*, No. 4, 1990). Nelle more, fu l'Unione Sovietica a venire meno alla fine del 1991.

finalmente il “socialismo”, di restaurarlo e modernizzarlo e di tornare sul piano istituzionale a Lenin (un Lenin con accenti molto gorbacioviani) e pertanto si volle riaffermare e quindi aumentare il “potere dei *soviet*”, a partire dalle istanze parlamentari più elevate del Congresso dei deputati popolari e del *Soviet* supremo.

Meno rilevanti furono ulteriori modifiche attuate alla fine del successivo 1989. Da sottolineare comunque l’attivismo anche parlamentare di Gorbaciov nel sostenere la riforma, votando per primo, così dando la linea in qualità di Segretario generale del PCUS.

La seconda fase delle riforme gorbacioviane venne firmata il 14 marzo 1990 e fu tale da vulnerare profondamente i principi dello Stato socialista, tra cui in particolare il ruolo guida del PCUS che venne cancellato dalla riforma dell’art.6 della Costituzione e di conseguenza la determinazione dell’indirizzo politico rimase nella competenza del solo Congresso dei deputati, soggetto tuttavia all’influenza presidenziale. Nella Costituzione emendata ci fu anche il riconoscimento, accanto alla proprietà socialista, di quella sostanzialmente privata, non più solo di beni di consumo, ma anche di mezzi di produzione, detta “dei cittadini” sino a quella esercitata in forme collettive, comprese le società per azioni. Si ebbe anche, gravida di conseguenze, l’introduzione definitiva di una figura presidenziale monocratica (*Prezident*). Questa fu dotata di consistenti poteri decisionali, ben superiori a quelli del Presidente (*Predsedatel’*) del *Soviet* supremo, cioè del presidente di un organo collegiale. Tale figura presidenziale venne rafforzata sul versante governativo dalla successiva revisione del dicembre (26) 1990, che attrasse definitivamente il Governo nella sfera del potere presidenziale e che rappresentò un sostanziale precedente della configurazione della presidenza eltsiniana.

Gorbaciov il 15 marzo venne eletto dal Congresso dei deputati popolari dell’URSS quale “Presidente dell’URSS”, con modalità in via di eccezione rispetto all’elezione popolare diretta prevista per i successivi presidenti. Ma fu il primo ed ultimo ad accedere a tale funzione e non senza ragione fu considerato insieme “Papa e Lutero”.

È il dibattito che si ebbe dentro il PCUS, in particolare nel suo Comitato centrale non più monolitico, accanto a quello in sede parlamentare, ad essere sottolineato⁶. In effetti tale organo il 13 febbraio 1990 discusse e approvò diverse tesi concernenti modifiche costituzionali, in vista del Congresso dei deputati, convocato per il marzo successivo. Ma rileva ricordare che proprio all’apertura dei lavori parlamentari, l’11 marzo si riunì di nuovo il Comitato centrale del PCUS per votare in via preliminare la modifica dell’art. 6, circa il ruolo guida del Partito e l’eliminazione della garanzia dello stesso PCUS come partito unico, respinta in precedenza nel Comitato centrale del 9 dicembre 1989.

⁶ Cfr. P. Biscaretti Di Ruffia, *1988–1990. Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali, in Occidente, nell’URSS e negli Stati socialisti dell’Est europeo*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 49 ss.; M. Ganino, *URSS. Presidenza nuova, vecchia Costituzione*, in *Relazioni Internazionali*, dicembre 1990, pp. 41 e ss.

D'altra parte nel marzo/aprile 1989 si erano svolte le elezioni dei componenti del Congresso dei deputati popolari – cui sarebbe toccato a sua volta di votare al proprio interno il *Soviet* supremo – con nuove modalità volte a rendere più effettiva la scelta dei candidati e una loro più libera elezione e con il risultato, soprattutto nelle grandi città, di fare vincere il seggio, anche contro candidati sostenuti dallo stesso partito, ad esponenti riformatori e tra questi un elevato numero di giornalisti. Quindi vi furono dibattiti anche accesi durante la campagna elettorale e successivamente durante i lavori parlamentari, trasmessi dalla televisione in edizioni serali dopo che in diverse occasioni durante la giornata si era sospesa l'attività lavorativa per seguire le discussioni parlamentari.

3. Dall'Unione sovietica alla Russia: gli emendamenti alla Costituzione del 1978 della Russia e lo scontro tra Presidente e Parlamento sullo sfondo della fine dell'URSS

Le modifiche alla Costituzione del 1978 della RSFSR (Repubblica Socialista Federativa Sovietica di Russia) – che poi sarà denominata Federazione di Russia (FR), sino a che in modo equivalente non sarà “Russia” – operate a più riprese a partire dall'ottobre del 1989, avevano inizialmente ripreso quelle introdotte nell'Unione Sovietica, ma con maggiori effetti assembleari. Nel giugno 1990 tuttavia anche nella Repubblica di Russia venne abolito il ruolo guida del Partito e nel maggio 1991 venne parimenti introdotta nella Costituzione la Presidenza individuale. Ma ciò non avvenne come semplice imitazione della corrispondente carica nell'URSS, quanto piuttosto a seguito del referendum del marzo 1991 sul mantenimento dell'Unione sovietica (accettato dalla maggioranza dei votanti, ma non sufficiente a evitare la fine dell'URSS nel successivo dicembre) che per la Russia conteneva un quesito aggiuntivo, accolto favorevolmente, a sostegno dell'elezione diretta del Presidente della Russia.

Punti fondamentali, come la divisione dei poteri e la Dichiarazione di sovranità (non dunque di indipendenza, potendosi così porre lo Stato della Russia come unico erede dell'URSS anche nei vari organismi internazionali)⁷ del giugno del 1990 entrarono a fare parte della Costituzione solo nel 1992, assieme all'integrazione in essa del “Patto sulla Federazione” relativo alla distribuzione delle competenze tra la Federazione e i soggetti federati. Inoltre sempre nel 1992 furono incorporate nella Costituzione della Russia la maggior parte delle disposizioni della “Dichiarazione sui diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino” del novembre 1991, che sviluppava ulteriormente quella dell'URSS del precedente 5 settembre (secondo una bozza tolta precipitosamente dai cassetti dell'Istituto dello Stato e del diritto dell'Accademia delle scienze dell'URSS) e rovesciava lo schema tradizionale che dava la priorità ai diritti economici e sociali sugli altri ed eliminava la funzionalizzazione dei diritti al socialismo.

⁷ La posizione della Russia come erede dell'URSS è ora verbalizzata nella Costituzione grazie a un emendamento.

In un clima sempre più acceso di scontro tra il Presidente eletto direttamente (Eltsin) e il Parlamento alla fine del 1993, la vecchia Costituzione della Russia risulterà oggetto di circa 300 emendamenti, introdotti da 9 diverse leggi di revisione.

L'esito di un referendum volto ad arbitrare in qualche modo la contesa tra il Presidente e il Parlamento, svoltosi il 25 aprile 1993, venne interpretato da Eltsin come sostegno popolare a un proprio progetto di Costituzione, reso noto nelle sue grandi linee alla vigilia delle votazioni. Solo che sin dal giugno 1990 presso il Soviet supremo era stata insediata un'apposita "Commissione costituzionale", di cui Eltsin in quanto allora Presidente di tale *Soviet* era formalmente il presidente, ma lo stesso non si preoccupò di dirigerla, lasciando il campo al segretario esecutivo del collegio, Rummyantsev, da cui tale Commissione prese poi il nome con cui è ricordata. Un testo di compromesso fu faticosamente elaborato in sede parlamentare nel 1992, ma fu respinto da Eltsin non disposto ad accettare alcuna ingerenza del Legislativo nei confronti dell'esecutivo, sostenendo un altro progetto (di Šachraj) di taglio più presidenzialista⁸.

4. L'adozione irrituale della Costituzione eltsiniana nel dicembre 1993 e il ruolo storico assunto dal Presidente, depositario dell'indirizzo politico

Il Presidente Eltsin nel 1993 costituì in opposizione alla "Commissione costituzionale" del Parlamento una "Conferenza costituzionale" consultiva⁹, che fu attiva dal 5 giugno di tale anno. Vi operarono 5 diversi gruppi di lavoro (che avevano a disposizione degli esperti)¹⁰ per un totale di oltre 600 persone, in rappresentanza: dei più alti organi statali centrali (1) e delle Repubbliche e Regioni (2), dell'autogoverno locale (3), dei partiti e varie associazioni, di

⁸ Sui diversi progetti di Costituzione, variamente proposti, compreso quello del Movimento russo per le riforme dedicato a Sacharov e redatto da Sobčak, Sindaco di San Pietroburgo e professore universitario, nonché da Alexeev, già presidente del Comitato di sorveglianza costituzionale dell'URSS e impostato sul ruolo centrale del Governo, cfr. M. Ganino, *Il presidente di tutte le Russie*, in *Relazioni internazionali*, dicembre 1995 (gli autori poi contribuirono al miglioramento del progetto di Šachraj, pubblicato da *Izvestija* alla fine di aprile 1993). Ci si trovò ad illustrare il testo che Caterina Filippini aveva tradotto tempestivamente in italiano, in un incontro organizzato in occasione del conferimento a Sobčak della laurea *honoris causa* da parte dell'Università di Macerata il 12 novembre 1992.

⁹ Per superare almeno provvisoriamente lo stallo derivato dal contrasto tra i due progetti, del Presidente e del Parlamento, l'Accademia delle Scienze dell'URSS aveva suggerito l'adozione di una "Piccola Costituzione" che sulla scia dell'esperienza polacca disciplinasse i rapporti tra i poteri dello Stato, che erano l'oggetto di maggiore contrasto. La proposta non fu accettata da Eltsin che preferì dare vita alla ricordata Conferenza costituzionale. I diversi progetti di Costituzione sono stati considerati con maggiore ampiezza per quanto riguarda in particolare la giustizia costituzionale in A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 127 ss.

¹⁰ Il lavoro dei gruppi e degli esperti (che venivano consultati negli intervalli tra le sedute dei gruppi) fu intenso e occupò diverse settimane per intere giornate, secondo notizie riferite personalmente da un importante esperto.

movimenti giovanili, confessioni religiose (4) e dei “produttori e imprenditori” (5). I gruppi, lavorando separatamente, avevano avuto l’incarico – al fine di produrre un testo unificato – di esaminare il progetto presidenziale e confrontarlo con quello della Commissione costituzionale del Parlamento, coadiuvati, oltre che dagli esperti, da una ulteriormente costituita Commissione di lavoro per la stesura finale del progetto.

In varie date ancora del giugno 1993 si riunirono i gruppi di lavoro e la Commissione di lavoro incaricata della stesura finale (che sarà in continuazione rimandata) del progetto, ma il 16 giugno fu approvata dalla Conferenza costituzionale, su proposta di Eltsin, una “Dichiarazione sul progetto di Costituzione” contenente un elenco di principi fondamentali condivisi dai partecipanti che tuttavia escludeva due affermazioni basilari proposte dalle Repubbliche e dagli altri soggetti della Federazione, relative al riconoscimento delle stesse Repubbliche come Stati sovrani e alla formazione della Camera alta. La Dichiarazione fu approvata con 467 voti su 594 partecipanti.

Date le divergenze, la Commissione di lavoro e una nuova Commissione chiamata “arbitrale” (cui parteciparono giudici della Corte costituzionale, della Corte suprema e della Corte arbitrale suprema) furono incaricate di introdurre le necessarie modifiche nel testo del progetto, onde dare seguito alle raccomandazioni espresse dalla Conferenza costituzionale. Tanto che il 25 giugno 1993 la Commissione di lavoro per la stesura del progetto finale fu in grado di presentare al Presidente della Russia un testo unificato di progetto di Costituzione, che tuttavia si differenziava sostanzialmente sia dal progetto presidenziale sia da quello della Commissione costituzionale del Parlamento, tanto da presentarsi – secondo Jakovlev, coordinatore del gruppo dei rappresentanti degli organi del potere statale – più propriamente come “progetto della Conferenza costituzionale”, posto anche che tre soli articoli del progetto presidenziale erano rimasti inalterati.

L’approvazione del progetto unificato sarebbe dovuta accadere durante i lavori della III seduta plenaria della Conferenza costituzionale svoltasi il 26 giugno, ma i contrasti non risolti (relativi in particolare alla natura della Federazione, allo *status* dei soggetti federati, alla forma di governo e al diritto di proprietà) convinsero Eltsin a rinviare di nuovo la conclusione, invitando Commissione di lavoro e Commissione arbitrale ad introdurre le modifiche necessarie secondo le raccomandazioni della stessa Conferenza costituzionale.

Finalmente, il 12 luglio del 1993 Eltsin convocò la IV seduta plenaria della Conferenza costituzionale che approvò con 433 voti a favore, 62 contrari e altrettanti astenuti il progetto di Costituzione, che fu pubblicato il 15 successivo su importanti giornali, tra cui ancora *Izvestija*. Il progetto fu inviato ai soggetti della Federazione perché lo approvassero a loro volta, ma da parte di questi perduravano le perplessità. Il consenso da parte loro nelle intenzioni di Eltsin avrebbe legittimato le conclusioni della Conferenza, di fronte all’opposizione del Parlamento.

Permaneavano dunque diversi contrasti all'interno della Conferenza; in particolare le Repubbliche aspiravano a una maggiore autonomia, giocando tra Parlamento e Presidente una partita a proprio vantaggio che dava forza alle loro aspettative. Sembrava doversi ripetere lo stesso scenario negativo relativo ai tentativi di elaborazione del nuovo Patto d'Unione che avrebbe dovuto sostituire quello costitutivo dell'URSS del 1922, ma la cui sottoscrizione era stata continuamente rinviata per difficoltà insorte, sollevate da parte delle Repubbliche. Nel caso del progetto di nuova Costituzione della Russia, le Repubbliche interne e gli altri soggetti della Federazione avevano in parte, come visto, espresso contrarietà ai contenuti del progetto, ma pure alle stesse modalità di adozione, diverse da quelle previste dalla Costituzione. Questo punto in particolare dunque non era stato risolto, ma l'alternativa ormai evidente era tra due soluzioni entrambe non previste dalla Costituzione vigente e cioè l'approvazione da parte di un'assemblea costituente o un referendum popolare.

Tuttavia gli scontri più forti avvennero nel paese sotto forma di “guerra delle leggi” tra Presidente e Parlamento, le cui funzioni furono interrotte il 21 settembre 1993 da un Editto (n. 1400) del Presidente. Con esso Eltsin anche stabilì per il 12 dicembre le elezioni di un nuovo parlamento con l'antico nome di *Duma* di Stato. Della vigente Costituzione sarebbe rimasto in vigore solo ciò che non fosse in contrasto con il richiamato Editto, mentre venne introdotta una Costituzione provvisoria che riprendeva in sintesi il contenuto del progetto di Costituzione predisposto dalla Conferenza costituzionale consultiva il precedente 12 luglio. Come è noto, il Parlamento reagì, dichiarando decaduto il Presidente e alla fine tra il 3 e il 4 ottobre la sua sede venne presa a cannonate dalle truppe fedeli al Presidente, in risposta a un tentativo insurrezionale. Un Editto del 15 ottobre stabilì di sottoporre a votazione popolare¹¹, in contrasto con la Costituzione della Russia che contemplava una procedura parlamentare per la sua revisione, il progetto di Costituzione approvato dalla Conferenza costituzionale il 12 luglio, avendo ormai perso forza le richieste e le resistenze di Repubbliche e Regioni una volta venuta meno la sponda del Parlamento, ma anche l'esigenza ricordata di costituire un potere “legittimo” con i soggetti della Federazione rispetto al Parlamento.

In realtà fu anche tentata una riconciliazione con i soggetti della Federazione e i lavori della Conferenza costituzionale procedettero ulteriormente durante l'ottobre, ma con nuove modalità organizzative in parte già approvate con Editto del Presidente sin dal 24 settembre 1993. Si trattò rispettivamente della formazione della “Camera sociale” e della “Camera statale”, con cui la stessa Conferenza fu ristrutturata grazie a una duplice riunificazione dei preesistenti gruppi di lavoro. Nella prima confluirono tutti i gruppi di rappresentanti della Conferenza costituzionale diversi da quello dei soggetti della Federazione e degli organi centrali di vertice, rappresentanti della Commissione per i diritti umani

¹¹ Non si volle volutamente parlare di “referendum” per non essere vincolati alle regole che disciplinavano tale istituto, soprattutto in riferimento ai *quorum* richiesti, che per la materia costituzionale stabilivano il favore della maggioranza degli iscritti.

presso il Presidente e altre commissioni presso il Presidente che invece andarono a costituire la Camera statale. Il 2 novembre la Commissione per la stesura finale presentò ancora una volta un testo del progetto, dopo avervi inserito le ultime proposte della Camera sociale e di quella statale e il giorno successivo Eltsin convocò, ma con esiti generalmente negativi, ancora una volta i vertici delle Repubbliche e delle Regioni per trovare un accordo sui punti su cui continuavano ad esserci delle gravi divergenze. Nemmeno un nuovo gruppo di lavoro tra rappresentanti del centro e della periferia riuscì a risolvere tutti i contrasti, se non nell'esclusione di una cittadinanza propria per la popolazione di singole Repubbliche e nella cancellazione delle disposizioni relative alla considerazione del Trattato sulla Federazione del 1992 come parte integrante della Costituzione, le cui disposizioni non potevano essere contrarie a quelle della nuova Costituzione.

Sarà il Presidente Eltsin di proprio pugno a cancellare ogni riferimento alla "sovranità" delle Repubbliche, oltre a introdurre altre modifiche.

Nell'avvicinarsi alla fine del processo di formulazione del progetto di nuova Costituzione, senza l'accordo conclusivo di Repubbliche e Regioni, il Presidente incaricò un gruppo costituito di eminenti filologi e redattori esperti in campo giuridico di rivedere dal punto di vista stilistico il testo del progetto e una volta terminato il loro lavoro esso fu firmato l'8 dicembre e pubblicato il 10 successivo, con qualche anticipazione il giorno precedente, su tutti i giornali¹².

Il progetto dunque fu modificato dallo stesso Eltsin, in particolare, come si è detto, circa i rapporti centro-periferia per evitare qualsiasi sottolineatura pattizia della Federazione e escludere il diritto di recesso. Pertanto, il testo finale fu licenziato dallo stesso Presidente della Russia nella versione da lui voluta e accettata e, comunque, nel complesso esercitando un potere sostanzialmente costituente, cui gli elettori vennero chiamati solo ad aderire. Una "Costituzione di guerra", dunque, imposta dal vincitore¹³.

¹² Circa i lavori della Conferenza costituzionale, in SWB, SU furono riportati ampiamente secondo le varie scadenze informazioni e commenti. Si veda pure V. Tolz, *Drafting the New Russian Constitution*, in *RFE/RL*, No. 29, 1993 e P. Gelard, *Chronique. Actualité constitutionnelle en RUSSIE, Europe de l'Est et CEI*, in *Revue française de droit constitutionnel*, No. 15, 1993. Particolarmente utile risulta quanto descritto in una cronaca costituzionale elaborata da C. Filippini, dal titolo *Il processo di formazione della nuova Costituzione della Federazione Russa*, contenuta in una dispensa ad uso degli studenti dei corsi di Diritto costituzionale dei Paesi dell'Europa orientale e di Diritto degli Stati socialisti dell'Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze politiche, Istituto di Diritto e politica internazionale, anno accademico 1993/94, dal titolo *Testi e documenti per l'esame di diritto costituzionale dei Paesi dell'Europa orientale*, a cura di M. Ganino.

¹³ Come riportato in SWB, SU/1843, 11 nov. 93, *Russia's Draft Constitution, Yeltsin's Speech*, il 9 novembre lo stesso Eltsin spiegò in televisione (Ostankino, Canale 1TV, Mosca) il contenuto essenziale del testo del progetto da sottoporre al voto popolare. Ricordò volutamente, anche se in modo non del tutto esatto, che alla formulazione di tale progetto avevano operato sia la Commissione costituzionale sia la Conferenza costituzionale e che il testo finale rifletteva le varie richieste provenienti dai «soggetti della Federazione, dalle associazioni politiche e sociali, collettivi di ricerca, specialisti e cittadini» e che era stato valutato da esperti in Russia e all'estero.

Va tuttavia considerato che tutti i progetti di Costituzione, ai quali si è fatto cenno e quello stesso revisionato della Costituzione del 1978, non differivano molto nella sostanza nella parte relativa ai diritti e alle libertà dei cittadini e, nonostante le divergenze ricordate, persino all'assetto federale e che la vera difformità tra il testo poi approvato il 12 dicembre e gli altri riguardava i poteri del Presidente, chiave di volta del nuovo ordinamento costituzionale. D'altra parte nel suo complesso la Costituzione fu il frutto del lungo lavoro ricordato, iniziato quindi ben prima dell'ultima tragica fase e al quale aveva partecipato buona parte della cultura costituzionale e politica del paese.

Il 12 dicembre 1993 la maggioranza dei votanti rispose favorevolmente al quesito: «Accetti la Costituzione della Federazione di Russia?»¹⁴.

Il ruolo, preponderante, che la Costituzione aveva affidato al Presidente e che poi risultò ulteriormente rafforzato nel corso degli anni, rappresentò in effetti, almeno per quel momento, il punto di arrivo, più che di un lungo processo, di una “lunga storia”, iniziata agli albori dello Stato russo.

Vale ricordare che la visione imperiale russa riprese dalla concezione a sua volta imperial-territoriale bizantina quella del carattere sacrale della terra, “unitaria e indivisibile”, mentre dall'Orda d'Oro e dalla dominazione mongola vennero assimilati i modelli organizzativi del potere assoluto, che a sua volta garantivano più facilmente l'esercizio di un potere volto ad assicurare il bene supremo dell'“unità”. Questa impronta iniziale, in contrasto con i principi organizzativi proto-federali della Russia di Kiev che invece consentirono l'invasione e la dominazione straniera (ma mantennero la consapevolezza di valori comuni della *Rus*'), proprio grazie a quella sua finalizzazione, ha trovato realizzazione e sviluppo nelle diverse fasi storiche e forme di Stato della Russia. Pertanto, il mantenimento della visione “unitarista” è divenuto funzionale a contenuti diversi, addirittura opposti, come l'assolutismo, il centralismo democratico e il ruolo guida del partito nel socialismo del regime sovietico, la “democratizzazione” guidata dall'alto e infine la formulazione costituzionale di un indirizzo politico unitario che rende sempre più precaria la divisione (orizzontale e verticale) e la collaborazione dei poteri¹⁵. La funzione, anzi la missione, “unitarista” essenziale è stata attribuita all'organo detentore stabilmente dell'indirizzo politico del vasto paese: Zar, Partito comunista, Presidente nelle varie formulazioni costituzionali¹⁶, al quale furono sempre forniti, nei vari

Osservava ancora Eltsin che «d'ora in poi la Costituzione non potrà essere ridisegnata per soddisfare i capricci di qualcuno».

¹⁴ Secondo una risoluzione della Commissione elettorale centrale, il progetto di Costituzione risultò approvato dal 58,4% dei votanti, avendo partecipato al voto il 54,4% degli aventi diritto. Dubbi al riguardo furono subito espressi all'estero, a partire da un articolo di J.A. Fealon, *Les mystères d'un dépouillement peu orthodoxe*, in *Le Monde*, 15 dicembre 1993.

¹⁵ M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, CUESP, Milano, 1999.

¹⁶ Debitrice in grande parte verso le Leggi Fondamentali zariste fu la costruzione della figura di un Presidente provvisorio, elaborata alla vigilia della Rivoluzione d'Ottobre da una Commissione speciale dell'effimera Assemblea costituente. Significativi erano i suoi poteri – tra i quali la

adattamenti, i meccanismi utili per realizzarla da parte loro, dagli inizi della Storia della Russia ad oggi.

5. Le modifiche non formali della Costituzione: da Eltsin a Putin

Sino al 2008 il testo della Costituzione non subì cambiamenti formali. Tuttavia furono poste in essere numerose modifiche non formali, ad opera del Presidente con i suoi editti e, di norma a favore del Presidente, della Corte costituzionale con le sue decisioni, del Parlamento con le leggi federali e della prassi. In particolare Eltsin, che già aveva agito in veste costituente nel formulare la versione finale della Costituzione, rafforzò ulteriormente la Presidenza nei confronti del Governo, confermandone la sottrazione agli indirizzi parlamentari, ma rivelò una certa debolezza nei confronti della periferia. Infatti attraverso trattati bilaterali stipulati tra la Federazione e le Repubbliche interne e le Regioni – tra il 1994 e il 1998, senza alcun controllo parlamentare – vennero fatte importanti concessioni a queste ultime, con un indebolimento delle stesse prerogative presidenziali, dal momento che molte decisioni centrali, espressione anche degli indirizzi presidenziali non venivano applicate sul territorio perché non gradite alla periferia.

Con il secondo mandato presidenziale del 1996 fu resa evidente la decadenza fisica di Eltsin, nonostante la supplenza operata dall'Amministrazione presidenziale, che, come già l'apparato del PCUS, era (ed è) strutturata parallelamente agli organi statali per influenzarli e aveva la propria sede in un severo palazzo sito nella "Piazza vecchia", ove erano allocati nelle loro diverse suddivisioni proprio gli uffici del Comitato Centrale del PCUS. Si trattava in genere di personale esperto nella gestione del paese e vi fu chi non cambiò nemmeno stanza e scrivania.

Nell'agosto 1999, dopo avere licenziato in poco più di un anno ben 4 capi del Governo, Eltsin dispose che a tale carica fosse nominato Putin, già Segretario del Consiglio di Sicurezza, del quale nel contempo sostenne in un annuncio televisivo la candidatura a Presidente della Repubblica nelle elezioni previste per l'anno successivo, tenuto conto che con decisione del precedente 5 novembre 1998 la Corte costituzionale aveva bloccato la possibilità di un terzo mandato per lo stesso Eltsin. Dimessosi Eltsin il 31 dicembre 1999, Putin, divenuto automaticamente per via della carica Presidente *ad interim*, fu poi eletto al primo turno Presidente della Russia nel marzo 2000 e come tale entrò in funzione il 7 maggio successivo.

Su sua iniziativa vennero prese decisioni, anche sul piano legislativo, volte a ripristinare l'autorità dello Stato e due temi, riassunti in altrettanti slogan, furono posti sin dall'inizio al centro della sua politica. Ci si riferisce all'affermazione della "dittatura della legge" e alla realizzazione della "verticale esecutiva",

delineazione dell'indirizzo politico –, decisamente forti anche nei confronti del Governo, responsabile verso lo stesso Presidente e il Parlamento. Tale progetto ha sicuramente inciso sulla realizzazione di un modello di "Presidente governante", ripreso dalla Costituzione del 1993, arricchito però dall'esperienza del periodo sovietico e dalle riforme gorbacioviane.

all'insegna della necessità di uno "Stato forte". A tale scopo, Putin produsse, tra le altre, tre "ricentralizzazioni": quella "amministrativo-territoriale" (con l'introduzione iniziale di 7 – poi divenuti 8 – distretti, disegnati su quelli militari, come ambito di competenza dei suoi corrispondenti "rappresentanti plenipotenziari"); quella "politica" (togliendo dalla Seconda camera, quella federale, i capi degli esecutivi delle Repubbliche, delle Regioni e degli altri soggetti federati, privandoli così dell'immunità parlamentare); quella "economica" (come ripartizione delle entrate sempre più favorevole al centro).

L'opera di "ricentralizzazione", così iniziata, ha continuato ad essere presente nel nucleo della politica putiniana volta al rafforzamento dello Stato come condizione preliminare e ha dato il segno caratterizzante alla riforma costituzionale del 2020, descritta anche sotto tale profilo ampiamente in questo numero della *Rivista*.

6. La riforma costituzionale di Putin del 14 marzo 2020

Per fare oggi il punto della situazione di fronte a tale riforma, sia consentito riproporre quanto a suo tempo osservato¹⁷ circa la transizione alla democrazia. Lo scenario che per esempio dopo 10 anni, nel 2010, si presentava mostrava elementi di progresso e di conservazione, di democrazia e di autoritarismo ("democrazia guidata"), di liberalizzazione, di privatizzazione e di burocratizzazione. Ciò detto, ci si chiedeva quale sarebbe stato in futuro il punto di stabilizzazione tra tutte queste tendenze contrastanti, o almeno discordanti, mentre, a quel momento, ma oggi ancora di più, la combinazione degli elementi prevalenti appariva sbilanciata verso i termini meno positivi. I saggi presenti in questo numero della *Rivista* contribuiscono certamente a fornire una risposta, talora esplicitamente formulata, sulla stabilizzazione odierna o almeno quella ricercata con la riforma costituzionale e a scapito di quali principi e valori questa vada realizzandosi. La strada, gradualmente ma costantemente, tracciata negli ultimi venti anni mette in primo piano la sovranità della Russia, non mancando di collegarsi, come sempre, a qualcosa di più stabile, profondo e di lungo periodo, rappresentato da quella antica visione che pone al centro la salvaguardia dell'unità e dell'integrità del paese e della sua, sacra, Terra.

Non è intenzione di questo breve scritto descrivere e commentare il contenuto della riforma costituzionale del 2020 (firmata da Putin il 14 marzo, trascorsi esattamente 30 anni da quella di Gorbaciov del 14 marzo 1990) e nemmeno soffermarsi in modo dettagliato sulle specifiche modalità adottate per la sua elaborazione ed approvazione – lavoro egregiamente svolto nei saggi relativi, presenti in questo numero della *Rivista* – volendo invece limitarsi a riscontrare, pur nelle trasformazioni, alcune continuità e talune loro motivazioni ancorché non esplicitate. Per questo vale soffermarsi un poco, come si è fatto sinora con le esperienze più importanti pregresse, sempre nelle grandi linee, sulle modalità

¹⁷ M. Ganino, *Russia*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 71.

seguite – o meglio sulle regole (o “regolarità”) che si sono volute osservare – e in fondo, e di conseguenza, sui “riti”, sul “modo” e sull’ordine” con cui si è voluta compiere una funzione quasi sacrale, dato l’oggetto¹⁸.

La Costituzione della Russia nel suo Capitolo 9 prevede, accanto ad altri meccanismi (abbreviati e semplificati) che qui non rilevano, due modalità principali aggravate in grado diverso tra di loro, per la modifica della Costituzione. Il primo procedimento è dettato per gli “emendamenti costituzionali” alle disposizioni dei Capitoli sulla parte organizzativa da 3 a 8 e prevede, secondo una modifica non formale elaborata dalla Corte costituzionale, non tanto l’intervento di una legge costituzionale (o organica secondo la dottrina), bensì l’adozione di una legge di emendamento che dovrà percorrere la procedura prevista per l’approvazione delle leggi costituzionali, cui dovrà seguire il consenso maggioritario (due terzi) dei soggetti federati. Per la modifica delle disposizioni contenute nei Capitoli 1 (relativo ai Fondamenti dell’ordinamento costituzionale, con i quali nessuna altra disposizione della stessa Costituzione può essere in contrasto e che rappresenta pertanto una “super Costituzione”), 2 (Diritti e libertà dell’uomo e del cittadino) e 9 sui procedimenti di modifica, è stabilito invece un procedimento superaggravato. Questo, detto di “revisione”, prevede l’intervento di un’apposita Assemblea costituzionale, per la cui disciplina manca la relativa legge costituzionale (organica) e che pertanto non può sino a quel momento essere attivata.

Una legge federale ordinaria del 1998 disciplina ulteriormente il procedimento di emendamento e indica gli organi parlamentari a cui vanno indirizzate le relative proposte. Altre disposizioni al riguardo sono contenute nei Regolamenti di entrambe le Camere, ove è pure previsto l’intervento della Camera sociale, voluta da Putin per la rappresentanza della società civile. Solo che tale legge prevede che via sia correlazione tra i vari emendamenti e pertanto ne deriverebbe che per coerenza di materia una legge di emendamento possa riguardare singoli oggetti ben definiti e assolutamente omogenei, dovendosi diversamente procedere attraverso più leggi di emendamento, ciascuna coerente al proprio interno¹⁹. È

¹⁸ In effetti nei paesi socialisti, a partire dall’Unione sovietica, appare essere stata realizzata una sorta di “secolarizzazione sacrale” dovuta alla finalizzazione del diritto al perfezionamento della società socialista ed alla sua trasformazione nella mitica società comunista. Gli stessi diritti dei cittadini dovevano essere indirizzati al raggiungimento di tale obiettivo, secondo la stessa “teoria generale dello Stato e del diritto”. Una conferma di tale secolarizzazione sacrale e dell’esistenza di un progetto di trasformazione della società presentato alle masse e vissuto in modo “religioso” può rinvenirsi in una sorta di sacralizzazione dello stesso Lenin, attraverso il suo culto con relativa iconografia (la sua foto diffusa come un’immaginetta). Il carattere simil-religioso del progetto “socialista” trova a posteriori riscontro, caduta l’ideologia marxista-leninista, nella ricerca del riempimento del vuoto prodottosi con un supporto etico alla nuova politica post Unione sovietica ricorrendo alla Chiesa, con rischi per essa e per la stessa religione, che, come religione nazionale, venne (viene?) invitata a costituire il surrogato della funzione di quella ideologia.

¹⁹ Tale appare essere anche la posizione di A. Avak’jan, *Draft of Laws on Amendments to the Constitution of the Russian Federation: is round four coming?* in *Konstitucionnoe i municipal’noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], No.1, 2020, p. 35, secondo il quale pertanto occorrono più progetti di legge, persino nel caso in cui gli emendamenti siano tutti finalizzati a risolvere due

questa pertanto la convinzione che si aveva e che si è seguita sino alla revisione del 2020, cioè che la Costituzione richiedesse solo singoli e brevi aggiornamenti e fu quello che sostanzialmente venne posto in essere con le precedenti modifiche del 2008 e 2014, sicuramente con le prime tra queste quando il Presidente Medvedev (alternandosi con Putin nei due ruoli di Presidente della Federazione e di Presidente del Governo), propose e ottenne l'approvazione di due distinte e brevi leggi di emendamento, ad oggetto ben definito ciascuna, precisando l'intenzione di intervenire sul testo della Costituzione vigente solo con degli "aggiustamenti".

La mancanza della Legge costituzionale sull'Assemblea costituzionale, oltre ad impedire modifiche formali alle disposizioni dei Capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione, lascia irrisolti problemi relativi alla resistenza, se relativa o assoluta di fronte a interventi legislativi, pure di emendamento costituzionale, che in qualche modo tocchino la formulazione di uno degli articoli collocati nei capitoli più protetti. In effetti ci si può chiedere se possa concordarsi o meno sul fatto che non qualsiasi loro modificazione richieda il procedimento super aggravato, ma solo quella che giunga ad intaccare il contenuto essenziale di un diritto o di un principio. Non avendolo la Corte costituzionale ancora chiarito esplicitamente – anche se aveva riconosciuto in astratto la possibilità di un suo giudizio sulla conformità di un emendamento costituzionale con il contenuto dei Capitoli ricordati e in particolare con il Cap. I – ne è conseguito che il timore di incorrere in modifiche non ammesse dal punto di vista della procedura abbia probabilmente suggerito per esempio di aggiungere dei commi all'art. 75 Cost. che in realtà si occupa d'altro nei suoi originali 4 commi e cioè di moneta, Banca centrale, imposte e titoli del debito. In tale modo si è inteso introdurre delle innovazioni nella disciplina di importanti diritti sociali, nell'intenzione di rafforzarli. Si tratta del salario minimo, delle pensioni e di altre provvidenze sociali, la cui disciplina trova tuttavia sede propria rispettivamente negli articoli 37 e 39 Cost. che però fanno parte del Capitolo 2 (Diritti e libertà dell'uomo e del cittadino) per le cui modifiche, come si è detto, occorre la procedura super aggravata. Sino a che non si risolveranno i problemi legati alle modifiche delle disposizioni dei Capitoli 1, 2 e 9, andrebbe valutato se le modifiche prospettate, nelle parti non ancora presenti nella legislazione ordinaria non avrebbero potuto essere affidate ad essa, ma in tale caso si sarebbe perso l'effetto voluto.

Un problema solo in parte simile, ma forse più grave, derivato anch'esso dalla scelta di porre una disposizione in una collocazione diversa rispetto a quella che il sistema costituzionale le ha invece destinato, può riscontrarsi nel caso di un

blocchi di questioni, che individuava il primo come relativo alla società civile e alla democrazia e il secondo afferente al perfezionamento del potere statale. Peraltro il saggio in questione era stato redatto tenendo presenti i primi momenti del processo di emendamento, quando ancora non era apparsa tutta la molteplicità e complessità del suo contenuto. Il titolo stesso della (unica) Legge di emendamento del 2020 tradisce l'esistenza del problema quando specifica che si tratta di normare "singole questioni" di organizzazione e funzionamento del potere pubblico: singole ma tante e disparate, come risulta dal testo approvato.

emendamento aggiuntivo all'art. 132 Cost. che stabilisce l'appartenenza degli organi dell'autogoverno locale al sistema unitario del "potere pubblico". Ma, secondo l'art. 12, posto tra le «Basi dell'ordinamento costituzionale» di cui al Cap. 1: «Gli organi dell'autogoverno locale non fanno parte degli organi del potere statale». In realtà la norma fu introdotta per tutelare l'autogoverno locale da ingerenze dovute a un'eccessiva attuazione della verticale esecutiva, ricollegandosi alla concezione prerivoluzionaria che tale separazione aveva voluto e che aveva trovato considerazione già nel 1991 grazie ad una delle numerose modifiche apportate alla Costituzione del 1978. Si concluse di conseguenza durante i lavori preparatori della Costituzione del 1993 che l'esercizio delle funzioni municipali dovesse svolgersi entro margini di autonomia dallo Stato e che a sua maggiore tutela tale autonomia andasse fissata nella Costituzione, con lo stabilire la separazione dell'autogoverno locale dal potere statale.

Tale preoccupazione non fu compresa a livello di Consiglio d'Europa ed anzi generò profondi dubbi e richieste di rimedio, tanto che il Congresso dei poteri locali e regionali inviò alla Russia (come ad altri paesi ex socialisti) delle osservazioni critiche circa la ritenuta debolezza che, si temeva, sarebbe derivata all'autogoverno locale se i suoi organi non fossero ricompresi chiaramente nel sistema statale o governativo, cioè nell'amministrazione pubblica, comunque in posizione di autonomia. L'organismo europeo ha di conseguenza accolto con favore la conclusione della Corte costituzionale della Russia di considerarli appartenenti al "potere pubblico"²⁰, cioè ad un'unica categoria che comprende pure gli organi del potere statale. Si tratta di una soluzione che autorevole dottrina russa (Avak'jan) ha ritenuto realisticamente accettabile, purché si rispetti l'autonomia garantita dalla Costituzione. Una simile classificazione era stata ripresa pure dalla Commissione Kozak²¹.

²⁰ Riferimenti a varie decisioni della Corte costituzionale della Russia in oggetto si possono trovare in C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga alla prova di Covid-19*, in pubblicazione in *Forum di Quaderni costituzionali*. Cfr. anche la dottrina russa ivi citata in argomento, tra cui T. Chabrieva. Sul punto cfr. pure il saggio di I. Galimova, in questo numero della *Rivista*.

²¹ Tale Commissione, istituita dal Presidente Putin nel 2001, era formata da esperti e da rappresentanti del Presidente, dei ministeri, dei soggetti della Federazione e delle municipalità e aveva tra l'altro il compito di rivedere la legislazione più importante al fine di renderla più coerente con un modello "razionale e democratico" di ripartizione delle competenze. Viene ricordata col nome del suo autorevole presidente, D. Kozak, che allora era anche vice capo dell'Amministrazione presidenziale. Il suo presidente e vari suoi componenti tra il 2001 e il 2004 incontrarono principalmente a Strasburgo, ma pure a Mosca e San Pietroburgo, esperti del Consiglio d'Europa nell'ambito di un programma di assistenza legislativa. Ricordo che inizialmente si chiedeva di valutare determinati progetti di legge alla luce della ripartizione delle competenze tra gli organi del potere statale della Federazione e dei suoi soggetti e gli organi dell'autogoverno locale, ma che poi si trattò di valutare i progetti di legge alla luce della «ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di poteri pubblici nella Federazione di Russia».

Tuttavia, almeno, l'art. 132²² fa parte del Capitolo 8 integralmente dedicato all'autogoverno locale e quindi la modifica (aggiunta), pur essendosi riscritto in modo non formale l'art. 12, ha trovato una sede già dedicata a tale autogoverno e può essere presentata non già come una contraddizione (e invece sembra esserlo) ma piuttosto come una precisazione in positivo della sua natura, che nel Capitolo 1 era indicata solo in via negativa, senza che ciò possa significare il suo inserimento nella verticale propria degli organi del potere statale. Cosa che effettivamente ha fatto la Corte costituzionale nella sua "conclusione" del 16 marzo 2020.

L'esemplificazione dei due casi, tra loro decisamente diversi, di collocazione di aggiunte fuori dalla sede loro propria, ci testimonia la tecnica usata nella redazione delle modifiche, del resto confermata se si passano in rassegna tutti i principali emendamenti²³, per derivarne la constatazione che ogni parte della Costituzione è stata interessata dalla Legge di emendamento costituzionale del 2020, Preambolo e Capitoli 1 e 2 (e 9) compresi, il che avrebbe richiesto un'altra procedura. Avremmo dunque una sorta di "revisione non formale" della Costituzione operata attraverso una legge di "emendamento costituzionale".

7. I riti della revisione, tra continuità e varianti

Se ripercorriamo le esperienze sopra descritte realizzate per addivenire in URSS-Russia alle modifiche costituzionali storicamente più importanti, riscontriamo la presenza di fasi ricorrenti e qualche variante, circa tempi e modi quasi di una cerimonia per arrivare alla, tradizionale, solenne celebrazione del nuovo testo.

In effetti, riassumendo, l'iniziativa fu sempre dell'organo depositario del potere di indirizzo politico, dapprima dunque del Partito guida, comunista (Costituzioni del 1918, 1924, 1936, 1977), poi del Presidente-Segretario (Gorbacev) che univa Partito e figura presidenziale emergente e che dopo avere tolto al partito con la revisione del 1988 la scelta esclusiva dell'indirizzo politico, con quella del marzo 1990 l'aveva attribuita al solo Parlamento, da lui sostanzialmente diretto. Poi, scomparsa l'Unione sovietica, fu il Presidente della Russia (Eltsin) a richiedere una nuova Costituzione e alla fine a proporre autoritativamente e senza alcun dibattito in Parlamento – dato che questo era stato sciolto – il testo definitivo del progetto, avendo ormai assunto in via esclusiva la guida del paese, posizione questa retroattivamente validata dalla "sua" Costituzione del 1993.

²² Secondo il quale, comma 3: «Gli organi dell'autogoverno locale e gli organi del potere statale rientrano nel sistema unitario del potere pubblico e collaborano reciprocamente per la soluzione maggiormente efficiente dei compiti nell'interesse della popolazione che risiede nei corrispondenti territori». Pertanto, secondo la Corte il principio dell'unità del potere pubblico deriva implicitamente dalle disposizioni costituzionali sull'unione del popolo sovranazionale e dai concetti fondanti di statualità e Stato. Cfr. C. Filippini, *L'introduzione in Russia*, cit. Sul punto con precisione anche il saggio di A. Di Gregorio, in questo numero della *Rivista*.

²³ Come ha fatto puntualmente e in modo esaustivo ancora A. Di Gregorio, nel suo saggio da ultimo ricordato.

Agli inizi del 2020 è stato ancora²⁴ l'organo cui compete la delimitazione dell'indirizzo politico, l'erede delle funzioni di guida già del Partito e dei poteri normativi già del *Presidium* del *Soviet* supremo (che prima furono dello Zar), vale a dire il Presidente della Russia (Putin), a prendere l'iniziativa di modificare la Costituzione, nonché ad intervenire in tutte le fasi fondamentali della elaborazione del suo progetto, come faceva il Partito e alla pari del Segretario generale del PCUS nel 1936 e nel 1977, dando risalto pubblico al suo giudizio sull'opportunità di mantenere o meno proposte di emendamento variamente pervenute.

Più volte vi è stato il ricorso ad una apposita Commissione costituzionale, ma pure in alternativa alle commissioni permanenti per la legislazione. Sin dal primo momento Putin ha costituito un apposito "Gruppo di lavoro", di 75 componenti (curiosamente lo stesso numero dei partecipanti alla Commissione costituzionale che contribuì al varo della Costituzione del 1977), con la presenza di esperti, come era avvenuto con l'omonimo gruppo di lavoro a suo tempo istituito da Gorbacev nel 1988, al posto anche allora della Commissione costituzionale. Eltsin costituì, più che in alternativa in contrasto con la Commissione costituzionale del Parlamento, una "Conferenza costituzionale" con ampia partecipazione dei vari settori in cui si divide la cittadinanza.

Lo svolgimento di una votazione popolare sulla Costituzione si è avuto solo nel 1993 ed era programmato in aprile 2020, ma è stato sospeso per la pandemia che affligge pure la Russia. In entrambi i casi tale voto popolare non risulta previsto dalla Costituzione in vigore, sia allora che ora.

Tutte le volte nelle quali si realizzò un'ampia revisione, si fosse proceduto o meno alla elaborazione di una nuova Costituzione, i tempi parlamentari sono stati significativamente brevi: dai pochi giorni a non molte settimane²⁵. Pertanto, la procedura per la modifica della Costituzione del 1993, che rispetto ai timori di

²⁴ Come per le riforme più circoscritte del 2008 quando Presidente era Medvedev e del 2014, tranne una di queste ultime.

²⁵ In effetti, la riforma del 2020 ha visto, a partire dal 20 gennaio (data nella quale è stato presentato alla *Duma* il progetto redatto dall'apposito Gruppo dei 75 esperti costituito 5 giorni prima) il trascorrere di poco più di 50 giorni per giungere al voto finale. Alla *Duma* il procedimento si è svolto dapprima attraverso le previste tre letture, rispettivamente del 23 gennaio, 10 marzo – l'intervallo fu reso necessario per prendere in considerazione numerosi emendamenti pervenuti nel frattempo anche da parte del Presidente – e 11 marzo, all'unanimità la prima e con l'astensione dei comunisti le altre due. A sua volta la decisione finale del Consiglio della Federazione è intervenuta con pochi voti contrari ancora l'11 marzo, mentre il voto delle 85 assemblee legislative dei soggetti della Federazione si ebbe il 12 e 13 marzo. Pertanto i giorni di discussione e di approvazione del progetto da parte delle due Camere e poi nelle assemblee legislative dei soggetti federati risultarono in totale piuttosto pochi, secondo la regola, essendosi i relativi tempi esauriti ogni volta nelle date indicate. Cfr. ancora in questo numero della *Rivista* il saggio di A. Di Gregorio e quello di I. Galimova (che contiene un'utile tabella circa la prassi dell'approvazione delle leggi di emendamento alla Costituzione, nel 2008, nel 2014 e infine nel 2020), nonché quello di C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione*, cit.

tempi lunghi²⁶, ben superiori all'anno, derivanti dalle modalità previste dalla Costituzione e dalla legge del 1998 sul relativo procedimento, si è rivelata, in tutti i casi in cui si è realizzata a partire del 2008, assolutamente ben più breve.

A sua volta, una discussione pubblica preventiva con il coinvolgimento di cittadini e organizzazioni sociali – tanto importante da divenire ritualizzata nello Stato socialista – si ebbe sicuramente nel 1936, 1977 (1978 per la Costituzione della RSFSR) e 1988, con durata differente ma che comunque fu ben sottolineata dalla principale autorità del paese. Anche la procedura voluta da Eltsin per la predisposizione del progetto di Costituzione, poi approvato il 12 dicembre 1993, ha formalizzato l'intervento di rappresentanti della società civile, dapprima nel relativo gruppo di lavoro e poi nella Camera sociale, entrambi dentro la Conferenza costituzionale. Un modo questo meno diretto di partecipazione dei cittadini, ma enfatizzato per esempio nel suo discorso televisivo di presentazione del progetto finale, di cui si è detto. La modalità è stata seguita dallo stesso Putin, attraverso l'attività di una rinnovata Camera sociale (ora costituita con legge, su ispirazione dello stesso Presidente), non senza ben sottolineare l'esistenza di proposte dirette dei cittadini, non meglio documentate. Non importa tanto se vi sia stato o meno un effettivo dibattito pubblico tra i cittadini, quanto piuttosto conta la sua enfattizzazione che rivela il rispetto della liturgia, aderendo al rito.

8. Nota conclusiva

Il Presidente Putin ha dunque rivisitato tutta la Costituzione, non solo i capitoli da 3 a 8. Anche se suggestiva, l'affermazione sostenuta in dottrina dell'esistenza di due Costituzioni²⁷ presenti nello stesso documento – la prima, riguardante i capitoli protetti, di Eltsin e la seconda, con i capitoli da 3 a 8, di Putin – da un lato dice troppo, nonostante l'ampiezza degli emendamenti e dall'altro invece dice poco, perché l'intervento di Putin ha riguardato tutto il testo. Inoltre il Presidente ha realizzato un'altra operazione: ha riportato tutta intera la Costituzione in quella “regolarità” (del rito) che sino dai tempi sovietici ha accompagnato le revisioni costituzionali e da cui Eltsin aveva deviato, fosse solo per l'eliminazione della fase più strettamente parlamentare (dibattito e votazione in aula), ma ha dovuto accettare una variante introdotta dal suo predecessore: una votazione di tutto il popolo o panrusa che sia.

Difficilmente, al di là delle spiegazioni ufficiali, avrebbe potuto farne a meno, per due motivi principali, del resto correlati. La Costituzione nel 1993 era stata approvata tramite il voto popolare (che peraltro aveva costituito la sua legittimazione) e una sua modifica complessiva andava rilegittimata allo stesso

²⁶ Di ciò era convinta la stessa dottrina russa in relazione, tra l'altro, al numero delle letture, agli organismi coinvolti e al tempo di un anno concesso ai soggetti della Federazione per il loro esame “autonomo”, prolungabile per lo stesso periodo di tempo in caso di mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi delle assemblee legislative di tali soggetti. Cfr. M. Ganino, *La revisione costituzionale in Europa orientale*, cit., p. 460.

²⁷ Cfr. sul punto di nuovo i saggi di A. Di Gregorio e C. Filippini in materia, citati.

modo, anche se senza richiedere le medesime maggioranze. Inoltre, proprio perché si è trattato di un testo che ha toccato di fatto tutto il contenuto della Costituzione, con la votazione popolare conclusiva si recupererebbe una delle modalità (ma adattata perché senza i relativi quorum) per il voto finale (anche se in alternativa) del procedimento di modifica dei capitoli 1, 2 e 9 per il quale la Costituzione prevede o il voto dell'Assemblea costituzionale o il voto popolare. Si tratterebbe pertanto di un procedimento misto, costruito con gli elementi di quello di "emendamento" e con solo un'assonanza con quello di "revisione".

Un lungo rinvio del voto panrusso o peggio una sua eliminazione rispettivamente suspenderebbe o farebbe venire meno il sostegno fondamentale a un simile disegno di legittimazione²⁸.

²⁸ Al momento il Presidente Putin ha manifestato pubblicamente l'intenzione di procedere allo svolgimento della votazione panrusa il primo luglio 2020.