

## **La riforma costituzionale del 2020: particolarità della procedura e votazione panrussa**

*Veronika Nikitina\**

### *Abstract*

The article highlights the Constitution of Russian Federation's procedural features for constitutional amendments and, in particular, it critically analyzes the “*ad hoc* procedure” for the “All-Russian vote”.

*Keywords:* Law on Amendments to the Constitution – Referendum – National wide voting – Participatory democracy.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La votazione panrussa al posto del referendum. 3. La formulazione del quesito e l'approvazione di emendamenti non collegati tra loro. 4. *Quorum* di partecipazione e possibilità di impugnazione dei risultati del voto. 5. Conclusioni.

### **1. Premessa**

La Legge di Emendamento alla Costituzione della FdR n. 1 del 14 marzo 2020 si compone di una parte sostanziale e di una parte procedurale<sup>1</sup>. Nella prima parte, corrispondente all'art 1, sono contenute le proposte di modifica della Costituzione e nella seconda, il “blocco” procedurale (artt. 2 e 3) si stabilisce la procedura di votazione popolare, le modalità di accertamento dei risultati ed inoltre quali articoli entreranno immediatamente in vigore e quali in un momento successivo. Gli artt. 2 e 3 della Legge sono dedicati al meccanismo di adozione degli emendamenti. Questa procedura è molto irrituale e comprende la valutazione delle modifiche da parte della Corte costituzionale e la votazione popolare. Né all'una

---

\* Dottore di ricerca in giurisprudenza presso l'Università statale di Mosca Lomonosov. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

<sup>1</sup> Legge costituzionale di Emendamento alla Costituzione della FdR n. 1 del 14.03.2020 “Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione del potere pubblico”, [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/).

né all'altra cosa si era fatto ricorso in passato e questo meccanismo non era previsto da nessuna legge. La data dello svolgimento del voto prevista inizialmente per il 22 aprile è stata rinviata al primo luglio a causa dell'epidemia da coronavirus, così venendo meno quello sprint in avanti della breve vicenda della riforma costituzionale.

Le modalità di entrata in vigore delle modifiche si discostano da quanto previsto dalla Costituzione e sono piuttosto confuse: all'art. 3 della Legge di Emendamento si prevede una procedura speciale per l'entrata in vigore degli artt. 1 e 2. Ricordiamo che il progetto stesso consiste in tutto di tre articoli. Si parla dunque di una modalità differente da quella puntualmente descritta all'articolo 136 della Costituzione in relazione alla procedura di adozione degli emendamenti (secondo l'art.136 della Costituzione gli emendamenti ai capitoli III, IV, V, VI, VII e VIII della Costituzione della Federazione di Russia sono adottati con le modalità previste per l'adozione delle leggi costituzionali federali, ed entrano in vigore dopo l'approvazione da parte degli organi del potere legislativo di almeno i due terzi dei soggetti della Federazione)<sup>2</sup>. Questa procedura "speciale" vale solo per questa specifica revisione. Si tratta dunque di una rottura o deroga costituzionale. Nessuna procedura speciale è prevista dalla Costituzione e già solo per questo motivo il progetto di Legge di Emendamento contrasta con la Costituzione: il Presidente si è rivolto alla Corte costituzionale per verificare la costituzionalità di questo meccanismo proprio al fine di ottenere una pseudo legittimazione.

## ***2. La votazione panrussa al posto del referendum***

La procedura della votazione panrussa non è prevista né dalla stessa Costituzione né dalla Legge federale n. 33 del 4 marzo 1998 che prevede le modalità di approvazione degli emendamenti costituzionali<sup>3</sup>. Una votazione o un referendum sarebbero possibili in caso di modifica dei capitoli I, II, IX della Costituzione (cosiddetta "super Costituzione")<sup>4</sup>, ma gli emendamenti di Putin formalmente non li toccano. La Legge federale n. 33/1998 regola la procedura di modifica dei capitoli da III a VIII passo per passo e nessuna votazione panrussa vi è prevista. L'art. 3 della Costituzione dice che la suprema espressione diretta del potere del popolo sono il referendum e le libere elezioni. Dunque cos'è questa votazione panrussa? Non si dice da nessuna parte che è espressione del potere popolare. Ciononostante, questa votazione ha le

---

<sup>2</sup> Costituzione della FdR in <http://constitution.kremlin.ru>.

<sup>3</sup> Legge federale "Sulla procedura per l'adozione e l'entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia" del 04.03.1998 n. 33-FZ ([www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_18043/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/)).

<sup>4</sup> A. Gregorio, *Putin's constitutional reform and the consolidation of authoritarianism: a need for stability in a time of heavy world transformation*, in *Osservatorio NAD*, 13.03.2020, <http://nad.unimi.it/putins-constitutional-reform-and-the-consolidation-of-authoritarianism-a-need-for-stability-in-a-time-of-heavy-world-transformation/>.

caratteristiche di un referendum, le quali sono previste nella legislazione, cioè in buona sostanza è un referendum, ma il legislatore non l'ha chiamato referendum per un motivo evidente: le regole proposte per il suo svolgimento sono fortemente difformi rispetto alle disposizioni della Legge costituzionale federale sul referendum nella Federazione di Russia del 28 giugno 2004<sup>5</sup>. La legislazione russa contiene infatti garanzie abbastanza ampie dei diritti dei cittadini di partecipare al referendum. Queste garanzie riguardano anche la verifica del quesito sottoposto al referendum, le regole per la propaganda a favore e contro, le regole di finanziamento di questa propaganda, la regolarità dello svolgimento del voto e il calcolo dei voti sotto la sorveglianza di rappresentanti di diverse forze politiche e anche una responsabilità per la violazione della legge.

Le regole di svolgimento della votazione panrussa si trovano invece esplicitate all'art. 2 della Legge di Emendamento e in dettaglio la procedura è contenuta in un documento che si chiama "Modalità di preparazione e di svolgimento della votazione panrussa" adottato dalla Commissione elettorale centrale (CEC)<sup>6</sup>. In questo documento mancano molte delle disposizioni che invece sono previste nelle leggi sulle elezioni e sul referendum. Un approccio molto più corretto sarebbe stato quello di modificare la legge costituzionale federale sul referendum al fine di prevedere un tipo speciale di referendum, quello per le modifiche alla Costituzione. Un'altra variante potrebbe essere l'adozione di una legge del tutto nuova sulla votazione degli emendamenti, oppure quella di modificare la legge del 1998 prevedendo in essa una procedura di voto sugli emendamenti. In questo caso la riforma costituzionale avrebbe potuto essere adottata ed entrare in vigore secondo la procedura stabilita dalla legge e la votazione si sarebbe dovuta tenere prima che gli emendamenti passassero tutte le tappe previste (approvazione da parte dalla *Duma*, del Consiglio della Federazione, dei 2/3 dei parlamenti regionali ai sensi dell'articolo 136 della Costituzione).

Di per sé l'idea di svolgere una votazione panrussa sugli emendamenti potrebbe non essere in contrasto con l'articolo 136 della Costituzione, ma la costituzionalità del concreto algoritmo proposto nella Legge di Emendamento è dubbia. Vi è una questione di principio: in quale momento si svolge la votazione? Questa votazione è prevista ad uno stato molto avanzato. Se invece fosse stata prevista dopo l'approvazione del testo da parte del Consiglio della Federazione, ma prima dell'approvazione da parte delle assemblee legislative regionali, la contraddizione con la Costituzione non sarebbe stata così evidente. Sarebbe stato un voto consultivo non vincolante: la gente vota, esprime il proprio parere e sulla base della libera manifestazione della volontà degli abitanti di ogni regione gli organi legislativi di questa regione decidono se approvare o meno la legge di emendamento. Sarebbe stato un procedimento democratico e giuridicamente più

---

<sup>5</sup> Legge costituzionale federale del 28.06.2004 n. 5 (nella versione del 18.06.2017) "Sul referendum nella Federazione di Russia", [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48221/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/).

<sup>6</sup> Risoluzione della Commissione elettorale centrale "Modalità di preparazione e di svolgimento della votazione panrussa sugli emendamenti della Costituzione della FdR" del 20.3.2020 n. 244/1804-7, <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45910/>.

corretto. Tuttavia si propone di votare quando si sono già espressi tutti gli organi nella competenza dei quali rientra l'approvazione degli emendamenti. In questo caso se gli elettori votano a favore non ci sono problemi, ma cosa succede se invece votano contro? Teoricamente dobbiamo presupporre una possibilità del genere. La Legge di Emendamento dice che in questo caso gli emendamenti non entrano in vigore. Tuttavia l'articolo 136 della Costituzione non presuppone la possibilità di non far entrare in vigore gli emendamenti approvati dalla *Duma*, dal Consiglio della Federazione, dai 2/3 dei parlamenti regionali. Le regole della futura votazione sono contenute negli artt. 2 e 3 della Legge di Emendamento della Costituzione e nei documenti che ha adottato la Commissione elettorale centrale. Oltre a questo la *Duma* ha anche adottato delle modifiche legislative che ampliano la responsabilità penale<sup>7</sup> e amministrativa per le violazioni che si dovessero verificare durante la votazione panrusa per l'adozione di questa Legge di Emendamento<sup>8</sup>.

La Legge federale sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e sul diritto a partecipare al referendum dei cittadini della Federazione di Russia (*infra* legge sulle garanzie)<sup>9</sup> in questa campagna non viene applicata ad eccezione di alcune norme che riguardano il funzionamento della Commissione elettorale. La legge sulle garanzie non è come le altre leggi elettorali, ma proprio una legge che elenca le garanzie dei diritti dei cittadini nel partecipare a qualunque campagna elettorale che si concluda con un voto nei seggi elettorali. Tra l'altro nelle modalità di votazione adottate dalla Commissione elettorale centrale sono riprese molte importanti disposizioni della legge sulle garanzie, ma purtroppo non tutte.

Insomma, la votazione panrusa è di fatto un referendum anche se si svolge in base a regole speciali<sup>10</sup>. Infatti dal punto di vista della Costituzione (art. 32, commi 1 e 2) i cittadini della Russia hanno diritto di partecipare all'amministrazione della cosa pubblica solo in due modi: prendendo parte al referendum ed alle elezioni. E il referendum per definizione è una "votazione di tutto il popolo" dei cittadini della FdR in questioni di rilievo statale (art. 1 della legge costituzionale federale "Sul referendum" del 28 giugno 2004 n. 5, nella versione del 18 giugno 2017). Nella vigente legge costituzionale "Sul referendum" (art. 3, comma 2) si prevede che: «Le modalità e i termini di

---

<sup>7</sup> Legge n. 910855 di modifica al codice penale della Federazione di Russia (relativamente all'accertamento della responsabilità per la violazione del diritto dei cittadini di partecipare alla votazione panrusa).

<sup>8</sup> Legge n. 748758-7 di modifica al codice dei reati amministrativi, che introduce la responsabilità amministrativa per violazioni durante la votazione panrusa. <http://base.garant.ru/77510456/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b>.

<sup>9</sup> Legge federale "Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto di partecipare al referendum dei cittadini della Federazione di Russia" del 12.06.2002 n. 67, [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/6e24082b0e98e57a0d005f9c20016b1393e16380/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/6e24082b0e98e57a0d005f9c20016b1393e16380/).

<sup>10</sup> E. Luk'janova, *Odobryaete? Kivnite!* [Approvate? Fate un cenno!], <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/30/85621-odobryaete-kivnite>, 30.05.2020.

preparazione e svolgimento del referendum sono stabiliti dalla presente legge costituzionale federale, da altre leggi costituzionali federali, da leggi federali ed anche da atti normativi della Commissione elettorale centrale della FdR, adottati nei limiti delle sue competenze stabilite dalla presente legge costituzionale federale». Ed inoltre vediamo che in questa Legge (art. 30) per la CEC sono previste molteplici competenze. Questa commissione organizza la preparazione, effettua il controllo, assicura l'applicazione uniforme, fornisce assistenza giuridica, metodologica e tecnico-organizzativo, esamina i ricorsi, distribuisce i fondi, registra, approva i modelli dei documenti e le forme dei timbri, informa, accerta i risultati del referendum e si occupa della pubblicazione ufficiale degli stessi, etc. Ma non si dice nulla del suo diritto di stabilire le modalità del voto. Nella Legge si dice chiaramente che «le modalità e i termini di indizione del referendum sono stabiliti dalla legge costituzionale federale» (comma 2 dell'art. 3 della legge costituzionale federale "Sul referendum"). Ma la CEC, com'è noto, non adotta leggi. Ossia i deputati in maniera incostituzionale hanno trasferito le proprie competenze legislative alla Commissione elettorale centrale e questa non aveva il diritto di adottare queste norme non fosse solo per il fatto che il suo status e le sue funzioni sono chiaramente stabilite dalla legge. In base alla legge la CEC può essere solo un organizzatore e non un regolatore. Inoltre, sarebbe un organizzatore solo ed esclusivamente di elezioni e referendum (art. 21 comma 1 della legge "Sulle garanzie fondamentali [...]"), che non hanno attinenza con altri tipi di votazioni. La confusione nasce dal fatto che nella Legge di Emendamento del 14 marzo vi è una disposizione secondo cui le modalità di svolgimento della votazione panrussa sono approvate dalla CEC (punto 15, comma 1).

### ***3. La formulazione del quesito e l'approvazione di emendamenti non collegati tra loro***

La Legge sulle garanzie e la Legge costituzionale sul referendum sono molto attente all'oggetto del referendum e stabiliscono una serie di criteri tra i quali il fatto che il quesito sottoposto a referendum deve essere formulato in maniera che si escluda la possibilità di una sua interpretazione multiforme. Si può dare solo una risposta univoca e si deve escludere l'indeterminatezza delle conseguenze giuridiche della decisione approvata con referendum. Per il referendum federale si prevede tra l'altro una verifica di conformità a due tappe del quesito alla legge e alla Costituzione prima all'interno della Commissione elettorale centrale e poi davanti alla Corte costituzionale. Ad esempio, due anni fa la Commissione elettorale centrale (CEC) ha verificato molto accuratamente la questione sottoposta dai comunisti per la sottoposizione ad un referendum, cioè quella sul mantenimento della precedente età pensionistica e questa proposta fu rifiutata indicando tra le altre cose che la formulazione: «età che dà diritto a ricevere la

pensione di anzianità contributiva» non era abbastanza concreta e per questo il quesito dava adito ad una interpretazione multiforme<sup>11</sup>.

La Legge sugli Emendamenti adottata il 14 marzo ha attribuito al Presidente il diritto di formulare il quesito da sottoporre alla votazione senza nessun tipo di verifica da parte di altri organi come appunto è sempre stato fatto. Il Presidente ha formulato il quesito in questo modo: «approvate gli emendamenti alla Costituzione della Federazione di Russia?». Quali modifiche bisogna solo indovinare: si tratta delle modifiche contenute nell'art. 1 della legge del 14 marzo o anche quelle precedenti o anche quelle successivi? Se si volesse essere così accurati come lo è stata la Commissione elettorale centrale nel 2018 allora bisognerebbe riconoscere che questa formulazione non esclude la possibilità di un'interpretazione multiforme delle conseguenze giuridiche della decisione adottata. Il requisito secondo cui al quesito bisogna dare una risposta univoca non viene osservato anche solo per il fatto che la questione sottoposta a votazione riguarderà un numero molto ampio di modifiche e che i cittadini nei confronti di queste modifiche potrebbero avere un diverso atteggiamento. Come è possibile dare una risposta univoca?

Un altro problema che si palesa è quello della corrispondenza delle modalità proposte non alla lettera della Costituzione ma ai principi democratici. Gli emendamenti rappresentano un insieme di norme o di blocchi di norme non collegate tra di loro. Lo stesso Presidente nel suo messaggio all'Assemblea Federale ha diviso gli emendamenti allora proposti in ben sette blocchi, ma poi si sono aggiunte altre modifiche non collegate a questi blocchi. Allo stesso tempo il Presidente ha chiaramente violato le disposizioni della Legge federale n. 33 del 1998 "Sulle modalità di adozione e di entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione" la quale richiede che in un'unica legge di emendamento alla Costituzione si inseriscano modifiche reciprocamente correlate del testo costituzionale. Così tra l'altro è stato fatto nel 2008 quando due blocchi di emendamenti tra di essi non collegati vennero inseriti in due diversi progetti di emendamento costituzionale<sup>12</sup>.

Ai cittadini si propone di votare a favore o contro l'intero pacchetto di modifiche ma coloro che sostengono alcune modifiche ma non altre saranno privati dalla possibilità di esprimere la propria posizione. Le modalità di propaganda non sono regolamentate dalla legge del 14 marzo 2020 e le modalità di voto approvate dalla Commissione elettorale centrale non regolamentano la propaganda, né il finanziamento di questa propaganda. La Legge sulle garanzie prevede una serie di limitazioni all'uso da parte dei funzionari dei vantaggi della

---

<sup>11</sup> <https://pravo.ru/news/204294/>.

<sup>12</sup> Legge costituzionale di Emendamento della Costituzione delle Federazione di Russia n. 6 del 30.12.2008 "Sulla modifica della durata del mandato del Presidente e della *Duma* di Stato", [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83180/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83180/). Legge costituzionale di Emendamento della Costituzione delle Federazione di Russia n. 7 del 30.12.2008 "Sui poteri di controllo della *Duma* di Stato sul Governo della Federazione di Russia". [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83181/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83181/).

posizione di servizio, tra cui il divieto di svolgere una campagna a favore del referendum da parte degli organi statali: sarebbe stato logico se le stesse regole venissero applicate anche alla votazione panrussa. Gli organi del potere statale che hanno approntato le modifiche alla Costituzione sono ovviamente interessati all'esito positivo del voto e tra l'altro dispongono di grandi risorse pubbliche. Se non si introducono delle limitazioni, tutte queste risorse potrebbero essere utilizzate o sono già utilizzate per una strumentalizzazione propagandistica di massa dell'opinione dei cittadini. Le forze sociali che invece potrebbero essere contrarie al contenuto della Legge di Emendamento in teoria non hanno limitazioni e sarebbero del tutto libere di svolgere la loro propaganda contro gli emendamenti partendo dal principio che è concesso tutto ciò che non è vietato. Ma nei fatti non è così, perché gli organi per la protezione della legalità e gli organi di controllo impediscono lo svolgimento di questa propaganda e queste forze non hanno una tutela legale. Per esempio, il 12 marzo il *Roskomnadzor* (il Servizio di sorveglianza sui *media*) ha bloccato il sito della campagna dove si stavano raccogliendo le firme contro le modifiche costituzionali<sup>13</sup>. Oltre a questo la Legge sulle garanzie e la Legge costituzionale federale sul referendum prevedono la concessione a determinati partiti e gruppi di cittadini di uno spazio televisivo gratuito sui canali statali e ad un gruppo ancora maggiore di soggetti uno spazio a pagamento. Per la votazione panrussa queste norme non valgono e pertanto chi si oppone alle modifiche può essere del tutto privato dell'accesso ai *media* televisivi.

Anche la sorveglianza è limitata. La posizione degli osservatori e il ruolo dell'osservazione elettorale non sono chiare. La Legge sulle garanzie e la Legge sul referendum danno il diritto di nominare gli osservatori del referendum a molti soggetti: partiti politici, associazioni ed anche gruppi di iniziativa e di propaganda. La Legge di Emendamento alla Costituzione ha attribuito il diritto di nominare gli osservatori solo alle camere sociali, federale e regionali. Le modalità di nomina devono essere stabilite dalla stessa camera sociale federale.

Il voto anticipato è stato consentito in una serie di circostanze: oltre ai casi che si riferiscono alle località di difficile accessibilità, è possibile il voto anticipato nelle stesse sedi dei seggi elettorali o territoriali. Il voto anticipato è ammissibile in alcune frazioni dei centri abitati non ben collegate dal trasporto. Nella Legge sulle garanzie vi è una disposizione che prevede lo spoglio separato dei voti di coloro che hanno votato anticipatamente: ciò avviene se il numero di persone che hanno votato anticipatamente supera l'1% degli elettori inseriti nelle liste elettorali e se lo richiedono gli osservatori o membri della commissione di seggio. Lo spoglio separato consente di valutare l'attendibilità degli esiti del voto anticipato: se questi si differenziano notevolmente dal risultato al giorno del voto sarebbe un sintomo di manipolazione. Nell'attuale votazione per l'emendamento una disposizione simile non è prevista e quindi non sarà possibile la verifica del voto anticipato.

---

<sup>13</sup> [www.kommersant.ru/doc/4285418](http://www.kommersant.ru/doc/4285418).

#### 4. Quorum di partecipazione e possibilità di impugnazione dei risultati del voto

Secondo la Legge di Emendamento del 14 marzo, le modifiche alla Costituzione si ritengono approvate se sono votate da più della metà dei partecipanti alla votazione. Si tratta di una disposizione analoga a quella che vige per il referendum, ma non c'è invece la disposizione sul *quorum* di partecipazione. A differenza delle elezioni infatti, per il referendum la legislazione russa ha mantenuto il requisito della partecipazione di almeno il 50% dei cittadini aventi diritto al voto e questo è giusto dal momento che il referendum muta lo *status quo*. La votazione sugli emendamenti non si discosta per sua natura da quella per il referendum, ma non c'è questa regola.

Altro problema: non è possibile impugnare i risultati del voto. Molte norme del codice sulla giustizia amministrativa sono dedicate alle elezioni e al referendum, ma non si applicano alla votazione panrussa. In particolare non è per niente prevista la possibilità di impugnare i risultati del voto nelle singole sedi elettorali. Non si applicano in questa campagna neanche le disposizioni sull'obbligo di esaminare i ricorsi entro 5 giorni ma soltanto le norme generali che consentono di esaminare i ricorsi dopo il voto.

Entrambe le questioni suesposte ci riportano al referendum del 1993 con il quale è stata approvata la Costituzione eltsiniana<sup>14</sup>. In dottrina ci si interroga ancora sulla legittimità della Costituzione russa, rilevando la violazione di leggi a quel tempo in vigore, in particolare la legge sul referendum della RSFSR del 18 ottobre 1990<sup>15</sup>. Infatti, invece del Congresso dei deputati popolari o del *Soviet* supremo così come richiedeva la legge, l'iniziativa sullo svolgimento del referendum era venuta dal Presidente. In secondo luogo, per il quesito sull'adozione della Costituzione avrebbero dovuto votare oltre la metà dei cittadini iscritti nelle liste per la partecipazione al referendum, ma invece il numero dei voti a sostegno della nuova Costituzione ammontò solo al 32,03% degli aventi diritto al voto. Infatti l'editto presidenziale n. 1633 del 15.10.1993 «Sulla votazione di tutto il popolo sul progetto della Costituzione»<sup>16</sup> non menzionava il termine referendum per riferirsi a questa consultazione. Gli organizzatori della votazione di tutto il popolo spinsero per escludere l'applicazione della scomoda legge sul referendum, ma pur modificando i termini non si può nascondere la sostanza delle questioni. Anche se quello che è accaduto il 12 dicembre del 1993 è stato chiamato votazione di tutto il popolo, in realtà si sarebbero dovuti applicare i requisiti della legge sul referendum. Oltre ai requisiti

---

<sup>14</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.

<sup>15</sup> A. Evdokimov, *Konstitucija Rossii nezakonna. Razvenčajem populjarnyj mif* [La Costituzione della Russia è illegittima. Sfatiamo un mito popolare], [https://zakon.ru/blog/2019/10/24/konstitucija\\_rossii\\_nezakonna\\_razvenchivaem\\_populyarnyj\\_mif#comment\\_537528](https://zakon.ru/blog/2019/10/24/konstitucija_rossii_nezakonna_razvenchivaem_populyarnyj_mif#comment_537528).

<sup>16</sup> Editto del Presidente della Federazione di Russia n. 1633 “Sulla votazione di tutto il popolo sul progetto di Costituzione della Federazione di Russia”, 15.10.1993. [www.kremlin.ru/acts/bank/4597](http://www.kremlin.ru/acts/bank/4597).



citati, la Legge sul referendum disciplinava una procedura di impugnazione dei risultati del voto: i risultati del referendum si potevano dichiarare invalidi per violazioni che si fossero manifestate durante lo svolgimento del referendum o al momento dello spoglio delle schede e che influissero sui risultati del voto. Qualora si fossero manifestate queste violazioni i risultati del referendum potevano essere impugnati presso la Corte Suprema entro un mese (art. 35 della legge)<sup>17</sup>. Dalle informazioni che si hanno, risulta che i risultati del voto non furono impugnati davanti alla Corte Suprema, quindi indipendentemente dal fatto che nello svolgimento del voto si siano commesse delle violazioni, l'efficacia giuridica della Costituzione adottata non dovrebbe essere posta in dubbio. Insomma, il risultato del voto fu confermato dal rifiuto dalla sua impugnazione.

In difesa della Costituzione vigente si deve però aggiungere che, benché ultimamente spesso si sente dire che la Costituzione eltsiniana è stata scritta quasi in ginocchio nella notte prima del referendum da “consulenti americani”, i dibattiti sul testo si sono protratti da marzo ad ottobre del 1993 e sono conservati in verbali raccolti in ben 20 tomi conservati sia alla biblioteca nazionale Lenin di Mosca che nelle biblioteche delle più importanti facoltà di giurisprudenza della Russia.

## 5. Conclusioni

Le modalità in cui si è proceduto a questa riforma presentano contraddizioni sia politiche che giuridiche. Benché ufficialmente non si tratti dell'adozione di una nuova Costituzione (secondo Putin, il potenziale della Costituzione vigente non è stato ancora esaurito<sup>18</sup>), le modifiche al sistema politico-istituzionale sono a tal punto evidenti che molti soggetti (opposizione non sistemica, giuristi indipendenti) hanno apertamente affermato che si tratta *de facto* di una nuova Costituzione<sup>19</sup>.

Un grande numero di modifiche, relative a differenti capitoli della Costituzione, sono state inserite in un unico progetto di legge. Ai sensi della Costituzione vigente i capitoli 1 (Basi dell'ordinamento costituzionale), 2 (Diritti e libertà dell'uomo e del cittadino) e 9 (Emendamenti e revisione costituzionale) possono essere emendati solo con l'adozione di una nuova Costituzione. Il potere ha deciso di aggirare questa regola includendo una serie di modifiche fondamentali nel capitolo 3 (struttura della Federazione) benché per loro natura e lettera appartenessero ai capitoli 1 e 2.

---

<sup>17</sup> Legge della RSFSR del 16.10.1990 n. 241-1 “Sul referendum della RSFSR”, [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7595/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7595/).

<sup>18</sup> Messaggio del Presidente all'Assemblea federale, <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.

<sup>19</sup> *Ne dopustit' konstitutionnyj krizis i antikonstitutionnyj perevorot. Obraščenie učenyh, pisatelej i žurnalistov k graždanam Rossii* [Impedire la crisi costituzionali e il golpe anti-costituzionale. Appello di studiosi, scrittori e giornalisti ai cittadini della Russia], 15.03.2020. <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/>.

Nonostante l'elevato numero e la varietà delle modifiche, gli elettori saranno chiamati a pronunciarsi a favore o contro l'intero pacchetto, come pure è stato per il parlamento, e dunque l'approvazione di emendamenti riguardanti l'assistenza sociale o l'ideologia della grande potenza indicherà automaticamente l'approvazione di modifiche non democratiche nel sistema politico.

Nessuna delle procedure previste dalla Costituzione (né l'adozione di una nuova Costituzione, che si può verificare quando si avanzano proposte di emendamento ai capitoli 1, 2, e 9, né l'introduzione di emendamenti ai capitoli da 3 a 8) prevede una «votazione di tutto il popolo» (si tratta di un termine non esistente finora nella legislazione) come requisito per l'entrata in vigore delle modifiche adottate. La procedura di organizzazione della votazione panrusa è molto meno trasparente delle procedure per le elezioni o il referendum. In tal modo, questa iniziativa populista appare come la dimostrazione dell'assoluta prevalenza degli interessi politici del Cremlino rispetto alla Legge scritta. Considerando la gravità del problema, si crea una sorta di precedente dal momento che in passato, pur considerando la legge in maniera strumentale il potere almeno cercava di mantenere una apparenza di rispetto della legislazione.

Finora i russi si sono espressi in maniera ambivalente nei confronti della riforma. Le ricerche condotte in maniera indipendente dal centro *Levada* mostrano che il 47% dei russi ritengono che gli emendamenti sono stati adottati per consentire a Putin di avere più influenza e di restare al potere oltre il 2024; il 44% ritengono che consentiranno allo Stato un migliore funzionamento negli interessi del popolo<sup>20</sup>. Nel febbraio del 2020 il 25% degli intervistati affermava che avrebbe votato a favore, il 10% contro, il 23% che non intendeva votare e il 37% che avrebbe votato ma senza indicare come<sup>21</sup>.

Si discute molto della fretta con cui gli emendamenti sono stati adottati e del regime di “operazione speciale” che non solo non si addice alla serietà di una riforma costituzionale ma che inoltre mina in maniera significativa la sua funzione legittima e compromette sia la riforma stessa che la Costituzione. I cittadini hanno perso gradualmente fiducia in quest'ultima negli ultimi anni: il 30% dei russi ritiene che la Costituzione non rivesta alcun ruolo importante nel paese (contro il 17% del 2015). La quota di intervistati che ritiene che la Costituzione tuteli i diritti e le libertà dei cittadini è scesa dal 48% al 27% nel periodo 2015-2020.

---

<sup>20</sup> E. Muchametšina, A. Kornja, *Počti polovina rossijan uverenij čto Konstitucija menjaetsja radi sochranenija Putina u vlasti* [Quasi la metà dei russi ritiene che la Costituzione si modifichi per mantenere Putin al potere], in *Vedomosti*, 30.01.2020, [www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/30/821904-popravki-konstitutsiyu](http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/30/821904-popravki-konstitutsiyu).

<sup>21</sup> *Konstitucija i vsenarodnoe golosovanie* [La Costituzione e la votazione panrusa], 28.02.2020, [www.levada.ru/2020/02/28/konstitutsiya-i-vsenarodnoe-golosovanie](http://www.levada.ru/2020/02/28/konstitutsiya-i-vsenarodnoe-golosovanie).