



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

2 • 1 •

2020



ISSN: 2612-6672

DIRETTORE RESPONSABILE/EDITOR IN CHIEF

Angela Di Gregorio (Università degli Studi di Milano)

VICE DIRETTORI/DEPUTY EDITORS

Cristiana Fiamingo (Università degli Studi di Milano), Elisa Giunchi (Università degli Studi di Milano), Marzia Anna Linda Rosti (Università degli Studi di Milano)

COMITATO SCIENTIFICO/SCIENTIFIC BOARD

Suren Avakian (Lomonosov Moscow State University), Marie-Elisabeth Baudoin (Université Clermont Auvergne), Martin Belov (Sofia University “St. Kliment Ohridski”), Fabio Bettanin (Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”), Armin von Bogdandy (Goethe Universität Frankfurt am Main), Tanja Cerruti (Università degli Studi di Torino), Leïla Choukroune (University of Portsmouth), Maria Cristina Ercolessi (Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”), Marco Cuzzi (Università degli Studi di Milano), Roberto Escobar (Università degli Studi di Milano), David Fonseca (Université d’Évry-Val-d’Essonne / Université Paris-Saclay), Mario Ganino (Università degli Studi di Milano), Tania Groppi (Università degli Studi di Siena), Carlos Miguel Herrera (Université de Cergy-Pontoise), Reinhart Köbler (University of the Free State – University of Freiburg), Anatoly Kovler (Higher School of Economics – National Research University Moscow), Mario G. Losano (Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”), Goran Marković (University of East Sarajevo), Mykhailo Minakov (Kennan Institute – Wilson Center), Maurizio Oliviero (Università degli Studi di Perugia), Ilan Pappé (University of Exeter), Lucio Pegoraro (Alma Mater Studiorum Università di Bologna), Hugues Rabault (Université d’Évry-Val-d’Essonne / Université Paris-Saclay), Sabrina Ragone (Alma Mater Studiorum Università di Bologna), Angelo Rinella (Università di Roma LUMSA), Elena Simina Tanasescu (Universitatea din București), Guillaume Tusseau (Sciences Po – École de droit), Tat’jana Andreevna Vasil’eva (Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences)

COMITATO DI DIREZIONE/EDITORIAL BOARD

Arianna Angeli (Università degli Studi di Milano), Benedetta Calandra (Università di Bergamo), Roberto Cammarata (Università degli Studi di Milano), Alessandro Cenerelli (Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”), Angela Di Gregorio (Università degli Studi di Milano), Simone Dossi (Università degli Studi di Milano), Cristiana Fiamingo (Università degli Studi di Milano), Caterina Filippini (Università degli Studi di Milano), Claudio Foliti (Università di Roma la Sapienza), Monika Forejtová (University of West Bohemia in Pilsen), Elisa Giunchi (Università degli Studi di Milano), Valerio Giannattasio (Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”), Alessandro Guida (Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”), Raffaele Nocera (Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”), Raphael Paour (Université Paris Nanterre), Rosita di Peri (Università degli Studi di Torino), Daniela Pioppi (Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”), Marzia Anna Linda Rosti (Università degli Studi di Milano), Daniela Vignati (Università degli Studi di Milano)

CAPOREDATTORE/CHIEF OF EDITORIAL STAFF

Laura Alessandra Nocera (Università degli Studi di Milano)

COMITATO DI REDAZIONE/EDITORIAL STAFF

Arianna Angeli (Università degli Studi di Milano), Giovanni Cavaggion (Università degli Studi di Milano), Matteo D’Avanzo (Università degli Studi di Milano), Carlo Erba (Università degli Studi di Milano), Shawn Guidi (Università degli Studi di Milano), Christian Javier Mosquera Arías (Università degli Studi di Milano), Veronika Nikitina (Lomonosov Moscow State University), Laura Alessandra Nocera (Università degli studi di Milano), Valentina Paleari (Università degli Studi di Milano), Cristiana Peconi (Università degli Studi di Milano), Sara Zanotta (Università degli Studi di Milano)

REVISIONE LINGUISTICA/LANGUAGE EDITING

Martina Marinoni (Università degli Studi di Milano)

SAGGI

- C. FILIPPINI**, *La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» negli ordinamenti della Federazione di Russia e dell'Ucraina in prospettiva comparata* p. 5
- D. GULEL**, *Patterns of Misogyny in Turkey's Contemporary Political Discourse* p. 34
- A. POLI**, *Palabras y plomo: giornalismo e violenza in Messico tra la guerra sucia e il nuovo millennio* p. 58
- M. RIBUL**, *Il caso peruviano delle sterilizzazioni: la politicizzazione del corpo femminile tra autoritarismo e democrazia* p. 83
- V. FUSARI**, *Le incognite demografiche del Corno d'Africa* p. 110

SEZIONE SPECIALE: LA RIFORMA COSTITUZIONALE RUSSA DEL 2020

- G. LAMI**, *Le parole chiave della Russia contemporanea tra (poca) innovazione e molta tradizione: identità, sovranità e unità* p. 132
- A. DI GREGORIO**, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020* p. 139
- M. GANINO**, *Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti?* p. 177
- I. GALIMOVA**, *La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia* p. 198
- V. NIKITINA**, *La riforma costituzionale del 2020: particolarità della procedura e votazione panrussa* p. 218
- G. CODEVILLA**, *La laicità dello Stato nella revisione costituzionale della Federazione di Russia* p. 229
- A. VITALE**, *Equilibri dei poteri, "stabilità interna" e immagine internazionale della Russia* p. 247

SEZIONE SPECIALE - OSSERVATORIO COVID: IL MONDO E LA LOTTA ALLA PANDEMIA

- T. ISENBURG**, *Brasile: territorio ed epidemia. Annotazioni* p. 260
- L.A. NOCERA**, *L'emergenza COVID-19 in Brasile e l'atteggiamento negazionista di Bolsonaro* p. 267
- C.J. MOSQUERA ARIAS**, *Ecuador. La gestione dell'emergenza sanitaria in un contesto di estrema disuguaglianza* p. 281
- S. ZANOTTA**, *La trasformazione del movimento di protesta algerino di fronte al COVID-19. Dalle manifestazioni per le strade all'Hirak "a porte chiuse"* p. 292
- A. HAIDAR**, *Coronavirus in Iran: la gestione della crisi al tempo delle sanzioni statunitensi* p. 300
- M. D'AVANZO**, *La crisi politica e la difficile gestione delle misure contro il COVID-19: il caso di Israele* p. 307
- C. PREINER**, *La risposta istituzionale del governo Orbán alla pandemia da Coronavirus: dai poteri eccezionali alla revoca dello stato di pericolo* p. 314

RECENSIONI

- K.F. HANSEN**, *Achille Mbembe, Brutalisme, Paris, La Découverte, 2020, 240 pp.* p. 329

HANNO PUBBLICATO NEL PRESENTE NUMERO:

GIOVANNI CODEVILLA (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE), MATTEO D'AVANZO (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), ANGELA DI GREGORIO (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), CATERINA FILIPPINI (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), VALENTINA FUSARI (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA), ILMIRA GALIMOVA (UNIVERSITÀ DI ROMA LA SAPIENZA), MARIO GANINO (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), DEVRAN GULEL (UNIVERSITY OF PORTSMOUTH), ANDREA HAIDAR (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), KETIL FRED HANSEN (UNIVERSITÄT DE STAVEGER), TERESA ISENBURG (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), GIULIA LAMI (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), CHRISTIAN JAVIER MOSQUERA ARIÁS (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), VERONIKA NIKITINA (LOMONOSOV MOSCOW STATE UNIVERSITY), LAURA ALESSANDRA NOCERA (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), ANNA POLI (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO), CRISTIANO PREINER (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "L'ORIENTALE"), MARTA RIBUL (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO), ALESSANDRO VITALE (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), SARA ZANOTTA (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO)

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SAGGI



SAGGI

C. Filippini, *La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» negli ordinamenti della Federazione di Russia e dell'Ucraina in prospettiva comparata*

D. Gulel, *Patterns of Misogyny in Turkey's Contemporary Political Discourse*

A. Poli, *Palabras y plomo: giornalismo e violenza in Messico tra la guerra sucia e il nuovo millennio*

M. Ribul, *Il caso peruviano delle sterilizzazioni: la politicizzazione del corpo femminile tra autoritarismo e democrazia*

V. Fusari, *Le incognite demografiche del Corno d'Africa*

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» negli ordinamenti della Federazione di Russia e dell'Ucraina in prospettiva comparata

C. Filippini

ISSN: 2612-6672

La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» negli ordinamenti della Federazione di Russia e dell’Ucraina in prospettiva comparata

*Caterina Filippini**

Abstract

The words “national minorities” have not always been part of Russian and Ukrainian Constitutions. Starting from this assumption, this essay aims to verify - from a diachronic and synchronic comparative perspective - whether the introduction of those words in different historical phases led to a significant dissimilarity in the way the two countries developed their respective legal regulation on national minorities, or if, in spite of that, they still elaborated a similar one.

Keywords: Russian Federation – Ukraine – Constitution - national minorities – national cultural autonomy – national district.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L’introduzione di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1918 e della RSSU del 1919. 3. La tutela delle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1925 e della RSFSU del 1929 e l’introduzione negli anni ’20 della categoria delle «unità amministrative nazionali». 4. Le Costituzioni della RSFSR del 1937 e della RSSU del 1937 e l’abolizione delle «unità amministrative nazionali» nella seconda metà degli anni ’30. 5. La reintroduzione del diritto di istituire «unità amministrative nazionali» e al «libero sviluppo culturale nazionale» nell’ordinamento giuridico dell’URSS durante la *perestrojka*. 6. Il reinserimento di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle fonti costituzionali della Russia. 7. «Minoranze nazionali» e «autonomie culturali nazionali» in Russia. 8. La riproposizione delle «unità amministrative territoriali nazionali» in Russia. 9. «Minoranze nazionali» e diritto all’«autonomia culturale nazionale» nell’evoluzione dell’ordinamento giuridico dell’Ucraina. 10. Brevi conclusioni.

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

1. Premessa

Con il presente studio si intende verificare se alla reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» nella Costituzione della Federazione di Russia del 1993 e nella Costituzione dell'Ucraina del 1996 corrisponde la reviviscenza di istituti per la tutela delle stesse previsti nei loro precedenti ordinamenti.

Di conseguenza si tratta di svolgere una comparazione in linea diacronica, tenendo innanzitutto in considerazione che i territori della Russia e la quasi totalità dei territori dell'Ucraina attuale hanno fatto parte dell'Impero russo che si è formato nel corso di un continuo processo di espansione territoriale dando luogo ad uno Stato multi-etnico.

Allorché venivano incorporati dei nuovi territori, il centro in alcuni casi si limitava a rispettare gli antichi privilegi e i diritti dei ceti delle popolazioni che, ivi insediate, si distinguevano etnicamente da quella dei grandi russi. In altri casi, invece, si spingeva a riconoscere delle forme più ampie di autonomia delle stesse, soprattutto nelle regioni di frontiera affinché ne garantissero la difesa.

Le autonomie dei territori alla periferia dell'Impero venivano di volta in volta disciplinate *ad hoc* mediante trattati, accordi, carte ottriate, manifesti imperiali mentre nel 1822, sulla base di un progetto di Speranskij, veniva altresì approvato lo statuto sulla “Amministrazione degli allogeni”. Con questo per la prima volta si riconosceva giuridicamente la categoria degli *inorodcy* (allogeni) allo scopo di: «portare al livello dei Russi sedentari le etnie dell'Impero considerate arretrate»¹. Agli allogeni – suddivisi a loro volta in: a) i cacciatori e pescatori dell'estremo Nord, b) nomadi e c) sedentari – veniva garantita un'autonomia locale fondata su clan e tribù, potendosi distinguere al livello più basso «le amministrazioni di clan», a quello intermedio «le autorità allogene» e a quello più alto «i consigli della steppa»².

In questo modo nell'Impero russo – nonostante il mancato completamento della riforma sugli allogeni e la successiva revoca in periodi diversi di tutte le autonomie concesse alla periferia dell'Impero (ad esclusione di quella della Finlandia)³ – venivano poste le basi per l'introduzione di un trattamento differenziato degli «allogeni» rispetto a quello delle altre popolazioni che per composizione etnica si distinguevano dai grandi russi.

Oltre a ciò, all'inizio del XX secolo sullo sfondo di un importante dibattito teorico sul concetto di autonomia⁴, una parte dei giuristi russi di scuola

¹ A. Kappeler, *La Russia: storia di un impero multi-etnico*, in A. Ferrari (a cura di), Edizioni Lavoro, Roma, 2006, p. 153.

² A. Kappeler, *La Russia: storia di un impero multi-etnico*, cit., pp. 153-154.

³ L'autonomia della Finlandia, pur non venendo revocata al pari delle altre, venne tuttavia sempre maggiormente circoscritta sino a imporsi la legge marziale allo scoppio della Prima Guerra Mondiale.

⁴ Cfr. B. Bowring, *From Empire to Multilateral Player: The Deep Roots of Autonomy in Russia*, in T. H. Malloy, F. Palermo (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial*

liberale, il partito dei cadetti, i socialisti rivoluzionari e il *Bund*⁵ – influenzati dalla circolazione delle idee di Karl Renner e Otto Bauer⁶ – avevano cominciato a sostenere l'introduzione in Russia di forme di autonomia non territoriali.

Tale orientamento venne accolto dalla *Rada* suprema dell'Ucraina istituita a Kiev il 4 (17) marzo 1917⁷. Quest'ultima infatti – dopo aver proclamato che avrebbe garantito la realizzazione del principio dell'autonomia nazionale basata sul principio personale⁸ – adottò una corrispondente legge “Sull'autonomia personale nazionale” del 9 (22) gennaio 1918⁹. In tale legge si definiva l'autonomia personale nazionale come il diritto di «Ciascuna nazione che abita

Autonomy, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 144-146; C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 68-74.

⁵ Cfr.: S. Barbieri, *Nacional'no-kul'turnye avtonomii kak instrument upravlenija mežetničeskimi otnošenijami: istoričeskij obzor* [Le autonomie nazionali culturali quale strumento di gestione delle relazioni tra le etnie: rassegna storica], in *Social'nye javlenija*, No. 1, 2013, pp. 12-13, https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalno-kulturnye-avtonomii-kak-instrument-upravlenie-mnogonatsionalnymi-soobschestvami-istoričeskij-obzor_Y_Peled, *The Concept of National-Cultural Autonomy: The First One Hundred Years: The Bund 100*, in J. L. Jakobs (ed.), *Jewish Politics in Eastern Europe*, New York University Press, New York, 2001, pp. 255-270.

⁶ Sulla circolazione dell'idea di autonomia personale nazionale nell'ex Impero zarista, cfr. V.E. Kozljakov, *Nacional'no-personal'nyj avtonomizm: istoriografija issledovanija* [L'autonomia nazionale-personale: una ricerca storiografica], in *Trudy BGTU, Serija 6: Istorija, Filosofija*, No. 5, 2012, <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalno-personal'nyj-avtonomizm-istoriografija-issledovanija>; D. J. Smith, *Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, No. 1, 2013, pp. 27-30, <http://eprints.gla.ac.uk/83150/1/83150.pdf>.

⁷ Grazie all'iniziativa delle organizzazioni sociali, culturali e professionali ucraine la *Rada* suprema venne istituita il 4 (17) marzo 1917 subito dopo la rivoluzione di Pietrogrado del 23 febbraio (8 marzo) 1917 in veste di organo rappresentativo mentre l'8 (21) aprile 1917 assunse la funzione di organo legislativo supremo dell'Ucraina.

⁸ La *Rada* suprema nella sua terza *Universal* (decreto) del 7 (20) novembre 1917 infatti proclamava: «Noi popolo ucraino – che oggi abbiamo vinto dopo aver lottato per molti anni per la propria libertà nazionale – difendiamo con fermezza i liberi movimenti nazionali di tutte le nazionalità che risiedono nell'Ucraina e dichiariamo di assicurare al popolo dei grandi russi, al popolo ebreo, al popolo polacco e agli altri popoli in Ucraina l'autonomia personale nazionale» nonché «incarichiamo il nostro Segretariato generale per gli Affari nazionali di sottoporci, entro il tempo più breve possibile, dei progetti di legge allo scopo di garantirla».

⁹ Il testo della legge in lingua ucraina è inserito come documento n. 31 nel volume M.I. Pančuk, *Nacional'ni vidnosyny v Ukraini XX vek* [Le relazioni tra le nazioni nell'Ucraina nel XX sec.], Kyiv Naukova Dumka, Kiev, 1994 pp. 71-73, <http://history.org.ua/LiberUA/5-12-004308-9/5-12-004308-9.pdf>. Nel medesimo giorno in cui venne adottata la legge “Sull'autonomia personale nazionale” venne inoltre approvata la quarta *Universal* nella quale venne ribadito che: «La *Rada* centrale dell'Ucraina riafferma tutte le libertà democratiche che sono state proclamate dalla terza *Universal* e, in particolare, dichiara che nella Repubblica popolare dell'Ucraina tutte le nazioni potranno godere del diritto all'autonomia personale nazionale riconosciuta in capo ad esse dalla legge del 9 gennaio». Le disposizioni della legge “Sull'autonomia personale nazionale” vennero inoltre successivamente inserite nel cap. VII della Costituzione della Repubblica popolare ucraina che, pur essendo stata approvata nel corso dell'ultima riunione della *Rada* centrale del 29 aprile 1918, non venne però successivamente promulgata a causa dei successivi rovesciamenti di potere. Per il testo della Costituzione della Repubblica popolare ucraina del 29 aprile 1918, si rinvia a www.ukrcenter.com/Література/18995/Історичні-Документи.

l'Ucraina di auto-organizzare la propria vita nazionale attraverso gli organi di un'unione nazionale». Oltre a ciò, nella stessa si precisava che le unioni personali nazionali, formate da cittadini della Repubblica popolare ucraina che dichiaravano di appartenere ad una determinata nazione e che risultavano iscritti in un apposito registro, potevano: a) estendere la propria giurisdizione nei confronti di tutti i rispettivi membri «indipendentemente dal luogo della Repubblica popolare dell'Ucraina in cui si trovavano», b) rappresentare la nazione di cui erano espressione dinanzi agli organi statali e c) essere finanziate, oltre che sulla base di contributi volontari, anche dallo Stato¹⁰. Tuttavia solo i popoli russo, ebreo e polacco avrebbero potuto esercitare automaticamente il diritto all'autonomia personale nazionale, in quanto il suo esercizio da parte delle «altre nazioni» veniva subordinato all'esito positivo di una richiesta inoltrata alle autorità centrali e sottoscritta da almeno 10.000 cittadini¹¹.

A seguito della presa del potere da parte dall'Atamano Skoropadski nel luglio del 1918, l'efficacia della Legge «Sull'autonomia personale nazionale» venne però immediatamente fatta cessare. Il governo del Direttorio, che il 10 dicembre 1918 aveva a sua volta sovvertito il regime dell'Atamano, ne proclamò la reviviscenza, ma pure in questo caso la sua vita fu breve a causa del rovesciamento di tale governo da parte dei bolscevichi che erano sostanzialmente contrari all'introduzione di forme di autonomia culturale nazionale non territoriale basate sul principio personale¹².

2. L'introduzione di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1918 e della RSSU del 1919

I bolscevichi si rifiutarono di accogliere il principio dell'autonomia culturale nazionale¹³, ma nei loro primi atti ufficiali impiegarono subito i termini «minoranze nazionali»¹⁴.

¹⁰ In merito al contenuto della legge «Sull'autonomia personale nazionale» del 1918, cfr. G. Liber, *Ukrainian Nationalism and the 1918 law on national-personal autonomy*, in *Nationalities Papers*, 1987, Vol. 1, pp. 22-42; D. Mycshko, *Der ukrainischen Staat und seine nationale Minderheiten 1917-1920*, in *Jahrbuch des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa*, Vol. 25, 2017, [www.academia.edu/36689670/ Der_ukrainische_Staat_und_seine_nationalen_Minderheiten_1917_1920](http://www.academia.edu/36689670/Der_ukrainische_Staat_und_seine_nationalen_Minderheiten_1917_1920).

¹¹ Tra le «altre nazioni» quelle dei russi bianchi, dei cechi, dei moldavi, dei tedeschi, dei tatarci, dei greci e dei bulgari si sarebbero potute rivolgere alla Corte generale dell'Ucraina (che doveva fornire una risposta entro sei mesi) mentre le restanti «altre nazioni» erano obbligate a sottoporre una corrispondente richiesta alla Rada centrale dell'Ucraina, dovendo così attendere tempi di risposta più lunghi.

¹² B. Bowring, *Burial and Resurrection: Karl Renner's controversial influence on the "national question" in Russia*, in E. Nimni (ed.) *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, Routledge, London and New York, 2005, pp. 191-195.

¹³ Di conseguenza nel 1922 i bolscevichi decisero di abolire anche tutte le autonomie culturali nazionali che erano state introdotte nella Repubblica dell'Estremo Oriente con la Costituzione da questa approvata nel 1921. In merito alla breve esperienza relativa alla formazione di autonomie culturali nazionali nella Repubblica dell'Estremo Oriente, cfr.: S. Barbieri, *Nacional'no-kul'turnye*

In seguito alla rivoluzione d'ottobre, nella "Dichiarazione dei diritti dei popoli della Russia del 2 (15) novembre 1917", da un lato venne infatti sancito «il diritto dei popoli della Russia alla libera autodeterminazione, fino alla separazione e alla costituzione di uno Stato indipendente» e, dall'altro: «il libero sviluppo delle minoranze nazionali e dei gruppi etnografici che abitano sul territorio della Russia».

Tali punti della Dichiarazione prefiguravano «due diversi tipi di relazione a base etnica che verranno chiamati entrambi "federalismi", relativi rispettivamente alla configurazione dell'URSS e della RSFSR»¹⁵, ma che solo nominalmente si configuravano come ordinamenti federali in quanto la forma di Stato socialista, basata sui principi dell'unità del potere statale, della doppia dipendenza e del centralismo democratico e il ruolo del partito unico annullavano ogni spinta alla decentralizzazione¹⁶.

Nell'ambito della prima Costituzione della Repubblica socialista federativa sovietica della Russia (RSFSR) del 10 luglio 1918¹⁷, le parole «minoranze

avtonomii kak instrument upravlenija mežetničeskimi otnošenijami: istoričeskij obzor, cit., pp. 14-16; S.B. Radneva, *Avtonomii naciola'nych menšinstv Dal'nevostočnoj Respubliki (1920-1922-e gody)* [Le autonomie delle minoranze nazionali nella Repubblica dell'Estremo Oriente degli anni 1920-22], in *Vestnik Čeljabinskogo Universiteta. Serija Istorija*, No. 32, 2009, pp. 71-75, <https://cyberleninka.ru/article/n/avtonomii-natsionalnyh-menshinstv-dalnevostochnoy-respubliki-1920-1922-e-gody>; O.V. Zalesskaja, *Koncepcija Kul'turno-nacional'noj Avtonomij v Dal'nevostočnoj Respublike* [La concezione di autonomia nazional-culturale nella Repubblica dell'Estremo Oriente], in *Rossija i ATR*, No. 5, 2009, pp. 132-140, <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsija-kulturno-natsionalnoy-avtonomii-v-dalnevostochnoy-respublike>. Ancora più importante è stata però l'esperienza dell'Estonia che nel 1925 adottò una legge "Sull'autonomia culturale nazionale" che non venne sostanzialmente più applicata successivamente alla conclusione del Patto Ribbentrop-Molotov. In merito a tale legge, cfr. J. Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy*, in *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 15 No. 3, 1994, p. 307.

¹⁴ V.S. Malachov, A.G. Osipov, *Kategorija «etničeskoe menšinstvo» v rossijskom publičnom i zakonodatel'nom diskursach* [La categoria di «minoranza etnica» nel discorso pubblico e legislativo], in *Mir Rossii – Universe of Russia*, No. 3, 2008, p. 73, <https://mirros.hse.ru/article/view/5143/5504>. V. Malakhov e A. Osipov ricordano inoltre che: «Soon after the Bolsheviks came to power in 1917, the term 'national minorities', as it referred to all non-Russian people in the country, became official. As the country evolved into a composition of 'national' union and autonomous republics as well as autonomous provinces and districts, the term acquired a more narrow interpretation. It was applied then to 'non-titular' groups living outside 'their own' territorial entities», in V. Malakhov, A. Osipov, *The Category of Minorities in the Russian Federation: A Reflection on Uses and Misuses*, in S. Spiliopoulou (ed.), *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic sea*, Årland Island Peace Institut, Mariehamn, 2006 pp. 509, <https://iphras.ru/uplfile/histpol/biblio/Russia495-542%5B1%5D.pdf>.

¹⁵ M. Ganino, *I casi dell'URSS e della Russia*, in S. Bartole (a cura di), *La volontà degli Stati membri e delle Regioni nel federalismo*, La Rosa, Torino, 1996, p. 38.

¹⁶ Mi si permetta di rinviare ancora a C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia*, cit., pp. 124-125.

¹⁷ I testi in lingua originale delle Costituzioni delle RSFSR e dell'URSS con tutti gli emendamenti sono reperibili nel sito <https://constitution.garant.ru>. I testi in italiano della Costituzione della RSFSR del 1918 e di tutte le Costituzioni dell'URSS sono raccolti in P. Biscaretti di Ruffia, G.

nazionali» vennero tuttavia unicamente inserite nell'art. 22 in cui si proclamava che qualsiasi tipo di oppressione delle stesse e limitazione della loro uguaglianza giuridica sarebbe stato incompatibile con le leggi fondamentali¹⁸.

Al tempo stesso la prima Costituzione sovietica della Russia, in attuazione del principio dispositivo da essa stessa previsto, stabiliva che i «*soviet* delle regioni che si distinguevano per usanze particolari e per composizione nazionale» avrebbero avuto «il diritto di associarsi in Unioni regionali autonome»¹⁹ che potevano «entrare nella RSFSR secondo i principi della Federazione».

Come la Costituzione della RSFSR del 1918, anche la prima Costituzione della Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina (RSSU) – successivamente adottata il 10 marzo 1919²⁰ – impiegava i termini «minoranze nazionali» nell'art. 32 in cui parimenti dichiarava l'incompatibilità con le leggi fondamentali di qualsiasi tipo di oppressione delle minoranze nazionali²¹.

A differenza di quella della RSFSR del 1918, la Costituzione della RSSU del 1919 non prefigurava invece l'introduzione di una Federazione sulla base del principio dispositivo, ma il 12 ottobre 1924 – in piena conformità con quanto deciso dagli organi del potere statale dell'intanto istituita Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche²² – sancì l'incorporazione nella RSSU della Repubblica socialista sovietica autonoma di Moldova (RSSAM)²³.

Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, Milano, 1980. Per gli emendamenti introdotti nell'ultima Costituzione dell'URSS e relativo commento: M. Ganino, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica. La legge di revisione del 1 dicembre 1988*, Giappichelli, Torino, 1989; M. Ganino, *Il presidente dell'URSS. Aggiornamento a La riforma costituzionale in Unione Sovietica*, Giappichelli, Torino, 1991.

¹⁸ Art. 22 Cost. RSFSR 1918: «La RSFSR, riconoscendo uguali diritti ai cittadini indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara incompatibile con le leggi fondamentali della Repubblica la costituzione o l'ammissione di privilegi o di preferenze di qualsiasi genere attribuiti in base alla razza o alla nazionalità, come pure qualunque oppressione di minoranze nazionali o la limitazione della loro uguaglianza giuridica».

¹⁹ Art. 11 Cost. RSFSR 1918.

²⁰ Cost. RSSU del 10 marzo 1919, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19>.

²¹ Art. 34 Cost. RSSU 1919: «La RSSU, riconoscendo uguali diritti ai lavoratori, indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara incompatibile con le leggi fondamentali della Repubblica la costituzione o l'ammissione di privilegi o di preferenze di qualsiasi genere attribuiti in base alla razza o alla nazionalità, come pure qualunque oppressione di minoranze nazionali o la limitazione della loro uguaglianza giuridica». A proposito di tale articolo si può osservare che esso – a differenza del corrispondente contenuto nell'art. 22 Costituzione della RSFSR del 1918 – riconosceva uguali diritti non in capo ai “cittadini”, bensì ancora solo ai “lavoratori”.

²² L'URSS venne infatti formata già il 30 dicembre 1922 dalla Repubblica socialista federativa sovietica dell'Ucraina, dalla Repubblica socialista federativa sovietica della Russia, dalla Repubblica socialista sovietica della Bielorussia e dalla Repubblica socialista federativa sovietica transcaucasica (Armenia, Azerbaijan e Georgia).

²³ La formazione della RSSA di Moldova venne preceduta nel marzo dello stesso anno (1924) dalla creazione per breve tempo della Regione sovietica socialista autonoma di Moldova.

3. La tutela delle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1925 e della RSSU del 1929 e l'introduzione negli anni '20 della categoria delle «unità amministrative nazionali»

Le seconde Costituzioni sovietiche della Russia e dell'Ucraina – successive all'adozione della prima Costituzione dell'URSS del 31 gennaio 1924 – presentavano, pur con qualche novità, alcuni importanti elementi di continuità con le prime.

La Costituzione della RSFSR dell'11 maggio 1925, nell'ambito dell'art. 13, da un lato continuava infatti a impiegare i termini «minoranze nazionali» allorché proclamava l'incompatibilità con le leggi fondamentali di qualsiasi tipo di oppressione delle stesse²⁴, mentre, dall'altro, prevedeva ancora l'applicazione del principio dispositivo per la creazione delle formazioni autonome. Rispetto a quanto previsto dalla precedente Costituzione della RSFSR, questo veniva tuttavia espresso in maniera parzialmente differente in quanto si stabiliva che: «la RSFSR riconosce il diritto delle singole nazionalità ad affermarsi, sulla base di una decisione dei loro congressi dei *soviet* e con la ratifica degli organi supremi della RSFSR, come Repubbliche e regioni sovietiche autonome [...]». Proprio con tale formulazione si voleva peraltro sottolineare che le nazioni titolari – che conferivano la propria denominazione ad una corrispondente formazione autonoma della RSFSR – non dovevano essere considerate minoranze nazionali anche se frequentemente non rappresentavano la maggioranza della popolazione della stessa.

Parimenti la Costituzione della RSSU del 15 maggio 1929²⁵ continuava, da un lato, ad impiegare i termini di «minoranze nazionali» nell'ambito dell'art. 19, comma 1, sull'incompatibilità di qualsiasi tipo di oppressione delle stesse con le leggi fondamentali²⁶, mentre, dall'altro, sanciva ancora l'incorporazione nella Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina della Repubblica socialista sovietica di Moldova senza prevedere la creazione di uno Stato federale.

Solo la Costituzione della RSSU del 1929²⁷ giungeva però a “costituzionalizzare” la nuova categoria delle «unità amministrative nazionali»

²⁴ Art. 13, comma 1 Cost. RSFSR 1925: «La RSSU nel riconoscere uguali diritti ai cittadini indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara del tutto incompatibili con le leggi fondamentali della Repubblica qualsiasi tipo di oppressione delle minoranze nazionali o limitazione della loro uguaglianza [...]».

²⁵ Costituzione della RSSU del 15 maggio 1929, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29>.

²⁶ Questa volta il contenuto dell'art. 19, comma 1, Cost. RSSU 1929, nel conformarsi contemporaneamente al dettato dell'URSS risultava – a differenza di quello fissato nell'art. 34 Cost. RSSU 1919 che menzionava i “lavoratori” invece dei “cittadini” – del tutto identico a quello dell'art. 13 Cost. RSFSR 1925. Esso infatti stabiliva che: «La RSSU nel riconoscere uguali diritti ai cittadini indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara del tutto incompatibili con le leggi fondamentali della Repubblica qualsiasi tipo di oppressione delle minoranze nazionali o limitazione della loro uguaglianza [...]».

²⁷ Ulteriori differenze di minore rilievo tra la Costituzione della RSFSR del 1925 e quella della RSSU del 1929 si potevano individuare nel fatto che la prima impiegava i termini di minoranze

avente lo scopo – secondo quanto già “proposto” alla metà degli anni ’20 dal Partito comunista bolscevico di tutta l’Unione – di riflettere le caratteristiche etniche e linguistiche di gruppi stanziati in maniera compatta a livello locale. Essa, pertanto, all’art. 19, comma 2, affermava che: «Al fine di assicurare nel miglior modo gli interessi delle minoranze nazionali che costituiscono la maggioranza compatta delle persone in una o altra località sulla base di un decreto degli organi supremi della Repubblica possono essere formate delle unità amministrative territoriali nazionali garantendo contemporaneamente i diritti delle nazionalità che in queste località si configurano come “minoranze nazionali”». Insomma, la Costituzione dell’Ucraina stabiliva espressamente il principio secondo il quale le unità amministrative nazionali create su base territoriale erano direttamente funzionali alla tutela delle minoranze nazionali. La creazione di tali unità – che venne attuata prevalentemente trasformando i distretti amministrativi e i villaggi in corrispondenti «distretti amministrativi nazionali» e «villaggi nazionali» – ebbe peraltro luogo in maniera consistente non solo in Ucraina, dove era contemplata in Costituzione, ma altresì in Russia in cui invece non era sancita a livello di Legge fondamentale.

4. Le Costituzioni della RSFSR e della RSSU del 1937 e l’abolizione delle «unità amministrative nazionali» nella seconda metà degli anni ’30

La terza Costituzioni sovietiche della RSFSR e della RSSU, adottate in piena conformità con la Costituzione dell’URSS del 5 dicembre 1936, introducevano invece dei cambiamenti piuttosto rilevanti, almeno sotto il profilo formale, rispetto a quelle immediatamente precedenti.

L’inserimento per la prima volta nella Costituzione dell’URSS del 1936 di un capitolo sui diritti e sui doveri dei cittadini dell’Unione Sovietica, che escludeva qualsiasi riferimento alle minoranze nazionali, comportò innanzitutto il mancato reinserimento della disposizione sul divieto di oppressione delle minoranze nazionali nella Costituzione della RSFSR del 21 gennaio 1937.

Oltre a ciò dal momento che la Costituzione dell’URSS del 1936 per la prima volta stabiliva l’elenco completo delle formazioni autonome di tutte le repubbliche federate in quella della RSFSR del 1937 al posto del principio dispositivo relativo alla creazione delle formazioni autonome venne corrispondentemente inserito l’elenco di quelle sino ad allora istituite entro i confini di tale Repubblica federata²⁸.

nazionali anche al comma 2 dell’art. 13, dove affermava ulteriormente che «[...] alle minoranze nazionali a scuola è garantito il diritto di studiare nella lingua madre», mentre la seconda all’art. 13 affermava che «Nell’ambito dell’edificazione culturale la RSSU si pone come proprio compito quello di garantire in tutti i modi lo sviluppo degli indirizzi proletari della cultura nazionale ucraina e della cultura delle minoranze nazionali e combatte in maniera decisa contro i pregiudizi nazionalisti».

²⁸ In vigenza della Costituzione della RSFSR del 1937, tra le formazioni autonome si potevano contare prima 17, poi 15 e, infine, 16 Repubbliche autonome; prima 6 e poi 5 regioni autonome e 10 circondari nazionali, che più tardi vennero ridenominati circondari autonomi.

Dalla Costituzione della RSSU del 30 gennaio 1937²⁹ venne invece eliminato non solo il riferimento alle minoranze nazionali, ma anche il capitolo dedicato alla Moldova in quanto lo *status* di quest'ultima era stato intanto elevato da quello di Repubblica socialista sovietica autonoma della RSSU a quello di Repubblica socialista sovietica dell'URSS, ovverosia a Repubblica federata facente direttamente parte dell'Unione.

Infine, nella Costituzione della RSSU del 1937 non venne più inserita la categoria delle «unità amministrativo-nazionali» anticipando così il decreto del 17 dicembre 1937 “Sull’eliminazione e sulla trasformazione dei distretti nazionali e dei villaggi nazionali” con cui il Comitato centrale del Partito comunista bolscevico di tutta l’Unione – a seguito di un deciso cambio di orientamento coincidente con l’avvio della politica di russificazione – chiedeva alle organizzazioni di partito delle Repubbliche federate e regionali di eliminare o di trasformare nuovamente le «unità amministrative nazionali» in distretti amministrativi e villaggi (non nazionali). A giustificazione di tale inversione di rotta il PCU(b) sosteneva che le unità amministrative nazionali in realtà ostacolavano la realizzazione del principio dell’unità del potere statale e che spesso erano state create dai “nemici del popolo” per perseguire intenti controrivoluzionari.

Il divieto di creare delle «unità amministrative nazionali» e l’assenza di qualsiasi riferimento alle minoranze nazionali avrebbe poi caratterizzato anche i testi delle Costituzioni della RSFSR del 12 aprile 1978 e della RSSU del 20 aprile 1978³⁰ parimenti adottati in piena conformità a quella dell’URSS del 1977³¹.

²⁹ Costituzione della RSSU del 30 gennaio 1937, in https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/001_001/ed19370130.

³⁰ Costituzione della RSSU del 20 aprile 1978, in <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888-09&ed=19780420>.

³¹ Questa peraltro dedicava al diritto di uguaglianza e di non discriminazione molto più spazio rispetto a quella precedente. Essa, infatti, in primo luogo affermava all’art. 34 che: «I cittadini dell’URSS sono uguali davanti alla legge indipendentemente dall’origine, dalla condizione sociale e patrimoniale, dalla razza e dalla nazionalità a cui appartengono, dal sesso, dall’istruzione, dalla lingua, dall’atteggiamento verso la religione, dal genere e dal carattere dell’occupazione, dal luogo di residenza e da altre circostanze. L’uguaglianza giuridica dei cittadini della RSFSR è assicurata in tutti i campi della vita economica, politica, sociale e culturale»; e all’art. 36 che: «I cittadini della RSFSR di razze e nazionalità diverse hanno eguali diritti. L’esercizio di questi diritti è assicurato da una politica di sviluppo integrale e di ravvicinamento di tutte le nazioni e di tutti i popoli dell’URSS, dall’educazione dei cittadini nello spirito del patriottismo sovietico e dell’internazionalismo socialista, dalla possibilità di valersi della lingua materna e delle lingue degli altri popoli dell’URSS. Qualsiasi limitazione diretta o indiretta dei diritti dei cittadini e qualsiasi attribuzione di privilegi diretti o indiretti per i cittadini in ragione di caratteristiche razziali e nazionali, come pure qualsiasi propaganda di settarismo, di ostilità e di disprezzo razziale o nazionale, sono punite in base alla legge». Tali disposizioni venivano poi esattamente riprodotte rispettivamente agli artt. 32 e 34 della Costituzione della RSFSR del 1978 e, parimenti, agli artt. 32 e 34 della Costituzione della RSSU del 1978.

5. La reintroduzione del diritto di istituire «unità amministrative nazionali» e al «libero sviluppo culturale nazionale» nell'ordinamento giuridico dell'URSS durante la perestrojka

La categoria delle «unità amministrative nazionali» – rinominate «unità amministrative territoriali nazionali»³² – venne tuttavia riproposta nel periodo della *perestrojka* grazie all'adozione della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali o che non ne hanno sul territorio dell'URSS”³³.

Tale legge, approvata al fine di rispondere alle spinte centrifughe che si stavano sempre più frequentemente manifestando nel paese, stabiliva infatti che «nei luoghi di residenza compatta dei gruppi nazionali – che rappresentano la maggioranza della popolazione in una data località e che non hanno proprie formazioni statali nazionali sul territorio dell'URSS – possono essere istituite delle unità amministrative territoriali nazionali (distretti nazionali, borgate nazionali e villaggi nazionali) allo scopo di contribuire al soddisfacimento delle richieste nazionali, culturali e linguistiche dei cittadini» (art. 7, comma 1)³⁴.

In relazione ai popoli poco numerosi la stessa Legge precisava inoltre che: «i distretti nazionali, le borgate nazionali e i villaggi nazionali» potevano essere istituiti «nelle località di residenza tradizionale dei popoli poco numerosi» anche

³² Tale denominazione riprendeva peraltro esattamente quella stabilita dalla Costituzione della RSSU del 1929.

³³ Il testo della legge in https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=30077549.

³⁴ Si noti che sempre nel 1990, accanto alla Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali e che non ne hanno sul territorio dell'URSS”, anche la Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul riparto delle competenze tra l'URSS e i soggetti della Federazione” e la Legge dell'URSS del 24 aprile 1990 “Sulle lingue dei popoli dell'URSS” menzionavano le unità amministrative territoriali nazionali. La prima all'art. 8 stabiliva che: «Nell'ambito della competenza congiunta dell'URSS e delle Repubbliche federate agli organi supremi del potere statale e dell'amministrazione dell'URSS viene conferita la determinazione dei principi generali di organizzazione dello *status* giuridico delle Repubbliche autonome, delle regioni autonome e anche delle unità amministrative territoriali nazionali [...]». La seconda legge invece menzionava le unità amministrative territoriali nazionali allorché riconosceva agli organi del potere statale e dell'amministrazione la possibilità di intervenire per disciplinare l'uso delle lingue. All'art. 3 di tale legge – direttamente intitolato «Attribuzioni degli organi del potere statale e dell'amministrazione delle regioni autonome, dei circondari autonomi e delle unità amministrative territoriali nazionali» – si affermava infatti che: «Gli organi del potere statale e dell'amministrazione delle regioni autonome, dei circondari autonomi e delle unità amministrative territoriali nazionali sono competenti a risolvere autonomamente le questioni dello sviluppo e dell'impiego delle lingue dei popoli dell'URSS che risiedono sul loro territorio in considerazione della vigente legislazione dell'URSS». All'art. 5 della stessa legge si stabiliva inoltre che: «L'URSS, le repubbliche federate, le repubbliche autonome, le regioni autonome, i circondari autonomi e le unità amministrative territoriali nazionali creano le basi materiali e altre condizioni ancora per lo sviluppo pacifico delle lingue dei popoli dell'URSS sul loro territorio e incoraggiano il loro studio». I testi delle leggi menzionate rispettivamente in <http://base.garant.ru/6335703> e in <http://base.garant.ru/6335701>.

qualora «i loro gruppi nazionali non avessero rappresentato la maggioranza della popolazione» (art. 7, comma 2)³⁵ nonché in altri casi ancora sempre che ci fosse «il consenso della rispettiva Repubblica federata o autonoma» (art. 7, comma 3).

Tale Legge – accanto alla possibilità della reintroduzione delle unità amministrative territoriali nazionali – sembrava inoltre porre le fondamenta per l'esercizio di forme di autonomia culturale nazionale basate sul principio personale. Essa invero non solo prevedeva ulteriormente che «Allo scopo di contribuire allo sviluppo della cultura nazionale, della lingua, delle espressioni artistiche popolari e per stabilire e sostenere i legami culturali con le formazioni nazionali statali all'interno dell'URSS e con gli Stati nazionali all'estero possono essere creati dei centri nazionali, delle associazioni nazionali e delle comunità di connazionali [...]» (art. 13), ma precisava, altresì, che tali comunità o associazioni avrebbero potuto a loro volta dar vita a delle unioni di livello federale e repubblicano³⁶, nonché inviare propri rappresentanti presso gli organi del potere statale³⁷.

Alla luce del contenuto della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 si evidenzia dunque chiaramente che essa combinava elementi affermatasi durante la vigenza del potere sovietico (le unità amministrative territoriali nazionali) con elementi presovietici (l'autonomia personale nazionale) anche se non giungeva ancora ad impiegare le parole «minoranze nazionali» preferendo invece parlare di «gruppi nazionali». I termini «minoranze nazionali» non vennero del resto neppure impiegati nella “Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo” approvata con la Legge dell'URSS del 5 settembre 1991 poco prima della dissoluzione dell'Unione.

³⁵ L'art. 7, comma 2, della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 precisava inoltre che: «La decisione in merito ai confini delle unità amministrativo-territoriali nazionali, ai termini e alle forme di manifestazione della volontà della popolazione relativa alla questione della loro creazione sarebbe comunque spettata al Soviet supremo della corrispondente repubblica federale o autonoma».

³⁶ Art. 17 della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990: «Per il coordinamento dell'attività dei centri culturali nazionali, delle associazioni nazionali e delle comunità di connazionali possono essere create delle associazioni federali, repubblicane e altre associazioni territoriali che possono altresì rappresentare gli interessi dei corrispondenti gruppi nazionali presso gli organi federali e della Repubblica».

³⁷ Art. 16 della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990: «I centri culturali nazionali, le associazioni nazionali e le comunità di connazionali hanno il diritto di avere propri rappresentanti presso i soviet dei deputati del popolo e presso i loro comitati esecutivi; l'opinione di tali rappresentanti deve essere ascoltata e tenuta in considerazione nel corso dell'adozione delle decisioni che riguardano gli interessi nazionali dei cittadini; stabiliscono legami con le formazioni nazionali con essi imparentate presenti in URSS; sostengono e sviluppano le relazioni con le organizzazioni culturali e d'istruzione all'estero».

6. Il reinserimento di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle fonti costituzionali della Russia

La Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 ha esercitato una certa influenza sulla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 12 giugno 1990³⁸.

Quest'ultima infatti, nel riprendere l'impostazione della prima, parimenti affermava che «Ai rappresentanti delle nazioni e delle nazionalità – che risiedono nella RSFSR al di fuori delle loro formazioni statali o che non ne hanno sul territorio della RSFSR – vengono garantiti i diritti legittimi politici, economici, etnici e culturali» (art. 10, comma 2).

Al tempo stesso però la Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR – diversamente dalla Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 – non menzionava le «unità amministrative territoriali nazionali», non distingueva le modalità di esercizio dell'autonomia culturale nazionale³⁹ e non conteneva alcun riferimento ai «gruppi nazionali» né, tantomeno, alle «minoranze nazionali»⁴⁰.

Nell'ordinamento giuridico russo tali termini vennero infatti riproposti solo dal Patto federativo del marzo 1992 che – concluso successivamente alla dissoluzione dell'URSS – si componeva di tre distinti trattati i quali, sulla base di corrispondenti elenchi, introducevano un riparto delle competenze non solo tra la RSFSR e le Repubbliche⁴¹ (come sino ad allora previsto dall'ultima Costituzione sovietica della Russia del 1978), ma anche tra il centro e le altre formazioni autonome (regione autonoma, circondari autonomi) e, infine, tra il centro e le formazioni amministrativo-territoriali (territori, regioni e città di livello federale) che in questo modo acquisivano tutti lo *status* di soggetti (*sub'ekt-y*) della rinnovata Federazione.

³⁸ Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 12 giugno 1990 in <https://constitution.garant.ru/act/base/10200087>.

³⁹ Dalla Dichiarazione si poteva peraltro già evincere che in Russia all'eventuale sviluppo di autonomie nazionali non basate sul principio territoriale sarebbe dovuto comunque corrispondere quello delle già previste forme di autonomia su base territoriale. La Dichiarazione affermava infatti all'art. 4 che, tra i fini supremi per i quali veniva proclamata, rientrava quello «della garanzia per ogni popolo del diritto all'autodeterminazione sia nelle forme nazional-statali sia nelle forme nazional-culturali da esso prescelte» e all'art. 9 che: «Il Congresso dei deputati del popolo della RSFSR riafferma la necessità di ampliare notevolmente i diritti delle repubbliche autonome, delle regioni autonome e dei circondari autonomi come pure quelli dei territori e delle regioni della RSFSR. Le questioni concrete relative all'esercizio di tali diritti devono essere definite dalla legislazione della RSFSR sull'ordinamento statale-nazionale e amministrativo-territoriale della Federazione».

⁴⁰ V.T. Sitdikov, D.F. Abdullina, N.A. Shergeng, *The Legal Regulation of Cultural and National Autonomy in Russia*, in *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, No. 1, 2019, p. 4, www.abacademies.org/articles/The-legal-regulation-of-cultural-and-national-autonomy-in-Russia-1544-0044-22-1-288.pdf.

⁴¹ Con la semplice denominazione di «Repubbliche» si intendono qui le ex Repubbliche autonome che con gli emendamenti costituzionali del 3 luglio 1991, dalle stesse auspicati, ottennero di non essere più qualificate come autonome, bensì come «Repubbliche facenti parte della RSFSR».

In conformità con tale riparto – che nell’aprile del 1992 mediante corrispondenti emendamenti venne altresì inserito nella Costituzione della RSFSR del 1978 – la materia delle «minoranze nazionali» veniva tuttavia fatta rientrare nell’elenco delle materie di competenza della Federazione e in quello di competenza congiunta tra la Federazione e le sue Repubbliche, ma non nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e la regione autonoma e i circondari autonomi né nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e i territori, le regioni e le città di livello federale⁴².

Al contrario la materia della tutela dell’ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose non veniva inserita né nell’elenco delle materie di competenza della Federazione, né nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e le sue repubbliche, bensì nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e la regione autonoma e i circondari autonomi e in quello delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e i territori, le regioni e le città di livello federale⁴³.

Da quanto analizzato risulta dunque evidente che nella Costituzione della RSFSR del 1978 il riparto competenziale relativo alle minoranze nazionali e alle comunità etniche poco numerose si caratterizzava per una forte asimmetria che venne eliminata soltanto con l’adozione della nuova Costituzione della FdR del 12 dicembre 1993⁴⁴. Questa, pur con qualche eccezione non irrilevante, introduceva finalmente un riparto univoco delle competenze tra la Federazione e tutti i suoi

⁴² All’art. 72, comma 1, lett. c, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 si affermava infatti che: «[...] nella competenza degli organi federali del potere statale della FdR rientra la disciplina e la tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino, della cittadinanza della FdR; la disciplina e la tutela dei diritti delle minoranze nazionali»; e all’art. 81, comma 1, lett. b, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 che: «[...] nella competenza congiunta degli organi federali del potere statale della FdR e degli organi del potere statale delle repubbliche che compongono la FdR rientra la tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino, dei diritti delle minoranze nazionali [...]».

⁴³ Quanto affermato derivava dall’art. 84.1, comma 1, lett. f, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 secondo il quale: «nella competenza congiunta degli organi federali del potere statale della FdR e degli organi del potere statale della regione autonoma e dei circondari autonomi della FdR rientra la tutela dell’ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose»; e dall’art. 84.11, comma 1, lett. f, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 in base al quale: «nella competenza congiunta degli organi federali del potere statale della FdR e degli organi del potere statale dei territori, delle regioni e delle città di livello federale rientra la tutela dell’ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose».

⁴⁴ La nuova Costituzione della FdR del 1993 continua invece ancora a non menzionare le minoranze nazionali nel contesto del riformulato principio di uguaglianza e di non discriminazione secondo il quale: «L’uguaglianza dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino è garantita dallo Stato indipendentemente dal sesso, dalla razza, dalla nazionalità, dalla lingua, dall’origine, dalla situazione patrimoniale e dalla carica rivestita, dal luogo di residenza, dall’atteggiamento verso la religione, dalle opinioni, dall’appartenenza ad associazioni o da altre circostanze. È vietata qualsiasi forma di limitazione dei diritti dei cittadini sulla base dell’appartenenza sociale, nazionale, linguistica e religiosa» (art. 19, comma 3). Il testo della Costituzione della Federazione di Russia del 12 giugno 1993 in M. Ganino, *La Costituzione della Russia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Cedam, Padova, V III, 2013, pp. 455 e ss.

soggetti (Repubbliche, regioni autonome, circondari autonomi, territori, regioni, città di livello federale) basato sull'individuazione di un unico elenco delle materie di competenza della Federazione, di un unico elenco di materie di competenza congiunta tra la Federazione e tutti i suoi soggetti e, infine, sull'applicazione della clausola dei poteri residui a favore di questi ultimi.

In conformità con la riformulazione del riparto delle competenze sancito dalla nuova Costituzione, la materia delle minoranze nazionali risultava peraltro essere ancora inserita sia nell'elenco delle competenze della Federazione, sia nell'elenco di competenze congiunte, ma questo, in quanto ora univoco, non disciplina più solo le relazioni tra la Federazione e le sue Repubbliche, bensì anche le relazioni tra la Federazione e tutti gli altri suoi soggetti.

All'art. 71, comma 1, lett. c, Cost. FdR 1993 si afferma infatti che «nella competenza della Federazione di Russia rientra [...] la disciplina e la tutela dei diritti delle minoranze nazionali», mentre all'art. 72, comma 1, lett. b, Cost. FdR 1993 si stabilisce che «nella competenza congiunta della Federazione di Russia e dei suoi soggetti rientra [...] la tutela dei diritti delle minoranze nazionali».

Il contemporaneo mantenimento dell'inserimento della materia delle minoranze nazionali sia nell'elenco delle materie di competenza della Federazione sia in quello delle materie di competenza congiunta della Federazione e dei suoi soggetti è stato peraltro fortemente criticato dalla dottrina, la quale tendenzialmente esprime disapprovazione nei confronti della sovrapposizione parziale delle formulazioni contenute negli stessi dati, dal fatto che la “tutela” dei diritti delle minoranze nazionali rientra in entrambi gli elenchi.

Infine, in base alla nuova Costituzione, anche la tutela dell'ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose è stata fatta rientrare nell'unico elenco sulle materie di competenza congiunta tra la Federazione e tutti i suoi soggetti, incluse dunque anche le Repubbliche precedentemente escluse⁴⁵.

Per comprendere il grado effettivo di intervento dei soggetti della Federazione nell'ambito della tutela delle minoranze nazionali e delle comunità etniche poco numerose, è tuttavia necessario altresì tenere in considerazione quanto stabilito dalla Legge federale «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) e degli organi esecutivi del potere statale dei soggetti della FdR» che, in riferimento ad ogni materia di competenza congiunta elencata in Costituzione, individua l'estensione delle attribuzioni degli organi del potere statale dei soggetti della FdR. Sotto questo profilo ridotte appaiono peraltro le garanzie di stabilità per i soggetti della FdR poiché trattandosi di una legge ordinaria non sono necessarie maggioranze qualificate per la sua modifica anche se le sue disposizioni possono essere modificate solo introducendo corrispondenti emendamenti nella stessa tanto da essere definita una legge “rinforzata”.

⁴⁵ Art. 72, comma 1, lett. n. Cost. FdR 1993: «Nella competenza congiunta della Federazione di Russia e dei suoi soggetti rientra la tutela dell'ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose».

7. «Minoranze nazionali» e «autonomie culturali nazionali» in Russia

L'inserimento negli elenchi sul riparto delle competenze della materia della disciplina e della tutela dei diritti delle minoranze nazionali è stato accompagnato dalla manifestazione di una sempre più chiara preferenza da parte del centro a favore dell'introduzione di forme, se si vuole impiegare la terminologia della Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 1990, di «autodeterminazione culturale nazionale» non vincolate al territorio⁴⁶.

Questo orientamento ha trovato, infine, espressione nell'adozione da parte della *Duma* di Stato della Legge federale “Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia”, la cui redazione, pur non essendo contemplata dalla nuova Costituzione del 1993⁴⁷, venne avviata poco dopo l'entrata in vigore di quest'ultima⁴⁸: furono tuttavia necessari ancora due anni prima che la stessa legge potesse essere promulgata dal Presidente B. Eltsin il 17 giugno 1996⁴⁹.

Tale legge è stata peraltro già più volte emendata. Tra le modifiche più importanti apportate rientrano quelle relative all'art. 1 che fornisce la definizione di «autonomia culturale nazionale». Nella versione originaria di tale articolo infatti si affermava che: «L'autonomia nazionale culturale nella FdR (in seguito autonomia nazionale culturale) è una forma di autodeterminazione nazionale-culturale che si configura come un'organizzazione sociale di cittadini della FdR che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica, basata sull'organizzazione autonoma e volontaria per la soluzione autonoma delle questioni della conservazione dell'identità culturale, dello sviluppo della lingua, dell'istruzione, dell'educazione e della cultura nazionale». Nel 2003 in tale articolo si è invece voluto precisare che in Russia l'autonomia nazionale non si configura solo come un'organizzazione sociale di cittadini che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica, bensì che tale comunità si deve altresì trovare «nella condizione di minoranza nazionale sul corrispondente territorio».

⁴⁶ A tale proposito si veda l'analisi di F. Prina, *National cultural autonomy: Russia's Model, the Tatars and Ethno-cultural Education*, in *Journal “Tatarica”*, No. 6, 2016, p. 177, <https://kpfu.ru/nacionalno-kulturnaya-avtonomiya-rossijskaya.html>.

⁴⁷ E.N. Trofimov, *Evolucija idei nacional'noj kul'turnoj avtonomii v postsovetsoj Rossii* [L'evoluzione del concetto di autonomia nazionale culturale nella Russia postsovietica], in *Vlast'*, No. 4, 2008, p. 48, <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-idei-natsionalno-kulturnoy-avtonomii-v-postsovetsoj-rossii>.

⁴⁸ In particolare, nella parte dedicata al «Federalismo e alle relazioni tra le nazionalità» del suo discorso all'Assemblea federale del 24 febbraio 1994, il Presidente Eltsin, nel volere sollecitare gli organi competenti, aveva affermato che: «L'organizzazione autonoma delle comunità etniche, che non hanno proprie formazioni territoriali nazionali sul territorio della Federazione di Russia o che risiedono al di fuori dei confini di tali formazioni, può aver luogo nelle diverse forme dell'autonomia culturale nazionale. Spetta al Governo e alla *Duma* di Stato stabilire le basi giuridiche della loro attività», in <https://m.yeltsin.ru/archive/paperwork/12590/>.

⁴⁹ La Legge federale “Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia” in <http://base.garant.ru/135765/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>.

Tra le minoranze nazionali non sembra però comunque potersi ancora ricomprendere le nazioni “titolari” nonostante, come già in precedenza rilevato, queste non rappresentino sempre la maggioranza della popolazione della formazione autonoma alla quale danno il nome. A tale proposito lo stesso Presidente della Commissione per le questioni delle nazionalità della *Duma* di Stato ha, ad esempio, affermato che «la Legge “Sull’autonomia culturale nazionale” che è stata approvata dalla *Duma* di Stato, dal Consiglio della Federazione e firmata dal Presidente è proprio chiamata a difendere i diritti delle nazioni non titolari»⁵⁰. Con accento critico il giurista Osipov ha inoltre voluto sottolineare che: «Nel 2003 il governo della FdR è riuscito a far reintrodurre il concetto di minoranze nazionali nella Legge “Sulle autonomie culturali nazionali” e da allora queste possono essere create solo per conto delle ‘comunità etniche che si trovano in una situazione di minoranza’, ma la legislazione non precisa le caratteristiche di tale “situazione”. Il fondamento logico sembra dunque risuonare così: le nazionalità “titolari” e la nazionalità che hanno la maggioranza per il proprio sviluppo “etnoculturale” possono utilizzare la “propria” statualità e i “propri” organi del potere. Di conseguenza lo *status*, inerente all’autonomia culturale nazionale, deve essere concesso solo alle minoranze che «non sono costitutive di uno Stato»⁵¹.

Nel 2014 – successivamente all’adozione della “Strategia della politica nazionale statale della Federazione di Russia del 2012 per il periodo sino al 2025”⁵² – gli scopi che le autonomie culturali nazionali possono perseguire sono stati peraltro ampliati in una direzione che sembra rispondere più ad esigenze di unificazione da parte del centro piuttosto che alle necessità delle autonomie culturali nazionali. Le novelle recitano infatti che le autonomie culturali nazionali vengono altresì istituite per «rafforzare l’unità della nazione dei russi⁵³, per armonizzare le relazioni interetniche, per contribuire al dialogo interreligioso nonché per esercitare l’attività diretta all’adattamento sociale e culturale dei migranti».

⁵⁰ *Interv’ju s Predsedatelem Komiteta po Delam Nacional’nostej Gosudarstvennoj Dumy V. Ju. Zoriny (frakcija NDP)* [Intervista con il Presidente della Commissione per la questione delle nazionalità della *Duma* di Stato, V. Ju Zorin (frazione parlamentare NDR)], in *Etnografičeskoe obozrenie* (EO), No. 1, 1997, p. 3, <http://journal.iea.ras.ru/archive/1990s/1997/1.htm>.

⁵¹ Lo stesso autore proseguiva sottolineando che: «È poi domanda retorica interrogarsi sui motivi per cui i poteri hanno deciso che l’esistenza di un gruppo etnico che rappresenta la maggioranza aritmetica su un territorio o che è considerato “titolare” automaticamente rimuove tutti i problemi relativi alla lingua, alla cultura e all’istruzione nonché non rende auspicabile l’auto-organizzazione dei cittadini». In A.G. Osipov, *Nacional’naja-kul’turnaja avtonomija posle SSSR: simboličeskaja ili instrumental’naja politika?* [L’autonomia culturale nazionale dopo l’URSS: una politica simbolica o strumentale?], in *Političeskaja ekspertiza: Politeks*, No. 1, 2012, pp. 214-215, <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalno-kultumaya-avtonomiya-posle-sssr-simvoličeskaja-ili-instrumentalnaya-politika>.

⁵² Il testo in http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link_id=0&nd=102161949.

⁵³ Si segnala inoltre che in tali novelle non si usa l’aggettivo *ruskij* con il quale si suole indicare i russi in base all’appartenenza etnica, bensì quello di *rossijskoj* con il quale si identificano coloro (anche non etnicamente russi) che hanno la cittadinanza russa.

Le autonomie culturali nazionali, dopo essere state corrispondentemente registrate, possono essere costituite a livello locale, a livello regionale e a livello federale⁵⁴ ma – così come affermato dalla Corte suprema della FdR⁵⁵ e, successivamente, dalla Corte costituzionale della FdR in una sua sentenza del 2004⁵⁶ – nell’ambito di uno stesso livello non possono essere create delle autonomie nazionali culturali parallele di cittadini che si riconoscono in una stessa comunità etnica⁵⁷.

L’autonomia culturale nazionale di livello locale può essere formata nel corso di un’assemblea generale dei cittadini della FdR (almeno tre persone fisiche) che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica e che risiedono permanentemente sul territorio della corrispondente formazione municipale⁵⁸.

Un’autonomia nazionale culturale di livello regionale può essere invece creata, entro i confini di un soggetto della FdR, con una decisione assunta nell’ambito di un’assemblea di delegati di almeno tre autonomie culturali nazionali di livello locale.

Infine un’autonomia culturale nazionale di livello federale può essere istituita con una decisione assunta nell’ambito di un’assemblea di delegati di almeno la metà delle autonomie nazionali culturali di livello regionale⁵⁹.

Le autonomie culturali nazionali di differente livello collaborano con le istituzioni del potere pubblico mediante l’istituzione di corrispondenti organi di coordinamento denominati «consigli della autonomie culturali nazionali».

A livello locale o di soggetti della Federazione l’istituzione di tali consigli è tuttavia facoltativa. A tale proposito l’art. 7, comma 5, della Legge in esame statuisce infatti che: «Presso gli organi del potere esecutivo dei soggetti della FdR *possono essere creati* [corsivo mio] dei consigli consultivi o altri organi consultivi

⁵⁴ Le autonomie culturali nazionali locali e regionali per potere operare devono essere registrate dal corrispondente organo periferico del Ministero della Giustizia della Russia mentre quelle di livello federale dai suoi organi centrali.

⁵⁵ Cfr. T.Ja. Chabreva, *Sovremennye problemy samoopredelenija etnosov* [Problemi contemporanei relativi all’autodeterminazione delle etnie: ricerca di diritto comparato], 2003, in T. Ja. Chabreva (con prefazione di V.D. Zorkin, A.M. Sergeev, G. Buquicchio), *Izbrannye trudy* [Opere scelte], Rossijskaja akademija nauk, Moskva, 2018, p. 476.

⁵⁶ *Postanovlenie Konstitucionnogo suda RF ot 3 marta 2004 n. 5-P “Po delu a proverke konstitucionnosti časti tret’ej stat’i 5 Federal’nogo zakona «O nacional’no-kul’turnj avtonomii»* [Sentenza della Corte costituzionale della FdR del 3 marzo 2004 n. 5-P “Sulla verifica della costituzionalità dell’art. 5, comma 3, della Legge federale «Sull’autonomia nazionale-culturale»], in www.ksrf.ru.

⁵⁷ Cfr. S. Stepan, *The Discipline of Minority Issues in the Russian Federation*, in *EDAP*, No.1, 2017, p. 23, www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/20017EDAP_01_FINAL.pdf.

⁵⁸ Oltre ai singoli cittadini della FdR, possono dar vita ad un’autonomia nazionale culturale anche le organizzazioni sociali registrate di cittadini della FdR che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica e che operano sul territorio della corrispondente formazione municipale.

⁵⁹ Per un’analisi critica della legge “Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia” si veda soprattutto. A. Osipov, *Autonomy as Symbolic Production: the Case of Contemporary Russia*, in T.H. Malloy, F. Palermo (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, cit., p. 179-196.

per le questioni delle autonomie culturali nazionali. Le modalità relative alla formazione, all'attività e alla eliminazione di tali organi sono definite dagli organi del potere esecutivo dei soggetti della FdR. Presso gli organi dell'autogoverno locale delle corrispondenti formazioni municipali *possono essere creati* [corsivo mio] dei consigli consultivi o altri organi consultivi per le questioni delle autonomie culturali nazionali. Le modalità relative alla formazione, all'attività e all'eliminazione di questi organi sono stabilite con atti normativi giuridici delle formazioni municipali». A livello federale è invece previsto l'obbligo dell'istituzione, presso un organo esecutivo individuato dal governo della FdR, di un corrispondente «Consiglio delle autonomie culturali nazionali»⁶⁰ che, così come ulteriormente disciplinato dalla Legge in esame, ha il compito di garantire la concordia tra le autonomie nazionali culturali nello svolgimento della loro attività, contribuire alla formazione e al rafforzamento dei loro legami reciproci, presentare e tutelare presso gli organi del potere statale della FdR gli interessi culturali delle comunità etniche che si trovano in condizioni di minoranza nazionale nel corrispondente territorio e partecipare alla configurazione di programmi nel campo della salvaguardia e dello sviluppo delle lingue nazionali (materne) e delle culture nazionali⁶¹.

Parimenti anche la disciplina sul finanziamento pubblico delle autonomie culturali nazionali presenta delle differenze a seconda del livello territoriale in cui operano potendosi evidenziare un'attenuazione degli impegni della Federazione in quanto quest'ultima e i suoi soggetti erano inizialmente investiti dell'obbligo di sostenere finanziariamente le autonomie nazionali culturali. Con le novelle legislative del 2004 e del 2009 è stato invece stabilito che la Federazione, al pari degli organi dell'autogoverno locale delle formazioni municipali, può ma non è più obbligata finanziare le autonomie culturali nazionali⁶² poiché tale obbligo viene ormai fatto ricadere solo sui suoi soggetti⁶³.

⁶⁰ Tale decisione è stata attribuita al governo della FdR solo con una novella del 2003 in quanto la Legge federale "Sull'autonomia culturale nazionale" nella sua versione originaria all'art. 7, comma 1, stabiliva direttamente che il Consiglio consultivo per le autonomie culturali dovesse operare presso il governo. Attualmente, secondo quanto deciso da quest'ultimo tale Consiglio, opera presso l'Agenzia federale per le questioni nazionali.

⁶¹ Art. 7, commi 2 e 3, della Legge federale "Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia".

⁶² T.Ja. Chabreva, cit., in *Sovremennye problemy samoopredelenija etnosov*, p. 481.

⁶³ All'art. 16 della Legge federale "Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia" si afferma infatti che: «[...] Gli organi federali del potere esecutivo *possono* [corsivo mio] fornire sostegno alle autonomie nazionali culturali federali a spese delle risorse del bilancio statale in conformità con le leggi di bilancio della FdR. Gli organi del potere statale di un soggetto della FdR in conformità alla Legge del soggetto della FdR *prestano* [corsivo mio] sostegno alle autonomie nazionali culturali, regionali e locali a spese delle risorse del bilancio del soggetto della FdR (ad esclusione delle sovvenzioni attribuite dal bilancio federale). Gli organi dell'autogoverno locale in osservanza degli atti giuridici municipali *hanno il diritto* [corsivo mio] di fornire sostegno alle autonomie nazionali culturali locali a spese delle risorse del bilancio locale (ad esclusione delle sovvenzioni concesse dal bilancio federale e dal bilancio del soggetto della FdR)».

8. La riproposizione delle «unità amministrative territoriali nazionali» in Russia

In Russia all'ampia diffusione, appoggiata dal centro, delle «autonomie culturali nazionali» corrisponde inoltre la limitata reintroduzione di «unità amministrative territoriali nazionali» nella Repubblica di Sacha (Jakutija), nella Repubblica di Karelija, nel Territorio degli Altaj e nella Regione di Omsk. La formazione di tali «unità amministrative territoriali nazionali», a differenza delle «autonomie culturali nazionali», non è tuttavia direttamente disciplinata a livello federale proprio come quelle degli anni '20 che vennero introdotte sulla base di atti normativi delle Repubbliche.

In Karelija esse sono state infatti inizialmente ripristinate e regolamentate dalla Legge della Repubblica di Karelija “Sullo *status* giuridico del distretto nazionale, delle borgate e dei villaggi nazionali nella Repubblica di Karelija” del 22 gennaio 1991⁶⁴ in cui si stabiliva che: «Il *Soviet* supremo della Repubblica di Karelija può istituire delle unità amministrative territoriali nazionali (distretti nazionali, borgate nazionali e villaggi nazionali) nei luoghi di residenza compatta dei piccoli popoli (*karelij*, *vepsi*) e dei finni allo scopo di garantire l'ambiente tradizionale di vita, la rinascita e lo sviluppo della cultura e della lingua nazionale, dei metodi tradizionali di produzione e per soddisfare le esigenze spirituali e la creazione di condizioni per uno sviluppo socio economico stabile»⁶⁵.

Alla Legge della Repubblica di Karelija “Sullo *status* giuridico del distretto nazionale, delle borgate e dei villaggi nazionali nella Repubblica di Karelija” è poi subentrata la Legge della Repubblica di Karelija “Sui distretti municipali nella Repubblica di Karelija” del 2004⁶⁶ che, da un lato, continua ancora a prevedere l'esistenza dei seguenti tre distretti nazionali – tra cui: 1) il distretto nazionale Kaleval'skij, 2) il distretto nazionale Prjazinskij e 3) il distretto nazionale Oloneckij –, mentre, dall'altro, non fornisce più una definizione né detta una disciplina generale sui distretti nazionali che sono peraltro dotati di rispettivi statuti.

Una definizione di «unità amministrativo-territoriale nazionale» è invece ancora fornita dalla Legge della Repubblica di Sacha (Jakutija) “Sulla struttura

⁶⁴ La Legge della Repubblica di Karelija “Sullo *status* giuridico del distretto nazionale, delle borgate e dei villaggi nazionali nella Repubblica di Karelija” del 22 gennaio 1991 in <http://docs.cntd.ru/document/919000189>.

⁶⁵ La Legge inoltre ammetteva che tali unità potessero essere altresì «istituite nel caso in cui i gruppi di tali popoli non rappresentassero la maggioranza della popolazione su tale territorio». Sotto questo profilo il contenuto della Legge della Karelija si ispirava dunque chiaramente a quello della sopracitata Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali o che non ne hanno sul territorio dell'URSS”.

⁶⁶ La Legge della Repubblica di Karelija “Sui distretti municipali nella Repubblica di Karelija” del 1 dicembre 2004 in http://karelia-zs.ru/zakonodatelstvo_rk/prav_akty/825-zr.

amministrativo-territoriale della Repubblica di Sacha (Jakutija)”⁶⁷. In particolare in base a questa per «unità amministrativo-territoriale nazionale» si deve intendere «un’unità amministrativo-territoriale creata nei luoghi di residenza compatta dei popoli indigeni poco numerosi del Nord che hanno uno *status* nazionale in conformità con quanto stabilito dalla legislazione» (art. 2, comma 1, p. 5)⁶⁸. In vigore della stessa, ben cinque sono peraltro i distretti nazionali presenti sul territorio della Repubblica di Sacha (Jakutija), ovverosia: 1) il distretto nazionale Anabarskij, 2) il distretto nazionale Žiganskij, 3) il distretto nazionale Momskij, 4) il distretto nazionale Oleniovskij e 5) il distretto nazionale Eveno-Bytantskij.

La Legge “Sulla struttura amministrativo-territoriale del Territorio degli Altaj” – dopo aver affermato che la struttura amministrativo-territoriale del Territorio degli Altaj si basa sullo sviluppo delle culture nazionali e delle attività tradizionali di tutti i gruppi nazionali e dei gruppi etnici dei piccoli popoli (art. 1, comma 1, p. 4) – provvede invece a descrivere direttamente il «distretto nazionale», precisando che esso è un «distretto rurale sul cui territorio risiedono dei cittadini della Federazione di Russia che si riconoscono in una determinata comunità etnica nella condizione di minoranza nazionale nel territorio (*kraj*) degli Altaj» (art. 7, comma 1, p. 2). Tale definizione pare peraltro funzionale alla creazione in tale *kraj* dell’unico distretto nazionale ivi introdotto che non è espressione delle richieste di un popolo autoctono poco numeroso, bensì della comunità dei tedeschi ivi presenti che hanno ottenuto la creazione del «distretto nazionale dei tedeschi»⁶⁹.

Non si rinviene invece una definizione di «distretto nazionale» nello Statuto della Regione di Omsk⁷⁰ né nella sua Legge sulla suddivisione amministrativo-territoriale⁷¹ che si limitano entrambi a sancire l’esistenza in tale regione del «distretto nazionale dei tedeschi di Azov».

Nel dibattito giuspubblicistico si discute inoltre se anche le «unità amministrativo-territoriali con *status* particolare» – istituite al posto dei 6 circondari autonomi che sono stati via via eliminati a partire dal 2004 – possano a loro volta essere definite «unità amministrativo-territoriali nazionali» in

⁶⁷ Legge della Repubblica di Sacha (Jakutija) “Sulla struttura amministrativo-territoriale della Repubblica di Sacha (Jakutija)” del 29 dicembre 2004, in www.sakha.gov.ru/zakon-rsja-ob-administrativno-territorialnom-ustrojstve-rsja.

⁶⁸ Il contenuto di tale disposizione viene poi sostanzialmente ripreso all’art. 7, comma 1, p. 2 della stessa legge secondo il quale: «le unità amministrative territoriali nei luoghi di residenza compatta dei popoli indigeni poco numerosi del Nord possono avere lo status di formazioni amministrative nazionali definito in conformità con la legislazione della Repubblica di Sacha (Jakutija)».

⁶⁹ In aggiunta alla tipologia dei «distretti nazionali», la Legge “Sulla struttura amministrativo-territoriale del Territorio degli Altaj” prevede inoltre la tipologia della «borgata nazionale» che è una «borgata rurale sul cui territorio risiedono dei cittadini della Federazione di Russia che si riconoscono in una determinata comunità etnica nella condizione di minoranza nazionale nel territorio (*kraj*) degli Altaj» (art. 7, comma 1, p. 8).

⁷⁰ Art. 22, comma 1, dello Statuto della Regione di Omsk del 5 dicembre 2003, in <http://docs.cntd.ru/document/943011093>.

⁷¹ Cfr. Allegati 1 e 2 della Legge della Regione di Omsk “Sulla struttura amministrativo-territoriale della Regione di Omsk e sulla sua modifica” del 15 ottobre 2003, in <http://docs.cntd.ru/document/943012050>.

considerazione del fatto che le disposizioni in base alle quali viene individuato il loro *status* particolare riguardano proprio i popoli poco numerosi che precedentemente erano i “titolari” dei circondari autonomi corrispondentemente aboliti. In particolare, S.V. Narutto afferma che «tutte le unità amministrativo-territoriali con *status* particolare si configurano come delle formazioni territoriali nazionali poiché uno dei loro compiti più importanti, che esse devono risolvere nell’esercizio del proprio *status*, è quello della tutela dei diritti dei popoli poco numerosi»⁷². O.P. Ličičan rileva inoltre che «l’unione dei soggetti a composizione complessa della Federazione di Russia ha condotto alla formazione entro i confini degli ex circondari autonomi di formazioni autonome nazionali territoriali di livello regionale in forma amministrativa»⁷³. Infine nel riassumere le varie posizioni A. Kondrašev conclude che «Una parte significativa dei costituzionalisti propone di considerare le unità amministrativo territoriali con *status* speciale come una forma amministrativa dell’autonomia nazionale-territoriale»⁷⁴.

Nonostante ciò neppure la Legge federale “Sulle garanzie dei diritti dei popoli indigeni poco numerosi della Federazione di Russia” del 30 aprile 1999⁷⁵ menziona le «unità amministrative territoriali nazionali» e all’istituzione di queste preferisce la creazione di “comunità” (*obščina*)⁷⁶ le cui modalità di formazione sono ulteriormente disciplinate nella Legge federale «Sui principi generali di organizzazione delle comunità dei popoli indigeni poco numerosi del Nord, della Siberia e dell’Estremo Oriente della Federazione di Russia» del 20 luglio 2000. In

⁷² S.V. Narutto, *Osobyje territorialn’nye edinicy sub’ektov Rossijskoj Federacii* [Le unità territoriali speciali dei soggetti della Federazione di Russia], in *Aktual’nye problemy rossijskogo prava*, No. 4, 2013, p. 370.

⁷³ O.P. Ličičan, *Administrativno-territorial’nye edinicy s osobym statusom vo vnov’ obrazovannyh sub’ektach Rossijskoj Federacii: modely v regional’nom zakonodatel’stve* [Le unità amministrativo-territoriali con *status* particolare nei soggetti di nuova formazione della Federazione di Russia: modelli nella legislazione regionale], *Materialy Meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii «Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI v.»* [Kutafinskie čtenija], Moskva, riportato da A.A. Kondrašev, *Administrativno-territorial’nye edinicy s osobym statusom: problemy realizacii statusa nacional’nych avtonomij v Rossijskoj Federacii* [Le unità amministrativo territoriali con status speciale: le questioni della realizzazione dello *status* delle autonomie nella Federazione di Russia], in *Naučnyj ežegodnik Instituta filosofii i prava Ural’skogo otdelenija Rossijskoj akademij nauk*, No. 3, 2016, p. 99, <http://yearbook.uran.ru/arkhiv/103-publikatsii/vypusk-2016-16-3>.

⁷⁴ A.A. Kondrašev, *Administrativno-territorial’nye edinicy s osobym statusom: problemy realizacii statusa nacional’nych avtonomij v Rossijskoj Federacii*, cit., p. 99.

⁷⁵ La Legge federale “Sulle garanzie dei diritti dei popoli poco numerosi della Federazione di Russia” del 30 aprile 1999, in <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059473>.

⁷⁶ Art. 12 della Legge federale “Sulle garanzie dei diritti dei popoli poco numerosi della Federazione di Russia”: «1. Le persone appartenenti ai popoli poco numerosi hanno il diritto di creare, su base volontaria e conformemente alle loro tradizioni nazionali, storiche e culturali, comunità di popoli poco numerosi e altre associazioni di popoli poco numerosi allo scopo dello sviluppo socioculturale degli stessi, della protezione del loro habitat originale, dello stile di vita e delle attività economiche e dei mestieri tradizionali. 2. Le caratteristiche dell’organizzazione e delle attività delle comunità dei popoli poco numerosi e delle altre associazioni dei popoli poco numerosi sono disciplinate dalle leggi federali e dalle leggi dei soggetti della FdR».

tale Legge all'art. 1 si precisa infatti che le comunità dei popoli poco numerosi sono «delle forme di auto-organizzazione delle persone, che appartengono ai popoli indigeni poco numerosi e che sono unite da relazioni di sangue (famiglie, clan) e/o da relazioni di vicinanza territoriali create per tutelare il loro *habitat* originario, per conservare e per sviluppare lo stile di vita, le attività economiche e la cultura tradizionali»⁷⁷.

9. «Minoranze nazionali» e diritto all' «autonomia culturale nazionale» nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico dell'Ucraina

Il contenuto della Legge dell'URSS «Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali e che non ne hanno sul territorio dell'URSS» del 26 aprile 1990 ha esercitato una certa influenza anche sulla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU del 16 luglio 1990⁷⁸ che ha però accolto il suo contenuto in modo parzialmente diverso rispetto alla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 12 giugno 1990.

Da un lato la Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU, differentemente da quella della RSFSR, ribadiva infatti espressamente il diritto, sancito dalla Legge dell'URSS del 26 aprile 1990, di istituire delle «unità amministrative territoriali nazionali» laddove nell'art. V – intitolato «Supremazia sul territorio» – affermava che: «La Repubblica socialista sovietica ucraina determina in maniera autonoma la struttura amministrativo-territoriale della Repubblica e le modalità di formazione delle unità amministrative nazionali».

Dall'altro, invece, la stessa Dichiarazione, in maniera simile a quella della RSFSR, nell'ambito dell'art. VIII – concernente i «Diritti culturali» – ribadiva il principio del «diritto di tutte le nazionalità, che risiedono sul territorio della Repubblica, al libero sviluppo culturale nazionale» senza specificarne le modalità di realizzazione e “temperandolo” con le esigenze di “rinascita” della nazione ucraina⁷⁹.

⁷⁷ Nello stesso articolo si precisa inoltre che: «Le *comunità familiari (clan)* [corsivo mio] dei popoli poco numerosi sono delle forme di auto-organizzazione delle persone che appartengono ai popoli poco numerosi uniti da relazioni di sangue e che conducono uno stile di vita tradizionale, che svolgono delle attività economiche e si occupano di mestieri tradizionali. Le *comunità di prossimità territoriale* [corsivo mio] dei popoli poco numerosi sono forme di auto-organizzazione delle persone che appartengono ai popoli poco numerosi, che risiedono permanentemente (in maniera compatta e/o disseminati) sui territori di insediamento tradizionale nelle località di residenza tradizionale e di attività economica tradizionale dei popoli poco numerosi che conducono uno stile di vita tradizionale, che svolgono attività economiche tradizionali e che si occupano di mestieri tradizionali. Le *unioni (associazioni)* [corsivo mio] delle comunità dei popoli poco numerosi sono interregionali, regionali e locali di comunità di popoli poco numerosi».

⁷⁸ Dichiarazione sulla sovranità statale dell'Ucraina del 16 luglio 1990, in <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

⁷⁹ Tale principio risulta evidente se si tiene in considerazione che nel cap. VIII della «Dichiarazione sulla sovranità statale dell'Ucraina» – dopo aver affermato che: «1. La RSSU è autonoma nel decidere le questioni relative alla scienza, all'istruzione, allo sviluppo culturale e

Infine, la Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU, al pari di quella della RSFSR, non impiegava né le parole «gruppi nazionali» né, tantomeno, quelle di «minoranze nazionali».

Tale impostazione della Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU venne poi ripresa dalla “Dichiarazione sui diritti delle nazionalità dell’Ucraina”⁸⁰ del 1 novembre 1991.

Questa infatti da una parte continuava a prevedere la possibilità di creare delle unità amministrative nazionali allorché affermava che lo Stato ucraino «garantisce a tutte le nazionalità il diritto di conservare il loro insediamento tradizionale e assicura l’esistenza di unità amministrative nazionali [...]» (art. 2) mentre, dall’altra, stabiliva in maniera ancora più dettagliata il diritto delle nazionalità di creare propri centri culturali, comunità e associazioni⁸¹ per il loro sviluppo

spirituale della nazione ucraina e garantisce a tutte le nazionalità, che risiedono sul territorio della Repubblica, il diritto al loro libero sviluppo culturale nazionale» – si stabilisce altresì che: «2. La RSSU garantisce la rinascita culturale nazionale del popolo ucraino, della sua coscienza storica e delle sue tradizioni, delle sue particolarità etnografiche nazionali e il funzionamento della lingua ucraina in tutte le sfere della vita pubblica. 3. La RSSU si preoccupa di soddisfare le esigenze culturali nazionali, spirituali e linguistiche degli ucraini che risiedono al di fuori dei confini della Repubblica. 4. Il patrimonio nazionale, culturale e storico sul territorio della RSSU è di proprietà esclusiva del popolo della Repubblica. 5. La RSSU ha diritto a che al popolo dell’Ucraina venga restituito il patrimonio nazionale, culturale e storico che si trova al di fuori dei confini della RSSU».

⁸⁰ La Dichiarazione sui diritti delle nazionalità dell’Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>. In questa Dichiarazione non si usa più la denominazione di “Repubblica socialista sovietica di Ucraina”, in quanto già con la legge di revisione costituzionale del 17 settembre 1991 tale denominazione venne sostituita con quella di “Ucraina”.

⁸¹ Più precisamente la “Dichiarazione sui diritti delle nazionalità dell’Ucraina” del 1 novembre 1991, dopo il preambolo in cui richiamava anche la «Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU», conteneva sette articoli nei quali si proclamava che: «1. Lo Stato dell’Ucraina garantisce a tutti i popoli, ai gruppi nazionali e ai cittadini che risiedono sul suo territorio uguali diritti politici, economici, sociali e culturali. I rappresentanti dei popoli e dei gruppi nazionali sono eletti negli organi del potere statale di tutti i livelli, occupano qualsiasi carica negli organi dell’amministrazione, nelle imprese, negli enti e nelle organizzazioni. La discriminazione sulla base dell’appartenenza nazionale è vietata ed è punita dalla legge. 2. Lo Stato ucraino garantisce a tutte le nazionalità il diritto di conservare il loro insediamento tradizionale e assicura l’esistenza di *unità amministrative nazionali* [corsivo mio] nonché si assume la responsabilità di creare le condizioni necessarie per lo sviluppo di tutte le lingue e culture nazionali. 3. La Rada suprema dell’Ucraina interpreta l’art. 3 della Legge « Sulle lingue della Repubblica socialista sovietica dell’Ucraina» in modo tale che entro i confini delle *unità amministrativo territoriali* [corsivo mio] dove risiede in maniera compatta una determinata nazionalità, la lingua di quest’ultima possa essere impiegata al pari della lingua di Stato. Lo Stato dell’Ucraina garantisce a tutti i cittadini il diritto di utilizzare la lingua russa. Nelle regioni nelle quali risiedono in maniera compatta più gruppi nazionali, accanto alla lingua ucraina, può essere impiegata la lingua accettabile per tutta la popolazione di tale località. 4. A tutti i cittadini dell’Ucraina di ciascuna nazionalità è garantito il diritto di professare la propria religione, di utilizzare i propri simboli nazionali, di festeggiare le proprie feste nazionali e di partecipare ai riti dei propri popoli. 5. I monumenti della storia e della cultura dei popoli e dei gruppi nazionali sul territorio dell’Ucraina sono tutelati dalla legge. 6. Lo Stato ucraino garantisce a tutte le nazionalità il diritto di fondare propri centri culturali, società,

culturale (art. 6). Essa inoltre impiegava nuovamente i termini di «minoranze nazionali» ma solo allorché affermava che queste potevano avere dei contatti con la propria «patria storica» (art. 7)⁸².

Infine, allo scopo di «realizzare la Dichiarazione dei diritti delle nazionalità dell'Ucraina»⁸³ la *Rada* suprema ha ulteriormente approvato la Legge dell'Ucraina “Sulle minoranze nazionali in Ucraina”⁸⁴ del 25 giugno 1992.

Quest'ultima tuttavia si differenzia sia dalla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU sia dalla Dichiarazione dei diritti delle nazionalità dell'Ucraina. Essa infatti da una parte non contempla più la possibilità di istituire delle «unità amministrative nazionali» mentre, dall'altra, giunge a prevedere espressamente il diritto delle minoranze nazionali all'«autonomia culturale nazionale» nel quadro dell'art. 6 in cui si afferma che: «Lo Stato garantisce a tutte le minoranze nazionali il diritto all'autonomia culturale nazionale, ovvero sia il diritto di impiegare la lingua madre, di studiare la lingua madre negli istituti statali d'istruzione e attraverso le associazioni culturali nazionali, di sviluppare le tradizioni culturali nazionali, di utilizzare i simboli nazionali, di celebrare le feste nazionali, di professare la propria religione, di soddisfare le proprie esigenze nella letteratura, nell'arte, nei mezzi di informazione di massa e di creare delle istituzioni culturali nazionali e degli istituti d'istruzione e di svolgere altre attività sempre che non siano in contrasto con la legislazione in vigore»⁸⁵.

Riemerge così nuovamente anche in Ucraina, seppure ancora timidamente, l'impostazione presovietica della III *Universal* del 1917. Esistono tuttavia delle differenze importanti in quanto questa riconosceva il diritto delle “nazioni” (non ucraine) all'«autonomia personale nazionale» mentre la Legge ucraina “Sulle

comunità e associazioni. Tali organizzazioni possono esercitare un'attività finalizzata allo sviluppo della cultura nazionale, svolgere secondo le modalità stabilite dalla legge delle iniziative di massa, contribuire alla fondazione di giornali, riviste, case editrici, musei, collettivi artistici, teatri, studi cinematografici delle nazionalità. 7. I centri culturali e le società nazionali, i rappresentanti delle minoranze nazionali hanno il diritto a liberi contatti con la propria patria storica».

⁸² I termini «minoranze nazionali», la possibilità di istituire delle formazioni autonome territoriali o delle autonomie culturali nazionali non venne però mai corrispondentemente sancita nell'ultima Costituzione sovietica dell'Ucraina del 1978 anche allorché con la legge di revisione costituzionale del 19 giugno 1992 il suo cap. 6 sui «Diritti fondamentali, libertà ed obblighi dei cittadini dell'Ucraina» venne profondamente modificato.

⁸³ Per intero il Preambolo della Legge “Sulle minoranze nazionali in Ucraina” recita quanto segue: «La *Rada* suprema dell'Ucraina, basandosi sugli interessi vitali della nazione ucraina e di tutte le nazionalità nella questione dello sviluppo di uno Stato democratico indipendente, riconoscendo l'inalienabilità dei diritti dell'uomo e dei diritti delle nazionalità, aspirando a realizzare la Dichiarazione dei diritti delle nazionalità dell'Ucraina, osservando gli obblighi internazionali nei confronti delle minoranze nazionali, adotta questa legge allo scopo di garantire alle minoranze nazionali il diritto al libero sviluppo».

⁸⁴ La legge dell'Ucraina “Sulle minoranze nazionali in Ucraina” del 25 giugno 1992 in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.

⁸⁵ All'art. 13, secondo comma, della legge dell'Ucraina «Sulla tutela delle minoranze nazionali in Ucraina» si precisa inoltre che: «La partecipazione o la mancata partecipazione di un cittadino dell'Ucraina, che appartiene ad una minoranza nazionale, ad una organizzazione sociale della minoranza nazionale non può costituire il fondamento per la limitazione dei suoi diritti».

minoranze nazionali in Ucraina” riconosce espressamente il diritto delle minoranze nazionali all’«autonomia culturale nazionale».

In Ucraina non è stata però ancora adottata una legge *ad hoc* sull’autonomia culturale nazionale, cosa che è stata criticata anche dalle organizzazioni internazionali, in particolare dal Consiglio d’Europa⁸⁶. Quest’ultimo di recente insiste inoltre sempre più sulla necessità di rinnovare complessivamente la legislazione dell’Ucraina sulla tutela dei diritti delle minoranze, anche in considerazione del fatto che la nuova Costituzione dell’Ucraina del 28 giugno 1996 prevede una riserva di legge proprio per quanto riguarda «la disciplina dei 3) diritti dei popoli autoctoni e delle minoranze nazionali [...] e delle lingue»⁸⁷.

10. *Brevi conclusioni*

Dalla comparazione tra la Russia e l’Ucraina si può dunque innanzitutto evidenziare che entrambi tali paesi hanno nuovamente accolto nelle loro Costituzioni, successive alla dissoluzione dell’URSS, i termini di «minoranze nazionali».

In secondo luogo gli stessi – pur presentando il primo una struttura formalmente federale e il secondo non caratterizzandosi in tal senso – sono entrambi giunti, attingendo in misura diversa a istituti presovietici e sovietici, a contemplare la possibilità della formazione di autonomie culturali nazionali, seppure disciplinata e realizzabile in misura differente.

In terzo luogo entrambi hanno faticosamente istituito la relazione minoranza nazionale – autonomia culturale nazionale. Differenti nei due paesi sono tuttavia le fonti che disciplinano tale relazione in quanto in Russia è stata approvata una Legge “Sulle autonomie culturali nazionali”, ma non una legge sulle minoranze nazionali mentre in Ucraina, viceversa, è stata approvata una Legge “Sulle minoranze nazionali”, ma non una legge sulle autonomie culturali nazionali.

Infine, solo la Russia presenta ancora al suo interno alcune «unità amministrative territoriali nazionali». Queste – ad esclusione del distretto nazionale dei tedeschi del Kraj degli Altaj e di quello dei tedeschi di Azov della Regione di Omsk – sono tuttavia prevalentemente istituite laddove si registra la presenza di popoli indigeni poco numerosi. Oltre a ciò, la Federazione, pur

⁸⁶ Ad esempio l’*Advisory committee* del Consiglio d’Europa nella sua prima *Opinion* del 2002, prodotta nell’ambito dei suoi compiti di monitoraggio sull’attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, già sottolineava che il diritto all’autonomia culturale nazionale non risultava neppure ben formulato nella legge “Sulle minoranze nazionali in Ucraina” specificando che: «Article 6 of the Law on National Minorities guarantees cultural autonomy for national minorities. This is however formulated only in an extremely general fashion, and the Advisory Committee considers that the content and the reach of this concept would merit being defined and developed in more detail», ACFC/INF/OP/I(2002)010m, in <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168008bb6c>.

⁸⁷ Art. 92 della Costituzione dell’Ucraina del 28 giugno 1996. Il testo della Costituzione in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>.

tollerando la creazione di tali unità, non sembra incentivarla tanto che la Legge federale *ad hoc* “Sulle garanzie dei diritti dei popoli indigeni poco numerosi” non le menziona neppure prevedendo invece la possibilità per gli stessi di dar luogo alla formazione delle già precedentemente citate comunità (*obščina*). Queste tuttavia non si identificano con i confini delle ripartizioni amministrative interne alla Russia e non vengono neppure definite “forme di autogoverno” (*samoupravlenie*), bensì “forme di auto-organizzazione” (*samoorganizacija*) per la difesa dell’*habitat* originario, per la conservazione e per lo sviluppo dello stile di vita, delle attività economiche e della cultura tradizionali dei popoli indigeni poco numerosi del Nord, della Siberia e dell’Estremo Oriente.

Si tratta poi di verificare in che misura la ripresa e l’introduzione di vecchi e nuovi concetti e strumenti finalizzati alla tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali siano in grado di garantirla sotto il profilo sostanziale⁸⁸.

L’analisi delle Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa sull’attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Russia e dell’Ucraina rivela peraltro alcune criticità costanti.

In particolare relativamente alla Russia, il Comitato dei Ministri⁸⁹ tra le questioni che destano preoccupazione individua il verificarsi di atteggiamenti discriminatori nei confronti delle persone originarie del Caucaso, dell’Asia centrale e dei rom, la manifestazione di un clima generale non favorevole all’impiego e allo studio delle lingue minoritarie, la mancata introduzione dell’obbligo per le autorità pubbliche di consultare le autonomie culturali nazionali nelle decisioni che le riguardano come pure la scarsa rappresentanza degli appartenenti alle minoranze nazionali negli organi elettivi⁹⁰. Dai documenti analizzati che concernano la Russia risulta altresì un peggioramento della condizione dei popoli indigeni poco numerosi dovuta ad un’umentata limitazione delle loro possibilità di accesso alle risorse naturali e alle ripercussioni sul loro ambiente naturale di vita delle attività legate all’industria estrattiva. Il Comitato consultivo del Consiglio d’Europa nel suo quarto parere sulla Federazione di

⁸⁸ Ad esempio la dottrina ha già sottolineato come le autonomie culturali nazionali si stanno sempre più trasformando in canali per veicolare decisioni dall’alto. Così soprattutto F. Piina, *The mechanics of consensus: non-territorial national cultural autonomy and the Russian state*, in *Nationalities Papers*, No. 1, 2020, pp. 1-16, in www.cambridge.org/core/services/aop-cambridgecore/content/view/0B35D1E4E561EAD244D8A95616D0D054/S0090599218000399a.pdf/mechanics_of_consensus_nonterritorial_cultural_autonomy_and_the_russian_state.pdf.

⁸⁹ *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation*, ResCMN(2003)9, in ResCMN(2003)9; *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation*, CMResCMN(2007)7, in CM/ResCMN(2007)7; *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation*, CMResCMN(2013)1, in CM/ResCMN(2013)1.

⁹⁰ In Russia risultano invece essere stati in parte eliminati gli ostacoli che si frapponevano alla registrazione del luogo di residenza scelto dagli appartenenti alle minoranze nazionali.

Russia del 20 febbraio 2018⁹¹ esprime inoltre forte preoccupazione per il fatto che le ulteriori limitazioni, introdotte in Russia, alla libertà di espressione, di assemblea, di associazione (inclusa la legislazione sugli “agenti stranieri”) possano a loro volta incidere pesantemente sull’esercizio dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

Passando ad analizzare le criticità relative alla tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali in Ucraina si deve innanzitutto premettere che tale paese rispetto alla Russia si è distinto per una forte instabilità politica. Ciò perché in Ucraina hanno avuto luogo – intervallati dagli eventi del “Maidan” e dell’“Euromaidan” – ben quattro cambiamenti di *leadership* politica che, a loro volta, hanno inciso sull’orientamento nei confronti delle modalità di tutela degli appartenenti delle minoranze nazionali.

Nonostante tale “variabilità” anche per quanto riguarda l’Ucraina il Comitato dei Ministri ha comunque rilevato nelle sue Risoluzioni⁹² degli aspetti di costante preoccupazione, tra cui il frequente cambiamento della disciplina dei diritti linguistici proprio in funzione della *leadership* al potere⁹³, il verificarsi di discriminazioni in maniera rilevante, anche in tale paese, nei confronti dei rom nonché, soprattutto, il mancato pieno ripristino dei diritti dei tatars di Crimea⁹⁴. Infine, il Comitato consultivo – dopo aver emanato un parere *ad hoc*⁹⁵ in connessione con l’ammissione/annessione della Repubblica di Crimea e della città di Sebastopoli nella compagine della Federazione di Russia⁹⁶ – ha altresì adottato il suo quarto parere sull’Ucraina del 10 marzo 2017⁹⁷ nel quale rileva una nuova

⁹¹ *Fourth Opinion on the Russian Federation – adopted on 20 February 2018*, ACFC/OP/IV(2018)001, in <https://rm.coe.int/4th-advisory-committee-opinion-on-the-russian-federation-english-lang/1680908982>. Al momento non risulta invece pubblicata la Risoluzione del Comitato dei Ministri conclusiva del quarto ciclo di monitoraggio relativo alla Russia.

⁹² *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine*, ResCMN(2003)5, in ResCMN(2003)5; *Résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l’Ukraine*, CM/ResCMN(2011)8, in CM/ResCMN(2011)8; *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine*, CM/ResCMN(2013)8, in CM/ResCMN(2013)8.

⁹³ Per l’evoluzione recente della politica linguistica in Ucraina, C. Carpinelli, *Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritti, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, Vol.1 No. 2, 2019, pp. 61-92.

⁹⁴ In relazione alla tutela dei tatars di Crimea mi sia concesso rinviare a C. Filippini, *La tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali in Crimea nel prisma della comparazione tra Ucraina e Russia*, in P. Bocale, L. Panzeri (a cura di), *Multilinguismo ed italoфония in Europa centro-orientale: Profili linguistici e giuridici*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 111-130.

⁹⁵ *Report of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Ad hoc visit to Ukraine 21-26 March 2014*, CFC(2014)001, in <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800c5d6f>.

⁹⁶ In tale parere il Comitato consultivo richiamava inoltre l’attenzione sulla necessità urgente di una presenza internazionale nella penisola di Crimea per monitorare l’evolversi della situazione.

⁹⁷ *Fourth Opinion on Ukraine, adopted on 10 March 2017*, ACFC/OP/IV(2017)002, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published->

criticità nella presenza di ostacoli all'esercizio dei diritti delle persone, inclusi quelli degli appartenenti alle minoranze nazionali che, in concomitanza con l'affermazione del controllo della Russia sulla penisola di Crimea⁹⁸, hanno abbandonato la stessa per insediarsi in altre parti del territorio dell'Ucraina.

Alla luce delle criticità emerse nella tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali il Comitato consultivo del Consiglio d'Europa da un lato chiede dunque specificatamente alla Russia di: «Amend the legislation and change practice regarding non-governmental organisations and national cultural autonomies in a way that all persons belonging to national minorities can enjoy freedom of association and benefit from support for their cultural activities. Guarantee effective participation of persons belonging to national minorities in consultative bodies at all levels and ensure that their composition genuinely represents a wide range of views amongst persons belonging to national minorities»⁹⁹. Dall'altro, invece si rivolge all'Ucraina invitandola ad adottare: «without delay and in close consultation with the groups concerned, an adequate and comprehensive legal framework for the protection of national minorities with effective implementation mechanisms»¹⁰⁰.

on5marc/16807930cf. Al momento non risulta neppure pubblicata la Risoluzione del Comitato dei Ministri conclusiva del quarto ciclo di monitoraggio relativo all'Ucraina.

⁹⁸ A tale proposito lo stesso Comitato consultivo nel suo parere sottolineava altresì di non aver potuto visitare, in quanto non più sotto il controllo effettivo dell'Ucraina, né la Repubblica autonoma di Crimea, né la città di Sebastopoli né parte della regione del Donbass e di doversi di conseguenza astenere dal potere fornire delle raccomandazioni relative all'implementazione della Convenzione quadro delle minoranze nazionali in tali territori.

⁹⁹ *Fourth Opinion on the Russian Federation – adopted on 20 February 2018*, cit.

¹⁰⁰ *Fourth Opinion on Ukraine – adopted on 10 March 2017*, ACFC/OP/IV(2017)002, cit.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Patterns of Misogyny in Turkey's Contemporary Political Discourse

D. Gulel

ISSN: 2612-6672

Patterns of Misogyny in Turkey's Contemporary Political Discourse: An Analysis of the Presidential Speeches

*Devran Gülel**

Abstract

In 2010, R. T. Erdoğan publicly acknowledged that he does not believe in equality between women and men. Following the subsequent general election in 2011, Erdoğan has solidified his power first as Prime Minister and, since August 2014, as the President of Turkey. Thus, his patriarchal and Islamist discourse on women has become stronger and more visible. The more powerful Erdoğan has become, the wider his discourse on women has been appreciated by the society. His discourse has started to reinforce women's 'place' in society both in public and private spheres. This article examines Erdoğan's speeches between August 2014 and August 2019, focusing on International Women's Day (8th of March), Mothers' Day (second Sunday of May), and International Day for the Elimination of Violence Against Women (25th of November) using the framework of 'Logic of Misogyny' (Kate Manne 2019) to determine to what extent patterns of misogyny inform Erdoğan's discourse on women's rights, equality and agency. In order to deconstruct Erdoğan's discourse and analyse the relationship between discourse and misogyny, this article adopts feminist critical discourse analysis (FCDA) as the research method. In doing so, the article aims to contribute to the literature on both FCDA and misogyny with a study focusing on Turkey.

Keywords: Misogyny – Discourse – Turkey – Erdoğan – Gender Equality

SOMMARIO: 1. Introduction. 2. Literature Review. 3. Theoretical and Methodological Framework. 4. How do the Patterns Emerge? 4.1 Misogyny's Nest: Patriarchy. 4.2 Alienating feminism, othering feminists. 5. Conclusion.

* School of Law, University of Portsmouth, Portsmouth, UK. The essay was submitted to double blind peer-review. The Author would like to thank Dr. Angela Crack, Prof. Leïla Choukroune and two anonymous reviewers for their invaluable comments on the initial version of this article.

1. Introduction

«Democracy is like a bus ride. Once you reach your destination, you get off»¹.

R. T. Erdoğan

So he did. Following the 2011 general election, Recep Tayyip Erdoğan has solidified his power as a leader and shifted the political trajectory of his party, *Justice and Development Party* (AKP) to authoritarianism with an evident Islamic character². In 2014, he was elected the president of Turkey and following the referendum of 2017, the parliamentary system has changed to an executive presidency. From 2018 onwards, Erdoğan has been the head of the executive and head of the state, while retaining his position as the leader of the AKP.

Since the establishment of the Turkish Republic in 1923, Turkish society has always assigned substantial power to its political leaders³. Their discourses are widely accepted by society, as political discourse is powerful in shaping the mindsets of people. Tekinalp stresses that political leaders give speeches not only to address electors in order to hold power but also to appeal to the electors' sociocognitive mental frame, cultural and ideological background, and current social situations⁴.

The extant literature covers previous studies examining Erdoğan's discourse on a variety of topics including the gender politics of the AKP while Erdoğan was still prime minister. However, to date there is no study using logic of misogyny as a framework and focusing explicitly on Erdoğan's presidential speeches concerning women. I argue that it is necessary to study misogyny and FCDA in countries where regimes have transformed into authoritarianism because women are suppressed on a different and deeper level than men by authoritarian regimes. Therefore, in this article, I aim to answer to what extent patterns of misogyny inform Erdoğan's discourse on women and their 'place' in society while Turkey goes through an agenda of authoritarianism, nationalism and Islamisation.

This article focuses on Erdoğan's discourses (August 2014 - August 2019) concerning International Women's Day, Mothers' Day, and the International Day for the Elimination of Violence against Women (VAW). To address the research question, 27 speeches by Erdoğan and press releases of the presidency on behalf of Erdoğan are analysed. Theoretically, I focus on the framework of logic of misogyny⁵ and FCDA as the research method. This article has been structured into five sections: Section 1 consists of the introduction; Section 2 reviews the existing literature, looking at previous studies focusing on the AKP and gender; Section 3 sets out the theoretical and methodological framework; and Sections 4 and 5 present the findings of the research in the discussion and conclusion, respectively. The first subsection of section 4 focuses on

¹ Online archive of the newspaper *Milliyet*, 14 July 1996, Page 20, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1996/07/14>.

² E. Özbudun, *AKP at the Crossroads: Erdoğan's Majoritarian Drift*, in *South European Society and Politics*, 19, 2, 2014, pp. 155-167.

³ B. Kesgin, *Turkey's Erdoğan: Leadership Style and Foreign Policy Audiences*, in *Turkish Studies*, 2019.

⁴ Ş. Tekinalp, *How to Conceptualize a Culture of Support Through "Language Plus" Presented at the Right Time to the Right Audience*, in *International Journal of Communication*, No. 12, 2018, pp. 4313-4331.

⁵ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, Penguin Books, London, 2019.

the relationship between patriarchy and misogyny and how Erdoğan's discourse operates in upholding patriarchal order, while the second moves to describe in greater details *othering*, and forms a further relationship between Erdoğan's discourse and misogyny. In doing so, I aim to contribute to the literature on both misogyny and FCDA with a study focusing on Turkey. The study concludes that the patterns of misogyny are highly detectable in Erdoğan's discourse on women's rights, equality and agency.

2. Literature Review

Research on discourse and power has a long history; therefore, literature screening on the discourse of political leaders reveals a significant body of research. For example, some analysts have examined the rhetorical space of the Bush administration in the United States (US) following 9/11. Drawing on six speeches given by former US President George W. Bush, Merskin stresses "enemy construction" through using interpretive textual analysis⁶ while Krebs and Lobasz traced the development of rhetorical coercion that left no space between Iraq and "the war on terror" while demonstrating a series of binaries such as evil/good, us/them, self/others⁷.

A large and growing body of literature has investigated discourse and gender politics under the various AKP governments: these include studies that focused on *gender policies and/or discourse on gender*⁸; *leadership traits*⁹; *discourse in party politics*¹⁰; *discourse in election speeches*¹¹; *discourse on refugees*¹² and *discourse in mass media*¹³.

⁶ D. Merskin, *The Construction of Arabs as Enemies: Post-September 11 Discourse of George W. Bush* *Mass Communication & Society*, Vol.7, No.2, 2004, pp. 157-175.

⁷ R. R. Krebs, J. K. Lobasz, *Fixing the Meaning of 9/11: Hegemony, Coercion, and the Road to War in Iraq* in *Security Studies*, Vol.16, No.3, 2007, pp. 409-451.

⁸ S. Coşar – M. Yeğenoğlu, 'New Grounds for Patriarchy in Turkey? Gender Policy in the Age of AKP, in *South European Society and Politics*, Vol.16, No.4, 2011, pp. 555-573; D. Kandiyoti, *The Gender Wars in Turkey: A Litmus Test of Democracy?*, in *The State of Democracy in Turkey Institutions, Society and Foreign Relations*, Vol. 4, 2015, LSE Middle East Centre; A. Alniaçık, Ö. Altan-Olcay, C. Deniz, F. Gökşen, *Gender Policy Architecture in Turkey: Localizing Transnational Discourses of Women's Employment*, in *Social Politics*, Vol. 24, No.3, 2017, pp. 298-323; D. Cindoglu, D. Unal, *Gender and Sexuality in the Authoritarian Discursive Strategies of 'New Turkey'*, in *European Journal of Women's Studies*, SAGE, Vol.24, No.I, 2017, pp. 39-54; C. Erden – S. Koç, *Woman in Turkish Political Discourse "Woman's Representation in Political Celebration Messages on 8 March World Women's Day"*, in *Journal of Current Researches on Social Sciences (JoCreSS)*, Vol.7, No.4, 2017, pp. 39-64; S. Çağatay, *Women's Coalitions beyond the Laicism-Islamism Divide in Turkey: Towards an Inclusive Struggle for Gender Equality?*, in *Social Inclusion*, Vol.6, No.4, 2018; N. Mutluer, *The Intersectionality of Gender, Sexuality, and Religion: Novelities and Continuities in Turkey during the AKP era*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.19, No.1, 2019, pp. 99-118.

⁹ B. Kesgin, *Turkey's Erdoğan*, cit.

¹⁰ A. Günes Ayata, F. Tütüncü, *Party Politics of the AKP (2002–2007) and the Predicaments of Women at the Intersection of the Westernist, Islamist and Feminist Discourses in Turkey*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol.35, No.3, 2008, pp. 363-384; U. Korkut, H. Eslen-Ziya, *The Discursive Governance of Population Politics: The Evolution of a Pro-birth Regime in Turkey*, in *Social Politics*, Vol.23, No.4, 2016, pp. 555-575; N. Martin, *The A.K. Party and the Kurds since 2014: A Discourse of Terror*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol.45, No.4, 2018, pp. 543-558.

¹¹ S. Aydın-Düzgüt, *De-Europeanisation through Discourse: A Critical Discourse Analysis of AKP's Election Speeches*, in *South European Society And Politics*, Vol.21, No.1, 2016, pp. 45-58; T. Erçetin – E. Erdoğan, *How Turkey's Repetitive Elections affected the Populist tone in the Discourses of the Justice and Development Party Leaders*, in *Philosophy & Social Criticism*, Vol.44, No.4, 2018, pp. 382–398; Ş.

Certainly, this list is not exhaustive but illustrative to display diversity. However, to date there is no study looking at misogyny in the discourse of Erdoğan.

One salient study investigated Erdoğan's capacity to align his speeches to the place, time and culture of the audience¹⁴. Tekinalp's research, in line with Hall's hegemonic project that aspires to the remaking of commonsense¹⁵, exposed the ways that Erdoğan accomplished the framing of consent for his authoritarian ruling. The author clarified how Erdoğan used Islam and nationalism, which are the most sensitive cognitive mental frames of conservative people, to create a 'commonsense consensus' between two general elections in 2015¹⁶ while we witnessed a discursive change in the AKP to redefine 'terrorist' as any opponent of the AKP¹⁷.

Güneş Ayata and Tütüncü have identified that the AKP increased the visibility of conservative and Islamist women, but only in terms of the headscarf debate and vote mobilisation¹⁸, whereas Coşar and Yeğenoğlu conceptualised this period as a new mode of patriarchy in the neoliberal, nationalist and religious discourse of the AKP¹⁹. In addition to the political context, recent evidence has suggested that the gender politics of the AKP has ensured their control of women's bodies and sexualities which also feeds into their discourse²⁰. Likewise, another study by Alnıaçık, et al. focused on transnational gender policy discourses and the distance of state institutions to abide.²¹ The authors claimed that Turkey repeatedly poured money into programs to support the idea that care work is home-based and women's responsibility, and to reproduce women's marginalised positions in the labour market²².

Tekinalp, *How to Conceptualize a Culture of Support Through 'Language Plus' Presented at the Right Time to the Right Audience*, in *International Journal of Communication*, No.12, 2018, pp. 4313-4331.

¹² R. Karakaya Polat, *Religious solidarity, historical mission and moral superiority: construction of external and internal 'others' in AKP's discourses on Syrian refugees in Turkey*, in *Critical Discourse Studies*, Vol.15, No.5, 2018, pp. 500-516; D. Onay-Coker, *The representation of Syrian refugees in Turkey: a critical discourse analysis of three newspapers*, in *Continuum*, Vol.33, No.3, 2019, pp. 369-385.

¹³ B. Gümüş, A. Baran Dural, *Othering Through Hate Speech: The Turkish-Islamist (V)AKIT Newspaper as a Case Study*, in *Turkish Studies*, Vol.13, No.3, 2012, pp. 489-507; E. Özcan, *Women's Headscarves in News Photographs: A Comparison between the Secular and Islamic Press during the AKP Government in Turkey*, in *European Journal of Communication*, Vol.30, No.6, 2015, pp. 698-713; S. Akyüz, F. Sayan-Cengiz 'Overcome your anger if you are a man': *Silencing Women's Agency to Voice Violence Against Women*, in *Women's Studies International Forum*, No.57, 2016, pp. 1-10; V. Boztepe, *Televizyon Haberlerinde Kadınlara Yönelik Şiddetin Temsili: Özgecan Aslan Cinayeti Üzerinden Bir İnceleme.*, in *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, No.1, 2017, pp. 39-66; Y. Burul, H. Eslen-Ziya, *Understanding 'New Turkey' Through Women's Eyes: Gender Politics in Turkish Daytime Talk Shows.*, in *Middle East Critique*, Vol.27, No.2, 2018, pp. 179-192; F. Avcı, A. Güdekli, *Toplumsal Cinsiyet Ve Medya İlişkisi: Yazılı Basında Kadına Şiddet Ve Kadın Cinayetleri Haberleri Üzerine Bir Analiz*, in *International Journal of Cultural and Social Studies (IntJCSS)*, Vol.4, No.2, 2018, pp. 475-506.

¹⁴ Ş. Tekinalp, *How to Conceptualize a Culture of Support*, cit.

¹⁵ S. Hall, *The Hard Road to Renewal: Thatcherism and the Crisis of the Left*, Verso, London, p. 8.

¹⁶ Ş. Tekinalp, *How to Conceptualize a Culture of Support*, cit., p. 4314.

¹⁷ N. Martin, *The A.K. Party and the Kurds since 2014: A Discourse of Terror*, cit.

¹⁸ A. Güneş Ayata, F. Tütüncü, *Party Politics of the AKP (2002–2007)*, cit.

¹⁹ S.Coşar, M. Yeğenoğlu, *New Grounds for Patriarchy in Turkey*, cit.

²⁰ D. Cindoglu, D. Unal, *Gender and Sexuality*, cit.

²¹ A. Alnıaçık, Ö. Altan-Olcay, C. Deniz, F. Gökşen, *Gender Policy Architecture in Turkey: Localizing Transnational Discourses of Women's Employment.*, in *Social Politics*, Vol.24, No.3, 2017, pp. 298-323.

²² *Ibidem*, p. 316.

By drawing on the concepts that the AKP instilled, such as *yerli ve milli* (homegrown and national) values, Mutluer applied a discourse analysis of the shifts in policies and public statements of governmental and non-governmental actors²³. The author concluded that Erdoğan and the AKP use discourse on gender and sexuality as an instrument to control the «neoliberal distribution of conservative values adopted by family, community and market»²⁴. Similarly, the study by Cindoglu and Unal suggested a complex patchwork of regulatory narratives on women's sexualities generated by intertwining pro-Islamism, neoliberalism, authoritarianism and conservatism²⁵. Whereas Özgür Keysan suggests that this is what makes the AKP's power unique; its capacity to combine conservative and Islamic values with neoliberalism in political discourse and also in practice²⁶.

3. Theoretical and Methodological Framework

The methodology of this study takes two approaches: it uses Manne's logic of misogyny as the theoretical framework while applying FCDA to Erdoğan's discourse. FCDA aims to unveil and defy discourses that still strengthen gendered social orders in various ways²⁷. This study focuses on Erdoğan's discourse on women after he became president in August 2014. The aim is to assess the extent of the patterns of misogyny that informs Erdoğan's discourse on women's rights, equality and agency. To address the research question empirically, data in the form of 27 speeches by Erdoğan and press releases of the presidency on behalf of Erdoğan are analysed. The data is extracted from the official website of the presidency of Turkey²⁸. Initial research has verified that there is no press release or speech on the website of the presidency that acknowledges the International Day for the Elimination of VAW. However, Erdoğan gave speeches at the International Women and Justice Summits of KADEM²⁹ that were organised in the same period, therefore these speeches are included in the analysis. The reason for focusing on these specific days is that they take place at a time when Erdoğan's discourse predominantly focused on women rather than any other contemporary topic.

Manne's study³⁰ encompasses the theoretical framework of the current study where I assess whether misogyny feeds Erdoğan's discourse on women and if so, to what extent misogyny informs his discourse. Manne starts her theory by explaining how the

²³ N. Mutluer, *The Intersectionality of Gender, Sexuality, and Religion: Novelities and Continuities in Turkey during the AKP era*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.19, No.1, 2019, pp. 99-118.

²⁴ *Ibidem*, p. 101.

²⁵ D. Cindoglu, D. Unal, *Gender and Sexuality*, p. 40.

²⁶ A. Özgür Keysan, *Activism and Women's NGOs in Turkey: Civil Society, Feminism and Politics*, I.B. Tauris, London, 2019, p. 84.

²⁷ M.M. Lazar, *Feminist critical discourse analysis*. in *The Routledge Handbook of Critical Discourse Studies*, John Flowerdew and John E. Richardson (eds.), Routledge, London, 2017, pp. 372-387.

²⁸ <https://www.tccb.gov.tr/en/>.

²⁹ Women and Democracy Association (KADEM) is the biggest GONGO association in Turkey of which Erdoğan's daughter is one of the founders. GONGOs are non-governmental organizations established by ruling regimes. They are loyal to the regime, and instrumental to promoting the ruling regime's agenda at a local level. Compared to NGOs, GONGOs receive immense funding from the regime so they can reach a wider audience through events including nationwide campaigns and conferences.

³⁰ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit.

standard definition of misogyny is fundamentally insufficient to explain misogyny in the real world. The standard definition of misogyny, a naïve conception says Manne, views misogyny as a physiological phenomenon in men because it considers that misogynists hate all or most women because they are women³¹. Manne opposes this, explaining that we cannot expect even deeply misogynistic men to hate all women because there are women in their lives who stick to patriarchal expectations, who amicably serve these misogynistic men. For example, a man can love his mother and still be a misogynist. Throughout her analysis, Manne revealed distressing (potentially even triggering) cases from real life, clarifying that misogyny is not a psychological phenomenon but a materialisation of social norms, expectations and consequences of the patriarchal order. Thus, «misogyny primarily targets women because they are women in a *man's world* [...] rather than because they are women in a *man's mind* where that man is a misogynist»³². Stating it concisely, misogyny can be described as the «law enforcement branch of a patriarchal order, which has the overall function of *policing and enforcing its governing ideology*»³³.

Manne constructed a framework that understands misogyny in terms of what it *does* to women. One's attitudes/behaviours count as misogynistic within a patriarchal social environment. To generalise: adults are insultingly likened to children, people to animals or even to objects. Infantilising and belittling, ridiculing, humiliating, mocking, slurring, vilifying, demonising, sexualising/desexualising, silencing, shunning, shaming, blaming, patronising, condescending, and other forms of treatment that are dismissive and disparaging in specific social contexts. This can also include violence and threatening behaviour. In other words, misogyny operates to keep women in line when they fail to «know their place»³⁴.

Moreover, Manne proposed the give/take model which offers a way to unify the phenomena. The model anticipates that cases of misogyny can be brought under two headings. Firstly, women are obliged to give feminine-coded goods and services to «someone or other, preferably one man at least insofar as he wants such goods and services from her»³⁵. Secondly, women are prohibited from asking for masculine-coded goods from men as long as they want to receive or retain them³⁶:

«*Hers to give (feminine-coded goods and services):* attention, affection, admiration, sympathy, sex, and children (i.e., social, domestic, reproductive, and emotional labour); also mixed goods, such as safe haven, nurture, security, soothing, and comfort»

versus

«*His for the taking (masculine-coded perks and privileges):* power, prestige, public recognition, rank, reputation, honour, 'face', respect, money and other forms of wealth, hierarchical status, upward mobility, and the status conferred by having a high-ranking woman's loyalty, love, devotion, etc.»

³¹ *Idem*, p.32.

³² *Idem*, p.64 (original emphasis).

³³ *Idem*, p.63 (original emphasis).

³⁴ *Idem*, p. 68.

³⁵ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, p. 130.

³⁶ *Ibidem*, (original emphasis).

The focus of Manne's study is on Australia, the United Kingdom (UK) and the US. It offers an analysis of misogyny theoretically enlightening for studies looking at other parts of the world because it shows that misogyny in a social environment is metaphysically dependent on there being norms and expectations of a patriarchal nature³⁷. Manne further explained that the framework she developed is indeed intended to be general, but that she deliberately focused on cultures in which she has been a political participant since she analyses culture and ideology³⁸. Therefore, I argue here that the framework is applicable to analysing discourse in other patriarchal societies, including Turkey – an authoritarian (and gradually becoming Islamic) country, where I have been a political participant.

FCDA specifically focuses on interpreting the interrelationship between gender, power and ideology³⁹. The mission of FCDA is to study «how power and dominance are discursively produced and/or resisted in a variety of ways through textual representations of gendered social practices, and through interactional strategies of talk»⁴⁰. Thus, the mission is not only to deconstruct discourse using the logic of misogyny as a framework, but also to analyse the relationship between discourse and patriarchy. Therefore, FCDA is selected as the research method of this study.

So, discourse matters. Studying discourse mediates between society/culture/situation, cognition and discourse/language⁴¹. Lazar has argued that ideological assumptions are constantly re-enacted and circulated through discourse commonsensical and natural⁴². As a result, in studies of FCDA, the central concern focuses on discourses sustaining the patriarchal social order which can be defined as power relations that systemically privilege men as a social group and disadvantage, exclude and disempower women as a social group⁴³. Discourse is ideological and socially consequential; it gives rise to power and also reproduces unequal power relations between women and men⁴⁴. Thus, it is imperative to focus on Erdoğan's discourse on women, and how and why it affects women's rights, equality and agency.

The data obtained in this study is in Turkish. The initial analysis included referencing every document in the data to include when, where, how and why the speech was produced. After initial coding, coding categories that have analytical significance were produced with the aim to identify how Erdoğan has used particular discursive

³⁷ *Idem*, p. 67.

³⁸ *Idem*, p. 26.

³⁹ M.M. Lazar, *Politicizing Gender in Discourse: Feminist Critical Discourse Analysis as Political Perspective and Praxis*, in *Feminist Critical Discourse Analysis: Gender, Power, and Ideology in Discourse*, M.M. Lazar (ed.), Palgrave Macmillan, London, 2005, pp. 1-28.

⁴⁰ *Idem*, p. 10.

⁴¹ R. Wodak, *Editor's Introduction: Critical Discourse Analysis – Challenges and Perspective*, in *Critical Discourse Analysis Volume I Concepts, History, Theory*, SAGE, 2013, p. xxxii.

⁴² M.M. Lazar, *Feminist Critical Discourse Analysis Relevance for Current Gender and Language Research*, in *The Handbook of Language, Gender and Sexuality*, M. Meyerhoff, J. Holmes (eds.), Wiley Blackwell, Hoboken, New Jersey, 2014, p. 186.

⁴³ M.N. Lazar, *Politicizing Gender in Discourse*, cit., p. 5.

⁴⁴ N. Fairclough, R. Wodak, *Critical Discourse Analysis*, in *Discourse as Social Interaction*, SAGE, London, 1997, pp. 258-60.

structures⁴⁵. Through employing FCDA, the data is examined in terms of word order, metaphors, idioms, and vocabulary choice within the theoretical framework. The analysis of discourse fragments (like structures, procedures) and the findings are discussed next.

4. How do the Patterns Emerge?

The Turkish language is a left-branching, agglutinating language. New words are formed by attaching an affix to the right of a root, which can be a simple root or a combination of a root plus suffixes, referred to as a stem⁴⁶. The main word order is subject-object-verb while the main word formation process involves suffixing morphology that is influenced by vowel harmony and other morphophonological processes⁴⁷. This means that vowels in almost all suffixes depend on the consonants or vowels that precede them⁴⁸. For example, the plural suffix has two forms, *-lar* (as in *kadın-lar* “women”) and *-ler* (as in *feminist-ler* “feminists”). Erdoğan always uses possessive suffixes in addition to plural suffixes in his discourse.

Possessive suffixes usually correspond to the six grammatical persons. A noun phrase marked with a possessive suffix is understood as denoting a person or thing that is possessed. The possessive suffix indicates only whether the possessor is 1st, 2nd or 3rd person, singular or plural⁴⁹. One interesting finding is that Erdoğan usually prefers to use 1st plural possessive suffixes when referring to women. This analysis revealed that Erdoğan addressed women 187 times using possessive suffixes. The grammatical structure of this is as follows⁵⁰:

(1) *Kadın-lar-ımız*
Woman-plural suffix-possessive 1PL
“our women”

(2) a. *Genç kız-lar-ımız*
Young girl-plural suffix-possessive 1PL
“our young girls”

b. *Kız evlat-lar-ımız*
Girl child-plural suffix-possessive 1PL
“our daughters”

(3) *Anne-ler-imiz*
Mother-plural suffix-possessive 1PL
“our mothers”

⁴⁵ G. R. Waitt, *Doing Discourse Analysis*, in *Qualitative Research Methods in Human Geography*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 182.

⁴⁶ A. Göksel, C. Kerslake, *Turkish: A Comprehensive Grammar*, Routledge, New York, 2005, p. 43.

⁴⁷ F. Braun, *The Communication of Gender in Turkish.*, in *Gender across Languages: The Linguistic Representation of Women and Men*, Vol. I, M. Hellinger, H. Bussmann (eds.), John Benjamins Publishing Company, Amsterdam, 2001, pp. 283-310.

⁴⁸ A. Göksel, C. Kerslake, *Turkish: A Comprehensive Grammar*.

⁴⁹ *Idem*, p. 151.

⁵⁰ As part of his populist discourse, Erdoğan uses possessive suffixes also in different contexts such as *şehitlerimiz* - our martyrs, *babalarımız* - our fathers, *gençlerimiz* - our young people. However, using ‘our fathers’, for instance, would have no consequence on men in a patriarchal society whereas using such rhetoric for women emphasises a relationship of possessiveness and causes immense impact on women’s rights, equality and agency. In other words, using such form when referring to women constitutes an action that is conducive to a social environment’s misogyny and, thus, cultivates patriarchy.

(4) *Hanım kardeş-ler-imiz*
Lady Sibling-plural suffix-possessive1PL “our lady siblings”

Possessive suffixes emphasise the relation between people and *things* of a permanent nature or *considered* so by the subject. Interestingly, the Turkish language does not have any gender distinction in grammar (nor gender specific personal pronouns). However, patriarchy has been producing gender biases, gender roles and gender as a category that remains in the shadow of grammatical neutrality that is engrained in everyday life. In other words, the Turkish language seems structurally gender neutral while it is used to project patriarchy intrinsically.

Patriarchy does not hold women as mindless things or objects. Rather it expects a woman to owe her human capacities to particular people such as men in her family (or his children). Hence, women always have to be somebody’s someone; sister, daughter, mother, grandmother conductive but seldom their own person⁵¹. Likewise, in Erdoğan’s discourse, this is also evident; women are always somebody’s someone.

Further discussion of the findings is unfolded in the following two subsections focusing on *patriarchy* and *othering*. I have two aims in separating the discussion part. In the first subsection, I present how his discourse on concepts like culture, custom, and belief serve patriarchy. Following in the second, I unveil how this discourse feeds ‘appropriate womanhood’, and categorises and marginalises some women. Both subsections originate from analytically significant coding categories⁵².

4.1 *Misogyny’s Nest: Patriarchy*

Patriarchy privileges men, creates hegemony over women and produces systemic inequalities based on gender. Patriarchy today, is so hegemonic that it does not appear as domination at all; it commonly seems «consensual and acceptable»⁵³.

It is worth starting by stressing that Erdoğan’s discourse on women’s rights does not derive from gender equality, because he does not believe in the equality of women and men⁵⁴. Erdoğan is a creationist and he frequently refers to the teachings of Islam and the Quran when referring to women’s rights. He states that the point of departure must be gender justice, not equality, when it comes to women:

«What do women need? Sometimes they say equality between women and men. The right way is equality among women and equality among men. However, what really matters is justice for women [...]. What women need is not equality, but rather equity, in other words, justice. You cannot place women and men on an equal footing; it is against their *fitrat* [purpose of creation] because women’s *fitrat*, nature and constitution are

⁵¹ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p.173.

⁵² G.R. Wait, *Doing Discourse Analysis*, in *Qualitative Research Methods in Human Geography*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 163-191.

⁵³ M.M. Lazar, *Politicizing Gender in Discourse*, cit., p.7.

⁵⁴ Online archive of the newspaper *Cumhuriyet*, *Buz gibi Sözcükler*, 20 July 2010, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/164212/Buz_gibi_sozler.html.

different [...] therefore we must adopt [...] gender justice⁵⁵ as our most important criterion, the most important point of reference»⁵⁶.

Holsti has stated that political statements aim to «persuade, justify, threaten, cajole, manipulate, evoke sympathy and support, or otherwise influence the intended audience»⁵⁷. It is important to recall Holsti's argument in discourse analysis because language use forms social identities, social relations and systems of knowledge and belief in a way that helps to shape such aspects of society and culture⁵⁸, by creating consent. So, what does Erdoğan's discourse aim to achieve?

Patriarchy demands women's subordination and oppression. It constructs a social environment that assigns gender roles and biases to ensure a hierarchy. It ensures that women internalise through means of education, religion, family and political discourse. Müftüler-Baç outlined the preliminary factors in Turkey that include patriarchy as the Mediterranean culture, Islam and Kemalism⁵⁹ which comprises legal discrimination, economic inequality, social inequality (as intangible forms) and sexual harassment, assault, insult, battery, rape, virginity tests, torture, and murder at the most extreme (as tangible forms)⁶⁰. Erdoğan did not refer to patriarchy in the data but he referred 356 times to history, beliefs, culture, religion, Islam, (sacred) values⁶¹, civilisation, mores and traditions. Among these, religion, Islam and belief were mentioned a total of 143 times (40 percent). While history is referred to the most, mores and traditions are referred to the least, albeit that these concepts together serve to shape the everyday life of the society.

⁵⁵ The concept of 'gender justice' repeats the 'gender equity' discourse of the Vatican at the Beijing Conference in 1995 in: P. İlkkaracan, *Vatikan'dan Kopya: Toplumsal Cinsiyet Adaleti [Copy from the Vatican: Gender Justice]*, in *Kazete*, comment posted January 2 2015, http://kazete.com.tr/makale/vatikandan-kopya-gundemsal-cinsiyet-adaleti_1013.

⁵⁶ R. T. Erdoğan, *Uluslararası Kadın Ve Adalet Zirvesinde Yaptıkları Konuşma* (speech, November 24, 2014), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/2959/uluslararasi-kadin-ve-adalet-zirvesinde-yaptiklari-konusma>,

⁵⁷ O. Holsti, *Foreign Policy Viewed Cognitively*, in *The Structure of Decision*, Robert Axelrod (ed.), Princeton University, Princeton, 1976, p. 43.

⁵⁸ C.A.M. Gouveia, *Assumptions about Gender, Power and Opportunity: Gays and Lesbians as Discursive Subjects in a Portuguese Newspaper*, in *Feminist Critical Discourse Analysis Gender, Power and Ideology in Discourse*, M. M. Lazar (ed.), Palgrave Macmillan, London, 2005, pp. 229-250.

⁵⁹ *Kemalism*: 'The ideas and principles of Mustafa Kemal Atatürk, the founder and first president of the Turkish Republic, are termed Kemalism; Kemalism constitutes the official ideology of the state, and endured publicly unchallenged until the 1980s' in Mete Tunçay, 'Kemalism', *Oxford Islamic Studies Online*, <http://www.oxfordislamicstudies.com/article/opr/t236/e0440>.

⁶⁰ M. Müftüler-Baç, *Turkish Women's Predicament*, in *Women's Studies International Forum*, Vol.22, No.3, 1999, p. 305.

⁶¹ Values that are shared by the society (common values) is a vague concept that enables Erdoğan (along with other men who are in positions of power) to attract approval from various segments of the society. This vague concept generally has Islamic and conservative tones. A. Güneş-Ayata, G. Doğançün, *Gender Politics of the AKP: Restoration of a Religio-conservative Gender Climate in Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.19, No.6, 2017, pp. 610-627.

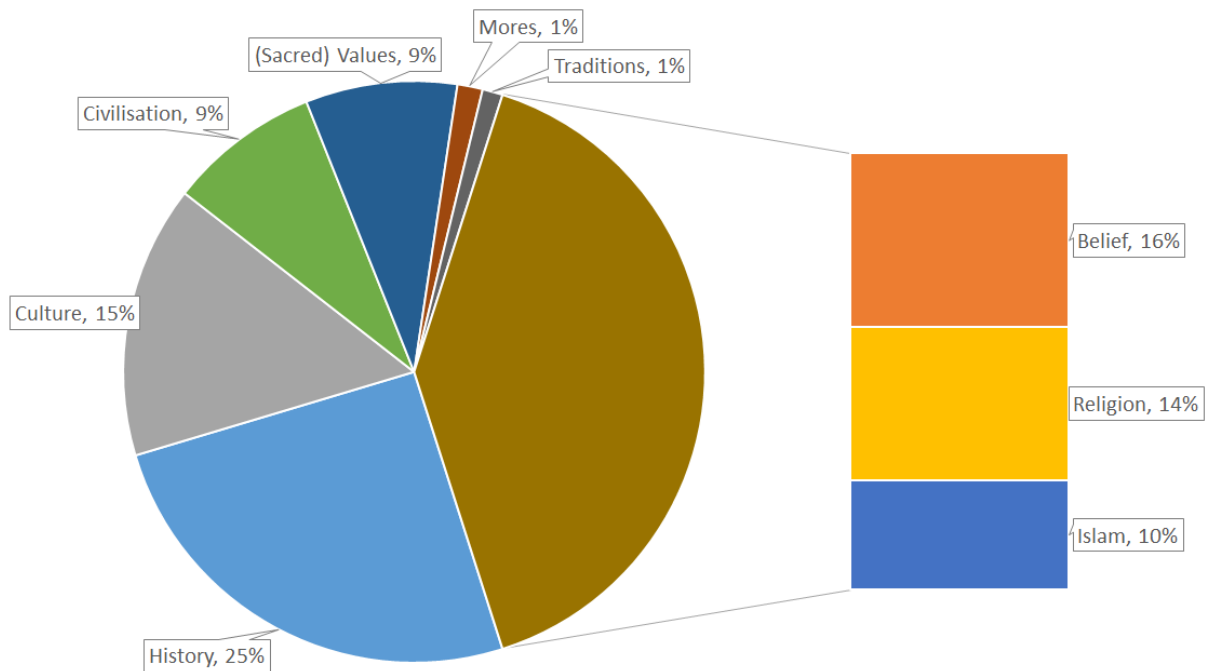


Chart 1. Covert Patriarchy

Such discursive utilisation reproduces the dominant patriarchal understanding of gender relations. These concepts reproduce norms and expectations of patriarchy in a social environment which misogyny depends on. In other words, Erdoğan utilises language to strengthen patriarchy. Gender, power and patriarchy are socially constructed⁶² and when these concepts are frequently reproduced they reshape the relations between individuals, as a part of the processes of cultural and historical reproduction⁶³. This is palpable in how Erdoğan uses women as an instrument to create historical and cultural boundaries to separate the Turkish society from other societies. It can be illustrated briefly by Erdoğan's declaration that women are in the trust of men on behalf of god. He claims that this depicts the importance given to being a woman, and that this is dignifying for women⁶⁴.

Erdoğan's "complementarity" approach originates from gender binary, i.e. humankind can be divided into precisely two sexes, which is also a precondition for heteronormativity and an inherent part of many cultural systems:

⁶² M.M. Lazar, *Politicizing Gender in Discourse*, cit.

⁶³ C.A.M. Gouveia, *Assumptions about Gender, Power and Opportunity*, cit.

⁶⁴ R. T. Erdoğan, *Dördüncü Muhtarlar Toplantısı'nda Yaptıkları Konuşma* (speech, March 10, 2015), Presidency of Turkish Republic, <https://www.tcgb.gov.tr/konusmalar/353/29791/dorduncu-muhtarlar-toplantisinde-yaptiklari-konusma>.

«Even though they [women and men] come from different *fitrat*, they are integral parts of the same piece»⁶⁵.

«Once you remove one part, the other is not a half – it vanishes, that is how God created us, in a balance»⁶⁶.

Very often, he has stated that women and men are two sides of a medallion.⁶⁷ Interestingly, Erdoğan's discourse on complementarity rejects sexism, however, the way he structures his discourse unfortunately does not reveal who the sexists are. The grammatical structure of Turkish permits null subjects, which means clauses can lack explicit subjects via adding plural suffixes (*-ler, -lar*) to verbs to create null subjects as in *bakanlar* (ones who look) and *söyleyenler* (ones who say).

Erdoğan has claimed that he is against any kind of sexism, that sexist approaches do not comply with the values, history, and dynamics of social life in Turkey⁶⁸. His approach to feminism and the fact that feminism rejects his complementarity approach could provide one possible explanation to whom Erdoğan refers. Feminists are sexists because they separate human beings as women and men as the quotes below suggest:

«God created us as humans, the most honourable creature; all differences are beyond this line, below this. When you sort any difference above all, particularly sex, problems arise. Neither our belief, our culture nor our history would allow this»⁶⁹.

«Women and men are [...] complementary [...]. The ones who evaluate women and men only with a sexist approach, they miss the fact that they are human»⁷⁰.

«We will never stop working to change the approach of those who look at women and men through sexist glasses, the ones who forget that they are humans first»⁷¹.

«The human being is the most honourable creature [...]. Any assault against women is against all humankind. With every femicide, all humankind is slaughtered. The ones who do not approach this issue through this point, have surrendered their mind to sexism»⁷².

⁶⁵ R. T. Erdoğan, *HAK-İŞ Dünya Kadın Günü Programında Yaptıkları Konuşma* (speech, March 7, 2018), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/91665/hak-is-dunya-kadin-gunu-programinda-yaptiklari-konusma>.

⁶⁶ R.T. Erdoğan, *Dördüncü Muhtarlar Toplantısı'nda Yaptıkları Konuşma* (speech, March 10, 2015).

⁶⁷ Recep Tayyip Erdoğan, 'Dünya Kadınlar Günü Mesajı', (press release, March 7, 2018), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/91660/dunya-kadinlar-gunu-mesaji>; R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Mesajı*, (press release, March 7, 2019), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/102317/dunya-kadinlar-gunu-mesaji>.

⁶⁸ R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Mesajı*, (press release, March 7, 2018).

⁶⁹ R.T. Erdoğan, *Dördüncü Muhtarlar Toplantısı'nda Yaptıkları Konuşma* (speech, March 10, 2015).

⁷⁰ R.T. Erdoğan, *8 Mart Dünya Kadınlar Günü Resepsiyonu'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2016), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/40095/8-mart-dunya-kadinlar-gunu-resepsiyonunda-yaptiklari-konusma>.

⁷¹ R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Mesajı*, (press release, March 7, 2019).

⁷² R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2015), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/29790/dunya-kadinlar-gunu-bulusmasinda-yaptiklari-konusma>.

Erdoğan has rejected the argument that VAW is a systematic problem that stems from patriarchy. Instead, he believes that VAW is an individual problem of psychopaths or perverts⁷³. He has also emphasised that a real Muslim person would not engage in VAW⁷⁴. Erdoğan believes that the aforementioned concepts like history and civilisation have no contribution to VAW at all. On the contrary, these concepts provide the answer: respecting women. He believes that history, civilisation, religion, etc. bring about respect to women and that is the solution for VAW. Moreover, his imputative discourse accuses the people who see traces of VAW in these concepts as trying to vilify the nation's values and beliefs⁷⁵. His understanding is in line with the standard definition of misogyny that views misogyny as a matter of the psychology of men⁷⁶. However, neither VAW nor misogyny is a psychological phenomenon. They are about social norms, patriarchal oppression and expectations, which are very present in Turkish society.

In addition, Erdoğan has denied that there is gender discrimination in Turkey⁷⁷. He defends *fitrat*, complementarity and gender justice while continuing to glorify culture, values, religion and civilisation. He has accused gender equality efforts as «torn from the reality» of the country, stressing that gender justice is the necessary approach for family (and women's) issues⁷⁸.

It is interesting to observe Erdoğan's rejection of gender equality, and the frequency of his references to concepts like history and culture in order to form a different understanding of women's rights, i.e. humanising women. However, as discussed earlier, humanising women creates no progress for women's rights and agency. Rather, it means acceptance of 'hers-to-give' capacities at the state level. The alarming number of femicides portrays the point that his approach does not yield any progress⁷⁹. Besides, his discourse on women's rights excludes feminism; he intentionally avoids saying women's rights, and focuses merely on the human status of women:

«I salute your fight to use your rights that derive from your status as a human being. In our civilisation, our belief, our culture, people are not dealt with according to their sex but their status as human beings because with us, humans are the most honourable creatures... There is no need for anything else to protect women when women are approached as human beings»⁸⁰.

⁷³ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ Dünya Kadın Günü Programında Yaptıkları Konuşma* (speech, March 7, 2018).

⁷⁴ R.T. Erdoğan, *Uluslararası Kadın Ve Adalet Zirvesinde Yaptıkları Konuşma* (speech, November 24, 2014).

⁷⁵ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ Dünya Kadın Günü Programında Yaptıkları Konuşma* (speech, March 7, 2018).

⁷⁶ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p.32.

⁷⁷ R.T. Erdoğan, *Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın III. Uluslararası Kadın ve Adalet Zirvesi Açılış Konuşması*, (speech, November 23, 2018), *KADEM*, <http://kadem.org.tr/cumhurbaskani-sayin-recep-tayyip-erdoganin-iii-uluslararasi-kadin-ve-adalet-zirvesi-acilis-konusmasi/>.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ BİA, independent communication network, monitors male violence in Turkey, <http://bianet.org/english/gender/134394-bianet-is-monitoring-male-violence>.

⁸⁰ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ 5. Uluslararası Kadın Emegi Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 7, 2016), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/40060/hak-is-5-uluslararasi-kadin-emegi-bulusmasinda-yaptiklari-konusma>.

Erdoğan has insisted that women are humans and that once they are treated as humans, gender justice will be achieved. He has frequently underlined women's humanity whilst at the same time stressing that men's and men's *fitrat* are different; therefore, they are not, and cannot be, equal. In contrast to popular views on misogyny, which sees women as sub-human, non-persons or things, misogyny in effect considers women as humans but « all too human»⁸¹. So, what does this concept of *fitrat* involve for women? They are “human givers”. Women are socially positioned to owe their human capacities which are defined by feminine-coded human goods and services to men, the latter who are entitled to receive these goods.

Erdoğan has often highlighted that respecting women is part of the values, traditions and history of Turkey⁸² and praises motherhood as the highest possible rank for a woman⁸³. Even though he does not define what he means by respect, in his speeches he generally refers to women in terms of responsibilities, whether family, domestic work, motherhood, or as the first teacher of children⁸⁴. There is no reference to women's agency or individuality in his speeches which ultimately feed a misogynistic social environment: «Women to be in the trust of men on behalf of god»⁸⁵; «Our women that always have a special place in our hearts; that are the essential pillar of structure of our family and society»⁸⁶; «All women who instil hope in humankind with their self-sacrifice, their love»⁸⁷.

Furthermore, Erdoğan has constructed the discourse on appropriate womanhood in a way that embraces propriety and subordination. Such a role for women is in line with Manne's theory that recognises misogyny in terms of what it does to women. As the law enforcement branch of patriarchy, misogyny's function is to police and enforce its governing ideology⁸⁸. Correspondingly, Erdoğan's discourse brings about the norms and expectations of patriarchy from women; his discourse on appropriate womanhood enforces the norms and expectations of patriarchy upon which misogyny in a social

⁸¹ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p.169.

⁸² R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Mesajı*, (press release, March 7, 2019).

⁸³ R.T. Erdoğan, *Uluslararası Kadın Ve Adalet Zirvesinde Yaptıkları Konuşma* (speech, November 24, 2014); R.T. Erdoğan, *Gaziantep Toplu Açılış ve Temel Atma Töreninde Yaptıkları Konuşma*, (speech March 7, 2015), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/32700/gaziantep-toplu-acilis-ve-temel-atma-torende-yaptiklari-konusma>; R.T. Erdoğan, *8 Mart Dünya Kadınlar Günü Resepsiyonu'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2016). Besides, again in 2016, Erdoğan said that a woman who rejects motherhood, who refrains from being around the house, however successful her working life is, is deficient, and is incomplete. <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/06/turkish-president-Erdogan-childless-women-deficient-incomplete>.

⁸⁴ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ 5. Uluslararası Kadın Emeği Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 7, 2016); R.T. Erdoğan, *8 Mart Dünya Kadınlar Günü Resepsiyonu'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2016); R.T. Erdoğan, *Anneler Günü Mesajı*, (press release, May 12, 2018), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/93922/anneler-gunu-mesaji>.

⁸⁵ R.T. Erdoğan, *Gaziantep Toplu Açılış ve Temel Atma Töreninde Yaptıkları Konuşma*, (speech March 7, 2015).

⁸⁶ R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Mesajı*, (press release, March 8, 2015), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/29634/dunya-kadinlar-gunu-mesaji>.

⁸⁷ R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Mesajı*, (press release, March 7, 2017), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/72232/dunya-kadinlar-gunu-mesaji>.

⁸⁸ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit.

environment is metaphysically dependent⁸⁹. Moreover, such heteronormativity and expectation of family as the heterosexual union of women and men, restricts the very small space that the LGBT+ community has in Turkey. In such a misogynistic social environment, women are expected of “hers-to-give”⁹⁰ capacities, i.e. feminine-coded goods and services, are highly detectable in Erdoğan’s discourse:

«Women of Anatolia are like soil; they are stoic, maker, constructive, and always survivors. [...] She knows how to feed her family and raise her children in harsh conditions, she works tooth and nail and produces. She instils us with hope»⁹¹.

«A woman knows that she has to bring food to the table in any conditions and acts accordingly. She hides the distress she suffers, and protects her family, keeps her family together»⁹².

«Humankind would not survive if it weren’t for you, your self-sacrifice, your attention, affection, efforts, fights. Therefore, I salute all stoic women of Anatolia and Thrace»⁹³.

Of course, there are women who do not comply with Erdoğan’s appropriate womanhood. They demand *his-for-the-taking* that women are prohibited from. They violate their “place”; they disobey patriarchy. Such women are likely to be labelled as «greedy, corrupt, illicitly entitled, and out of order»⁹⁴. However, misogyny ensures women stick to their assigned patriarchal roles; women’s tasks are not only performing emotional, social, domestic, sexual, and reproductive labour – they must do so in a loving and caring manner or enthusiastic spirit, patriarchal norms and expectations have to operate on the down-low.⁹⁵ Erdoğan usually underlines that women have supported him since the early days of his political career, during his candidacy for mayor of Istanbul in the 1990s⁹⁶:

«Since my candidacy for the mayor of Beyoğlu District in 1989, any area in politics that I took responsibility, I walked the path with our women. During my days as mayor in Istanbul metropolitan municipality, our women were at the forefront of social events [...]. I thank my lady siblings who were there for me in every struggle I had, who have supported my every

⁸⁹ *Idem*, p. 67.

⁹⁰ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p. 130.

⁹¹ R.T. Erdoğan, ‘*Aynı Gök Kubbe Altında Gönül Dilimiz*’ Adlı 8 Mart Dünya Kadınlar Günü Buluşmasında Yaptıkları Konuşma, (speech, March 8, 2019), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/102426/-ayni-gok-kubbe-altinda-gonul-dilimiz-adli-8-mart-dunya-kadinlar-gunu-bulusmasinda-yaptiklari-konusma>.

⁹² R.T. Erdoğan, *Aynı Gök Kubbe Altında Gönül Dilimiz*, (speech, March 8, 2019).

⁹³ R.T. Erdoğan, *8 Mart Dünya Kadınlar Günü Resepsiyonu’nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2016).

⁹⁴ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p.132. Manne analyses misogynistic speeches about Julia Gillard, then prime minister of Australia in 2012, and the misogynistic smearing of Hillary Clinton during her campaign for presidency in 2016.

⁹⁵ *Idem*, p. 46.

⁹⁶ R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Buluşması’nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2015); R.T. Erdoğan, *Aynı Gök Kubbe Altında Gönül Dilimiz*, (speech, March 8, 2019).

achievement for approximately 40 years [...]. Like in that saying ‘it needs a woman’s touch’, Tayyip Erdoğan has survived until these days thanks to women’s touch»⁹⁷.

But this raises the question of what role did these women play? Were they politicians involved in decision-making? Did we see an increase in the number of women politicians in the AKP? In their earlier work, Günes Ayata and Tütüncü revealed that women in the AKP had very little impact on increasing representation, or changing the rhetoric and programme, as well as not being close to positions of power within the organisational structure⁹⁸.

Following the general election in November 2017, the AKP had only 34 women out of its 316 parliamentarians, accounting for just 10.76 percent⁹⁹. Erdoğan has claimed that the AKP has 4.5 million women members¹⁰⁰ in its women’s branch, but what do they do? Do they have any authority in the AKP? As women are human givers of moral support and attention, not recipients¹⁰¹, women in the AKP are also responsible for providing support, affection, admiration, and sympathy - especially before elections:

«My lady siblings, I have a request. The election on March 31st is crucial. I want my lady siblings to get in every house until the election day...Ladies, are you ready to get in each and every house and reach every heart? [...] My lady siblings, are you going to help the AKP that has always been there for you to break a record in the election?»¹⁰².

4.2 Alienating feminism, othering feminists

According to Young, discourse is both constituted by, and ensures the reproduction of, the social system through forms of selection, exclusion and domination¹⁰³. If we look at how Erdoğan uses forms of selection, exclusion and domination in his discourse on othering women, we see that misogyny joins forces with these forms. Manne explains that misogyny works via regular social-norm enforcement mechanisms, moralism, and other negative character-level generalisations, hierarchical social moves, and similar¹⁰⁴.

Othering in Erdoğan’s discourse not only comprises women but any (hypothetical or real) opposition because of the grammatical structure of the Turkish language, because he chooses to use subjects in the form of pronouns in his discourse. Göksel and Kerslake define pronouns as expressions that are used to refer to people, things or states or affairs that have been previously mentioned, whose referents are obvious from the context or whose content is only partially specified¹⁰⁵. However, the way Erdoğan structures his discourse does not allow for identifying the referents of pronouns. Since these pronouns are generally used in negative connotation to accuse or alienate, it is

⁹⁷ R.T. Erdoğan, *Aynı Gök Kubbe Altında Gönül Dilimiz*, (speech, March 8, 2019).

⁹⁸ A. Günes Ayata, F. Tütüncü, *Party Politics of the AKP (2002–2007)*, cit., p. 384.

⁹⁹ KA.DER Association (for the Support and Training of Women Candidates), Statistics on Women, *KA.DER 2017*, <http://ka-der.org.tr/wp-content/uploads/2017/12/kad%C4%B1n-istatistikleri-2017.pdf>.

¹⁰⁰ R.T. Erdoğan, *Aynı Gök Kubbe Altında Gönül Dilimiz*, (speech, March 8, 2019).

¹⁰¹ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p. 304.

¹⁰² R.T. Erdoğan, *Aynı Gök Kubbe Altında Gönül Dilimiz*, (speech, March 8, 2019).

¹⁰³ R. Young, *Untying the text: a post-structural anthology*, Routledge & Kegan Paul, Boston, 1981.

¹⁰⁴ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p. 68-9.

¹⁰⁵ A. Göksel, C. Kerslake, *Turkish: A Comprehensive Grammar*, cit., p. 230.

reasonable to consider that this is why he does not refer directly to the people he means, i.e. whoever does not agree with his politics on the matters of the speech. To clarify, he regularly uses simple personal pronouns like: they (*onlar*) and someone (*birisi*); demonstrative pronouns (deriving from demonstrative determiners) such as these/those [people] (*bunlar/onlar*); pronominalised determiners as subjects like some of them/some people (*bazıları*); a noun phrase containing a quantifier: several (circles) (*birtakım çevreler*); and impersonal pronouns which can be negative, positive or interrogative ones (*kimse*). Occasionally he refers to feminists, media, opposition, and to Europe, the EU or the West directly (which is not in terms of geography but as pronouns with negative connotation in anti-Western discourse).

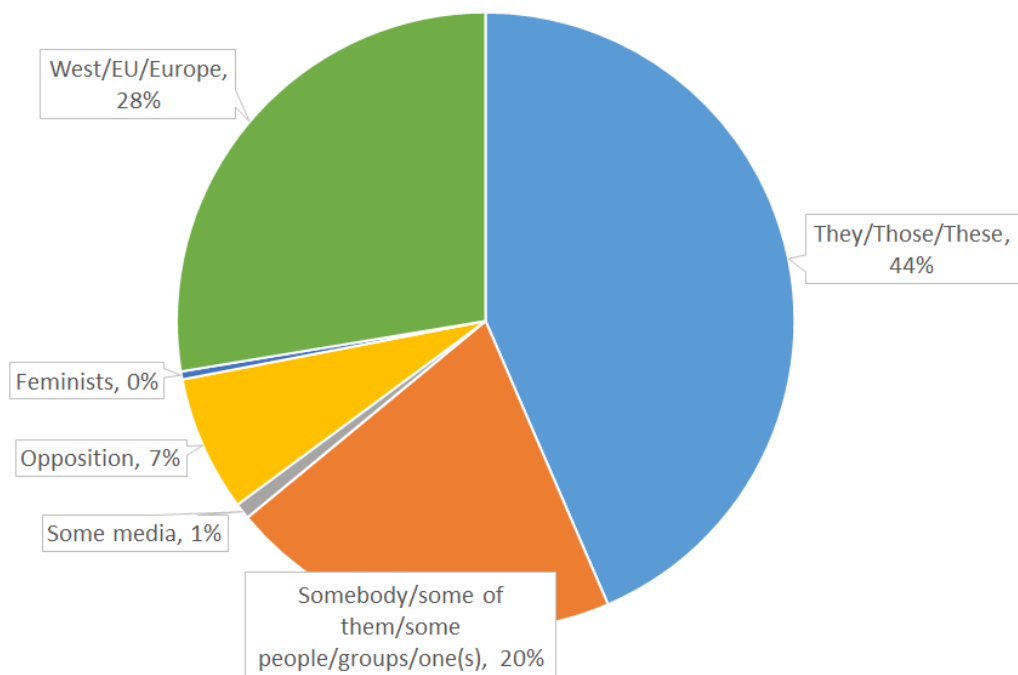


Chart 2. 'Othering' in Discourse

The analysis reveals a pattern of anti-Western and anti-feminist discourse in Erdoğan's discourse. Initially, he mentions women living in Turkey before moving to women in conflict zones (Syria, Palestine), and he justifies Turkish army operations through a discourse on supporting «the oppressed» (including women). Then he underlines the numbers of refugees in Turkey and how the West does not care. Through an accusing discourse, Erdoğan also claims that feminists in the West are not concerned with women in conflict zones, and blames them as ignorant people, ergo, they are not actual women's rights defenders:

«There is no point for the ones who are deaf to their pain and tears to discuss women's rights, human rights [...]. We know that those people are not actually bothered with women, children, victims or the oppressed. Their trouble is something else. We cannot look at this

matter like they do or behave like they do. Our belief and history would not allow such coarseness, unjustness, immorality»¹⁰⁶.

«We witnessed the crocodile tears shed after tens of thousands of women and children were lost in dark Mediterranean waters. How could we believe that those who do not weep in sincere settings are advocates of women's rights? Can they be advocates of women's rights? They are just showpeople; they are absolutely not advocates for women's rights. Isn't calling for women's rights a great lie of those who do not mention the women who were the main victims of the tragedies in the Balkans, in the Caucasus in the last quarter century?»¹⁰⁷.

Modernisation (Europeanisation or Westernisation) had been the main agenda of the Turkish Republic since its creation in 1923. However, Erdoğan has been utilising a discourse on “New Turkey”¹⁰⁸ that estranges from Western values and democracy. He insists that gender equality, as a western concept, causes a new kind of slavery for women:

«You cannot achieve any result if you try to cover our society with a different culture's perception of women»¹⁰⁹.

«I believe that women, before anyone else, will oppose an understanding under the name of 'equality' that exposes women to any kind of exploitation and abuse»¹¹⁰.

«We put up this fight for our women because they deserve a life worthy of their human character, not a modern order of slavery that leads them to a new [kind] of slavery under the name of being liberated»¹¹¹.

«We see that several circles persistently annihilate whatever makes women 'women' – their differences, beauties, privileges – in the name of so-called emancipation [...]. This dark mentality that brings whatever is foreign to this land and offers it as womanhood; that which humiliates women's beliefs and appearances is the enemy of women... What they understand of liberating women is making women slaves to their ideology, their world. The ones who call freedom the act of tearing women from women's families, neighbourhood, society, values, render women unguarded so that they can exploit women's labour and body, and [they] aim for our next generations»¹¹².

¹⁰⁶ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ 5. Uluslararası Kadın Emeği Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 7, 2016).

¹⁰⁷ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ Dünya Kadın Günü Programında Yaptıkları Konuşma* (speech, March 7, 2018).

¹⁰⁸ “New Turkey” is a slogan used by Erdoğan and the AKP to imply a break with the secularist traditions of the Republic, referring to their social and political order being maintained by a new set of norms and values. D. Cindoglu, D. Unal, *Gender and Sexuality*, cit.

¹⁰⁹ R.T. Erdoğan, *Yükseköğretim Kurulu'nu Ziyaretinde Rektörlere Hitaben Yaptıkları Konuşma* (speech, March 11, 2015), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/29792/yuksekogretim-kurulunu-ziyaretinde-rektorlere-hitaben-yaptiklari-konusma>.

¹¹⁰ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ 5. Uluslararası Kadın Emeği Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 7, 2016).

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*.

Even though Erdoğan generally uses demonstrative pronouns and impersonal pronouns, here he implies West/Europe/EU. Besides, he accuses gender equality of being foreign to Turkey and the product of a dark mentality that exposes women to exploitation and abuse.

In summary, Erdoğan's discourse on women embraces women as humans, and focuses on *fitrat*, gender justice and complementarity as the most appropriate means for his point of origin which are concepts like history, civilisation, and belief. Such discourse completely rejects equality, individuality and agency of women. It also dismisses feminist activism that accepts patriarchy is served by the very same concepts which Erdoğan defends. So, what happens to these women?

«Anyone who tries to justify VAW with our belief, culture, or traditions is fooling themselves. No one should dare to cover this violence using our sacred values. Likewise, no one should dare to attribute these wrongs to family institution under the name of 'defender of women's rights'»¹¹³.

«We never pay attention to marginal [people] whose *raison d'être* is exploitation; whose goal is nothing but battling against the nation's and religion's values»¹¹⁴.

They are alienated. Even if Erdoğan claims that he defends all women's rights¹¹⁵, his discourse proves that he divides the fight of appropriate women and others, i.e., feminists who take equality as their point of origin and refuse to provide hers-to-give:

«Humankind has to give women their due value for its future's sake. The way we defend the oppressed against tyrants all around the world, we also defend those women who fight for justice, for their honour, dignity, and rights until the end»¹¹⁶.

«Our religion [Islam] has defined a position for women: Motherhood. Motherhood is something else, beyond everything, an unattainable position. Some can understand this, others cannot. You cannot explain this to feminists because they do not accept the concept of motherhood, that's their trouble. However, the ones who understand are plenty for us. We continue our journey with those»¹¹⁷.

Misogyny is not against all women. Misogyny targets rule-breakers: if women deviate from patriarchal norms and expectations, they are punished. On the one hand, when women do not perform their task, or they ask for masculine-coded goods, women face subtly hostile, threatening, and punitive norm-enforcement mechanisms from life threatening violence to subtle social signals of disapproval¹¹⁸. On the other hand, while

¹¹³ R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2015).

¹¹⁴ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ Dünya Kadın Günü Programında Yaptıkları Konuşma* (speech, March 7, 2018).

¹¹⁵ R.T. Erdoğan, *Dünya Kadınlar Günü Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2015).

¹¹⁶ R.T. Erdoğan, *HAK-İŞ 5. Uluslararası Kadın Emeği Buluşması'nda Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 7, 2016).

¹¹⁷ R.T. Erdoğan, *Uluslararası Kadın Ve Adalet Zirvesinde Yaptıkları Konuşma* (speech, November 24, 2014).

¹¹⁸ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p. 47.

women that disobey the patriarchy are punished, women who abide are rewarded¹¹⁹. Hence, Erdoğan decides to continue his journey of ruling the country with these women only. When Erdoğan associates women with maternal functionality, and divides women as appropriate and not (i.e., marginal), women's NGOs often declare their discomfort¹²⁰ because his discourse feeds into the misogynistic social environment against women.

Manne defines an action as misogynistic inasmuch as it is a product of, and conducive to, a social environment's misogyny¹²¹, but how does Erdoğan's discourse on othering feminists reconcile with the misogynistic social environment? Because a social environment is misogynistic for a subset of women where they face «hostility of a kind that services to police and enforce gendered norms and expectations» within patriarchal order¹²². Manne's give/take model sheds light on what misogyny encompasses: various acts, from harm (verbal attacks to murder) to enforcement of practices in countless domains such as sex, motherhood, and man's proprietary spaces and positions¹²³. Furthermore, misogyny involves common hostile themes like revenge, blame, resentment, guilt, punishment, betrayal, mistrust, hierarchical jostling, and many forms of shaming, disgusted, and 'ousting' behaviour¹²⁴. In Erdoğan's discourse on othering women, patterns are discernible; the good things that appropriate women do, the bad things other/feminist women do. In doing so, Erdoğan's othering discourse aggravates the misogynistic social environment in various forms especially against the inappropriate women who are «the enemies of the nation».

«All we have now is the nuclear family. Some people cannot even tolerate that, they pursue methods, means to detract children away from families immediately. We will never allow such sort of a calamity»¹²⁵.

«Some people perseveringly depict our mothers, our women inaccurately. Separating womanhood from the skill of motherhood means taking away her biggest privilege, it means disregarding her natural role as a teacher. Sometimes I say 'have at least three children' and some people get uncomfortable. Do you know why they feel uncomfortable? Because they are the enemies of this nation; that is why»¹²⁶.

5. Conclusion

Speech is a mechanism through which unjust hierarchies persevere and thrive¹²⁷ because language helps to reproduce and maintain existing social identities, social

¹¹⁹ *Idem*, p. 72.

¹²⁰ R.T. Erdoğan, *Dördüncü Muhtarlar Toplantısı'nda Yaptıkları Konuşma* (speech, March 10, 2015).

¹²¹ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p. 128.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Idem*, p. 129.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ R.T. Erdoğan, *Aynı Gök Kubbe Altında Gönül Dilimiz*, (speech, March 8, 2019).

¹²⁶ R.T. Erdoğan, *Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı'nın Tanıtım Programında Yaptıkları Konuşma*, (speech, March 8, 2018), Presidency of the Turkish Republic, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/91787/kadinin-guclenmesi-strateji-belgesi-ve-eylem-planinin-tanitim-programinda-yaptiklari-konusma>.

¹²⁷ M.K. McGowan, *Just Words: On Speech and Hidden Harm*, Oxford University Press, USA, 2019.

relations and systems of knowledge and belief of societies¹²⁸. It is possible to manipulate the masses through the usual forms of ideological discourse, for example emphasising good things *we* do and bad things *they* do¹²⁹. Fairclough has emphasised that discourses are «projective, imaginaries, representing possible worlds which are different from the actual world, and tied into projects to change the world in particular directions»¹³⁰. In other words, Fairclough suggests that discourse might have transformative effect. Accordingly, Erdoğan's discourse on women has become an important tool to reproduce and strengthen the patriarchal social order and patriarchal understanding of gender relations.

In Turkey, an authoritarian turn on the civil society discourse has begun following the 2011 general election¹³¹. A notable example of how Erdoğan's discourse on women has changed accordingly is the abortion right of women. Back in 2012, Erdoğan declared that «Each abortion is one *Uludere*»¹³². Here, he refers to the Roboski Massacre when the Turkish military murdered 34 Kurdish civilians in an air strike near the Iraqi border¹³³. Wodak explained this kind of structure in discourse as recontextualization¹³⁴. Erdoğan takes an argument out of context (decontextualization) and subsequently restates it in a new context so that it acquires new meaning. Even though legislation on abortion has not changed, the Turkish Ministry of Health has removed the code for abortion from the online entry forms of public hospitals, thereby effectively declassifying abortion as a medical practice in these hospitals¹³⁵. Of course, hospitals might be doing this under coercion, but it still demonstrates that they have opted into the discourse even though there has been no amendment in the law. Further, Cindoglu and Unal support the point that the discursive regulation of women's bodies and sexualities is now a major tool for sustaining the hegemonic character of current political rule in Turkey¹³⁶.

The distinction of this study is that it focuses on discourse from a theoretical framework of logic of misogyny using FCDA as a research method. Misogynist exploitation can work together in different ways¹³⁷. However, this study has shown that Erdoğan's discourse on women are informed by misogyny in two forms: reproducing patriarchy through gendered norms and values, and alienating some women. Since

¹²⁸ G.A.M. Gouveia, *Assumptions about Gender, Power and Opportunity*, cit.

¹²⁹ T.A. Van Dijk, *Discourse and Manipulation*, in *Discourse & Society*, Vol.17, No.2, 2006, pp. 359-383.

¹³⁰ N. Fairclough, *Analysing Discourse Textual analysis for social research*, Routledge, London, 2003, p. 124.

¹³¹ A.Ö. Keysan, *Activism and Women's NGOs in Turkey: Civil Society, Feminism and Politics*, I B. Tauris, London, 2019, p. 84.

¹³² J. Vela, *Abortions are like air strikes on civilians: Turkish PM Recep Tayyip Erdogan's Rant Sparks Women's Rage*, comment posted May 30, 2012, <https://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/abortions-are-like-air-strikes-on-civilians-turkish-pm-recep-tayyip-erdogans-rant-sparks-womens-rage-7800939.html>.

¹³³ D.Gülel, *Feminist movement and law-making in Turkey: a critical appraisal from 1998 to 2018*, *Women's History Review*, Taylor & Francis online, 2019, p. 14.

¹³⁴ R. Wodak, *Critical Discourse Analysis*, in *The Continuum Companion to Discourse Analysis*, Bloomsbury Publishing, London, 2011, pp. 48-49.

¹³⁵ U. Korkut, H. Eslen-Ziya, *The Discursive Governance of Population Politics*, cit., p. 562.

¹³⁶ D. Cindoglu, D. Unal, *Gender and Sexuality*, cit.

¹³⁷ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p. 209.

patriarchy is misogyny's governing ideology, misogyny materialises as an amalgam of social norms, expectations and consequences in patriarchal social order. In view of that, when Erdoğan repeatedly refers to concepts including «history», «civilisation», and «belief» in his discourse on women, he continually reproduces a patriarchal understanding of gender relations and manipulates the masses. A likely explanation is the importance of repetition for propaganda. In his classic book on the theory of propaganda, Chakotin explains that repeating the same idea, the same injunction, always in the same form over a relatively prolonged period, acts on emotions and shapes conditioned reflexes so that repetition creates a state of mental fatigue in the masses favouring subjugation to the will of that political leader¹³⁸.

The first major finding of this analysis is that Erdoğan's discourse on women's humanity and appropriate womanhood substantiates Manne's give/take model. In his discourse, it is evident that women are too human and their humanity and their personhoods are owed to men (and children) in the form of social, domestic, reproductive, and emotional labour. Erdoğan's speeches provide sufficient examples to prove the existence of patterns of misogyny within this framework. We see that women's humanity is implied through their obligation of providing *hers-to-give*. In other words, Erdoğan's discourse is in line with what misogyny does to women, and enforces patriarchy on women. In this context, I would like to underline that women have parallel responsibilities in the AKP as well: they provide loyalty, love and devotion (especially during pre-election times) to Erdoğan, but they do not obtain power, prestige, rank, or hierarchical status because those are *his-for-the-taking*¹³⁹.

The second major pattern of misogyny in Erdoğan's discourse is how he utilises his discourse to alienate some women who defy patriarchy and their given roles. Misogyny retaliates against this class of girls/women, in one way or another, because they violate their "place". In this regard, Erdoğan completely dismisses them because they accept gender equality as their starting point, and reject *fitrat*, complementarity. They challenge patriarchal gender roles which conflicts with Erdoğan's discourse on founding «a new understanding of women's rights» consistent with «our history», «our culture», «our civilisation», and «our religion», which comprise the actual origins of historical gender bargain (see chart 1).

This analysis has verified that Erdoğan alienates feminists in his discourse. He segregates women as appropriate, whose fight he supposedly supports, and others, whose fight he is against. Thus, he obtains an anti-feminist (and anti-Western) approach when he disputes feminism. However, the way he structures his discourse generally does not allow one to identify the referents of pronouns as he often prefers not to use overt subjects (see chart 2). In the data, Erdoğan refers directly to *feminists* only one time. The rest of the data reveals that he prefers to use personal, demonstrative or impersonal pronouns in negative connotation (to accuse or alienate).

To conclude, this study has aimed to expand existing research on misogyny to an authoritarian regime, and to assess the extent of misogyny that feeds Erdoğan's discourse on women's rights, equality and agency. The study has shown that Erdoğan rejects gender equality that «derives from the dark mentality of the West, a stance that

¹³⁸ S. Chakotin, *The Rape of the Masses: The Psychology of Totalitarian Political Propaganda*, George Routledge & Sons, London, 1940, p. 31.

¹³⁹ K. Manne, *Down Girl the Logic of Misogyny*, cit., p. 130.

diverges from reality»¹⁴⁰. He perceives that women are in the trust of men, and fanatically defends that women have their own *fitrat* to follow. The study has also shown that misogyny does not mean hating all women, and it has further detected patterns of misogyny in Erdoğan's 'othering' discourse. Thus, the patterns of misogyny are vastly evident in Erdoğan's discourse on women's agency, equality and their civil, political, economic, social and cultural rights in line with Manne's "logic of misogyny" and give/take model.

¹⁴⁰ R.T. Erdoğan, *Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın III. Uluslararası Kadın ve Adalet Zirvesi Açılış Konuşması*, (speech, November 23, 2018), *KADEM*, <http://kadem.org.tr/cumhurbaskani-sayin-recep-tayyip-erdoganin-iii-uluslararası-kadin-ve-adalet-zirvesi-acilis-konusmasi/>.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Palabras y plomo: giornalismo e violenza in Messico tra la guerra sucia e il nuovo millennio

A. Poli

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Palabras y plomo: giornalismo e violenza in Messico tra la guerra sucia e il nuovo millennio

*Anna Poli**

Abstract

The essay analyzes two historical periods, both significant for what concerns the extension and radicalization of violence in Mexico: the so-called *guerra sucia*, that took place in the '60-'70's, and the current *narcoguerra*. The aim of the research is to outline causes and subjects involved in the outbursts, and to explain how violence is absorbed, internalized and understood - or misunderstood - by society, according to the different narration that journalism makes of it. Through the analysis of the role of press during the *guerra sucia*, of some examples of violence against civilians that took place in the last years, and thanks to the testimony of some well-known Mexican journalists - this study provides a description of journalism as an instrument that contributes to social change and to the achievement of common good. Journalism cannot replace the law, but in some cases, as the Mexican one, it can fill up the gaps left by inadequate systems of justice, protecting the interests of society by denouncing crimes and violations of human rights.

Keywords: Mexico – violence – *guerra sucia* – *narcoguerra* – journalism.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. 1950-1980: parole, ragioni e strategie della *guerra sucia*. 2.1 Il 1968 messicano: emblema della repressione priista. 2.2 La *War on Drugs*. 2.3 La fine della *guerra sucia* e le istanze irrisolte della guerriglia. 3. Il nuovo millennio: l'estensione dei campi della violenza. 3.1 La crisi del PRI e il trionfo dei *narcos*. 3.2 Il ruolo dei giornalisti indipendenti nel Messico odierno. 3.3 I femminicidi di Ciudad Juárez. 3.4 La strage dei migranti e la memoria nel nord est messicano. 3.5 «*Nos faltan 43!*». 4. La violenza contro i giornalisti messicani. 5. Conclusioni.

* Dottoressa in Diritti dell'Uomo ed Etica della Cooperazione Internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

1. Introduzione

Nel corso del XX secolo il ricorso alla violenza, per mezzo di esercito e polizia, da parte del governo messicano non è stato occasionale e limitato a luoghi e realtà circoscritti, ma parte integrante del sistema di controllo della nazione del *Partido revolucionario institucional-PRI*¹. L'azione violenta messa in campo dal regime priista si intensificò tra gli anni '60 e '70, acquisendo sistematicità e brutalità senza precedenti e dando luogo alla cosiddetta *guerra sucia*² contro qualsiasi forma di dissidenza, reale o presunta.

Per lungo tempo il Messico è stato ritenuto un'eccezione nel panorama latinoamericano della seconda metà del '900, dal momento che il regime priista non si è mai presentato ufficialmente come una dittatura militare, rispettando, inoltre, il limite costituzionale di non rielezione del Presidente della Repubblica. Così il paese, grazie anche alla vigorosa partecipazione della stampa, si è rappresentato per decenni, all'interno dei propri confini così come all'estero, in una veste democratica, pacifica e protesa allo sviluppo. Per questo possiamo riferirci al Messico degli ultimi settant'anni come ad una *democradura*, ovvero un regime autoritario e repressivo celato sotto una parvenza democratica, in cui corruzione e abuso di potere sono fondamenta e prassi³.

Nel corso degli anni '70 la *guerra sucia*, andando a mescolarsi e sovrapporsi alla lotta ai cartelli della droga, pose le basi per la progressiva penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale, economico e politico del paese avvenuta tra XX e XXI secolo. Un processo, questo, che ha portato ad una

¹ Nato nel 1929 come *Partido nacional revolucionario*, assunse la denominazione definitiva nel 1946. Sotto la guida del Presidente Lázaro Cárdenas, il PRI fu rifondato in quattro settori sociali: contadino, operaio, popolare e militare. Il federalismo lasciò così spazio al presidenzialismo populista, ottenuto tramite la centralizzazione politica e la creazione di una struttura verticistica e personalistica, rafforzate da un articolato sistema clientelare. Il PRI ridusse drasticamente lo spazio d'azione dei partiti di opposizione e inglobò al suo interno sindacati, organizzazioni contadine ed organismi assistenziali, creando uno stretto rapporto tra dipendenza e lealtà nei confronti dello "Stato-partito" o "Stato-persona", con il dilagare di una corruzione centralizzata. In Messico il clientelismo di Stato ha rappresentato il tentativo di rafforzare vincoli sociali personali a fronte di istituzioni deboli non in grado di rispondere alle esigenze basilari soprattutto delle fasce più povere e disagiate della popolazione.

² Come spiegato da Adela Cedillo e Fernando H. Calderón, tale denominazione è frutto di una convenzione sorta in ambito giornalistico. Il concetto di *guerra sucia*, da sempre controverso, poggia sul fatto che in Messico vi è stato un conflitto interno in cui lo Stato violò le Convenzioni di Ginevra che era tenuto ad applicare, adottando metodi e strategie lesivi dei diritti umani fondamentali. A. Cedillo, F.H. Calderón, *Análisis de la producción historiográfica en torno a la "guerra sucia" mexicana*, in V. Oikión Solano, E. Rey Tristán, M. López Ávalos (eds.), *El estudio de las luchas revolucionarias en América Latina (1959-1996): Estado de la cuestión*, El Colegio de Michoacán/Santiago de Compostela-Universidad de Santiago de Compostela, Zamora, 2014, p. 264.

³ M. Carmagnani, G. Casetta, *América Latina: la grande trasformazione 1945-1985*, Einaudi, Torino, 1989, p.93.

degenerazione della violenza con la *narcoguerra* avviata dal governo Calderón nel 2006.

2. 1950-1980: parole, ragioni e strategie della guerra sucia

Quando a metà del '900 i populismi latinoamericani fecero proprio il “mito della Nazione”⁴ convertendosi in autoritarismi, il termine “sovversivo” iniziò ad indicare indistintamente rivoluzionari, sobillatori, organizzatori sindacali, capipopolo contadini, anarchici, comunisti, liberali, chi professava culti minoritari. Furono tutti ritenuti nemici interni alla società, elementi estranei all'identità nazionale, e la loro presenza fu dichiarata inconciliabile con la vita collettiva. In Messico il Presidente della Repubblica si trasformò nel rappresentante esclusivo del popolo, garante dei diritti sociali e mediatore dei conflitti, nonché personificazione della coesione ed uniformità del sistema corporativo e clientelare realizzato dal PRI.

Fu in questo scenario che dagli anni '50 tra la presidenza e l'apparato informativo messicano si consolidò un patto di lealtà, sancito dall'istituzione della giornata nazionale della libertà di stampa il 7 luglio 1952⁵. Una relazione, questa, fondata su di un totale asservimento della stampa al potere politico ed un rapporto diretto tra il presidente ed i giornalisti, testimonianza della costruzione verticistica e personalistica del sistema introdotto dal PRI:

«Reconocemos en usted al baluarte sólido, al paladín de una de las más caras conquistas de los pueblos demócratas del mundo: la libertad de prensa. [...] Le prometemos solemnemente nuestra colaboración humilde, pero grande, sincera, y la intención patriótica que la impulsa»⁶.

«Nuestra invitación y nuestro aplauso proclaman categóricamente que usted y el régimen que encabeza, respetan y garantizan la libertad de prensa. Hacemos la declaración en esta fecha, sabiendo que llegará al mundo entero, para honor de usted. No queremos la libertad de prensa para satisfacción personal, para beneficio propio, sino para mejor servir a la patria»⁷.

Nel 1954 il Presidente Adolfo Ruiz Cortines incorporò il gruppo dei giornalisti al partito tramite le corporazioni sindacali e ciò favorì un sempre più assiduo scambio tra favori e privilegi di tipo economico e notizie cucite pedissequamente

⁴ Si vedano al riguardo: L. Zanatta, *La sindrome del cavallo di Troia. L'immagine del nemico interno nella storia dell'America Latina*, in *Storia e problemi contemporanei*, No. 35, gennaio-aprile 2004, <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/zanatta3.pdf>; L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

⁵ R. Gamiño Muñoz, *Análisis del movimiento armado en México en la década de 1970 a través de la prensa: el caso de la Liga Comunista 23 de Septiembre (1973-1979)*, Instituto Mora, Ciudad de México, 2008, pp. 25-26.

⁶ *Excelsior*, 25 aprile 1953.

⁷ *La Prensa*, 7 giugno 1953.

sulla volontà presidenziale. Le trasferte dei giornalisti erano a spese della presidenza, che foraggiava trasporti, alloggi, pasti e bevande alcoliche. In cambio la stampa si impegnava a tacere, dissimulare ed adulare⁸. Inoltre il Presidente in carica era solito dare una serie di raccomandazioni e indicazioni ai giornalisti sullo svolgimento della propria professione, come in questo esempio tratto dal quotidiano *La Prensa*:

«Al escribir sus informaciones, sobrepongan a todo el anhelo de la verdad; al interpretar háganlo con apego a las normas de justicia, sin perder de vista nunca los intereses de la colectividad; al expresar, piensen siempre en que el exceso o el defecto podrán deformar los hechos en la conciencia de los lectores; al comentar, háganlo con una elevada concepción de vida. Si es necesario depurar las filas en el periodismo, háganlo, a ustedes les toca limpiar la casa»⁹.

L'idea di depurare la casa del giornalismo è riconducibile alla tematica del nemico interno, ovvero alla volontà di eliminare anche dall'apparato informativo tutti coloro che si presentavano non in linea con le richieste presidenziali.

Tra gli anni '60 e '70 in Messico, così come nel resto del subcontinente latinoamericano, il fenomeno della "violenza di Stato", già radicato da tempo, acquisì sistematicità e metodicità. Lo Stato messicano affinò le tecniche e gli strumenti della propria macchina repressiva, tra cui sparizione forzata, tortura e omicidio. All'inasprirsi delle strategie del governo, corrispose un inasprimento anche dei movimenti di protesta, che videro protagonisti ferrovieri, telegrafici, insegnanti, medici, studenti, contadini ed operai e che, in alcuni casi, si radicalizzarono in guerriglia. L'elemento scatenante alla base dell'insorgenza rivoluzionaria fu l'impossibilità di risolvere i problemi della gente legalmente, avendo incontrato totale chiusura da parte del governo, sia locale che federale. «El sistema político y el Estado no les habían dejado otra opción más que la armada. No había para ellos otra posibilidad o elección; pensaban que todas las puertas para el diálogo político con el gobierno se habían cerrado»¹⁰. Pertanto i movimenti armati in Messico sorsero a causa della struttura classista, autoritaria e repressiva dello Stato, ma anche per l'incapacità dei partiti, inclusi quelli di sinistra, di dare risposte alle necessità politiche (ad esempio, spazi più ampi di democrazia politica ed elettorale) e sociali (legate a salari, istruzione, abitazioni, salute) della maggior parte della popolazione¹¹. Inoltre, al peso esercitato dall'autoritarismo priista sulla società e alla violenza politica perpetrata dai governi locali nelle aree rurali, si unì, quale fattore generativo della guerriglia,

⁸ E. Condés Lara, *Represión y rebelión en México (1959-1985)*, Editorial Porrúa e BUAP, Ciudad de México, 2007, pp. 71-72.

⁹ *La Prensa*, 16 luglio 1959.

¹⁰ V. Oikión Solano, *El impacto de la oposición armada en la reforma política del Estado. Las decisiones de 1977*, in Víctor Gayol (eds.), *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*, Vol. 2 (*Poder político en el México moderno y contemporáneo*), El Colegio de Michoacán, Zamora, 2012, p. 504.

¹¹ *Idem*, p. 505.

anche il recepimento da parte delle generazioni più giovani delle ideologie rivoluzionarie che in quegli anni si stavano diffondendo ad ogni latitudine (castro-guevarismo, maoismo, marxismo, terzomondismo e teologia della liberazione)¹².

Attraverso una logica di “rappresentazione-sostituzione”, il dissidente fu rimpiazzato dall’immagine, elaborata dalle istituzioni e diffusa dalla stampa, del nemico interno, pericoloso per la sicurezza nazionale e causa di tutti i mali del paese¹³. Questa concezione si esacerbò con la diffusione in tutto il continente americano della “dottrina della sicurezza nazionale” teorizzata dagli Stati Uniti, che, promuovendo la cosiddetta “guerra di bassa intensità”, durante la Guerra fredda servì a giustificare l’annientamento di qualsiasi forma di opposizione e debellare così la presunta minaccia comunista. Si assistette quindi alla negazione della soggettività politica dei dissidenti e alla banalizzazione della loro figura in quella di delinquenti comuni, sbandati, individui privi di idee proprie ed influenzati da ideologie straniere, come ben si evince da queste parole del Presidente Luis Echeverría nel 1974:

«Surgidos de hogares generalmente en proceso de disolución, creados en un ambiente de irresponsabilidad familiar, víctimas de la falta de coordinación entre padres y maestros, mayoritariamente niños que fueron de lento aprendizaje; adolescentes con un mayor grado de inadaptación en la generalidad, con inclinación precoz al uso de estupefacientes en sus grupos, con una notable propensión a la promiscuidad sexual y con un alto grado de homosexualidad masculina y femenina; víctimas de la violencia; que ven muchos programas de televisión [...]; víctimas también de la página roja de los diarios que hacen amarillismo [...]; de algunas revistas especializadas que hacen la apología y exaltan el crimen... son, estos grupos, fácilmente manipulables por ocultos intereses políticos nacionales o extranjeros»¹⁴.

La maggioranza dei quotidiani e delle riviste dell’epoca seguiva la linea dettata dall’alto. Ad esempio, in riferimento ad alcuni membri del *Frente urbano zapatista*-FUZ che sequestrarono l’industriale Julio Hirschfeld Almada il 27 settembre 1971, fu scritto:

«No les animó nunca una idea política; simplemente les atrajo hacer dinero fácil buscando para ellos las sendas del delito. Lo de hacerse aparecer como un grupo de

¹² A. Cedillo, *The 23rd of September Communist League’s Foco Experiment in the Sierra Baja Tarahumara (1973-1975)*, in J.M. Pensado, E.C. Ochoa (eds.), *México Beyond 1968. Revolutionaries, Radicals and Repression During the Global Sixties and Subversive Seventies*, The University of Arizona Press, Tucson, 2018, p. 97.

¹³ C. Vicente Ovalle, *El enemigo que acecha. La construcción del enemigo político y la represión en México en la década de 1970*, in I. Goicovic, J. Pinto, I. Lozoya, C. Pérez (eds.), *Escrita con sangre. Historia de la violencia en América Latina, siglos XIX y XX*, Ceibo Ediciones, Universidad Academia de Humanismo Cristiano e Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, 2013, p. 250, <http://camilovicente.com/wp-content/uploads/2015/03/El-enemigo-que-acecha.pdf>.

¹⁴ Luis Echeverría, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1 settembre 1974, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

“guerrilleros”, no fue más que una pantalla para despistar a las autoridades policiacas y evitar su captura»¹⁵.

L’atteggiamento della stampa messicana durante la *guerra sucia* fu il medesimo sia a livello nazionale che locale. Ad esempio, con riferimento agli aspri e ripetuti scontri avvenuti presso l’*Universidad Autónoma de Puebla* tra studenti e forze paramilitari nel corso del 1968, Gema Santamaría ha scritto: «Local newspapers such as *La Opinión* and *El Sol de Puebla* maintained a close relationship with Puebla’s political and economic elites and served, oftentimes, as the government’s mouthpiece. Furthermore, they promoted an anticommunist ideology combined with a strong sense of nationalism that echoed the official rhetoric and that was overall antagonistic toward leftist students. In this sense, the narrative offered by newspapers about the student movement was far from being impartial, and its ‘truthfulness’ cannot be taken at face value»¹⁶.

Non mancarono occasioni in cui i media nazionali furono utilizzati come strumento di intermediazione e negoziazione tra guerriglieri e governo messicano. Interessante fu l’uso che ne fecero le *Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo* - FRAP dopo aver sequestrato Terrance George Leonhardy, il console statunitense a Guadalajara, il 4 maggio 1973. L’azione fu condotta in maniera tanto brillante che il governo si rivelò impreparato a reagire. Ciò permise alle FRAP nei giorni seguenti di far diffondere forzatamente via stampa, radio e televisione tre diversi comunicati. Il primo conteneva gli obiettivi del sequestro: liberare trenta prigionieri politici, riunirli a Città del Messico e inviarli il 6 maggio tramite volo aereo a La Havana. Il governo non avrebbe dovuto organizzare alcun intervento armato durante le negoziazioni, pena l’uccisione del console. Il secondo riportava i nomi dei prigionieri da scarcerare e il terzo si rivolgeva al proletariato messicano con l’intento di spiegare i fondamenti della propria lotta contro il governo e la borghesia¹⁷. Il governo si vide costretto ad accettare le richieste delle FRAP, ma, non appena i prigionieri politici raggiunsero Cuba, diede inizio ad una vera e propria caccia ai guerriglieri, che si concluse con numerose detenzioni e torture.

2.1 Il 1968 messicano: emblema della repressione prista

Numerosi storici ritengono che la strage di Tlatelolco, la Piazza delle Tre Culture, a Città del Messico, avvenuta il 2 ottobre 1968, sia l’evento più sentito e

¹⁵ L. Jorda Galeana, *Narra Uranga López cómo secuestraron a Hirschfeld*, in *El Universal*, 1 febbraio 1972, p. 5.

¹⁶ G. Santamaría, “*The Darkest and Most Shameful Page in the University’s History*”. *Mobs, Riots, and Student Violence in 1960s-1970s Puebla*, in J.M. Pensado, E.C. Ochoa (eds.), *México Beyond 1968. Revolutionaries, Radicals and Repression During the Global Sixties and Subversive Seventies*, The University of Arizona Press, Tucson, 2018, p. 218.

¹⁷ V. Oikión Solano, *Represión y tortura en México en la década de 1970. Un testimonio político*, in *Historia y gráfica*, No. 37, luglio-dicembre 2011, pp. 124-125.

ricordato dai messicani insieme all'Indipendenza e alla Rivoluzione del 1910¹⁸. Per lungo tempo, infatti, ci si è riferiti a questo evento come allo “spartiacque” della storia messicana del XX secolo, evidenziandone l’eccezionalità. Tuttavia, parte della ricerca storica più recente ritiene che il '68 messicano, pur rappresentando uno dei momenti di massima brutalità del regime priista, non rappresenti l’eccezione violenta in una prassi democratica e pacifica, ma piuttosto un caso emblematico, così come ve ne sono altri, del terrorismo di Stato imposto e alimentato dal PRI già in precedenza, in tutti quei luoghi lontani dall’occhio dei media nazionali e internazionali. Inoltre, va considerato che il movimento studentesco e la sua repressione non si concretizzarono in maniera autonoma rispetto a quanto stava accadendo nel resto del mondo, ma, al contrario, «the 1968 Mexico City student movement no doubt developed in dialogue with events in the United States and Europe, and Mexican youth followed U.S. protests against the Vietnam War and civil rights organizing on Mexican television»¹⁹.

La vera differenza della violenza di Tlatelolco rispetto a quella precedente fu l’interesse che suscitò a livello internazionale. Il 12 ottobre, pochi giorni dopo il massacro, il Presidente Díaz Ordaz inaugurò i Giochi Olimpici di Città del Messico. L’attenzione mediatica che il paese centramericano stava ricevendo in quel periodo grazie alle Olimpiadi e la presenza in loco, proprio in concomitanza con gli scontri tra militari e studenti, delle delegazioni di atleti stranieri e di moltissimi giornalisti provenienti da tutto il mondo giocarono un ruolo chiave. Il 2 ottobre 1968 il Messico si manifestò per la prima volta di fronte alla comunità internazionale per ciò che realmente era.

Nei giorni seguenti l’attacco militare contro le migliaia di giovani riuniti a Tlatelolco, i quotidiani nazionali parlarono di una trentina di morti, 53 feriti gravi e più di 1500 persone arrestate. Tuttavia ad oggi non è ancora stato stabilito un numero definitivo e certo di vittime, che pare però essere attorno alle 300, con il perpetrarsi così di una brutale ingiustizia a danno loro e dei famigliari. Inoltre, il giorno dopo il massacro, il Senato approvò un documento che condannava tutti i presunti sovversivi, connazionali e stranieri, che avevano aggredito con le armi polizia ed esercito perseguendo fini anti-messicani. Le principali testate giornalistiche diedero notizia degli eventi del 2 ottobre seguendo questa linea:

«*Excélsior*: México no puede permitirse el lujo de dar rienda suelta a la acción de quienes, llevados por su fanatismo, buscan precipitar el caos. Hay una estructura legal y un deber de acatamiento al equilibrio colectivo, que no tiene porque quebrantarse en modo alguno. *Ovaciones*: Una vez más ha quedado de manifiesto – ahora sin lugar a

¹⁸ E. Allier Montaño, *De conjura a lucha por la democracia: una historización de las memorias políticas del 68 mexicano*, in E. Crenzel, E. Allier Montaño (eds.), *Las luchas por la memoria en América Latina. Historia reciente y violencia política*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM e Editorial Bonilla, Ciudad de México, 2015, pp. 185-186.

¹⁹ A.S. Dillingham, *Mexico’s Turn Toward the Third World. Rural Development Under President Luis Echeverría*, in J.M. Pensado, E.C. Ochoa (eds.), *México Beyond 1968. Revolutionaries, Radicals and Repression During the Global Sixties and Subversive Seventies*, The University of Arizona Press, Tucson, 2018, p. 115.

dudas – que existe en esta capital un grupo de extremistas organizados para aprovechar cualquier oportunidad que se les presente y así promover disturbios y escándalos callejeros. *La Prensa*: Nosotros hacemos eco de la condenación popular para los actos vandálicos cometidos bajo el influjo de líderes comunistas cuyos intereses están muy apartados de las cuestiones que sí interesan a los mexicanos. *El Universal Gráfico*: Moviéndose en la sombra de lo que son: cobardes y traidores, malhechores e hipócritas, intentan encaminar a nuestros jóvenes estudiantes por tortuosas sendas que producirán directamente la destrucción de ese gran edificio que el pueblo mexicano se está esforzando en levantar. *Tiempo*: En el caso de la reciente agitación estudiantil se enfrentaron con los intereses de la sociedad y del Estado las pretensiones ilegítimas de una turba, denominación que merece, sea cual fuere la ocupación habitual de quiénes la componían»²⁰.

Gli appartenenti al movimento studentesco persero nel discorso pubblico e sulla stampa la loro carica politica e mobilitante, trasformandosi in giovani fanatici e vandali dalle dubbie intenzioni.

2.2 La War on Drugs

Durante il secondo conflitto mondiale, gli Stati Uniti, rimasti privi degli anestetici per i feriti di guerra, promossero la coltivazione del papavero da oppio da cui ricavare eroina e morfina tra gli stati messicani di Sinaloa, Durango e Chihuahua, una regione che ben presto, grazie a questa ricca produzione, fu chiamata *the golden triangle*. Terminata l'emergenza, a nulla valse il tentativo statunitense di distruggere le coltivazioni, in quanto il commercio illegale di eroina, oltre che di marijuana, gestito da alcuni gruppi locali che godevano di appoggio politico a livello statale, era ormai fiorente. L'affermazione di questa economia illegale fu favorita dal vuoto lasciato dalle istituzioni federali nell'area, dalla presenza di terreni comunitari (*ejidos*) poco redditizi e dall'incremento della domanda internazionale di stupefacenti²¹. Inoltre, a partire dalla metà degli anni '60, un'impennata nella richiesta di marijuana ed eroina da parte degli Stati Uniti ne spinse la produzione anche nello Stato di Guerrero, così che il Messico si trasformò ben presto nel primo fornitore di stupefacenti del suo confinante settentrionale.

Il governo messicano si ritrovò a dover affrontare le pressioni delle istituzioni statunitensi e il panico interno fomentato dalla stampa per la presunta crescita dei consumi di droga nel paese e decise di reagire alla situazione per via militare. Questo programma, la cosiddetta *war on drugs*, si caratterizzò per strategie molto simili a quelle della lotta ai movimenti di guerriglia: attacchi brutali alle comunità rurali, torture, sparizioni forzate di contadini, distruzione dei raccolti. Fu così che negli anni '70 in Messico si combatterono due guerre: una "sporca" e l'altra

²⁰ R. Rodríguez Castañeda, *Prensa vendida: los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones*, Grijalbo, México, 1993, p. 120.

²¹ A. Cedillo, *The 23rd of September Communist League's Foco Experiment in the Sierra Baja Tarahumara (1973-1975)*, cit., p. 96.

ufficialmente contro la produzione, la commercializzazione ed il consumo di droga, che spesso si sovrapposero e intersecarono. «They were wars against poor people intended to reassert state control. For the PRI, the boundary between drug control and political control, between popular political protest and drug criminality, became usefully permeable. Indeed, government and military officials [...] accused guerrillas of working with narcos, the former protecting the latter in exchange for weapons and supplies. A maximalist version of this narrative asserted that guerrillas simply did not exist; rather, ‘it was people who cultivated opium poppies and marijuana’»²². La lotta alla droga fu quindi usata dal governo priista come strumento di controllo sociale e repressione politica.

Alcuni degli ufficiali che guidarono le campagne militari nello Stato di Guerrero e nel *golden triangle*, una volta eliminati i *leader* più influenti della guerriglia, divennero essi stessi narcotrafficienti, «as they remained in the region to work as politically appointed police agents given broad policing powers by state politicians»²³. Tale collusione tra politica, forze militari e *narcos* ha rappresentato il germe, l’anticipazione del “narco-Stato”²⁴ in cui il Messico si è convertito nell’ultimo ventennio.

2.3 La fine della guerra sucia e le istanze irrisolte della guerriglia

Così come non vi fu un inizio ufficiale a sancire lo scontro tra governo messicano e guerriglia, allo stesso modo la *guerra sucia* non ebbe neppure una fine dichiarata. Le organizzazioni armate attive tra gli anni ’60 e ’70 in Messico si caratterizzarono per un agire frammentario, localistico e non coordinato, oltre che per divisioni di carattere sociale ed ideologico. Pertanto, seppur mosse dal medesimo spirito rivoluzionario, animate dall’ideale della costruzione di uno Stato socialista e attive in uno spazio di libertà nuovo, anche se clandestino, non seppero rispondere alla repressione del governo in maniera congiunta.

Dopo un primo timido segnale di cambiamento con la cosiddetta “apertura democratica” inaugurata dal Presidente Echeverría, fu la Riforma Politica del 1977, voluta dal Presidente José López Portillo ed elaborata dal Segretario di Stato Jesús Reyes Heróles, a dare un forte impulso all’appianamento del conflitto interno, senza che vi fosse però una profonda e duratura risoluzione delle istanze sociali ed economiche che avevano mosso la guerriglia dai suoi esordi. La riforma fu piuttosto «un punto de inflexión obligado por parte del sistema político para frenar la posibilidad real de un entrelazamiento, una conjunción y un crecimiento desorbitado y fuera de control de movimientos sociales, izquierda partidista y

²² A. Aviña, *A War Against Poor People. Dirty Wars and Drug Wars in 1970s Mexico*, in J.M. Pensado, E.C. Ochoa (eds.), *México Beyond 1968. Revolutionaries, Radicals and Repression During the Global Sixties and Subversive Seventies*, The University of Arizona Press, Tucson, 2018, p. 136.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Si veda al riguardo il paragrafo 3.1.

grupos armados de la izquierda revolucionaria, ante la eventualidad de que pudiesen poner en jaque al Estado en su conjunto»²⁵.

Con la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* del dicembre 1977 il governo si aprì al pluripartitismo, concedendo riconoscimento ufficiale nel registro dei partiti politici del paese a numerosi gruppi. Fu però stabilito che l'organizzazione politica che per due elezioni consecutive non avesse raggiunto l'1,5% dei voti sarebbe stata cancellata. In tal modo il governo riuscì a dimostrarsi conciliante e, allo stesso tempo, a tutelarsi da vecchi e nuovi competitori politici²⁶. Nel settembre 1978 fu quindi decretata la *Ley de Amnistía*, con cui per la prima volta il governo riconobbe il carattere politico dei guerriglieri. Tuttavia, questa legge si rivelò fortemente conservatrice e di portata limitata, dal momento che non precisava in maniera rigorosa fatti, fazioni e soggetti beneficiari, lasciando privi di libertà molti prigionieri politici e senza giustizia centinaia di *desaparecidos*²⁷.

Alcune organizzazioni rifiutarono la riforma “lopezportillista” e lo Stato rispose a quello che considerava un affronto con azioni punitive che determinarono un incremento delle sparizioni forzate proprio a partire dal 1977. Pertanto, sebbene le decisioni politiche del '77 instaurarono un dialogo con la sinistra, «esta determinación por la vía represiva fue ocultada con la aplicación de la propia Reforma, puesto que no hubo disolución de cuerpos policiacos no autorizados por la Constitución, ni de corporaciones paramilitares de choque; tampoco se revisaron o modificaron las leyes penales dedicadas a la represión de los delitos políticos [...], con lo cual se preservó la impunidad de las fuerzas represivas del Estado»²⁸.

La fine della *guerra sucia* non portò alla risoluzione delle gravi disuguaglianze sociali, economiche e politiche che avevano fatto da sottofondo all'opposizione armata né determinò una rinuncia alla violenza da parte del governo priista. Questi elementi sono rimasti irrisolti fino ai giorni nostri, provocando una profonda debolezza delle istituzioni e una carenza sostanziale dello Stato di diritto e fungendo da terreno fertile per l'affermazione dei *narcos* sul finire del XX secolo.

3. Il nuovo millennio: l'estensione dei campi della violenza

3.1 La crisi del PRI e il trionfo dei narcos

Tra gli anni '80 e '90 il Messico si è trovato a vivere un profondo cambiamento a più livelli, che ha determinato modifiche sostanziali nelle dinamiche politiche sulle quali il PRI si era retto dalla sua fondazione. Il pluralismo sempre più esteso

²⁵ V. Oikión Solano, *El impacto de la oposición armada en la Reforma Política del Estado. Las decisiones de 1977*, cit., p. 501.

²⁶ *Idem*, pp. 508-510.

²⁷ *Idem*, p. 513.

²⁸ *Idem*, p. 518.

e la forza sempre maggiore delle opposizioni favorirono la cosiddetta transizione democratica mentre il paese affrontava una grave crisi economica. La contemporanea avanzata in tutto il mondo del neoliberalismo, che portò all'ampliamento del mercato finanziario, alla liberalizzazione dell'economia, alla *deregulation* e alla formazione di blocchi regionali, si concretizzò in Messico con l'incorporazione al *Tratado de Libre Comercio del América del Norte* (NAFTA) nel 1994. L'introduzione delle politiche neoliberali nel paese centramericano ha però prodotto nuove opportunità di guadagno e investimento per i cartelli della droga. L'accesso al libero mercato e l'eliminazione delle barriere tariffarie ha triplicato gli scambi commerciali con gli Stati Uniti e aperto nuovi percorsi per il commercio illegale. Ma non solo. Nel primo decennio di introduzione del NAFTA il 50% della popolazione messicana ha visto una diminuzione del proprio reddito sotto il livello di povertà. Ciò ha spinto milioni di persone, soprattutto giovani, a prendere parte nell'economia illegale²⁹.

Il sistema clientelare fondato sulla corruzione centralizzata priista, che per lungo tempo era riuscito ad inglobare in una fitta rete di favoritismi e compromessi anche la criminalità organizzata, è stato così travolto dal cambiamento e progressivamente fagocitato dai *narcos* messicani. Essi sono riusciti dapprima a colmare il vuoto di potere lasciato dai narcotrafficcanti colombiani³⁰ e poi, sfruttando la condizione di debolezza del PRI, quello delle istituzioni messicane. Hanno stretto rapporti strategici con politici locali e federali, imprenditori, esercito e polizia, sfruttando un sistema corruttivo già esistente e rendendolo ancor più capillare e radicato. Per questo il Messico è considerato un possibile caso di “narco-Stato” o “Stato mafia”, secondo la definizione coniata dalle Nazioni Unite nel 2008, ovvero un paese «caratterizzato dal coinvolgimento diretto nei traffici illeciti dei vertici istituzionali, che non si limitano a un ruolo di connivenza ma appartengono essi stessi alle organizzazioni criminali. Nello Stato mafia la compenetrazione tra interessi privati e interessi pubblici è tale da renderne impossibile la distinzione. Questa compenetrazione si manifesta a tutti i livelli dell'apparato statale, alimentando una vasta rete clientelare quasi indistruttibile. Tale rete coinvolge tutti i settori, dal giudiziario al legislativo, dall'esecutivo alle forze dell'ordine, dagli imprenditori alla società civile: nessuna istituzione o settore rilevante della società ha un reale interesse a

²⁹ T. Aureliani, *Messico: narcotraffico, attori criminali e resistenze civili*, in N. Dalla Chiesa (a cura di), *Mafia globale. Le organizzazioni criminali nel mondo*, Laurana Editore, Milano, 2017, p. 210.

³⁰ Negli anni '80 del secolo scorso a farla da padrone nel commercio di cocaina, prodotta in Colombia, Bolivia e Perù, erano i cartelli colombiani di Cali e Medellín, mentre i gruppi criminali messicani si limitavano a far transitare la droga verso gli Stati Uniti in cambio di lauti compensi. La situazione si è capovolta nel corso degli anni '90, quando il governo colombiano, godendo dell'appoggio degli Stati Uniti, condusse un'intensa lotta contro i cartelli del proprio paese, indebolendoli progressivamente fino a trasformarli in piccoli gruppi rivali. Ciò lasciò campo libero ai *narcos* messicani, che hanno fatto propria la gestione ed organizzazione del traffico di droga in precedenza nelle mani dei colombiani e si sono spartiti il territorio messicano in aree di controllo esclusivo di ogni cartello.

contrastarne il potere, poiché così facendo minerebbe la sua stessa posizione»³¹. Nel caso specifico messicano, «i cartelli condizionano il processo democratico, finanziando campagne elettorali e ponendo i propri uomini in posizioni di potere chiave; infiltrano l'economia legale, appropriandosi di interi settori produttivi; corrompono e cooptano gli apparati della sicurezza civile e militare. Inoltre fagocitano tradizioni e culti che caratterizzano da centinaia di anni il popolo messicano, dando forma alla cosiddetta *narcocultura*. Essi dunque perseguono finalità non solo meramente economiche, ma, intaccando e avanzando in diverse branche del potere pubblico a distinti livelli dell'amministrazione, ottengono anche vantaggi di natura politica e sociale»³².

Il PRI, dopo 71 anni di governo ininterrotto, nel 2000 fu soppiantato dal *Partido acción nacional* - PAN guidato da Vicente Fox. Il nuovo governo si rivelò incapace di mettere in campo forme di controllo democratiche e consensuali e i *narcos* hanno continuato ad erodere lo Stato attraverso il sistema del *plata o plomo*, ovvero soldi o pallottole. Il Messico, dunque, rappresenta oggi quello che alcuni giornalisti e studiosi hanno definito come “mafio-crazia”, in cui i cartelli si configurano come multinazionali del crimine. I ricavi miliardari che ottengono ogni anno dalla vendita di stupefacenti, soprattutto cocaina, permettono il reclutamento di un numero massiccio di individui, che vanno ad integrare le loro fila venendo utilizzati come pedine nella lotta tra *narcos* rivali, esercito e polizia³³.

Il radicarsi di tale situazione è stato possibile poiché il sistema giudiziario messicano è una realtà solo formale che negli ultimi vent'anni ha sistematicamente mantenuto e garantito un tasso di impunità del 96-98%³⁴. Come spiega la giornalista Anabel Hernández³⁵, in Messico vi è

«un aparato de justicia compuesto por una Procuraduría General que, aunque ha habido esta nueva reforma para crear una Fiscalía, aún el ejecutivo es quien sigue nombrando al fiscal general. Por lo tanto, es un aparato que no funciona porque depende del poder ejecutivo. No tiene la autonomía para hacerle algún tipo de contrapeso. Y por otro lado, tenemos a un sistema judicial, de magistrados, de jueces, que no funciona, porque están también cooptados por el poder»³⁶.

³¹ M.L. Fichera, *Guinea Bissau: come nasce uno Stato mafia*, in *Limes*, No. 10, novembre 2013, pp. 119-120.

³² T. Aureliani, *Messico: narcotraffico, attori criminali e resistenze civili*, cit., pp. 203-204.

³³ L. Capuzzi, *Coca rosso sangue. Sulle strade della droga da Tijuana a Gioia Tauro*, Edizioni San Paolo, Milano, 2013, p. 29-30.

³⁴ Tutte le fonti consultate per la trattazione riportano il medesimo dato.

³⁵ Anabel Hernández è una giornalista investigativa messicana che da oltre quindici anni si occupa di narcotraffico e criminalità organizzata. Dopo aver pubblicato *Los señores del Narco* (2014), ha subito diversi attentati alla propria vita. Con l'avvio delle indagini sul caso degli studenti spariti e uccisi a Ayotzinapa, su cui ha scritto *La verdadera noche de Iguala. La historia que el gobierno trató de ocultar* (2016), si è vista costretta, per proteggere sé e i suoi cari, ad autoesiliarsi all'estero, dove porta avanti il suo lavoro di investigazione. È stata insignita di diversi riconoscimenti per la sua attività, tra cui il *Freedom of Speech Award* nel 2019.

³⁶ Intervista a Anabel Hernández, collegamento telefonico, 29 aprile 2020, archivio personale

Pertanto si può affermare che in Messico non esiste alcuna reazione istituzionale al crimine.

Nel 2006 il neo-Presidente panista Felipe Calderón inaugurò la “guerra al narcotraffico”, disseminando il paese di presidi militari che avrebbero dovuto mantenere il controllo della situazione nelle zone più calde e combattere lo strapotere dei *narcos*. Paradossalmente, gli anni della presidenza Calderón hanno segnato l’inizio dell’epoca più violenta della storia recente messicana³⁷. Il ritorno al governo del PRI nel 2012 con Enrique Peña Nieto non ha modificato la situazione, che pare mantenersi inalterata anche con l’attuale Presidente, Andrés Manuel López Obrador, in carica da dicembre 2018 e *leader* del *Movimiento de regeneración nacional* - MORENA. A giugno 2019 Obrador ha dato vita alla *Guardia Nacional*, un nuovo corpo che unisce polizia militare, navale e federale, con l’intento di garantire maggiore sicurezza alla popolazione civile, ma che nell’ultimo anno ha sollevato forti critiche da parte di chi ritiene che la militarizzazione non possa essere l’unica risposta allo stato di violenza endemica in cui versa il Messico.

La barbarie scatenatasi contro la popolazione civile negli ultimi anni è stata liquidata dal governo come “effetto collaterale” della guerra al crimine, come se fosse qualcosa di necessario, di inevitabile. Come puntualizza Aureliani, «l’esercizio della violenza non è solamente strumentale a fini economici, sociali e politici ma si presenta anche come il primo metodo di comunicazione tra gruppi criminali. Il sangue ed i corpi dilaniati esposti al pubblico si trasformano negli strumenti preferiti per informare e minacciare i propri avversari. Grazie alla complicità delle autorità corrotte e all’altissimo tasso d’impunità, i narcos sono riusciti a rendere la violenza un *modus vivendi*»³⁸. Ciò ha provocato un sentimento di profonda sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni: attualmente il 78,9% dei messicani dai 18 anni in su si sente insicuro nel proprio paese³⁹.

Non esistono stime univoche né ufficiali sul numero dei morti assassinati e dei *desaparecidos* messicani dal 2006 ad oggi. Secondo i dati più recenti raccolti dall’*Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, nel 2017 gli omicidi per ogni 100mila abitanti sono stati 25,2. Considerando una popolazione di 129,2 milioni

³⁷ Gli esperti parlano di *paradosso della repressione* per spiegare che, quando aumenta la pressione militare e poliziesca sulla delinquenza ma non viene smantellata la struttura su cui essa poggia, la violenza cresce. In Messico i gruppi criminali godono del supporto di imprese legali che si occupano di vari segmenti della loro attività, che finanziano campagne elettorali a più livelli per garantirsi protezione politica e che al momento della repressione statale agiscono in sostegno dei *narcos* come base finanziaria, tecnica e logistica. Non stupisce quindi che né Calderón né il suo successore Peña Nieto non abbiano smantellato la struttura di base dei cartelli, poiché di fatto esiste un preciso patto politico per non farlo: i legami tra partiti ed aziende controllate dai narcotrafficcanti devono restare nell’ombra. Non a caso le imprese legate ai *narcos* non vengono perseguite giuridicamente in virtù del loro coinvolgimento politico. Cfr.: L. Capuzzi, *Coca rosso sangue. Sulle strade della droga da Tijuana a Gioia Tauro*, cit., p. 38.

³⁸ T. Aureliani, *Messico: narcotraffico, attori criminali e resistenze civili*, cit., pp. 204-205.

³⁹ <https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/>

di persone, nel solo 2017 i morti uccisi sono stati 32558,4. Prendendo poi in considerazione i valori dal 2006 al 2017, in crescita costante da 9,6 a 25,2, si possono stimare circa 280mila omicidi dall'esordio della *narcoguerra*⁴⁰. Il *Sistema Nacional de Seguridad Pública* ha inoltre osservato che i primi sei mesi del 2019 hanno segnato il record di 17608 omicidi, determinando un + 4% rispetto allo stesso periodo del 2018, anno considerato, finora, il peggiore degli ultimi dodici, con 27,3 uccisioni per ogni 100mila abitanti⁴¹.

Non sono meno eclatanti i numeri degli scomparsi. Il *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas* conta 35647 individui di cui si è persa ogni traccia dal 2007 ad aprile 2018⁴². Il dramma delle sparizioni forzate ha una tale portata in Messico che lo scorso 30 agosto, in occasione della giornata mondiale dedicata a questo fenomeno, il Presidente López Obrador, parlando di oltre 40mila *desaparecidos* dall'inizio della *narcoguerra*, ha lanciato un nuovo piano di intervento per la loro ricerca che sembra aver incontrato il parere favorevole dei famigliari delle vittime⁴³.

3.2 Il ruolo dei giornalisti indipendenti nel Messico odierno

In una realtà così profondamente intaccata da crimine e corruzione e svilita dall'impunità imperante, la ricerca della verità è spesso demandata ai giornalisti indipendenti. Per questo Hernández sostiene che

«el periodismo en México en este momento, al menos en los últimos diez, doce años, ha sido el único contrapeso [...] a todo este sistema de corrupción, de violencia, de narcotráfico. [...] A través de la revelación de la verdad se llega también a la justicia. El periodismo de investigación que yo hago no es un periodismo que sólo cuenta historias, que hace la crónica de lo que pasa, sino indaga las cosas que incluso no se ve que pasan. Son prácticamente investigaciones judiciales»⁴⁴.

Un sistema di giustizia parallelo a quello ufficiale, dunque, la cui attività si configura come affermazione della verità da un lato e denuncia dello stato delle cose dall'altro.

«Toda aportación a conocer la verdad de lo que acontece en nuestras sociedades implica algo positivo no tanto para el cambio (cambios hay muchos, cambios sustanciales, pocos), sino para lograr un avance significativo en beneficio del bien común.

⁴⁰ <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=defunciones+por+homicidios#tabMCcolapse-Indicadores>.

⁴¹ <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>.

⁴² <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>.

⁴³ A. Pradilla, *Las siete acciones de búsqueda de desaparecidos propuestas por AMLO*, in *Animal Politico*, 30 agosto 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/08/acciones-busqueda-desaparecidos-propuesta-amlo/>.

⁴⁴ Intervista a Anabel Hernández, collegamento telefonico, 29 aprile 2020, archivio personale

[...] Escribo mis libros de investigación para dejar una memoria de hechos acontecidos: desde las víctimas, para las víctimas de atrocidades. Para la memoria futura»⁴⁵.

Così Sergio González Rodríguez⁴⁶ concepisce il proprio lavoro di reporter e narratore della violenza: non tanto un mezzo in grado da solo di cambiare le cose, ma piuttosto uno strumento capace di favorire un passo in avanti nel raggiungimento del bene comune.

Il giornalismo può quindi essere inteso anche come servizio sociale, come afferma Diego Enrique Osorno⁴⁷:

«Yo creo que el periodismo no genera grandes cambios pero sí se vuelve un factor para los grandes cambios. [...] El periodismo tradicional en este modelo de los medios de comunicación se ha vuelto más, en lo general, un instrumento del poder. [...] Entonces el cuarto poder se ha vuelto un elemento más del sistema y a veces es un elemento que justifica la opresión y lo que está mal. Yo, el periodismo en que creo está afuera de este cuarto poder. Se habla de un quinto poder que es donde está el periodismo independiente, donde están las redes sociales, donde están los abogados, donde está la participación cívica. Yo creo que allí es donde el periodismo hoy en día tiene más posibilidades de insertar y de cambiar y por supuesto que pienso en eso a la hora de escribir»⁴⁸.

Nei tre paragrafi seguenti si propongono alcuni casi di violenza registrati negli ultimi anni in Messico che ben descrivono la realtà subita dalla popolazione e in cui il ruolo dei giornalisti è stato determinante affinché si indagasse su quanto accaduto. L'obiettivo è quello di fornire degli esempi concreti attraverso i quali comprendere il valore del giornalismo non solo in qualità di racconto degli accadimenti storici, ma anche di denuncia del crimine, indagine giudiziaria e servizio sociale.

3.3 I femminicidi di Ciudad Juárez

Dal 1993 al 2013 a Ciudad Juárez⁴⁹ sono state assassinate 1441 donne giovani e giovanissime, alle quali si aggiunge un migliaio di *desaparecidas*⁵⁰. Degli ultimi

⁴⁵ Intervista a Sergio González Rodríguez, posta elettronica, 8 luglio 2016, archivio personale.

⁴⁶ Sergio González Rodríguez è scrittore, giornalista e critico letterario. Tra le sue opere troviamo *Huesos en el desierto*, *El hombre sin cabeza* e *The Femicide Machine*. Nel 2013 ha ricevuto il *Premio a la Libertad de Expresión Iberoamericana* e nel 2014 il *Premio Anagrama de Ensayo* con l'opera *Campo de guerra*. Nel 2015 ha pubblicato *Los 43 de Iguala: México, verdad y reto de los estudiantes desaparecidos*.

⁴⁷ Diego Enrique Osorno è scrittore e giornalista. Nel 2011 ha ricevuto il *Premio Latinoamericano de Periodismo sobre las drogas* e il *Premio Internacional de Periodismo*. È stato testimone diretto dei principali conflitti sociali dell'ultima decade nonché inviato di guerra nei fronti più caldi. Nel 2012 ha esordito alla regia di un documentario con *El Alcalde*.

⁴⁸ Intervista a Diego Enrique Osorno, collegamento *Skype*, 20 luglio 2016, archivio personale.

⁴⁹ Ciudad Juárez si trova in una regione desertica sulla frontiera tra Messico e Stati Uniti. Cresciuta attorno alle *maquiladoras*, fabbriche di assemblaggio statunitensi realizzate negli anni '60, si è trasformata in una metropoli di oltre 1 milione e 300mila abitanti senza alcun piano regolatore a

anni non esistono dati certi, ma la strage non accenna a fermarsi, tanto che, secondo l'associazione *Red Mesa de Mujeres*, solo da gennaio ad agosto 2019 sono state 111 le donne uccise nella città di frontiera⁵¹. Sebbene le autorità messicane abbiano proclamato da tempo la risoluzione degli omicidi e una diminuzione della violenza generale, negli anni della guerra al narcotraffico lanciata da Calderón, e in particolare dal 2008, quando la città è stata militarizzata, i femminicidi e le sparizioni forzate di donne hanno subito un'impennata.

I fattori alla base dei femminicidi di Ciudad Juárez sono molteplici⁵². Tra questi si inserisce senz'altro il peso che il *machismo* esercita nella cultura messicana, ma González Rodríguez sostiene che il fattore culturale non sia quello determinante la violenza contro le donne:

«Por encima de ésta, se halla el problema de la impunidad de los delitos. [...] La violencia contra las mujeres es uno de los aspectos de la barbarie permitida desde las instituciones del país»⁵³.

Ecco perché a Ciudad Juárez viene perpetrato un *ginocidio*, ovvero «un'orgia sacrificale di stampo misogino favorita dalle autorità»⁵⁴: perché in Messico l'impunità è stata eretta a sistema ed è questo sistema che garantisce la protezione dei criminali e l'estensione dei campi della violenza.

«Il malgoverno e la paralegalità – vale a dire l'uso esplicito di metodi al limite della legalità – spiccano quali emblemi di una falsa democrazia nella quale il narcotraffico è parte integrante del sistema politico, e non un corpo estraneo come alcuni sostengono o vorrebbero credere»⁵⁵.

La polizia ha insabbiato qualsiasi pista potesse condurre ai propri membri o alle autorità dello Stato di Chihuahua svelandone i legami con i *narcos*, sebbene esistano prove evidenti attraverso cui giornalisti e testimoni hanno formulato

definire lo sviluppo. Ne è derivata una realtà urbana profondamente disagiata, con immensi quartieri-baraccopoli in cui mancano i servizi di base, dove si concentra la maggior parte della popolazione delle *maquiladoras*, prevalentemente donne. Inoltre, nella seconda metà del XX secolo, Ciudad Juárez si è convertita in un centro di prostituzione, alcol e droghe per messicani e stranieri.

⁵⁰ *Comportamiento espacial y temporal de tres casos paradigmáticos de violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México: el femicidio, el homicidio y la desaparición forzada de niñas y mujeres (1993-2013)*, Colegio de la Frontera Norte, Messico, maggio 2013 (<https://d3did3n5eq9c2t.cloudfront.net/saladeprensa/wp-content/uploads/2013/07/muert.png>).

⁵¹ *111 mujeres han sido asesinadas este año en Ciudad Juárez; Alcalde niega que haya feminidios*, in *Sin Embargo*, 21 agosto 2019, <https://www.sinembargo.mx/21-08-2019/3632598>.

⁵² Si veda al riguardo: A. Guillermprieto, *Un centinaio di donne*, in *Cronache dal continente che non c'è*, La nuova frontiera, Roma, 2011.

⁵³ Intervista a Sergio González Rodríguez, posta elettronica, 8 luglio 2016, archivio personale.

⁵⁴ S. González Rodríguez, *Ossa nel deserto*, Adelphi, Milano, 2006, p. 26.

⁵⁵ S. González Rodríguez, *Ossa nel deserto*, cit., p. 12.

accuse piene di nomi e cognomi. Inoltre, le presunte indagini sono state svolte con una totale mancanza di metodo e di attenzione ai reperti e ai nessi tra una morte e l'altra, tramite il ricorso alla tortura per estorcere confessioni, ma anche e soprattutto con un atteggiamento profondamente irrispettoso nei confronti delle vittime e delle loro famiglie. Molto spesso ai genitori sono stati restituiti cadaveri sfigurati che solo in seguito si è scoperto non appartenere alle proprie figlie. Come spiega Aureliani, in Messico «le indagini che seguono alla *desaparición* non sono immediate, effettive e imparziali. Spesso la negligenza o la collusione delle autorità incaricate di indagare costringono i familiari a intraprendere autonomamente le ricerche, così da doversi indebitare, o vendere abitazioni e beni mobili per pagarsi viaggi, investigatori privati o persone che in nero svolgono compiti di ricerca»⁵⁶. Ed è proprio in questo contesto che si fa strada la ricerca giornalistica in veste di indagine giudiziaria, come quella compiuta da González Rodríguez sui femminicidi di Ciudad Juárez e narrata nel suo *Huesos en el desierto*. Inchiesta che, oltre a numerosi riconoscimenti a livello internazionale, gli è costata un grave pestaggio e l'inizio di una serie ininterrotta di minacce.

3.4 La strage dei migranti e la memoria nel nordest messicano

Un altro fronte caldo della violenza in Messico è quello del nordest del paese, dove dal 2010 prosegue una strage silenziosa di migranti centroamericani⁵⁷. Anche in questo caso l'azione da parte delle autorità e delle forze di polizia è stata insufficiente e palesemente contraddittoria, volontariamente manipolata e lacunosa, ma fin da subito non vi sono stati dubbi sull'identità degli assassini: *Los Zetas*⁵⁸. Questo gruppo di *narcos* è noto per le barbare mattanze di civili e per i sequestri di massa di migranti, atti dimostrativi compiuti con il duplice obiettivo di manifestare la propria forza e marcare il territorio. La motivazione più probabile di tali crimini è il reclutamento di individui da impiegare nelle attività criminali, per l'espianto di organi poi inviati illegalmente negli Stati Uniti, per la prostituzione o, più in generale, per tutti i reati legati alla tratta di esseri umani.

⁵⁶ T. Aureliani, *Messico: narcotraffico, attori criminali e resistenze civili*, cit., pp. 245-246.

⁵⁷ Il 24 agosto 2010 la *Secretaría de Marina* messicana informò del ritrovamento di 72 cadaveri di migranti centroamericani presso il *ranch* abbandonato El Huizachal nella cittadina di San Fernando, nello Stato del Tamaulipas. Tutti i corpi, 58 uomini e 14 donne, avevano le mani legate e il segno di un colpo di proiettile alla testa. Questo ritrovamento è stato il primo di una lunga serie: nell'aprile del 2011 nella stessa area sono state svelate 47 fosse clandestine con i cadaveri di 196 persone. Da allora i casi registrati di sparizione e assassinio a danno di migranti sono centinaia.

⁵⁸ Alla fine degli anni '90 le autorità messicane crearono una procura specializzata nella lotta al narcotraffico, la *Feads*. L'allora boss del cartello del Golfo, Osiel Cárdenas, corruppe quattordici soldati che ne facevano parte perché diventassero sue personali guardie del corpo e riuscì ad inglobare nella sua rete un numero sempre crescente di militari. Il Golfo crebbe rapidamente finché nel 2009 *Los Zetas* decisero di distaccarsene ed attaccarlo. Questo momento determinò l'inizio di una guerra fratricida tra narcotrafficienti che ha coinvolto brutalmente anche la popolazione civile.

Il *team* che lavora a *Más de 72*, il progetto creato dal gruppo giornalistico investigativo *Periodistas de a pie*, fondato da Marcela Turati⁵⁹ con l'intento di indagare le sparizioni ed uccisioni di migranti che attraversano il Messico per raggiungere gli Stati Uniti, ha documentato, tra tante altre, la storia del giovane Santiago Vázquez García, sequestrato nel municipio di General Treviño nel settembre 2011 e mai più ritrovato, e della ricerca compiuta da sua madre María de Jesús García:

«María de Jesús cuenta que cuando buscaba a su hijo —al lado de un grupo de familias de jóvenes desaparecidos en el mismo trayecto rumbo al norte— tuvieron una reunión con el subprocurador de Justicia de Celaya, Armando Amaro Vallejo. María lo cuestionó sobre los avances del caso, él se limitó a responder: ‘Parece que se los hubiese tragado la tierra’»⁶⁰.

Questa terra che pare inghiottire e far sprofondare nel nulla chi trova la morte sulle sue vie è quella che Osorno definisce “Messico-cimitero”⁶¹ e che, riferendosi in particolare allo Stato del Tamaulipas, descrive come “palude di silenzio”⁶². Il giornalista si è concentrato in particolare sulla frontiera del nordest messicano, la cosiddetta *Frontera Chica*, una zona in cui dal 2010, quando *Los Zetas* hanno assunto il controllo del territorio, i picchi di violenza hanno superato il dramma di altri luoghi di confine del paese.

«Eppure questa regione sembra non riuscire a utilizzare la propria voce. Il dolore causato dalla violenza a Tijuana, nel Sonora e a Ciudad Juárez ha fatto nascere un linguaggio specifico di quella zona. [...] In questi tempi di guerra la frontiera nord est del Messico non ha un linguaggio proprio. E senza linguaggio, la libertà è ancora più lontana. Il linguaggio è ciò che rende possibile il pensiero, segna la differenza tra ciò che è umano e ciò che non lo è. Il linguaggio riesce a decifrare misteri. Ma la frontiera nord est non può esprimersi»⁶³.

Senza parole conosciute e condivise, non vi può essere neppure memoria. Per questo la *reporter* Alma Guillermoprieto⁶⁴, in seguito al primo ritrovamento di

⁵⁹ Marcela Turati è una giornalista messicana impegnata da anni a documentare e indagare le violazioni dei diritti umani commesse dall'esordio della *narco guerra*. È cofondatrice di *Periodistas de a pie*, scrive per la rivista *Proceso* ed è autrice di diversi libri tra i quali *Fuego cruzado: las víctimas atrapadas en la guerra del narco* (2010). Ha ricevuto diversi riconoscimenti internazionali tra cui il *W.O.L.A Human Rights Award*.

⁶⁰ *Más de 72, A 5 años de la masacre en San Fernando, las desapariciones siguen en los caminos de Tamaulipas*, in *Animal Politico*, 7 aprile 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/04/terror-en-carreteras-de-tamaulipas-historias-de-mexicanos-que-desaparecieron-en-esos-caminos/>.

⁶¹ D.E. Osorno, *Z. La guerra dei narcos*, La nuova frontiera, Roma, 2013, p. 34.

⁶² *Idem*, p. 32.

⁶³ D.E. Osorno, *Un cowboy attraversa la frontiera in silenzio*, La nuova frontiera, Roma, 2014, pp. 51-52.

⁶⁴ Alma Guillermoprieto è nata in Messico e si è trasferita, appena adolescente, a New York, dove nel 1973 ha iniziato a collaborare con *The Guardian* e in seguito con *The Washington Post*. Nel 1982 è stata la prima giornalista a denunciare i massacri di civili in El Salvador e da allora è stata

migranti assassinati, avvenuto a San Fernando nell'agosto 2010, ha ideato il progetto culturale www.72migrantes.com. Con l'obiettivo di restituire dignità alle vittime e combattere la dimenticanza imposta dall'assenza di giustizia, Guillermoprieto ha realizzato un altare virtuale in cui 72 intellettuali messicani hanno dedicato una pagina a ciascuno dei migranti massacrati, unendo elementi reali ad altri puramente letterari, parole ed immagini. Un esempio concreto di ciò che Verónica Oikión Solano ha chiamato *historias de vida abierta*, dalle quali «se desprende la representación de mujeres y hombres vivos y actuantes. Las historias de vida abierta nutren el imaginario como creación social mediante el cual el pasado se instituye y se proyecta en el presente como una forma de reconstrucción colectiva. [...] La memoria se convierte así en campo de tensión y lucha contra el Estado en sus acciones de ocultamiento, a la vez que se instituye en una barrera de contención contra la cultura del olvido social»⁶⁵. Le riflessioni di Oikión Solano, riferite alla manipolazione della storia attuata dal governo messicano in merito alla *guerra sucia*, sono pienamente applicabili alla situazione attuale del Messico, in cui creare una narrazione-denuncia della violenza è fondamentale per «traspasar el olvido impuesto y ejercer colectivamente el recuerdo [...], porque implica el fin de la impunidad generalizada, la dislocación del orden social opresor y la refundación de la patria mexicana con nuevos paradigmas democráticos e incluyentes»⁶⁶.

3.5 «Nos faltan 43!»

La notte del 26 settembre 2014 gli studenti della scuola normale rurale Raúl Isidro Burgos di Ayotzinapa, provincia di Iguala, nello Stato di Guerrero, subirono un feroce attacco per mano degli uomini di un cartello della droga con la complicità della polizia statale e federale, dell'esercito e della stessa *Procuraduría General de la República*. Quarantatré giovani sparirono nel nulla e ad oggi è stata accertata la morte solo di tre di loro. Fin da subito il governo, sotto la guida del Presidente Peña Nieto, si preoccupò di insabbiare la partecipazione nel crimine di alti funzionari pubblici, ponendo ogni responsabilità in capo al sindaco di Iguala José Luis Abarca e a sua moglie María Pineda, torturando testimoni per ottenere dichiarazioni pilotate e diffondendo una versione completamente distorta dei fatti.

«El Procurador General, que era Murillo Karam, un día de diciembre de 2014 se presentó en una conferencia de prensa y dijo: 'Esta es la verdad histórica'. Como diciendo 'esto es lo que pasó y esta es la única verdad'»⁶⁷.

responsabile del Sudamerica per *Newsweek*. Negli anni Novanta ha iniziato a scrivere lunghe cronache pubblicate su *The New Yorker* e *The New York Review of Book*.

⁶⁵ V. Oikión Solano, *Dilucidar el laberinto de la desmemoria en la historia reciente. La Comisión de la Verdad del estado de Guerrero*, in *Cuicuilco*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Ciudad de México, n. 65, gennaio-aprile 2016, p. 44.

⁶⁶ *Idem*, p. 65.

⁶⁷ Intervista a Anabel Hernández, collegamento telefonico, 29 aprile 2020, archivio personale

Anabel Hernández fu una dei primi giornalisti a indagare autonomamente sui fatti di Ayotzinapa, incontrando molte difficoltà nel far diffondere i risultati delle proprie indagini dai media messicani.

«En aquella época todos los medios de comunicación le hicieron el juego al gobierno. Ninguno investigó por su cuenta, ninguno hizo un contrapeso y estoy hablando incluso de medios internacionales como *The New York Times*, *The Guardian*, las agencias de noticias. Todos repetían los discursos del Presidente sin haber ido al lugar de los hechos para contrarrestar si lo que el gobierno estaba diciendo era verdad. [...] Por eso el gobierno pudo ocultar la verdad con tanta fuerza durante tanto tiempo. Porque es cierto que mi voz como periodista en ese tiempo no era lo suficientemente fuerte porque los demás medios de comunicación no daban luz a estas investigaciones. Pasó tiempo para que lo hicieran»⁶⁸.

Il gioco manipolatorio esercitato dalle autorità tramite i media ha avuto un forte impatto sull'opinione pubblica, che per lungo tempo è parsa non avere nessuna reazione di fronte all'enorme discrepanza tra quanto raccontato dal governo e gli esiti delle investigazioni giornalistiche.

«Los padres de familia⁶⁹ eran los únicos que decían: “No, esta no es la verdad”. Porque incluso el gobierno decía que los estudiantes eran criminales, que pertenecían a grupos de delincuencia organizada. [...] Entonces la sociedad está muy adormecida. Por un lado está cansada de tanta violencia y tiene mucho miedo. Por otro lado son tantos hechos de abuso de poder que terminan haciéndose un poco indiferentes. Y por otro lado, si los medios masivos de comunicación te cuentan la historia del gobierno, mucha gente no entiende lo que realmente está sucediendo»⁷⁰.

4. La violenza contro i giornalisti messicani

Alla luce dei casi di violenza presi in esame e del ruolo che i giornalisti indipendenti ricoprono nel Messico odierno, non è difficile comprendere che proprio l'essere narratori della violenza li renda al contempo vittime. Incrociando i dati raccolti ed elaborati negli ultimi trentacinque anni da ong e associazioni di giornalisti, quali *Freedom House*, *Article 19*, *Federación Latinoamericana de Periodistas* e *Federación de Asociaciones de Periodistas Mexicanos*, si evince che dal 1983, anno in cui l'uccisione del giornalista Manuel Buendía per motivazioni connesse alla sua professione segnò l'inizio di indagini e ricerche sul fenomeno della violenza contro gli operatori dell'informazione, al 2000 i giornalisti uccisi in Messico furono 37. Ma dal 2000 al 2012, il periodo conosciuto come *docena trágica*, questa cifra è aumentata esponenzialmente arrivando, nel settembre 2013, a quota 119. Inoltre durante la presidenza Calderón

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Anabel Hernández si riferisce qui ai genitori degli studenti di Ayotzinapa.

⁷⁰ Intervista a Anabel Hernández, collegamento telefonico, 29 aprile 2020, archivio personale

ci sono state 1092 aggressioni contro la stampa, mentre altre 656 sono state registrate durante i primi due anni del governo di Peña Nieto, tra 2013 e 2014. Se si analizzano le cifre degli assassinii di giornalisti dal 2000 al 2014, si osserva una crescita costante: 3 nel 2000, 4 nel 2001, 3 nel 2002, 1 nel 2003, 5 nel 2004, 4 nel 2005, 11 nel 2006, 9 nel 2007, 12 nel 2008, 11 nel 2009, 20 nel 2010, 17 nel 2011, 19 nel 2012, 10 nel 2013 e 10 nel 2014⁷¹.

Secondo *Reporteros Sin Fronteras*, il Messico, che nel 2019 ha registrato il peggior dato al mondo con 10 giornalisti assassinati, si colloca al 143esimo posto in una graduatoria di 180 paesi per libertà di stampa. «Andrés Manuel López Obrador había dicho que la lucha contra la corrupción sería una prioridad de su gobierno. Sin embargo, desde que llegó a la presidencia, en diciembre de 2018, no ha destinado los recursos necesarios para frenar la espiral de violencia contra la prensa y la impunidad en que permanecen los crímenes cometidos contra periodistas»⁷². Inoltre, secondo Hernández,

«el gobierno anterior ejercía el control sobre la opinión pública con dinero, pagando a los medios de comunicación, a columnistas, a periodistas. Este gobierno lo hace a través de manipular a la opinión pública diciendo ‘los que me critican son malos y los que me dan la razón son buenos’. Y como el presidente hasta ahora ha tenido un alto índice de popularidad, de este modo hace que la gente reaccione negativamente a medios o periodistas que hacen comentarios críticos con fundamento al Presidente. [...] Es muy agresivo contra los periodistas y los medios de comunicación que lo cuestionan. Eso es otra forma de censura, es otra forma de no permitir la libertad de expresión»⁷³.

Si può quindi parlare di “censura economica” o “veto pubblicitario”, ovvero la sottomissione di giornali e radio al potere economico derivante dalle istituzioni, dal quale dipendono in larga misura. I funzionari pubblici contrattano spazi pubblicitari a propria discrezione per avere ingerenza nell’agenda giornalistica e offrire benefici esterni ai giornalisti. Le attività dei dirigenti dei giornali includono la vendita di trafiletti, non danneggiare in alcun modo nelle note giornalistiche i clienti della pubblicità e non esigere esclusività dai reporter in modo da mantenere bassi i loro salari. Spesso i giornalisti sono spinti ad autocensurarsi ed accettare impieghi in uffici pubblici che compromettono la loro indipendenza a causa di conflitti di interesse⁷⁴.

L’apparato informativo risulta quindi profondamente frammentato e ciò implica che da parte dei giornalisti spesso non vi sia solidarietà verso i propri colleghi che subiscono violenza né una presa di posizione condivisa. *Article 19* ha infatti affermato che in Messico si assiste a forme di «violencia de la prensa

⁷¹ S. Gallur, *Los periodistas como protagonistas de nota roja: un nuevo “Gatekeeper” en el periodismo en México*, in *Opción*, Vol. 31 No. speciale 3, 2015, p. 493.

⁷² *Reporteros Sin Fronteras*, <https://rsf.org/es/mexico>.

⁷³ Intervista a Anabel Hernández, collegamento telefonico, 29 aprile 2020, archivio personale.

⁷⁴ F. Viridiana Rodelo, *Periodismo en entornos violentos: el caso de los periodistas de Culiacán, Sinaloa*, in *Nueva época*, No. 12, luglio-dicembre 2009, p. 110, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2009000200005.

contra la prensa»⁷⁵. Questo ha un forte impatto soprattutto sui giornalisti freelance, abituati a svolgere il proprio lavoro in maniera solitaria, come testimonia Hernández:

«Soy un ejemplo de lo que pasa en mi país y pienso que al darme un premio⁷⁶ a mi o a algún otro colega por este tipo de trabajo se visibiliza la situación. Y a mi en particular sí me hace sentir que no estoy sola, me hace sentir que mi trabajo es visible, que mis investigaciones son visibles y si la gente las lee, al menos se entera más de lo que sucede en México»⁷⁷.

La violazione della libertà di espressione e del diritto di informare coincide con la violazione del diritto ad essere informati. Non si tratta pertanto solo di un danno ai professionisti del settore, ma anche ai cittadini che, come evidenzia Ricardo Ravelo⁷⁸, vengono impossibilitati a ricevere una spiegazione adeguata e scevra da interessi personali di quanto sta accadendo nel proprio paese:

«Obviamente esta situación ha lacerado mucho los intereses de la gente porque bien se dice que cuando se mata a un periodista también se está matando el derecho de la gente de estar informada»⁷⁹.

Non è un caso se *Article 19* ha affermato che in Messico ci si trova di fronte a una vera e propria *censura por muerte*, la più estrema perchè «no solo silencia a un periodista concreto sino que también intimida a otros periodistas y al público en general, aspecto que genera que el libre flujo de ideas e información se vea sustituido por el silencio de las tumbas, es decir, el impacto inmediato en el flujo de información con el asesinato de un periodista es la muerte de la investigación en marcha o la cobertura de los temas con el perfil que el periodista asesinado lo hacía»⁸⁰.

5. Conclusioni

⁷⁵ Article 19, *Informe México 2012. Doble asesinato: La prensa entre la violencia y la impunidad*, Ciudad de México, 2013, p. 36.

⁷⁶ Anabel Hernández si riferisce al *Freedom of Speech Award*, di cui è stata insignita nel 2019.

⁷⁷ Intervista a Anabel Hernández, collegamento telefonico, 29 aprile 2020, archivio personale.

⁷⁸ Ricardo Ravelo ha studiato Scienze della Comunicazione presso l'*Universidad Veracruzana* e ha svolto l'attività di giornalista per i quotidiani *El Dictamen*, *Sur*, *Notiver* e la rivista *Llave*. Dal 1991 al 2012 è stato reporter per il settimanale *Proceso* nello stato di Veracruz, occupandosi principalmente di narcotraffico, criminalità organizzata, giustizia e sicurezza nazionale. Ha pubblicato numerosi libri, vincendo nel 2008 il Premio Nazionale di Giornalismo e nel 2013 il Premio Rodolfo Walsh con il libro *Narcomex: historia e historias de una guerra*.

⁷⁹ Intervista a Ricardo Ravelo, collegamento telefonico, 2 agosto 2016, archivio personale.

⁸⁰ Article 19, *Campaña global por la libertad de expresión: para la consideración del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias en su visita oficial a México*, Ciudad de México, 2013, p. 2.

La violenza diffusa e pervasiva che caratterizza il Messico odierno ha radici che affondano nella metà del secolo scorso. Solo tenendo in considerazione la prassi violenta esercitata costantemente dal PRI fin dai suoi esordi e diventata sistematica e brutale tra gli anni '60 e '70, si può comprendere lo stato attuale delle cose e la conversione del Messico a narco-Stato nell'ultimo ventennio. La violenza, come un ponte, ha unito due epoche, quella della *guerra sucia* e quella della *narcoguerra*, essendo elemento fondamentale «to create a parallel order to the rule of law, where different forces have disputed hegemony through military means without reaching a lasting political pact»⁸¹. Ciò ha provocato un indebolimento delle istituzioni, che ha a sua volta permesso un'azione ampia e incontrollata alla criminalità organizzata e ha lasciato irrisolti i problemi di una società profondamente ineguale e iniqua. È in questa cornice che il giornalismo ha giocato e gioca un ruolo chiave, tingendosi di tinte mutevoli e variegate. Da portavoce del governo e strumento manipolatorio dell'opinione pubblica a voce di denuncia e indagine che si sostituisce ad un apparato di giustizia inefficiente e corrotto.

Il fenomeno violento contro i giornalisti in Messico si è aggravato e radicalizzato in concomitanza con la *narcoguerra* inaugurata nel 2006. Le minacce, intimidazioni e aggressioni a danno di chi compie questo mestiere non sono svincolate ed estranee alle sorti della nazione, ma, al contrario, si inseriscono pienamente all'interno delle medesime dinamiche che la affliggono. Si può quindi affermare che la prima causa generativa della violenza contro i professionisti dell'informazione si trova nella debolezza dello Stato, che provoca un problema di insicurezza pubblica diffuso e generalizzato, nonostante l'esistenza di una normativa specifica volta alla tutela loro e della libertà di stampa⁸².

Secondo attivisti ed esperti nel campo dei diritti umani e del diritto internazionale, i crimini commessi contro i giornalisti messicani, così come le violenze perpetrate a danno della popolazione civile, dovrebbero essere indagati, processati e condannati secondo le modalità stabilite nello Statuto di Roma, che ha istituito la Corte Penale Internazionale⁸³ nel 1998. Per questo negli ultimi anni è stato lanciato un appello a livello internazionale perché alla guerra in corso in

⁸¹ A. Cedillo, *The 23rd of September Communist League's Foco Experiment in the Sierra Baja Tarahumara (1973-1975)*, cit., p. 96.

⁸² Le leggi vigenti in Messico per la tutela della libertà di espressione e di stampa e della sicurezza dei giornalisti sono la *Ley Federal del Telecomunicaciones y Radiodifusión* e la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Ad esse si aggiunge un organismo che dovrebbe occuparsi delle indagini e dei processi nei casi di violenza contro i giornalisti: la *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión* (FEADLE).

⁸³ La Corte Penale Internazionale ha il compito di intervenire in maniera complementare alle giurisdizioni penali nazionali qualora uno Stato non sia in grado di garantire giusti processi per i più gravi crimini di portata internazionale (genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e aggressione).

Messico vengano applicate le norme di diritto internazionale umanitario stabilite dalle Convenzioni di Ginevra.

In questo scenario di impunità imperante e giustizia in stallo, i giornalisti indipendenti si configurano come difensori dei diritti umani e unico elemento oppositivo al governo, in grado con il proprio lavoro di stimolare e favorire un processo di cambiamento dal basso.

«Toda la labor que hacemos los periodistas está enfocada de alguna manera a salvaguardar los intereses de la sociedad. Somos como garantes del equilibrio social para que desde el poder no se cometan excesos, no se cometan corruptelas que dañen los intereses de la gente. Por supuesto que también somos vigilantes de que no se cometan injusticias ni se violen los derechos humanos»⁸⁴.

La responsabilità personale di ciascun giornalista indipendente determina, in Messico così come in tanti altri luoghi, una forma di resistenza contro omertà e violenza. Una scelta di vita irreversibile, una missione.

«Nel corso degli anni mi è stato domandato più volte se non tema i rischi a cui mi espone un'indagine tanto tormentata. È questa la mia risposta ricorrente, l'unica possibile: è il coraggio con cui la vittima affronta, nel momento estremo, una morte indegna a liberarci di volta in volta dalla paura»⁸⁵.

⁸⁴ Intervista a Ricardo Ravelo, collegamento telefonico, 2 agosto 2016, archivio personale.

⁸⁵ S. González Rodríguez, *Ossa nel deserto*, cit., p. 417.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Il caso peruviano delle sterilizzazioni: la politicizzazione del corpo femminile tra autoritarismo e democrazia

M. Ribul

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Il caso peruviano delle sterilizzazioni: la politicizzazione del corpo femminile tra autoritarismo e democrazia

*Marta Ribul**

Abstract

The 20th century will be remembered as a time frame in which human rights have been contemporarily promoted and violated more than ever. In particular, a new arena emerged for fights between governments and civil society: the female body. From an intimate and individual matter, motherhood became a political and public issue, where women were leaders and victims at once. Contraception became the mean by which women either claimed their empowerment or suffered male control. The Peruvian case of sterilizations shows how a contraceptive method has been paradoxically used to both promote women's health and violate their human rights.

Keywords: Family Planning – Feminism – Peru – Fujimori – Sterilization.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Da intima ed individuale a politica e pubblica: la trasformazione della maternità. 2.1. Politica, ma non democratica: la selezione (in)naturale della maternità. 3. La sterilizzazione nella narrazione femminista: metodo contraccettivo liberamente scelto o strategia di controllo della popolazione? 3.1. Il potere geopolitico (tutto maschile) della contraccezione. 3.2. Dalla contraccezione alla sterilizzazione. 4. Finalmente una questione di genere? 4.1. Il femminismo latinoamericano e i presupposti dell'emancipazione. 5. La promessa di emancipazione femminile nel Perù fujimorista. 5.1. La narrazione di Fujimori tra diritti umani e femminismo. 5.2. Il *Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar*: una promessa mantenuta? 6. Conclusioni.

* Infermiera specializzata in salute globale e migrazione, si è laureata in Diritti dell'Uomo ed Etica della Cooperazione Internazionale presso l'Università degli Studi di Bergamo con la tesi "Il caso peruviano delle sterilizzazioni durante il secondo governo Fujimori: tra emancipazione femminile e violazione dei diritti umani". Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

1. Introduzione

Uno degli elementi caratterizzanti il XX secolo fu senza dubbio il fatto che questo secolo breve sia stato palcoscenico dell'ininterrotta vicenda di affermazione e negazione dei diritti umani, agita non soltanto all'esterno, nelle piazze e per le strade, in cui spesso governi e società civile si scontrarono apertamente, ma anche, se non soprattutto, all'interno, dentro uno spazio ancora parzialmente nuovo e mai completamente esplorato secondo una connotazione pubblica e politica, quello del corpo femminile.

La donna, ritenuta, fino quasi alla fine del Novecento¹, l'unica persona che, tanto all'interno della coppia quanto della società, fosse responsabile della procreazione, divenne contemporaneamente soggetto e oggetto di rivendicazioni di libertà e controllo: nonostante, infatti, si possa pensare che l'introduzione della contraccezione nei primi decenni del secolo scorso abbia rappresentato per tutte le donne una delle allora poche vie per affermare la propria autodeterminazione, questa, fin dagli albori del proprio impiego, venne abilmente manipolata, a volte anche dalle stesse femministe, in maniera quasi paradossale, per limitare l'esercizio della libertà di procreazione.

La contraccezione, cioè, non fu mai uno strumento democratico di esercizio della libertà riproduttiva e sessuale, rivelandosi, invece, spesso, un nuovo mezzo attraverso cui una società fortemente influenzata da ideologie maschiliste e capitaliste riuscì non soltanto a perpetrare una discriminazione di genere, contrariamente a quanto stabilito dagli accordi internazionali, ma, addirittura, a violare i diritti umani².

Tra le donne, a volte, anche le più strenue sostenitrici dell'emancipazione femminile caddero nella trappola di una retorica capace di convincerle che l'affermazione della propria libertà in quanto donne e, potenzialmente, madri sarebbe passata attraverso l'adozione di modelli altri, per lo più moderni ed occidentali, dimenticando che l'esercizio della libertà femminile sarebbe stato

¹ Nel 1995, a Pechino, si svolse la quarta Conferenza mondiale sulle donne, durante la quale venne riconosciuto che i diritti riproduttivi, fino a quel momento ritenuti di interesse esclusivamente femminile, fossero diritti umani, di interesse tanto femminile quanto maschile. In particolare, venne affermato che «reproductive rights embrace certain human rights that are already recognized in national laws, international human rights documents and other consensus documents. These rights rest on the recognition of the basic right of all couples and individuals to decide freely and responsibly the number, spacing and timing of their children and to have the information and means to do so, and the right to attain the highest standard of sexual and reproductive health» (United Nations, *Beijing Declaration and Platform for Action. The Fourth World Conference on Women*, New York, 1996, p. 36).

² Secondo quanto sancito dallo Statuto di Roma, documento istitutivo della Corte Penale Internazionale, nonché testo di riferimento del diritto internazionale, costituiscono fattispecie di crimine contro l'umanità (art. 7 comma g), le seguenti azioni finalizzate a limitare la libertà riproduttiva di popolazioni civili in maniera estesa e sistematica: gravidanza e sterilizzazione forzata.

garantito necessariamente attraverso il riconoscimento della specificità, anche e soprattutto di carattere socio-culturale³.

Il dibattito, tuttora contemporaneo, rispetto all'effettivo esercizio della libertà agito nella scelta consapevole e volontaria di un metodo contraccettivo, si concentra in particolare sul ricorso alla sterilizzazione, unico metodo contraccettivo irreversibile, utilizzato fin dalla fine del XIX secolo per i più svariati fini, da strumento eugenico di controllo qualitativo della popolazione di un paese, a strumento di contenimento quantitativo della popolazione mondiale, in grado, però, in ogni epoca, di fare della maternità un fenomeno politico.

2. Da intima ed individuale a politica e pubblica: la trasformazione della maternità

Oltre a distinguersi da quelli precedenti per la dimensione mondiale delle guerre combattute, risultate o risultanti dalla tensione fra autoritarismi e democrazie, il XX secolo si caratterizzò anche per essere stato quello in cui si scontrarono maggiormente libertà e controllo della maternità.

Agli inizi del secolo scorso, infatti, in concomitanza con la diffusione della contraccezione, andò diffondendosi una disciplina, l'eugenica⁴, finalizzata al

³ Nel 1979 venne adottata, tramite la risoluzione n. 34/180, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione della Donna (CEDAW), ratificata il 17 luglio 1980 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981. Oltre a fornire una definizione del concetto di discriminazione di genere (art. 1), agli artt. 12 e 14 la Convenzione sottolinea l'impegno della comunità internazionale rispetto all'accesso a servizi sanitari, tra cui, in particolare, quelli di pianificazione familiare, e alla protezione delle donne residenti in aree rurali, spesso membri di gruppi minoritari, e alla promozione globale delle loro esigenze, sulla base della specificità di queste. Lo stesso concetto di tutela della diversità socio-culturale sotto molteplici aspetti tra cui, in particolare, quello della salute sessuale e riproduttiva, venne successivamente ripreso dal governo peruviano nel documento programmatico del *Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar* (PNSRPF), entrato in vigore il 7 febbraio 1996, secondo cui la pianificazione familiare e, quindi, l'accesso a metodi contraccettivi, sarebbe stata fornita «en el marco de sus valores culturales», Cfr. Ministerio de Salud (MINS), *Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000*, gennaio 1996.

⁴ Dall'etimologia greca, εὖ, bene, buono e γένις, nascita, lemma ed ideologia vennero conati nel 1883 da Francis Galton, cugino di Darwin. Questa materia si componeva di due rami: l'eugenica positiva, rivolta alla promozione dell'accoppiamento selettivo di individui portatori di caratteri ritenuti favorevoli per il futuro dell'umanità; l'eugenica negativa, orientata, invece, all'eliminazione di caratteri ereditari considerati deleteri per le generazioni successive, Cfr. B. Fantini, *Il fantasma dell'eugenica*, in S. Rodotà (a cura di), *Questioni di bioetica*, Laterza, Bari, 1997, pp. 301-321. Considerato che la lingua originale di tale disciplina è l'inglese, che possiede come unico vocabolo *eugenics*, per quanto riguarda la traduzione italiana dello stesso, invece, questa è duplice, risultando in eugenetica o eugenica. La traduzione scelta per la realizzazione di questo lavoro è eugenica e il motivo di tale decisione è dovuto alla condivisione del pensiero di Bernardino Fantini. In particolare, secondo Fantini è possibile operare una divisione tra eugenica classica, diffusasi precedentemente agli anni '70 del secolo scorso, e nuova eugenica o eugenetica, a causa del fatto che a partire dalla seconda metà del XX secolo, l'eugenica, volendosi liberare dal fardello dei crimini di sperimentazione umana di cui si era macchiata durante il regime nazista, propose la propria trasformazione in disciplina rivolta all'applicazione della genetica come

miglioramento della specie umana, che trasformò la maternità in una selezione (in)naturale degli individui. Convinto del fatto che il futuro della specie umana sarebbe dipeso da una genitorialità responsabile, vale a dire dal fatto che diventassero genitori soltanto coloro che la società riteneva possedessero quei caratteri favorevoli all'evoluzione sociale, politica ed economica di una nazione, Francis Galton, fondatore del lemma e dell'ideologia, persuase le *élite* di entrambi gli emisferi che soltanto attraverso una maternità di stampo eugenico si sarebbe potuto replicare il necessario processo di sopravvivenza del più forte⁵.

Tenuto conto che la riproduzione era, in quell'epoca, un evento esclusivamente femminile, l'applicazione di misure eugeniche, soprattutto negative, colpì principalmente le donne: in una società fortemente intrisa di misoginia e, paradossalmente, proprio in concomitanza con l'affermazione della contraccezione, quando cioè le donne avrebbero potuto avanzare richieste di autodeterminazione e libertà rispetto al proprio corpo da ogni forma di controllo maschile, l'ideologia eugenica permeò a tal punto il modo di pensare e lo stile di vita delle *élite* borghesi e cittadine, donne comprese, da far ritenere loro corretto che dovere morale della società fosse quello di utilizzare la contraccezione non come strumento di emancipazione femminile, ma piuttosto come mezzo di controllo della qualità della procreazione. La maternità, fino ad allora relegata a condizione di inevitabile e privato destino femminile, da quel momento assunse le fattezze di un questione pubblica e politica, dalla cui regolazione sarebbe dipeso il futuro di un paese⁶.

Conseguenza di tale narrazione fu che le donne non furono più privatamente libere di scegliere se diventare madri, ma, complici le richieste del movimento femminista, che chiedeva ai governi il riconoscimento pubblico dei diritti civili e politici delle donne, politica e femminismo convennero che la *conditio sine qua non* perché anche le donne potessero partecipare, in termini democratici, al futuro della propria nazione fosse la selezione di coloro che sarebbero state in grado di garantire una prole adeguata. Si instaurò, cioè, una relazione di *do ut des* in cui, in cambio della partecipazione politica, le donne si sarebbero offerte di diventare

strumento di sanità pubblica, finalizzato alla diminuzione di mortalità e morbilità dovute alla trasmissione di patologie ereditarie. Questo cambio di prospettiva, che fece della nuova eugenica una scienza medica e non più una scienza sociale, grazie alla crescente intrusione della manipolazione genetica, sancì, quindi, il passaggio dall'eugenica, secondo la classificazione proposta da Fantini, all'eugenetica, caratterizzata, invece, dalla consulenza genetica come strumento sulla base del quale stabilire se continuare o interrompere una gravidanza, in riferimento ad una potenziale diagnosi di malattia genetica ereditaria. Pertanto, la scelta fatta di adottare in questo testo il vocabolo eugenica è motivata dal fatto che nel caso peruviano che verrà trattato, la disciplina cui si farà riferimento sarà quella rivolta esclusivamente al miglioramento della popolazione, tanto in termini qualitativi che quantitativi, attraverso la pratica della sterilizzazione, senza alcuna applicazione di ingegneria genetica, agendo, cioè, sempre a livello macro, di persone, e mai su quello micro, di cellule.

⁵ J.A. Beicken, *Eugenics: An Elite Social Movement. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association Annual Meeting*, Hilton Atlanta and Atlanta Marriott Marquis, Atlanta, agosto 2010, http://citation.allacademic.com/meta/p409888_index.html.

⁶ T. Blanchard, *In Pursuit of a Good Heritage: Eugenics in Early Twentieth-Century America*.

«mothers of the nation»⁷. Questo significò che alla luce della (letteralmente) vitale importanza della loro funzione, le donne-madri avrebbero dovuto ricoprire una posizione privilegiata all'interno di quella medesima società che fino a quel momento aveva assegnato loro soltanto un ruolo marginale⁸.

Affinché le donne potessero portare a compimento il proprio «job of mothering the race»⁹, però, sarebbe stato necessario che venissero loro riconosciuti diritti pari a quelli degli uomini, tra i quali, in particolare, la libertà. E fu, di fatto, il concetto di libertà a scardinare il tradizionale messaggio eugenico: le femministe della prima ondata, vale a dire quelle dei paesi europei settentrionali così come quelle statunitensi, accomunate da un'estrazione sociale che garantì loro un accesso facilitato, nell'azione e nel pensiero, alla contraccezione, seppero, cioè, abilmente strumentalizzare l'eugenica come il fine da perseguire per affrancarsi da una condizione di sottomissione al controllo maschile¹⁰.

2.1. Politica, ma non democratica: la selezione (in)naturale della maternità

Nonostante il movimento femminista fosse sorto per scardinare il ruolo della donna da schemi preconcepiuti, questo si mantenne, però, saldamente ancorato, perlomeno agli inizi della propria diffusione, alla convinzione secondo cui la donna dovesse essere madre e la funzione primaria della riproduzione femminile fosse il miglioramento della società. Per questo motivo, per quanto le prime femministe si schierarono a favore dell'emancipazione, non fecero, però, della loro lotta una battaglia di liberazione di e per tutte le donne, dichiarandosi, invece, a favore della sterilizzazione¹¹ di quante, a causa della propria disabilità, nonché appartenenza a gruppi minoritari, avrebbero inficiato quel progetto secolare¹².

Le prime femministe, cioè, se da un lato si schierarono contro il pensiero dominante maschile e contro la discriminazione di genere, dall'altro, però, la

⁷ M. Weßel, *An Unholy Union? Eugenic Feminism in the Nordic Countries, ca. 1890-1940*, Academic dissertation to be publicly discussed, by due permission of the Faculty of Arts at the University of Helsinki, in lecture hall 13 on 28 March 2018 at 12 o'clock noon, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/233107/AnUnholy.pdf?sequence=1>, p. 3.

⁸ H. Green, *The Rise of Motherhood: Maternal Feminism and Health in the Rural Prairie Provinces, 1900-1930*, in *Past Imperfect*, Vol. 20, 2017, pp. 48-70.

⁹ E.L. Moss, H.J. Stam, D. Kattevilder, *From Suffrage to Sterilization: Eugenics and the Women's Movement in 20th Century Alberta*, in *Canadian Psychology*, Vol. 54, No. 2, 2013, pp. 105-114, p. 108.

¹⁰ *Idem*, pp.105-114.

¹¹ La pratica della sterilizzazione divenne lo strumento cardine dell'applicazione dell'eugenica negativa, dal momento che privava, in maniera irreversibile, le donne e in alcuni, sebbene pochi, casi gli uomini della funzione riproduttiva. Questa, eseguita negli USA a partire dalla fine del XIX secolo come punizione a danno dei criminali, a partire dai primi decenni del XX secolo si trasformò nella prassi a cui venivano sottoposte tutte le donne, internate o meno, che ricevevano diagnosi di disagio mentale. Cfr. A.M. Stern, *Sterilized in the Name of Public Health*, in *American Journal of Public Health*, Vol. 95, No. 7, 2005, pp. 1128-1138.

¹² H. Green, *The Rise of Motherhood: Maternal Feminism and Health in the Rural Prairie Provinces, 1900-1930*, in *Past Imperfect*, cit.

perpetuarono nei confronti delle loro compagne che, nella lotta per la sopravvivenza, non solo non sarebbero sopravvissute, ma avrebbero sottratto loro quella posizione di vulnerabilità, quell'ultimo posto nella piramide sociale in una guerra fra ultimi e penultimi.

Il contraddittorio atteggiamento adottato dalle prime femministe può essere compreso considerando il profilo comune delle sue prime esponenti: donne di origine anglosassone, bianche e borghesi¹³. Queste «as mothers of the race, assumed responsibility for ensuring the continuity of a pure breed of Anglo-Saxon individuals, who were both physically and mentally healthy»¹⁴: il movimento femminista delle origini nei paesi anglosassoni, a causa del substrato eugenico che permeava la società, si lasciò, così, persuadere del fatto che, per la crescente presenza di immigrati di origine asiatica e sudeuropea, propensi alla promiscuità e al “meticciato”, la trasmissione di caratteri ereditari patologici e gli episodi di violenza a danno di donne *feble-minded*, la sterilizzazione femminile avrebbe fatto il bene di quante, per la loro naturale condizione di inferiorità, l'avessero ricevuta, così come della loro progenie «in the manner that they viewed as benevolent and protective»¹⁵.

In questo modo, madri della nazione sarebbero, dunque, potute essere soltanto quelle donne che, per origini ed estrazione sociale, «justified their claims to political and social rights by referencing their maternal role, arguing that to best provide for the children which they bear for the nation they ought to be awarded equality in the political arena»¹⁶.

¹³ È necessario ricordare il contesto dentro cui mosse i primi passi il movimento femminista e, cioè, che le prime rivendicazioni da parte del movimento si ebbero in Regno Unito e negli Stati Uniti. In particolare, nonostante Francis Galton fosse di origine britannica, la sua ideologia riscosse maggiore successo negli USA, dove si diffuse rapidamente e venne accolta favorevolmente da parte di un'élite che avrebbe desiderato un paese socialmente perfetto, privo, cioè, di quegli individui ritenuti non idonei a procreare o di migranti provenienti da Paesi considerati di dubbia reputazione. Gli anni in cui il “galtonismo” espanso la propria influenza negli USA furono le prime decadi del XX secolo, che videro, sociologicamente parlando, la crisi dei partiti a favore dei gruppi di interesse, realtà apolitiche caratterizzate, però, da padronanza e abilità tecniche e procedurali attraverso cui smuovere l'opinione pubblica. Questi, di fatto, si imposero sulla scena perché furono in grado di condizionare a tal punto la politica da superare la legge e modificarla sulla base dei propri interessi. Non solo, ma gli anni di transizione fra il XIX e il XX secolo si caratterizzarono anche per il rifiorire di nazionalismo, proibizionismo, affermazione dei sindacati e aumento esponenziale dell'immigrazione, tutti fattori che contribuirono a determinare una situazione di confusione e incertezza all'interno del paese: tutto ciò, unito al fatto che il “galtonismo” si presentò come movimento desideroso di proporre un nuovo modello di stabilità sociale ne favorì la pubblica accettazione, Cfr J.A. Beicken, *Eugenics: An Elite Social Movement*, cit.; T. Blanchard, *In Pursuit of a Good Heritage: Eugenics in Early Twentieth-Century America*, cit..

¹⁴ E.L. Moss, H.J. Stam, D. Kattevilder, *From Suffrage to Sterilization: Eugenics and the Women's Movement in 20th Century Alberta*, cit., p. 111.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ H. Green, *The Rise of Motherhood: Maternal Feminism and Health in the Rural Prairie Provinces, 1900-1930*, cit., p. 53.

3. La sterilizzazione nella narrazione femminista: metodo contraccettivo liberamente scelto o strategia di controllo della popolazione?

Il movimento femminista si dichiarò, fin dalle sue origini, a favore della contraccezione: questa venne sempre identificata non solo come uno strumento a beneficio della salute femminile, ma anche come un diritto fondamentale per l'emancipazione della donna. Consapevoli, però, dell'ostilità che la parte più conservatrice della società avrebbe potuto manifestare rispetto ad un argomento da sempre considerato tabù, già le esponenti della prima fase del movimento seppero convincere i coevi dell'utilizzo dei metodi contraccettivi, e della sterilizzazione in particolare, come strumento finalizzato al miglioramento eugenico della società, per cui la «conception of offspring becomes an event that cannot depend simply on accident»¹⁷.

Sostenere che la contraccezione potesse essere il mezzo attraverso cui controllare la riproduzione racchiudeva, però, tratti del pensiero malthusiano, in grado di trasformare così la pianificazione familiare da libera scelta a strategia di controllo della popolazione. E, tra i vari metodi contraccettivi a disposizione della donna, comparve anche la pratica della sterilizzazione¹⁸.

In Europa, come in America Latina, questa venne rigettata nei paesi di tradizione cattolica, nei quali la forte influenza della Chiesa vietava anche ogni altra forma di contraccezione; contrariamente, invece, nei paesi scandinavi, nel Regno Unito e nei paesi di lingua tedesca, tutti accomunati dall'appartenenza alla confessione protestante, tanto l'aborto quanto la sterilizzazione furono favorevolmente accettati, ma non senza controversie.

Nella Germania della Repubblica di Weimar, ad esempio, si sviluppò un acceso dibattito all'interno del movimento femminista circa il ricorso alla pratica della sterilizzazione: da una parte le esponenti femministe di estrazione socialista si convinsero progressivamente della necessità di sterilizzare quelle donne che, per la paura motivata dalle scoperte (pseudo)scientifiche dell'epoca, avrebbero trasmesso caratteri antisociali alla progenie; dall'altra, esponenti, soprattutto comuniste, della *Bund Deutscher Frauenvereine* (Lega delle Associazioni delle Donne Tedesche) si mostrarono assolutamente contrarie alla pratica qualora impiegata a svantaggio di donne affette da patologie psichiatriche¹⁹.

Nel contesto inglese, invece, il dibattito all'interno del mondo femminista venne meno, dichiarandosi questo totalmente a favore della pratica della sterilizzazione nei confronti di donne affette da disturbi mentali, elemento che

¹⁷ A.T. Allen, *Feminism and Motherhood in Western Europe, 1890-1970. The Maternal Dilemma*, Palgrave Macmillan US, New York, 2005, p. 168.

¹⁸ A.T. Allen, *Feminism and Motherhood in Western Europe, 1890-1970. The Maternal Dilemma*, cit.

¹⁹ *Ibidem*.

costò a femministe del calibro di Mary Stopes²⁰ l'accusa di fomentare una strategia di oppressione di classe.

Con lo stesso favore la sterilizzazione venne accolta dalle femministe scandinave che, pur riconoscendo in tale pratica «a protective measure for women and girls against sex offenders»²¹, fornì un'esaustiva definizione della sua vera finalità «the prevention of 'socially undesirable parenthood', by voluntary birth control if possible, by compulsion if necessary»²². Il messaggio scandinavo era chiaro: la sterilizzazione avrebbe dovuto essere un metodo contraccettivo di libera scelta, ma, nel momento in cui quelle donne che avrebbero dovuto servirsene non l'avessero fatto, questa avrebbe assunto i connotati di un mezzo coercitivo.

È evidente, quindi, l'ambivalenza del messaggio femminista: da una parte si trovavano le sostenitrici della sterilizzazione come uno dei metodi contraccettivi possibili, a tutela di dignità e libertà della donna; dall'altra coloro per le quali, invece, era proprio questa a minare la tutela dei diritti riproduttivi femminili.

3.1. Il potere geopolitico (tutto maschile) della contraccezione

L'ambivalente posizione del movimento femminista circa l'uso della contraccezione, della cui duplice finalità venne tacciata la stessa Margaret Sanger²³, invita a considerare la riflessione di Alison Bashford rispetto all'argomento, considerato non più o non soltanto come espressione di emancipazione femminile, bensì come manifestazione di un potere geopolitico

²⁰ Marie Stopes fu un'attivista nell'ambito della contraccezione e della pianificazione familiare, che, nel 1921, dopo aver aperto un servizio di *counselling* relativo a queste tematiche, venne fortemente criticata dalla comunità medica britannica per il suo approccio non medico e in genere affrontato con il supporto di personale infermieristico alle questioni di cui sopra. Oltre ad essere ricordata per il suo contributo pionieristico nel mondo della contraccezione, la si ricorda per essere stata pioniera anche nelle attività di clinica mobile nei quartieri più poveri di Londra (per un approfondimento sul *Marie Stopes International* si rinvia a <https://mariestopes.org/about-us/our-history/#>).

²¹ A.T. Allen, *Feminism and Motherhood in Western Europe, 1890-1970. The Maternal Dilemma*, cit., p. 179.

²² *Idem*, p. 180.

²³ Margaret Sanger, infermiera di formazione, fu colei che coniò il termine *birth control*, iniziando a promuovere programmi di contraccezione a partire dal 1910. Nel 1912, durante la sua carriera come infermiera tra le donne dei quartieri più poveri di New York, pubblicò l'articolo *What Every Girl Should Know* (*New York Call*, dicembre 1912). Nel 1914 iniziò la pubblicazione dell'editoriale *The Woman Rebel*, con cui promosse il diritto della donna ad avere accesso a metodi contraccettivi. A causa delle informazioni divulgate, considerate "*obscene and immoral materials*", l'editoriale venne censurato e lei condannata a cinque anni di reclusione. Per tale motivo, lasciò gli Stati Uniti per trasferirsi in Inghilterra. Ritornò negli USA nel 1915, dove, nel 1916, aprì la prima clinica per l'accesso alla contraccezione del Paese, mossa che le costò un mese di detenzione. Nel 1921, fondò l'*American Birth Control League*, successivamente trasformata nella *Planned Parenthood Federation of America*. Negli ultimi anni della sua vita, nonostante le critiche ricevute per il suo favore verso la sterilizzazione eugenica, lavorò per la sperimentazione e la messa in commercio della pillola contraccettiva (Biography.com Editors, 2 aprile 2014, <https://www.biography.com/activist/margaret-sanger>).

tutto maschile. Come scrive Bashford, infatti, «the regulation of fertility was a means by which food scarcity might be ameliorated, war averted, and global security achieved. As a rule, geopolitics not gender politics energized these prominent men»²⁴.

Dalla prospettiva della geopolitica e delle relazioni internazionali, già a partire dal primo dopo guerra, soprattutto a causa della crescente instabilità economica, la questione femminile della contraccezione venne interpretata da statisti, politici ed economisti come la questione della (sovrap)popolazione: la contraccezione smise, così, di regolare le relazioni intime per iniziare ad interferire in quelle internazionali.

Per tutto il corso del XX secolo riscosse favore l'idea secondo cui la contraccezione fosse un necessario strumento di civilizzazione, tesi, peraltro, supportata dalla stessa Sanger, secondo la quale soltanto attraverso la diffusione mondiale della contraccezione si sarebbe evitato l'instaurarsi di un circolo vizioso, tanto a livello familiare, quanto e soprattutto a livello globale, per cui ciascun individuo avrebbe potuto smettere, utilizzando una formula spenceriana, di lottare per la propria sopravvivenza, dal momento che le risorse limitate a disposizione della specie umana sarebbero state sufficienti per tutti.

La contraccezione, come era stato per l'eugenica durante i primi decenni del secolo, divenne, cioè, l'arena dentro cui rendere pubblica e politica la sfera privata, trasformandola nell'oggetto di un continuo esercizio di controllo e potere, a tal punto che i suoi più convinti sostenitori la considerarono come «the only thing that can permanently abolish war»²⁵. L'analisi di Bashford permette inoltre di cogliere la specificità del successo della contraccezione: questa, infatti, a differenza dell'aborto, non venne mai considerata una forma di infanticidio, e per questo parzialmente più accettata anche dalle frange conservatrici, ma, al contrario, uno strumento preventivo, utile, secondo il pensiero femminista, a liberare la donna dall'esclusiva funzione materna e, secondo le strategie geopolitiche, a fornire ai popoli qualitativamente più arretrati, ma quantitativamente più numerosi, l'opportunità per limitare la propria riproduzione in maniera consapevole e benefica per sé e per la collettività.

«The selection which is left to nature is by killing and devitalization, which are both relentless and haphazard, and these should be replaced by man's deliberately controlled and preferential reproduction, which allows the best types to evolve under most favorable conditions»²⁶, disse a proposito Radhakamal Mukerjee²⁷:

²⁴ A. Bashford, *History, Geopolitics, and Life on Earth*, Columbia Press University, New York, 2014, p. 212.

²⁵ *Idem*, p. 218.

²⁶ *Idem*, p. 229.

²⁷ Economista indiano, a favore della contraccezione come strumento a servizio del progresso delle popolazioni dei Paesi più popolosi del Sud del mondo, non in termini di coercizione da parte di quelli del Nord del mondo, quanto, invece, come libera scelta di responsabilizzazione degli stessi. Viene citato da Bashford per esemplificare come il ricorso alla contraccezione non venne interpretato in maniera univoca dagli storici come strumento di cui l'Occidente si servì

riportare la questione della contraccezione, ormai pubblica, alla sfera privata significava, però, trasformare una strategia politica di controllo della popolazione nella libera scelta dell'individuo, attribuendo così a questo la responsabilità per il futuro del pianeta.

E proprio quando la contraccezione venne abilmente presentata come uno strumento esclusivamente dipendente dalla responsabilità individuale, questa riscoprì la propria dimensione femminista: la donna, cioè, tornò a diventare protagonista nel momento in cui, grazie alle sue rivendicazioni di indipendenza e affrancamento dalla «penal maternity»²⁸, avrebbe fatto ricorso alla contraccezione, evitando il sovrappopolamento mondiale.

Come la libera adesione a pratiche di eugenica positiva poteva essere riservata esclusivamente a donne che, per appartenenza sociale, avrebbero disposto degli strumenti necessari per comprendere la finalità di accoppiamenti selettivamente favorevoli, mentre la sottoposizione a sterilizzazione involontaria costitutiva il destino di quelle ritenute devianti dal conformismo sociale, così, anche rispetto alla contraccezione, questa sarebbe stata la libera scelta di donne borghesi in grado di averne accesso, mentre avrebbe dovuto essere imposta, se si vuole, anche in termini paternalistici, a quelle donne prive di risorse, per cui «absence of knowledge about modern birth control or lack of access to contraceptives was an irrational and unjust 'embargo' that chiefly affected the poor»²⁹.

3.2. Dalla contraccezione alla sterilizzazione

È doveroso riconoscere che l'utilizzo della sterilizzazione che pervase la società per un intero secolo fu essenzialmente dovuto alla versatilità di questa e, pertanto, alla sua acquisizione da parte dei movimenti più eterogenei: se, infatti, prima del suo impiego da parte del regime nazista, la sterilizzazione era servita come strumento di controllo qualitativo della popolazione, a seguito dell'estremizzazione tedesca e del conseguente discredito del movimento eugenico, la pratica non perse di importanza, venendo invece adottata a livello internazionale, non più come mezzo attraverso cui colpire singoli o gruppi, bensì come uno dei metodi contraccettivi a disposizione, e beneficio, della collettività.

Il passaggio chiave che permise la sopravvivenza di tale pratica fu il fatto che questa venne sapientemente trasformata dalla narrazione della «crypto-eugenics»³⁰ in uno strumento a disposizione di quello che divenne il nuovo paradigma di riferimento, quello della libertà riproduttiva come diritto umano fondamentale. In questa visione di «liberal eugenics»³¹, la sterilizzazione assunse come nuovo tratto quello della volontarietà, per cui smise di essere associata a

esclusivamente in termini geopolitici di controllo della popolazione dei paesi in via di sviluppo, bensì come richiesta proveniente dagli stessi.

²⁸ A. Bashford, *History, Geopolitics, and Life on Earth*, 2014, cit., p. 212.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Idem*, p. 329.

³¹ *Idem*, p. 330.

qualsiasi retorica discriminatoria e oppressiva, diventando, invece, la scelta libera e privata del fatto che «people want to limit their families to the number they can support [...]. ‘Motivation’ was a code for noncoercion»³².

L’abilità dello *sterilization movement* di adattarsi alle esigenze di quella definita da Bashford *geopolitics of birth control* fu dovuta al fatto che la sterilizzazione mantenne la propria forma cambiando, però, nei contenuti: non venne, cioè, mai messa in discussione la pratica in sé, né il fatto che questa potesse essere uno strumento impiegato per il miglioramento della società, quello che cambiò, fu, però, la sua trasformazione da mezzo di discriminazione a strategia di salvaguardia del Pianeta.

Nonostante, infatti, il filo rosso che accompagnò questo metodo contraccettivo fosse quello della libertà sessuale e riproduttiva, raramente questo venne effettivamente tenuto in considerazione, uniformando, invece, la contraccezione alle agende politiche internazionali, per cui «persuading individuals into civic responsibility [...], matching individual planning to the economic planning of nations»³³.

4. Finalmente una questione di genere?

L’accesso alla contraccezione, che, nella prima metà del XX secolo, si era trasformata in una questione pubblica, sembrò, a partire dagli anni ’70, senza perdere la sua nuova connotazione politica, acquisire nuovamente una dimensione individuale, costringendo le donne ad una scelta obbligata, specificamente rispetto al ricorso alla sterilizzazione.

Da parte del movimento femminista, nonostante alcune esponenti si fossero schierate nettamente a favore della sterilizzazione come dell’unica davvero efficace strategia di liberazione della donna, facendo dell’affrancamento del corpo femminile da ogni forma di controllo maschile l’obiettivo della propria narrazione, per la stragrande maggioranza il movimento fece propria la convinzione per cui accanto alla libertà sessuale e alla liberazione dalla maternità, spesso definita «tyranny of fertility»³⁴, dovesse collocarsi il superamento di ogni divisione di classe, all’insegna di un’alternativa globale transnazionale all’«hegemonic feminism»³⁵ e ad ogni forma di colpevolizzazione della donna rispetto alla personale scelta (o rinuncia) della maternità.

Il movimento femminista invocò una nuova «social and political transformation»³⁶, realizzabile attraverso la creazione di un’identità collettiva,

³² *Idem*, p. 136.

³³ *Idem*, p. 351.

³⁴ *Idem*, p. 347.

³⁵ B. Thompson, *Multiracial Feminism: Recasting the Chronology of Second Wave Feminism*, in *Feminist Studies*, Vol. 28, No. 2, 2002, pp. 336-360 e p. 336.

³⁶ S. Rivera Berruz, *Latin American Feminism*, in E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Spring Edition, Stanford, 2020, <https://plato.stanford.edu/archives/spr2020/entries/feminism-latin-america/>.

anche se composita, costituita da donne bianche di origine anglosassone, nere di origine afroamericana, latine, native, orientali, in grado di contrapporsi alle *imperialist forces*, che continuavano a esercitare, anche se in maniera indiretta, il proprio potere sul corpo delle donne³⁷.

Le femministe denunciarono i compromessi stretti dalle loro precorritrici e si mobilitarono nella lotta per un'autentica uguaglianza di genere: abbandonarono l'idea di una maternità nazionale pubblica e politica, così come il superamento dell'eugenica femminista di matrice bianca, borghese e anglosassone, che aveva fatto della superiorità il proprio tratto distintivo, a favore dell'idea per cui «Sisterhood is Powerful»³⁸ e che ogni donna potesse finalmente scegliere liberamente del proprio corpo, priva di condizionamenti politici.

4.1. Il femminismo latinoamericano e i presupposti dell'emancipazione

Questa narrazione venne accolta favorevolmente anche dalle femministe latinoamericane che, in un periodo caratterizzato da regimi dittatoriali, espressione politica di quelli che Stephanie Rivera descrive come «male paradigms of domination»³⁹, diventarono il motore di transnazionali richieste di «democracia en el país, en la casa y en la cama»⁴⁰.

Quando, negli anni '70, il dibattito femminista si allontanò progressivamente dal contrasto con il concetto di *patriarchy* per assumere una propria essenza originale e non di antitesi a strutture preesistenti, quando, cioè, il *género* divenne il nuovo paradigma di riferimento, nel contesto latinoamericano si sviluppò un femminismo olistico, in grado di superare le divisioni classiste ed etniche, quali quelle che fino ad allora avevano caratterizzato il movimento a livello globale: il sentimento femminista trascese la sola connotazione di genere, racchiudendo al proprio interno anche le dimensioni etnico-culturale e sociale, alla luce delle quali essere donna non poteva che significare anche di appartenere alla comunità dei «da sempre discriminati». Il femminismo latinoamericano autonomo, scevro, cioè, da ogni affiliazione con governi progressisti, evidenziò così la necessità di dare voce e corpo ad un nuovo movimento che concepisse la donna non più come individuo autonomo, bensì come individuo parte di una collettività⁴¹.

Opposizione a regimi coloniali, rifiuto di strutture sociali patriarcali e di conformismo sessuale, tensioni tra sfera pubblica e privata: la commistione di genere, appartenenza etnica ed estrazione sociale furono i capisaldi della

³⁷ A. Beins, *Radical Others: Women of Color and Revolutionary Feminism*, in *Feminist Studies*, Vol. 41, No. 1, 2015, pp. 150-183.

³⁸ B. Thompson, *Multiracial Feminism: Recasting the Chronology of Second Wave Feminism*, cit., p. 346.

³⁹ S. Rivera Berruz, *Latin American Feminism*, cit.

⁴⁰ J. Kirkwood, *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos*, FLASCO, Santiago de Chile, 1986.

⁴¹ S. Rivera Berruz, *Latin American Feminism*, cit.

narrazione del femminismo latinoamericano capace di un approccio olistico⁴². Il fatto che «many indigenous women [...] have begun to raise their voices in the public sphere, not only to demand cultural and political rights for their communities but also to signal that the construction of a more just society must begin within the family itself»⁴³ fu indicativo del fatto che le donne latinoamericane, per lo più di origine indigena, si trovassero a vivere una condizione di duplice marginalità.

La rivendicazione dei diritti femminili da parte delle donne di origine indigena non fu, e non è del resto tuttora, una questione esclusivamente di genere, quanto piuttosto parte di una più ampia richiesta di diritti, tanto di carattere culturale che politico-economico. «These indigenous women's struggles for more just relations between men and women are based on definitions of personhood that transcend Western individualism. Their notion of equality identifies complementarity between genders as well as between human beings and nature»⁴⁴.

Il femminismo latinoamericano, di origine indigena in particolare, si propose, quindi, come una «intersection of race, sex, and gender»⁴⁵, sovrapposizione che, però, si rivelò una lama a doppio taglio per le donne, da un lato per il fatto stesso di appartenere ad un determinato gruppo etnico, generalmente escluso dalla partecipazione politica, anche se democratica, dall'altro per aver cercato di sovvertire il naturale ordine delle cose interno alla cultura di appartenenza, contrastando l'inevitabile e sacra funzione riproduttiva.

Recuperando, cioè, il paradigma di «intersectionality»⁴⁶, le femministe indigene latinoamericane, come le esponenti del femminismo nero, si trovarono a lottare contro la duplice discriminazione, di genere e di etnia, agita tanto all'interno del proprio contesto comunitario di appartenenza, quanto di quello nazionale: esigere il riconoscimento dei propri diritti sarebbe dipeso da un'emancipazione che avrebbe dovuto trascendere confini ancora troppo esclusivi.

⁴² I. Dulfano, *Knowing the other/other ways of knowing: Indigenous feminism, testimonial, and anti-globalization street discourse*, in *Art & Humanities in Higher Education*, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 82-96.

⁴³ A. Hernández Castillo, *The Emergence of Indigenous Feminism in Latin America*, in *Signs*, Vol. 35, No. 3, primavera 2010, pp. 539-545.

⁴⁴ *Idem*, p. 544.

⁴⁵ P. Wade, *Black and Indigenous Social Movements*, in *Race and Ethnicity in Latin America*, Pluto Press, London - New York, 2010, p. 132.

⁴⁶ K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine*, in *Feminist Theory and Antiracist Politics. University of Chicago Legal Forum*, Vol.1 No. 8, 1989, pp. 139-167; K. Crenshaw, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, in *Stanford Law Review*, No.43, 1991, pp. 1241-1299.

5. *La promessa di emancipazione femminile nel Perù fujimorista*

Sulla base della trasformazione del concetto di maternità e della controversa relazione tra femminismo e sterilizzazione, la promozione della contraccezione nel Perù della seconda metà degli anni '90 da parte del governo di Alberto Fujimori costituì il caso *ad hoc*, benché non l'unico, di come l'apparente contrapposizione tra potere politico maschile e richieste femministe di emancipazione siano risultate in un compromesso pagato dai corpi delle donne.

5.1. *La narrazione di Fujimori tra diritti umani e femminismo*

A partire dal giorno in cui venne eletto Presidente⁴⁷, Fujimori affermò con chiarezza che la storia del paese che avrebbe governato si sarebbe intrecciata con

⁴⁷ Il 28 luglio 1990, Alberto Fujimori si insediò come Presidente della Repubblica peruviana. La politica del neoeletto Presidente avrebbe poggiate su tre solide basi: la lotta alla corruzione, la lotta alla crisi economica e, infine, la lotta al terrorismo. L'elezione di Fujimori alla carica di Presidente della Repubblica fu, senza dubbio, un fatto che sconvolse il paese: "el Chino", così veniva e viene tuttora chiamato per le sue origini giapponesi, era, di fatto, un personaggio sconosciuto nell'arena politica nazionale e internazionale, che pareva non avesse alcuna possibilità di vincere contro il noto avversario Mario Vargas Llosa. Eppure, nonostante i pronostici dessero per certa la vittoria dello scrittore, al ballottaggio della seconda tornata elettorale, Fujimori venne eletto Presidente con il 62% dei consensi. Quando si presentò alla corsa per le elezioni, Fujimori venne riconosciuto da quello che sarebbe poi diventato il suo elettorato come l'uomo della svolta, colui che, per la sua estraneità alle vicende politiche che nei decenni precedenti avevano portato il paese al collasso, avrebbe potuto farlo ripartire. Non solo non faceva parte dell'*élite* di politici che, pur militando in partiti contrapposti, avevano tutti ugualmente deluso il paese per aver soddisfatto maggiormente i propri interessi che quelli dello Stato, ma anche perché, figlio di immigrati e ingegnere, venne considerato un amico del popolo, che, in lui, di fatto, ripose le speranze perché ripristinasse l'ordine nella storia peruviana. Il tratto che caratterizzò il primo governo di Fujimori, chiaramente espresso anche durante la propria campagna elettorale, fu proprio quello di un ritorno alla stabilità per il paese, che permettesse al Perù di essere degno membro della comunità internazionale, soddisfacendo soprattutto i requisiti del nuovo ordine internazionale stabiliti dal *Washington Consensus*. La sfida che Fujimori accettò fu quella di ricostruire un paese culturalmente frammentato, vessato dalla corruzione e dall'incapacità istituzionale di proporre una valida alternativa all'alternanza di governi, che gli avrebbe garantito, una volta eletto, l'indiscussa affermazione del proprio potere, unica via per la costruzione di uno Stato forte ed unitario. Due erano le vie percorribili per raggiungere tale obiettivo, quella economica e quella politica, e quando Fujimori dimostrò la propria capacità di sollevare il paese da una crisi economica decennale, considerato il vuoto istituzionale lasciato da ogni altro schieramento politico e dal terrore generato da *Sendero Luminoso*, non trovò alcun impedimento alla centralizzazione del potere nelle mani dell'esecutivo e all'affermazione di uno Stato autoritario, in cui convissero istituzioni apparentemente democratiche e la sistematica soppressione di ogni forma di dissenso. Il quadro economico che Fujimori si trovò di fronte, una volta eletto Presidente, fu quello di un sistema completamente depresso, tanto a causa di una politica economica fallimentare di nazionalizzazione che dell'iperinflazione: pur non avendo affatto esplicitato in campagna elettorale la politica economica che avrebbe perseguito, consapevole dell'insoddisfazione del popolo peruviano nei confronti di un'economia centralizzata e delle aspettative della comunità internazionale nei confronti dei paesi in via di sviluppo, Fujimori fece propria una politica economica di stampo neoliberalista, quale quella proposta da Vargas Llosa. Ricostruire l'economia

peruviana avrebbe significato fornire strumenti che accrescessero l'appetibilità delle interazioni commerciali all'interno del paese e fra il Perù e il resto del mondo: liberalizzazione, riduzione dell'iperinflazione, privatizzazione e agevolazione degli investimenti stranieri furono le misure adottate per trasformare radicalmente l'economia peruviana. Stabilizzata l'economia, la seconda sfida che Fujimori dovette affrontare fu la politica interna al paese, fortemente provata da un ininterrotto cambio di regimi e terrorismo. Questa situazione, che tanto il popolo peruviano quanto la comunità internazionale si aspettavano venisse risolta da Fujimori con la stessa abilità con cui risollevò l'economia del paese, si dimostrò, invece, il banco di prova che svelò la vera natura di quello che nacque come il governo di cambiamento. Dopo la caduta dei regimi militari di Velasco e Bermúdez e i tentativi di democrazia di Belaúnde e García, il Perù si trovò immerso in una crisi istituzionale, in cui il vuoto lasciato dalla politica venne colmato soltanto dalle forze armate. L'assenza dello Stato portò la società peruviana a barcamenarsi tra colpi di Stato e crisi economiche, che la plasmarono come entità autonoma e contrapposta allo Stato stesso, per cui questo sembrava incapace di risollevarsi in qualsiasi circostanza e quella apprese a sopravvivere senza alcun vincolo legislativo. In conseguenza di ciò, lo Stato peruviano dell'ultimo decennio del XX secolo era, essenzialmente, uno Stato debole e frammentato, affetto da una paralisi apparentemente irreversibile, aggravata da uno stato di violenza. La realtà peruviana si trovava sprovvista di ogni riferimento istituzionale, condizione dovuta alla scomparsa dello Stato di diritto e alla perdita dell'appartenenza comunitaria: il paese che Fujimori si trovò ad amministrare all'inizio del proprio primo mandato era un paese immerso in uno stato di lotta per la sopravvivenza tra individui, condizione che favorì l'ascesa al potere di un Presidente che, in prima istanza, apparve agli occhi dell'elettorato peruviano un uomo, prima ancora che un politico, interessato alla ricostruzione dello Stato fondata su solide basi, quali il lavoro e la lotta al terrorismo, e non preoccupato, contrariamente al resto della classe dirigente, esclusivamente dei benefici che sarebbero lui derivati dal ricoprire tale carica. Da un lato la sfiducia nello Stato di diritto ormai completamente smantellato, dall'altro l'exasperazione della popolazione di fronte alle vittime mietute dal terrorismo e dalla crisi economica impedirono di eleggere un nuovo Presidente con sufficiente lucidità, tale da valutare quelle che sarebbero state le conseguenze: Vargas Llosa si mostrò troppo distante dalle esigenze del popolo, parte di una "cerchia di intellettuali fortemente legati al mondo occidentale e privi delle abilità necessarie per permettere al Perù di dominare e sconfiggere i problemi che lo stavano affliggendo. Di contro, Fujimori incarnò la risposta, benché semplicistica, a tali problemi: nonostante lo *shock* economico che travolse il paese, il popolo peruviano perdonò al *Chino* misure avventate e orientate al breve periodo, che, come già espresso, non servirono a migliorare le condizioni lavorative di oltre la metà della popolazione, perché fiducioso nella capacità di questo personaggio di mettere fine ad un decennio di violenza interna che aveva devastato il paese. Fujimori poté procedere ad una trasformazione autoritaria e autocratica dello Stato, proprio grazie ai successi conseguiti nella sfera economica: l'efficacia delle misure neoliberiste da lui adottate gli permise di affermare la forza del governo peruviano, senza che questo interferisse e intervenisse direttamente nell'economia, consentendo, però, un indiretto accentramento del potere nelle mani dell'esecutivo. Per tale ragione, quando il 5 aprile 1992, il Presidente della Repubblica peruviana, interrompendo le trasmissioni televisive, annunciò l'adozione di misure d'emergenza necessarie per fronteggiare ed eliminare il pericolo terrorista, la cittadinanza lesse quello che venne universalmente riconosciuto come un *autogolpe*, come l'inevitabile passo successivo per la creazione di uno Stato forte e unitario. Fujimori soppresse le istituzioni democratiche, sciogliendo il Congresso, sospendendo la Costituzione e riformando il potere giudiziario, e accentrò il potere nelle mani dell'esecutivo. Cfr.: J. Burt, *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*, 2a. ed., Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), Lima, 2011; E. Gherzi, *La elección presidencial peruana de 1990*, in *Estudios Públicos*, No. 42, autunno 1991, pp. 2-11; R. Grompone, *Al día siguiente: el Fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social*, in J. Cotler, R. Grompone (eds.), *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Instituto de Estudios

quella di due protagonisti indiscussi della seconda metà del XX secolo: i diritti umani e la donna⁴⁸. Il Perù fujimorista avrebbe lottato quotidianamente a fianco di ogni donna che «día a día lucha por la subsistencia de su familia»⁴⁹, promuovendo la parità di genere e garantendo l'accesso a servizi di sicurezza sociale, così come difendendo i diritti umani violati durante i molti anni dalla violenza terrorista, nemica della «joven democracia»⁵⁰.

Fujimori fu, di fatto, particolarmente abile a persuadere coloro che vivevano ai margini della società peruviana: in termini economici, i lavoratori impiegati nell'economia informale; in termini socio-culturali, le donne. Dopo essersi dimostrato un Presidente vicino agli ultimi, egli stesso figlio di migranti e lavoratore, avulso da una tradizione politica di privilegi e corruzione, Fujimori sfoderò una straordinaria abilità narrativa capace di generare consenso anche da parte della popolazione femminile, aprendo la politica alla partecipazione delle donne⁵¹. La sua accortezza di assecondare le richieste della popolazione peruviana che chiedeva l'inclusione delle donne nella sfera politica e pubblica, si allineò con le esigenze, seppur eterogenee, della popolazione femminile, sia di uscire, soprattutto delle donne di origine borghese, dal ruolo domestico e materno, loro comunemente attribuito, sia, per quante appartenevano ai gruppi più vulnerabili e marginali della popolazione, di accedere ad una serie di servizi ed infrastrutture di cui fino ad allora non avevano mai usufruito⁵².

L'avvicinamento tra il governo di Fujimori e la popolazione femminile andò, però, consolidandosi non solo grazie al fatto che il Presidente favorì la partecipazione femminile all'interno delle istituzioni politico-amministrative, ma anche perché seppe rendere concrete una serie di azioni di emancipazione femminile proposte dalle agenzie internazionali. In particolare, in concomitanza e in linea con le dichiarazioni emesse dalla comunità internazionale, Fujimori espresse il desiderio e si impegnò affinché il Perù si facesse promotore del miglioramento della condizione femminile e, nel discorso da lui pronunciato di fronte al Congresso peruviano il 28 luglio 1994, gettò le basi per una politica dedicata al finanziamento dei servizi sanitari, considerando che «los recursos asignados a salud no deben ser considerados un gasto sino una inversión»⁵³.

Peruanos (IEP), Lima, 2000; J.S. López, El fujimorismo como régimen político; límites y perspectivas, in O. Plaza (ed.), *Perú. Actores y Escenarios al Inicio del Nuevo Milenio*, Fondo Editorial – Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2001, pp. 169-206.

⁴⁸ A. Fujimori, *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, Ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1990*, 28 luglio 1990, <http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1981-2000/files/mensaje-1990-af.pdf>.

⁴⁹ *Idem*, p. 9.

⁵⁰ *Idem*, p. 11.

⁵¹ C. Blondet, *El encanto del dictador: mujeres y política en la década de Fujimori*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 2002.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ A. Fujimori, *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, Ante el Congreso Constituyente Democrático, el 28 de julio de 1994*, 28 luglio 1994, p.

E, a partire da un iniziale discorso meramente economico, la narrazione crebbe incessantemente di intensità, intercettando e facendo proprie tanto la questione femminile quanto quella dei diritti umani: durante il suo intervento alla Conferenza di Pechino e in occasione del 174° anniversario dell'indipendenza peruviana, Fujimori riconobbe il dovere di uno Stato democratico e laico di garantire l'accesso ai propri cittadini ad informazioni e servizi «para que, libremente, decidan el tamaño de sus familias, de acuerdo a sus recursos, a fin de ejercer una paternidad responsable»⁵⁴ e, soprattutto, a quelle donne che, per la propria condizione di marginalità e vulnerabilità, si trovavano prive di tale possibilità.

Fujimori promosse così una retorica capace di appassionare e convincere tanto tutte le rappresentanti presenti alla conferenza di Pechino (fu, infatti, l'unico uomo capo di Stato presente), quanto le femministe peruviane dell'epoca, nel riconoscere l'esigenza della popolazione femminile di essere padrona del proprio corpo e, in particolare, della propria capacità riproduttiva; non solo, il Presidente espresse inoltre la propria netta e chiara opposizione nei confronti dei settori della società conservatori e contrari ad ogni forma di contraccezione⁵⁵.

Quando Fujimori dichiarò, di fronte al Congresso peruviano, che era giunto il momento per le donne peruviane di essere «dueñas de su destino»⁵⁶, sancì ufficialmente l'avvio di una politica pubblica in netto contrasto con quelle fino ad allora in vigore e che, per la propria tendenza conservatrice, facevano della donna un individuo inferiore all'uomo all'interno della società peruviana.

E, a dimostrazione del fatto che le sue non sarebbero state soltanto parole, nel 1995 avviò il progetto *ReproSalud*⁵⁷, rivolto alla diffusione della conoscenza e

2, <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-1994/>.

⁵⁴ A. Fujimori, *Intervención del Sr. Presidente de la República del Perú, Ing. Alberto Fujimori, en la ceremonia inaugural de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*, Beijing, 1995, p. 4, <https://1996pnsrpf2000.files.wordpress.com/2011/07/fujimori-ivc2a0conferencia-beijing.pdf>.

⁵⁵ A. Fujimori, *Intervención del Sr. Presidente de la República del Perú, Ing. Alberto Fujimori, en la ceremonia inaugural de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*, cit.

⁵⁶ A. Fujimori, *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, Ante el Congreso Constituyente Democrático, el 28 de julio de 1995*, 28 luglio 1995, p. 6, <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-1995>.

⁵⁷ *ReproSalud* nacque con l'obiettivo di migliorare la salute riproduttiva delle donne che abitavano nelle aree rurali o peri-urbane del Perù. In particolare, il progetto puntava al fatto che le donne utilizzassero maggiormente i servizi loro rivolti relativamente alla salute sessuale e riproduttiva. I criteri che vennero adottati per la realizzazione del progetto furono, anzitutto, il fatto che questo si servisse di una prospettiva di genere rispetto allo svolgimento delle attività, in modo da rendere le donne protagoniste del processo decisionale di accesso e utilizzo dei metodi contraccettivi. Oltre alla prospettiva di genere, il progetto venne realizzato puntando alla partecipazione comunitaria, al rafforzamento dell'abilità delle donne di difendere i propri diritti umani, tra cui quelli sessuali e riproduttivi, alla sostenibilità delle attività, in modo che queste potessero essere continuate anche senza la presenza di un ente ad esse dedicato, e, infine, alla flessibilità, in modo da adattarsi alle esigenze dei differenti gruppi di lavoro. *ReproSalud* venne avviato nei distretti di Ancash,

dell'utilizzo dei metodi contraccettivi da parte delle donne residenti nei quartieri periferici della capitale così come delle aree rurali, affiancato, due anni più tardi, dalla *Mesa Tripartita de Seguimiento de la Conferencia de Población y Desarrollo*⁵⁸. «Acortar las grandes brechas en la situación de salud de las mujeres urbanas y aquellas que habitan en las zonas periurbanas y rurales»⁵⁹ era questo l'obiettivo delle due iniziative attuate dal governo peruviano per rispondere alle richieste delle femministe, portavoci dei bisogni di salute delle donne peruviane, realizzate attraverso un approccio dal basso: il fatto che tanto all'interno della *Mesa* quanto che a gestire il programma fosse un'organizzazione non governativa, il *Movimiento Manuela Ramos*⁶⁰, impegnata in attività sul campo, avrebbe garantito alle istituzioni nazionali e agli interlocutori internazionali di fornire servizi adeguati alle esigenze della popolazione⁶¹.

Il ruolo assunto dalle donne all'interno della sfera politica e pubblica del governo fujimorista, anche e soprattutto, delle donne esponenti della società

Ayacucho, Huancavelica, La Libertad, Puno, Lima, San Martín, Ucayali, coinvolgendo tra il 1996 e il 2000 un totale di 238 gruppi di donne o *organizaciones de base de mujeres* (OCBs). *ReproSalud* realizzò i propri interventi su tre livelli: *Proyectos Comunitarios de Salud Reproductiva* (progetti comunitari di salute riproduttiva), *Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos – Advocacy* (promozione e difesa dei diritti sessuali e riproduttivi – advocacy) e, infine, *Generación de Ingresos* (Generazione del reddito). Cfr. C. Yon Leau, *Hablan las Mujeres Andinas. Preferencias Reproductivas y Anticoncepción*, Movimiento Manuela Ramos, Lima, 2000.

⁵⁸ La *Mesa Tripartita* assunse questo nome per il fatto che i suoi membri appartenessero a tre differenti settori: Stato, agenzie internazionali e società civile. Rappresentanti del governo furono: Ministero della Salute, Ministero dell'Educazione, *Instituto Nacional de Estadística e Informática* (INEI), Ministero degli Affari Esteri, *Secretaría Técnica Internacional* (SECTI), presidentessa della *Comisión de la Mujer del Congreso*. Le agenzie internazionali erano rappresentate da *United Nations Population Fund* (UNFPA), *United States Agency for International Development* (USAID), *Pan American Health Organization* (PAHO), *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). Infine, rappresentanti della società civile furono le organizzazioni femministe *Flora Tristán*, *Movimiento Manuela Ramos*, *Red Nacional de Promoción de la Mujer* (RNPM), *APROPO*, *INPPARES* e *REDESS-Jóvenes*, oltre che rappresentanti delle università quali la *Pontificia Universidad Católica del Perú*, la *Universidad Nacional Mayor de San Marcos* e la *Universidad Peruana Cayetano Heredia*. Cfr. M.R. Escobar Ñañez, *Relaciones tensas entre la Sociedad Civil y el Estado: Reconfiguración de la incidencia y presión política en el caso de la Mesa Tripartita de Seguimiento de la Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo)*, Tesis Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, 2013.

⁵⁹ C.Y. Leau, *Hablan las Mujeres Andinas. Preferencias Reproductivas y Anticoncepción*, cit., p. 11.

⁶⁰ Il *Movimiento Manuela Ramos* è un'organizzazione non governativa fondata nel 1978, con sede a Lima, che, dall'anno della sua fondazione, si occupa di programmi di emancipazione femminile ed attivismo femminista. In particolare, le aree di lavoro dell'ONG sono la promozione della salute e dei diritti sessuali e riproduttivi della donna, la creazione e il supporto di attività di microcredito e il supporto alla partecipazione nella vita pubblica e politica delle donne peruviane.

⁶¹ Susana Galdós, membro del Consiglio Esecutivo del *Movimiento Manuela Ramos* e, all'epoca dei fatti, referente tecnica dell'ONG, è stata intervistata dall'Autrice di questo articolo il 23 luglio 2019. Questo articolo, infatti, come il lavoro di tesi che l'ha preceduto, è risultato di una ricerca bibliografica unita ad una ricerca sul campo, durante la quale sono state realizzate interviste con persone chiave per comprendere il caso peruviano delle sterilizzazioni.

civile, fece del Perù della fine dello scorso millennio un paese caratterizzato da un «feminismo de Estado»⁶². Il reciproco cambio di atteggiamento, tanto del governo nell'apertura alla partecipazione femminile, quanto delle femministe che passarono da «la protesta a la propuesta»⁶³, seppur non unitamente schierate con Fujimori, promosse la politicizzazione dell'«enfoque de género»⁶⁴. Insieme a questo, la messa in discussione di una società tradizionalmente *machista*, l'affermazione della laicità dello Stato e la conseguente limitazione della Chiesa nelle questioni di carattere socio-sanitario furono i presupposti della promessa peruviana di emancipazione femminile.

5.2 Il Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar (PNSRPF): una promessa mantenuta?

Il 7 febbraio 1996 il governo peruviano lanciò il *Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar* (PNSRPF), documento programmatico finalizzato alla promozione della salute riproduttiva, considerata una «condición esencial para que los hombres y las mujeres participen plenamente de los demás derechos civiles, políticos, económicos y sociales»⁶⁵. Il PNSRPF si propose, quindi, come lo strumento per una partecipazione democratica e non discriminatoria sulla base di genere, etnia ed estrazione sociale, al diritto alla salute: «en forma libre y voluntaria»⁶⁶ la popolazione peruviana, tra cui in particolare coloro che da sempre si trovavano relegate a vivere ai margini della società, cioè le donne dei gruppi etnici minoritari, in genere analfabete e povere, residenti nelle aree rurali più remote del paese, avrebbe beneficiato dell'accesso a conoscenze e metodi di contraccezione, «determinándose también los medios más adecuados [...]. La información ofrecida a los grupos poblacionales de zonas rurales, poco accesible, de diferentes etnias y lenguajes, deberá darse respetando su derecho a la autodeterminación y en el marco de sus valores culturales»⁶⁷.

A poco più di sei mesi dall'avvio del *Programa*, però, Luis Bambarén Gastelmundi, vescovo di Chimbote e segretario della Conferenza Episcopale Peruviana, accusò il governo di aver creato un programma che, invece che promuovere la salute della popolazione peruviana in maniera equa, costringeva le

⁶² M.R. Escobar Ñañez, *Relaciones tensas entre la Sociedad Civil y el Estado: Reconfiguración de la incidencia y presión política en el caso de la Mesa Tripartita de Seguimiento de la Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo)*, cit., p. 9.

⁶³ *Idem*, p. 29.

⁶⁴ *Idem*, p. 74.

⁶⁵ Ministerio de Salud (MINSa), *Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000*, gennaio 1996, p. 3, <https://www.gob.pe/institucion/minsa/informes-publicaciones/353254-programa-de-salud-reproductiva-y-planificacion-familiar-1996-2000>.

⁶⁶ *Idem*, p. 28.

⁶⁷ *Ibidem*.

donne indigene, povere e analfabete, residenti in area rurale a sottoporsi in maniera forzata o involontaria a sterilizzazione⁶⁸.

Fujimori, e insieme a lui il Ministro della Salute, fu accusato di aver definito come pianificazione familiare quella che in realtà era un politica di Stato di stampo malthusiano-neoliberale di lotta alla povertà, realizzata attraverso la sterilizzazione della popolazione andina. Le ragioni addotte dalla Chiesa riguardavano il fatto che il governo si stesse dedicando con zelo eccessivo a quelle popolazioni che fino ad allora erano state completamente escluse da ogni campagna di promozione dell'accesso a servizi sanitari⁶⁹. Secondo la Chiesa, di fatto, quella di Fujimori non era una «campaña contra la pobreza si no contra los pobres»⁷⁰; di contro, invece, il governo accusò i rappresentanti del mondo ecclesiastico di non aver accettato il progressivo processo di laicizzazione della Stato, in antitesi rispetto al conservatorismo patriarcale e *machista* che impediva alle popolazioni più vulnerabili l'accesso a metodi moderni di pianificazione familiare⁷¹.

Nonostante, a partire dall'estate del 1996, fosse emerso con sempre maggiore frequenza che nelle aree più remote della *sierra* e della *selva*, il Ministero della Salute stesse incentivando la diffusione della pratica della sterilizzazione, stabilendo quote di interventi che il personale sanitario avrebbe dovuto realizzare su base mensile o annuale, promuovendo la sottoposizione all'intervento in cambio della promessa di cibo e benefici economici, il governo continuò a negare l'esistenza di una politica di Stato di controllo della popolazione, se non quella di offrire alla popolazione dei servizi fino ad allora negati⁷².

Dopo più di vent'anni dall'avvio del PNSRPF, dalle prime denunce, dalla realizzazione di oltre 272.028 interventi di salpingectomia e 22.004 interventi di

⁶⁸ Il ricorso alla pratica della sterilizzazione, nel caso peruviano come in altri casi a questo antecedenti, avvenne contemporaneamente in maniera forzata e involontaria. I due termini però, si riferiscono a due diverse situazioni: si definisce, cioè, forzato, l'intervento di sterilizzazione eseguito contro la volontà della persona, spesso in maniera coatta, cioè in cambio di una promessa di beni materiali; involontario è, invece, quello eseguito senza il previo rilascio del consenso da parte della persona sottoposta all'intervento.

⁶⁹ La Industria, *Obispo denunció que Ministerio de Salud obliga a mujeres de la sierra a esterilizarse*, cit.; A.L.E. Lerner Patrón, *Las polémicas mediáticas en la campaña de esterilizaciones masivas en el Perú de Fujimori (1994-1998)*, Tesis Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, 2009.

⁷⁰ La Industria, *Obispo denunció que Ministerio de Salud obliga a mujeres de la sierra a esterilizarse*, cit.

⁷¹ C. Ewig, *Hijacking Global Feminism: Feminists, the Catholic Church, and the Family Planning Debacle in Peru*, in *Feminist Studies*, Vol. 32, No. 3, autunno 2006, pp. 632-659.

⁷² J. Boesten, *Free Choice or Poverty Alleviation? Population Politics in Peru under Alberto Fujimori*, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 82, aprile 2007, pp. 3-20; El Peruano, *Planificación familiar mejora niveles de vida*, 20 febbraio 1996, <https://1996pnsrpf2000.files.wordpress.com/2012/10/el-peruano-20-de-febrero-de-1996.pdf>; La Industria (Chimbote), *Autoridades de Salud aseguran que no obligan a esterilizarse*, 24 settembre 1996, <https://1996pnsrpf2000.files.wordpress.com/2012/10/la-industria-chimbote-24-setiembre-de-1996.pdf>; M.C. Villegas, *La verdad de una mentira. El caso de las trescientas mil esterilizaciones forzadas*, Planeta, Lima, 2014.

vasectomia⁷³, dalla pubblicazione di *Nada personal*, il primo *report* scritto a conferma delle violazioni commesse dal governo fujimorista⁷⁴, dall'apertura delle indagini da parte della *Defensoría del Pueblo*⁷⁵, dal caso di Mamérita Mestanza⁷⁶,

⁷³ G.A.M. Carrasco, *El derecho a la reparación integral en el caso de las esterilizaciones forzadas en el Perú: análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos*, Tesis Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, 2018; DEMUS, *Esterilización forzada en el Perú: delito de lesa humanidad*, settembre 2008, <https://1996pnsrpf2000.files.wordpress.com/2011/07/demus-esterilizacic3b3n-forzada-en-el-perc3ba-delito-de-lesa-humanidad.pdf>.

⁷⁴ *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) Nada Personal. Reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú 1996-1998*. Gaby Cevasco, Lima, aprile 1999, https://1996pnsrpf2000.files.wordpress.com/2011/07/cladem_nada-personal.pdf.

⁷⁵ *Defensoría del Pueblo, La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo. Informe No. 27, 1999*, https://1996pnsrpf2000.files.wordpress.com/2011/07/defensoria_informe-27-sterilisations.pdf;

Defensoría del Pueblo, Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria I. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo. Informe No. 7, 1998, https://1996pnsrpf2000.files.wordpress.com/2011/07/defensoria_informe_7.pdf.

La *Defensoría del Pueblo* o *Ombudsman* è un'istituzione peruviana, di origine svedese, che nacque come istituzione parlamentare finalizzata al controllo di una buona amministrazione pubblica a favore dei cittadini. In Perù nacque a seguito della promulgazione della Costituzione del 1993, come organismo autonomo la cui funzione sarebbe stata quella di difendere i diritti fondamentali, supervisionare che la pubblica amministrazione svolgesse il proprio dovere e che i servizi pubblici funzionassero correttamente in tutto il territorio nazionale. Si dedica principalmente ad accogliere le denunce di quei cittadini che riportano essere stati vittima di violazione dei propri diritti: questo non la sostituisce al potere giudiziario, dal momento che non pronuncia sentenze né impone sanzioni, ma solamente avanza raccomandazioni attraverso cui esorta le autorità a migliorare il proprio operato in termini tecnici, etici e giuridici (*Defensoría del Pueblo*, www.defensoria.gob.pe).

⁷⁶ María Mamérita Mestanza Chávez, volto e voce di tutte le donne peruviane sottoposte a sterilizzazione forzata durante l'applicazione del PNSRPF, morì a 33 anni, lasciando orfani 7 figli. Il marito della signora espose denuncia per la morte della moglie avvenuta a seguito dell'intervento di sterilizzazione, alla quale Mamérita decise di sottoporsi dopo essere stata minacciata, insieme al coniuge, che sarebbe stata denunciata per il fatto di avere più di cinque figli. Dopo la morte della moglie, avvenuta il 5 aprile 1998, il marito denunciò il responsabile del centro di salute presso il quale la sterilizzazione venne eseguita, accusandolo di violazione del diritto alla vita, all'integrità fisica e alla salute. Nessuna indagine, però, venne aperta e il caso sarebbe stato archiviato se non fosse stato per l'intervento delle organizzazioni sopra menzionate che, il 15 giugno 1999, lo sottopose al giudizio della Corte Interamericana per i Diritti Umani: questa riconobbe che si trattò di un chiaro esempio di violazione delle molteplici sfaccettature del diritto ufficialmente riconosciute dalla Repubblica peruviana in quanto contraente di accordi internazionali. In particolare, oltre a reclamare giustizia per famiglia di Mamérita, le organizzazioni che presentarono il caso davanti alla CIDH lo fecero per richiamare l'attenzione di questa sul «número significativo de casos de mujeres afectadas por la aplicación de una política gubernamental de carácter masivo, compulsivo y sistemático que enfatizó la esterilización como método para modificar rápidamente el comportamiento reproductivo de la población, especialmente de la mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales». Dopo che il caso venne presentato alla CIDH, lo Stato peruviano riconobbe e assunse la propria responsabilità rispetto a quanto accaduto e si impegnò alla riparazione di danni materiali e morali, oltre che ad avviare un'indagine che avrebbe sanzionato i responsabili di quanto accaduto: il 2 marzo 2001 lo Stato peruviano dichiarò che si sarebbe impegnato per una *solución amistosa*, che, di fatto, venne

morta a seguito di sottoposizione a sterilizzazione forzata, presentato alla Corte interamericana dei diritti umani⁷⁷, dalla possibilità a procedere nei confronti dell'allora Presidente Fujimori e dei tre ex Ministri della Salute⁷⁸, in qualità di autori indiretti di un crimine contro l'umanità⁷⁹, il caso peruviano delle

ratificata il 26 agosto del 2003. Questa prevedeva che al marito e ai sette figli di Mamérita venisse concesso un risarcimento monetario di 10.000 dollari per ciascuno dei membri della famiglia, 7.000 dollari necessari per le spese del trattamento psicologico, l'iscrizione al sistema sanitario per tutta la vita, per i soli figli, l'accesso gratuito alla scuola primaria e secondaria e, per il marito, 20.000 dollari per l'acquisto di un terreno. Ad oggi, dopo più di quindici anni dalla firma dell'accordo, il Perù non ha ancora ottemperato a tutti i propri obblighi pattuiti. Cfr.: G.A.M. Carrasco, *El derecho a la reparación integral en el caso de las esterilizaciones forzadas en el Perú: análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos*, cit.; M.I. Cedano García, intervista cit., 2019; G. Citroni, *Justicia y política de memoria. Esterilizaciones forzadas en el Perú: la lucha para la justicia y contra el silencio*, in A. Ballón (ed.), *Memorias del caso peruano de esterilización forzada*, Biblioteca Nacional del Perú, Lima, 2014, pp. 93-123; M. Valdivia, intervista cit., 2019.

⁷⁷ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe N. 71/03. Petición 12.191. Solución amistosa María Mamérita Mestanza Chavez Perú*, 10 ottobre 2003, <https://www.cidh.oas.org/women/Peru.12191sp.htm>. Sul caso è intervenuta M.I. Cedano García, direttrice di DEMUS – *Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer*, intervistata dall'autrice di questo articolo il 18 luglio 2019. Cfr. anche: G. Citroni, *Justicia y política de memoria. Esterilizaciones forzadas en el Perú: la lucha para la justicia y contra el silencio*, cit.

⁷⁸ Y. Montoya Vivanco, S. Lerner Febres, *Esterilizaciones durante el gobierno de Alberto Fujimori: ¿política de planificación familiar o delito doloso y crímenes de lesa humanidad?*, in *Ius et Veritas*, No. 49, dicembre 2014, pp. 306-321. Sul fatto è intervenuta anche M. Valdivia, assistente della Segretaria Esecutiva della *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, intervistata dall'autrice di questo articolo il 19 luglio 2019.

⁷⁹ In concomitanza con la *solución amistosa* del caso di Mamérita, a livello nazionale venne istituita una commissione speciale, la *Subcomisión investigadora de personas e instituciones involucradas en las acciones de AQV*, a seguito della denuncia mossa dal congressista Héctor Chávez Chuchón, con l'obiettivo di aprire un'indagine sul caso delle sterilizzazioni forzate. Benché dai risultati di questa fosse emerso che le sterilizzazioni forzate realizzate facessero parte di una politica di Stato, di cui responsabili, nonché autori mediati, fossero il Presidente Fujimori e i tre Ministri di salute, nel 2003 il caso venne archiviato affermando che non vi fossero, in realtà, indizi sufficienti per procedere. Nell'agosto dello stesso anno, una denuncia penale venne presentata nei confronti di Fujimori e dei tre Ministri della Salute dalla congressista Dora Núñez Dávila per crimini contro l'umanità, ma ancora una volta, nel 2004, il caso venne archiviato. In concomitanza, però, venne accolta la nuova denuncia penale avanzata da Chávez Chuchón per crimine di genocidio, che permise di realizzare un'indagine preliminare (No. 18-2002): questa fu archiviata il 26 maggio 2009 da parte del Pubblico Ministero che, pur riconoscendo i delitti, non li considerò configurabili come violazione dei diritti umani secondo il diritto internazionale, bensì come delitti comuni prescrivibili, nonostante contenesse 2.074 denunce, tra cui quella del marito di Mamérita Mestanza. Nel 2012, DEMUS si rivolse nuovamente alla CIDH per chiedere che venissero considerati come crimini contro l'umanità anche tutte le denunce che erano state presentate contro lo Stato peruviano, e non solamente il caso di Mamérita: tanto la Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, quanto la Commissione delle Nazioni contro la Tortura, espressero il proprio favore a riguardo di tale richiesta, dichiarando, così Fujimori e gli ex Ministri di salute imputabili in quanto autori mediati. Il 22 gennaio 2014 il caso venne, però, archiviato dal *Fiscal Guzmán Baca*, che formalizzò la denuncia contro gli imputati, a conseguenza del quale DEMUS presentò ricorso (30 gennaio), che venne accolto e portò alla riapertura del caso nel 2015. Il 4 luglio 2016, dopo un anno di indagini durante il quale vennero

sterilizzazioni costituisce un ulteriore, benché purtroppo non l'ultimo in termini temporali, caso in cui il corpo femminile divenne oggetto politico. A seconda che si consideri il punto di vista del governo Fujimori, della Chiesa peruviana o del movimento femminista, il corpo femminile, caratterizzato specificamente dalla propria funzione riproduttiva, si confermò lo spazio nel quale sopraffare l'avversario.

Per Fujimori, infatti, la negazione della riproduzione per il corpo femminile sarebbe stata il simbolo della rottura del proprio governo con quelli precedenti e la fine alla sottomissione ecclesiastica da parte della politica: che una donna della capitale scegliesse di ricorrere liberamente al metodo contraccettivo da lei preferito o che le donne indigene venissero sterilizzate in maniera forzata e involontaria avrebbe messo in ogni caso in discussione il condizionamento che fino a quel momento, come era accaduto all'inizio del secolo, la Chiesa aveva esercitato nei confronti dei cittadini-fedeli, invitandoli a «favorecer a la vida»⁸⁰, non ricorrendo alla contraccezione, bensì ad una sessualità orientata alla riproduzione responsabile⁸¹.

In particolare, offrire in maniera quasi esclusiva alle donne, indigene, povere e analfabete, la sterilizzazione quale unico metodo contraccettivo significò tradire quella promessa di trasformazione democratica, pubblica e politica, della loro maternità, ripristinando la sottoposizione ad una nuova forma di autoritarismo, in cui ad essere imposta fu la sterilità. Venne, cioè, stabilito un nuovo paradigma di

realizzate una serie di campagne itineranti, promosse dal governo di Ollanta Humala, attraverso il Ministero della Giustizia e dei Diritti Umani, con la finalità di andare a raccogliere le testimonianze delle donne vittime di sterilizzazione forzata direttamente in quei distretti in cui era stato presentato un maggior numero di denunce, la *Fiscal Gutiérrez* dichiarò che si fosse concluso il tempo per le indagini, il che, come spiegato da DEMUS avrebbe significato o l'archiviazione del caso, o la formalizzazione dell'accusa nei confronti di Fujimori e dei tre ex Ministri di salute in qualità di autori mediati per crimini contro l'umanità così come nei confronti degli autori diretti. Ancora una volta, l'esito fu negativo per le vittime di sterilizzazione forzata, nonostante nel frattempo, dopo il ricorso, venne aperta una nuova indagine preliminare affidata alla *Fiscal Chamorro*. Una data senza dubbio significativa per questa travagliata vicenda è stata, però, il 25 aprile 2018, quando a seguito di ulteriori indagini preliminari, il *Fiscal Landa* emise la denuncia penale³⁴³ a carico di Fujimori e dei tre ex Ministri di salute in quanto autori mediati dei casi di sterilizzazione forzata. Cfr. DEMUS, *Fiscal Landa ordena denuncia a Fujimori y ex ministros por esterilizaciones forzadas*, 25 aprile 2018, <https://www.demus.org.pe/noticias/fiscal-landa-ordena-denunciar-a-fujimori-y-exministros-por-esterilizaciones-forzadas/>; DEMUS, *El Ministerio Público tiene en sus manos la decisión histórica de permitir el camino de justicia a las víctimas de esterilizaciones*, 15 luglio 2016, <https://www.demus.org.pe/noticias/el-ministerio-publico-tiene-en-sus-manos-la-decision-historica-de-permitir-el-camino-de-justicia-a-las-victimas-de-esterilizaciones/>; DEMUS, *Fiscalía informa que concluyó investigación sobre esterilizaciones forzadas*, 6 luglio 2016, <https://www.demus.org.pe/noticias/fiscalia-informa-que-concluyo-investigacion-sobre-esterilizaciones-forzadas/>.

⁸⁰ A.L.E. Lerner Patrón, *Las polémicas mediáticas en la campaña de esterilizaciones masivas en el Perú de Fujimori (1994-1998)*, cit., p. 63.

⁸¹ A. Ballón, *Memorias del caso peruano de esterilización forzada*, Biblioteca Nacional del Perú, Lima, 2014; M.C. Villegas, *La verdad de una mentira. El caso de las trescientas mil esterilizaciones forzadas*, cit.

riferimento che, dipingendo, soprattutto nello scenario geopolitico internazionale, come democratica e partecipata l'adesione alla contraccezione, impose alla popolazione in questione di abbandonare forzatamente il proprio modello culturale per uno nuovo, moderno e per questo giudicato migliore. Si verificò, cioè, l'imposizione di un regime democratico, in cui le richieste femministe di emancipazione accolte dal governo si rivelarono la scelta obbligata per tutte le donne appartenenti a certi gruppi: il fatto, ad esempio, che il numero di figli per donna dovesse essere uguale nelle città e nelle campagne agli standard statunitensi e occidentali, fomentato da *slogan* che recitavano «sólo dos hijos [...]». Ya no es tiempo para tener más hijos»⁸², tradì la promessa sancita dal PNSRPF secondo cui questo avrebbe supportato, e non obbligato, le famiglie nelle proprie scelte di pianificazione familiare.

Non solo, il fatto stesso che il numero di salpingectomie fu nettamente superiore a quello degli interventi di vasectomia fu indicativo del fatto che la promessa di emancipazione femminile restò tale, tradita nei fatti dal continuare a fare della riproduzione una questione unicamente femminile. Ulteriori contraddizioni che mostrarono come la trasformazione della riproduzione femminile in evento politico e pubblica fosse, in realtà, una sorta di strategia di affermazione del proprio potere riguardarono gli altri attori coinvolti nel caso peruviano delle sterilizzazioni.

La cooperazione statunitense che «although USAID denied knowing about the quotas (quote intese come il numero di interventi di sterilizzazione stabiliti dal Ministero della Salute per tutto il Paese), it agreed wireless Fujimori's ambitious demographic goals in the first place (ovvero la riduzione del tasso di natalità) and even emphasized in the grant agreement that the services should deliver a 'minimum threshold of quality offered to the greatest number of "at-risk" people'»⁸³, la Chiesa che avrebbe voluto continuare ad esercitare la propria influenza nei confronti della popolazione peruviana, ripristinando gli stravolgimenti sociali in atto e, ovviamente, il movimento femminista.

6. Conclusioni

Come agli inizi del Novecento e nel secondo dopoguerra, anche nel Perù di Fujimori il movimento femminista, benché diviso al proprio interno, credette che la politicizzazione delle richieste di emancipazione potesse costituire la soluzione alla questione femminile.

L'apertura del governo peruviano non soltanto nei confronti delle donne, ma anche di queste in qualità di rappresentanti della società civile fece pensare davvero ad un cambio di paradigma realmente democratico, in cui, alla luce di quanto accaduto nei decenni precedenti e del riconoscimento, a livello

⁸² CLADEM, *Nada Personal. Reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú 1996-1998*, cit., p. 71.

⁸³ J. Boesten, *Free Choice or Poverty Alleviation? Population Politics in Peru under Alberto Fujimori*, cit., p. 9.

internazionale, di documenti programmatici, il diritto alla salute sessuale e riproduttiva sarebbe stato promosso e garantito attraverso la libera e volontaria scelta di informazione e metodi contraccettivi.

Ancora una volta, però, quella che avrebbe dovuto essere l'affermazione di un diritto universale, come accaduto per tutto il Novecento, si rivelò un diritto per poche e, di contro, una limitazione della libertà di molte.

La contraccezione libera e volontaria, infatti, si affermò, come già era stato in concomitanza del primo femminismo per le donne borghesi, non indigene, residenti in capitale, per coloro che, utilizzando un lessico di stampo malthusiano-neoliberale, non avrebbero generato figli economicamente indesiderati, ma, al contrario, quella prole che avrebbe assicurato il miglioramento del paese; di contro, la sterilizzazione, in quanto unico metodo contraccettivo irreversibile, quello che in maniera chiara avrebbe assicurato la liberazione della donna dall'altrimenti inevitabile destino materno, raccolse su di sé l'eredità della propria storia, rivelandosi, cioè, uno strumento autoritario di controllo di genere, etnia ed estrazione sociale della popolazione.

Ancora una volta, quindi, le femministe si trovarono di fronte alla scelta per cui, da un lato, se avessero denunciato e rifiutato la sterilizzazione come metodo contraccettivo, avrebbero rinunciato alla ragione originaria della propria partecipazione politica, schierandosi, in maniera paradossale e «contra natura»⁸⁴ con la Chiesa, per cui «nosotros no podemos [...] salir en contra de la AQV»⁸⁵ porque si [...] nosotros estamos para que las mujeres tengan acceso a métodos de anticoncepción y que tengan la posibilidad de recurrir a este método [...]. Y si denunciamos van a perder una posibilidad que les puede beneficiar»⁸⁶; dall'altro, come accadde, il non prendere nettamente posizione contro il governo le rese potenzialmente complici di un sistema autoritario di violazione dei diritti umani, in particolare femminili, gli stessi che proprio loro avrebbero dovuto difendere.

Le femministe peruviane di fine anni Novanta, attraverso quella che può essere considerata un'ambigua collocazione rispetto alla politicizzazione del corpo femminile, non riuscirono a farsi portatrici e portavoci del, in quell'epoca nuova, ma fondamentale per superare ogni forma di discriminazione, concetto di *intersectionality*: garantire l'accesso alla contraccezione quale strumento di emancipazione femminile e promozione del diritto alla salute avrebbe richiesto, cioè, di prestare maggiore attenzione alle specificità di ogni donna, sia in qualità di individuo che di membro della comunità di appartenenza. La contraccezione

⁸⁴ María Cecilia Villegas, autrice del libro *La verdad de una mentira. El caso de las trescientas mil esterilizaciones forzadas*, intervistata dall'autrice di questo articolo l'8 luglio 2019. Questo articolo, infatti, come il lavoro di tesi che l'ha preceduto, è risultato di una ricerca bibliografica unita ad una ricerca sul campo, durante la quale sono state realizzate interviste con persone chiave per comprendere il caso peruviano delle sterilizzazioni.

⁸⁵ *Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria*: definizione attribuita all'intervento di salpingectomia, meglio noto come AQV, che, nel lessico informale, soprattutto delle aree alto-andine in cui vennero realizzati gli interventi, venne identificato come *ligadura de trompas*.

⁸⁶ L.I. Stavig, *Feminist assemblages: Peruvian feminism, forced sterilization, and paradox of rights in Fujimori's Peru*, OPUS, University of Lethbridge, 2017, p. 119.

sarebbe, quindi, dovuta diventare politica, vale a dire della collettività, alla luce della sua funzione di soddisfacimento delle richieste di libertà riproduttiva delle donne, conformemente al proprio paradigma socio-culturale di riferimento, abbandonando, invece, la contraddittoria veste di strumento di democratizzazione egualitaria e, proprio per questo, eticamente non equa.

Fare della donna una persona politica avrebbe dovuto significare concederle, anche rispetto al proprio corpo, il diritto di esercitare liberamente la propria volontà di essere o non essere madre rispetto alla propria esperienza culturale umana. La perdita forzata della libertà di scegliere per il proprio corpo un destino femminile materno avrebbe garantito il diritto di emancipazione intersettoriale della donna, specialmente all'interno delle comunità minoritarie maggiormente violate dall'utilizzo coatto della sterilizzazione.

«Las mujeres de la región tienen por costumbre ancestral tejer en kallwa (telar de cintura). Esta práctica tradicional pasa de generación en generación y de este modo ha sobrevivido al paso del tiempo, generando la identidad cultural consiguiente de la zona [...] dicha técnica prehispánica consiste en que las mujeres atan un telar a la altura de la cintura para poder realizar sus tejidos cotidianos, después de la cirugía estas sufren múltiples dolencias a nivel del vientre (donde se ubica la cicatriz de la operación), y el golpe que es necesario para crear el tejido —que se arregla ajustando constantemente los hilos, dirigiendo la fuerza hacia el vientre— potencia el dolor corporal y lo agudiza [...]. Antes de la operación las mujeres tejían constantemente, lo cual les generaba una entrada económica y reafirmaba su identidad cultural local. Desde la operación esta práctica se limita a ocasiones esporádicas produciendo una considerable baja económica en su haber, además de una quiebra generacional en la transmisión del conocimiento textil [...]. Cabe recalcar que para las mujeres del campo que viven en extrema pobreza, este desgarramiento y ruptura vital significa la pérdida del espacio de su subjetividad, ya que al tejer las mujeres expresan su mundo interior así como la cosmogonía de sus comunidades»⁸⁷.

⁸⁷ A. Ballón, *Memorias del caso peruano de esterilización forzada*, cit., pp. 42-43.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Le incognite demografiche del Corno d'Africa

V. Fusari

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Le incognite demografiche del Corno d’Africa

*Valentina Fusari**

Abstract

In the last decade, European considerations and narratives about the Horn of Africa have been conveyed by the desire to contain the mobility that characterizes the region. However, a more inclusive and less Eurocentric analysis would lead to comprise - and therefore to discuss - the role played by the population growth rates in the different countries of the region in terms of stability and security, potentiality and risk. With this in mind, the family planning programs implemented to control fertility engage local governments, often in partnership with international donors, in long-term challenges. The positive outcomes of such programs are partial, and a stronger action to reach the “demographic peripheries”, where the services and the control of the state diminish, should be implemented. Indeed, the region is facing an interesting population age structure that opens the possibility of a demographic dividend. Nevertheless, it is the management of the population growth, even before mobility control, that may determine, together with an investment in human capital, the positive consequences offered by the demographic bonus, whose potential is influenced by the political, socio-cultural and environmental context.

Keywords: Horn of Africa – Demographic Anthropology – Family Planning Programs – Demographic Dividend.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Nota metodologica. 3. Una riflessione di lunga durata. 4. Crescite. 5. Pianificazione familiare. 6. Dividendo demografico. 7. Conclusioni.

* Assegnista di ricerca e docente di Popolazione, Sviluppo e Migrazioni presso l’Università di Pavia. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

1. *Introduzione*

Dal punto di vista demografico, il Corno d’Africa (Eritrea, Etiopia, Gibuti e Somalia) non si presta a generalizzazioni, in quanto comprende un colosso demografico, con popolazione superiore a 100 milioni (Etiopia) e piccoli Paesi di pochi milioni di abitanti (Eritrea, Gibuti). Comprende Paesi che dal 1950 hanno mostrato un flebile calo della fecondità (Somalia), accanto a Paesi con un più rapido declino della fecondità (Eritrea, Gibuti) o che hanno sperimentato uno stallo (Etiopia). Comprende, quindi, contesti in cui il Tasso di Fecondità Totale (TFT)¹ oggi resta eccezionalmente alto, superando i 6 figli per donna in età feconda (Somalia), e altri in cui si avvicina al livello di sostituzione (Gibuti)². Di conseguenza, anche il tasso di incremento medio annuo, che indica di quanto aumenta la popolazione e con quale velocità, è variato nel corso del tempo, assestandosi nell’ultimo decennio fra 1,6% (Eritrea, Gibuti) e 2,8% (Etiopia, Somalia). Inoltre, anche l’urbanizzazione è cresciuta nella regione: Eritrea ed Etiopia, nonostante la rapida crescita della popolazione urbana, restano realtà rurali, mentre Gibuti e Somalia hanno avuto una minor crescita della popolazione urbana, ma risultano fortemente urbanizzate. Infine, accanto a Paesi molto diversi per composizione etnica (Etiopia), ve ne sono altri che mostrano una forte omogeneità (Somalia). Tuttavia questi contesti sono accomunati da un segmento crescente di popolazione in età lavorativa, ma ancora giovane, e da alta mobilità di varia natura. La relazione fra dinamica e struttura, quindi, racchiude le incognite demografiche della regione, che si trova ad affrontare sfide che rischiano di tradursi in importanti opportunità di sviluppo o in delicati fattori di instabilità.

A partire dagli anni ’90 del secolo scorso, i Paesi del Corno d’Africa hanno sperimentato l’avvio del processo di transizione demografica, diversificandosi fra loro per ritmi, fattori (sistemi culturali, economici, politici) e crisi (conflitti e guerre civili, carenze alimentari e carestie, deterioramento degli standard di vita e diffusione di epidemie) che hanno determinato le traiettorie dei tassi di natalità e mortalità. Pertanto, i cambiamenti demografici della regione devono essere compresi anziché denunciati, soprattutto per poter affrontare le problematiche di sicurezza che destano preoccupazione tanto nella regione quanto in Europa, che legge nei cambiamenti demografici i prodromi dei flussi migratori. Il tasso di incremento demografico rappresenta, quindi, un indicatore importante per prevedere le esigenze della popolazione in termini di infrastrutture (scuole, ospedali, alloggi, trasporti), risorse (cibo, acqua, elettricità) e posti di lavoro, nonché per disegnare politiche demografiche in grado di modificare i comportamenti della popolazione. L’incapacità di soddisfare internamente la domanda di beni e servizi da parte di un Paese può essere percepita o tradursi in

¹ La sommatoria dei singoli tassi specifici di fecondità indica l’ammontare medio di figli per donna in età feconda e pertanto rappresenta un indicatore sintetico dell’intensità della fecondità.

² Il livello di sostituzione demografica si raggiunge quando il TFT si assesta intorno a 2, determinando così una crescita nulla della popolazione.

una minaccia per l'intera regione, caratterizzata da forte mobilità, rischiando di mettere sotto pressione la stabilità politica e alimentare dei contesti limitrofi e di destare preoccupazione anche in potenziali contesti di accoglienza oltre i confini continentali.

Il presente contributo mira a tracciare, attraverso la prospettiva dell'antropologia demografica, le connessioni tra diversi processi demografici e le forze sociali, economiche, politiche, culturali, in contesti in cui i dati quantitativi disponibili rappresentano prevalentemente stime, la cui attendibilità è variabile. Già Tabutin, infatti, all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, lamentava le lacune relative alla disponibilità di dati demografici e la diversità delle informazioni disponibili nei diversi contesti: «En définitive, malgré des progrès réels, l'Afrique, dans sa partie subsaharienne, demeure la région statistiquement la plus mal connue du monde»³, sottolineando l'impatto negativo che tale carenza ha su pianificazione e implementazione di adeguate politiche di sviluppo. La nota metodologica, utile ad inquadrare le fonti utilizzate per descrivere i trend demografici in un arco temporale di circa trent'anni (1990-2020) e la prospettiva attraverso cui i dati quantitativi vengono letti, è seguita da una riflessione finalizzata a inserire i cambiamenti degli ultimi decenni in una prospettiva di lunga durata. Poi, verrà dedicato spazio alla crescita della popolazione nel Corno d'Africa e al suo controllo nei diversi contesti nazionali. Infine, si valuteranno gli esiti delle dinamiche demografiche in termini di struttura e composizione della popolazione, con particolare riguardo al bonus demografico, inteso come la sfida principale che la regione si trova ad affrontare.

2. Nota metodologica

Per quanto guidata da modelli statistici internamente logici, l'elaborazione di indicatori demografici, decontestualizzata o non accompagnata da un'interpretazione socio-culturale, rischia di tradursi in uno sterile esercizio di stile o di proporre semplificazioni di fenomeni fortemente complessi. Infatti, vedere gli esseri umani come semplici "unità" da adattare ad un modello demografico in cui i parametri variano indipendentemente dal loro significato empirico o sociologico conduce a esercizi numerici di facile manipolazione mediatica: un messaggio semplificato, presentato in modo unidimensionale e privo di riflessione critica, sottovaluta la complessità della società, dando alla popolazione il primato sulle persone. Di conseguenza, le popolazioni vengono trattate come numeri aggregati, dimenticando i singoli esseri umani che le compongono e ne determinano dinamiche e struttura.

Fino agli anni '90, il Corno d'Africa soffriva un'evidente carenza di dati socio-demografici. Alcuni conteggi (piuttosto rudimentali) furono condotti nei Paesi sotto la dominazione francese, italiana e britannica. I sistemi anagrafici

³ D. Tabutin, *La croissance démographique de l'Afrique. Bilan et Perspectives*, in *Tiers Monde*, Vol 35 No. 125, 1991, p. 160.

funzionavano in modo non adeguato e spesso solo per la componente europea. La situazione migliorò dagli anni '70 grazie allo sviluppo e al rafforzamento di istituti statistici nazionali, alla formazione di personale competente, al sostegno finanziario esterno per le operazioni di raccolta dei dati e all'avvio di grandi progetti internazionali come il *World Fertility Survey* (WFS) tra il 1974 e il 1982 o i *Demographic and Health Survey* (DHS) sponsorizzati dagli Stati Uniti a partire dal 1984 e ancora attivi⁴. Infine, nel ventunesimo secolo, grazie alla cooperazione statistica e alla conferma che i dati sono la linfa vitale del processo decisionale, nel 2011 è stato firmato il *Busan Action Plan for Statistics* (BAPS) per rendere possibile l'accesso a statistiche di qualità per la definizione di politiche demografiche e piani di sviluppo nazionale. Il BAPS dichiara l'indipendenza, l'imparzialità, l'attendibilità, l'adeguatezza, la puntualità e l'accessibilità come requisiti fondamentali delle statistiche ufficiali. Di conseguenza, si assiste ad una rivoluzione dei dati, ovvero ad un'esplosione del volume dei dati, della velocità con cui vengono prodotti, del numero dei produttori (agenzie internazionali, centri di ricerca, uffici nazionali di statistica), della loro diffusione e della gamma di aspetti che ricoprono. Una crescente domanda da parte delle diverse componenti della società ha guidato questa rivoluzione, ma ancora non si è colmato il gap relativo a disponibilità e qualità dei dati fra *Global North* e *Global South*, per cui risultano ancora necessari investimenti nazionali e internazionali nel settore statistico, che deve svolgere un ruolo strategico quale infrastruttura imprescindibile di conoscenza per la progettazione e definizione di interventi adeguati, come ribadito con il *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* (2013); *A World That Counts: Mobilising the data Revolution for Sustainable Development* (2014); il *Financing for Development* (2015) ed i diversi progetti di cooperazione statistica finalizzati all'assistenza tecnica e formativa⁵.

Nonostante gli sforzi in atto, però, i dati demografici relativi ai Paesi del Corno d'Africa raccolti attraverso i classici strumenti della demografia risentono ancora del livello di alfabetizzazione, della carenza di collettori formati, dalla mancanza di fondi e di mappe accurate, di infrastrutture per il trasporto e di comunicazione, dei limiti di anagrafe e stato civile, della diffidenza da parte dei rispondenti e delle successive manipolazioni per motivi sociali o politici. Pertanto, date la natura del presente contributo e la necessità di presentare dati comparabili nel tempo e nello spazio per l'intera regione, le stime provengono prevalentemente dalla 2019 *Revision of the World Population Prospect*, rilasciata dalla *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations*

⁴ Dal 1984, il *Demographic and Health Surveys Program* ha fornito assistenza tecnica a oltre 300 indagini in più di 90 Paesi, promuovendo in particolar modo la raccolta ed elaborazione dati relative alla salute riproduttiva delle popolazioni del *Global South*.

⁵ V. Fusari, *I dati demografici relativi alle migrazioni*, in A.R. Calabrò (a cura di), *Disegnare, attraversare, cancellare i confini. Una prospettiva interdisciplinare*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 48.

*Secretariat*⁶. Nonostante i limiti che questa fonte può avere, ha però il pregio di offrire serie storiche di dati, utili per comprendere le variazioni nella dinamica e nella struttura fra il 1990 ed il 2020, nonché di consentire spostamenti nel passato, quando i Paesi non avevano gli attuali confini territoriali, e nel futuro, grazie alle previsioni, in questo caso considerate nella loro variante media e non oltre il 2050. Per quanto riguarda la fecondità e alcuni tratti peculiari relativi ai comportamenti riproduttivi, invece, i DHS, laddove disponibili, fungono da fonti principali. Nello specifico, per l’Etiopia sono disponibili DHS e approfondimenti sugli stessi, che coprono l’ultimo ventennio. Per l’Eritrea, invece, sono disponibili due DHS (1995 e 2002) ed un *Eritrea Population and Health Survey* (2010). Infine, mentre per Gibuti si hanno il *Djibouti Household Survey* (1996) e l’*Household 2017 Survey Project*, per la Somalia si può fare riferimento solo al recente *Somali Health and Demographic Survey* (2019)⁷.

Tuttavia, nel tentativo di indagare come “risultati numerici” simili siano l’esito e possano essere conseguenza di diversi scenari, è necessario proporre interpretazioni che considerino l’importanza del contesto culturale, sociale, economico e politico. Pertanto, grazie all’approccio dell’antropologia demografica⁸, che prevede l’interazione di strumenti demografici (statistici) e

⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*. Per accedere alla banca dati si rinvia a: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>.

⁷ Y. Mekonnen, A. Mekonnen, *Utilization of Maternal Health Care Services in Ethiopia*, DHS Further Analysis Reports No. 38, ORC Macro, Calverton, Maryland, USA, 2002; Central Statistical Agency/Ethiopia, ORC Macro, *Ethiopia Demographic and Health Survey 2005*, Central Statistical Agency/Ethiopia and ORC Macro Addis Ababa, Ethiopia, 2006; Tesfayi Gebreselassie, Pav Govindasamy, *Levels and Trends in Unmet Need for Family Planning Among Adolescents and Young Women in Ethiopia: Further Analysis of the 2000, 2005, and 2011 Demographic Health Surveys*, DHS Further Analysis Reports No. 72, ICF International, Calverton, Maryland, USA, 2013; Central Statistical Agency/CSA/Ethiopia and ICF, *Ethiopia Demographic and Health Survey 2016*, CSA and ICF, Addis Ababa, Ethiopia, and Rockville, Maryland, USA, 2016; Ethiopian Public Health Institute, Federal Ministry of Health, Addis Ababa, Ethiopia, and The DHS Program, *Ethiopia: Mini Demographic and Health Survey 2019 - Key Indicators*, ICF, Rockville, Maryland, USA, 2019; National Statistics Office/Eritrea and Macro International, *Eritrea Demographic and Health Survey, 1995*, National Statistics Office/Eritrea and Macro International, Calverton, Maryland, USA, 1995; National Statistics and Evaluation Office/Eritrea and ORC Macro, *Eritrea Demographic and Health Survey 2002*, National Statistics and Evaluation Office/Eritrea and ORC Macro, Calverton, Maryland, USA, 2003; National Statistics Office (NSO) [Eritrea] and Fafo AIS, *Eritrea Population and Health Survey 2010*, National Statistics Office and Fafo Institute for Applied International Studies, Asmara, Eritrea, 2013; National Directorate of Statistics, Ministry of Commerce and Tourism, World Bank, *Djibouti Household Survey - Social Indicators 1996*, National Directorate of Statistics, Ministry of Commerce and Tourism, Djibouti, Djibouti, 1996; World Bank, *Djibouti - Household Survey 2017 Project*, World Bank Group, Washington, D.C., 2017; UNFPA Somalia, *Somali Health and Demographic Survey*, Mogadishu, Somalia, 2019.

⁸ Per la genesi della disciplina e approfondimenti metodologici si rinvia a: P.G. Solinas, *Popolazioni e sistemi sociali: linee di ricerca in etnodemografia*, Carocci, Roma, 1992; D. Kertzer, T. Fricke (eds), *Anthropological Demography. Toward a New Synthesis*, Chicago University Press, Chicago, 1997; E.A. Roth, *Culture, Biology, and Anthropological Demography*,

antropologici (socio-culturali), si leggeranno i comportamenti demografici come esito dell'interazione fra soggetti demografici (le persone) e categorie statistiche (popolazione e specifici gruppi al suo interno). Tale approccio olistico propone una lettura dei fenomeni demografici all'interno dello scenario socio-culturale, ambientale, economico e politico in cui si sviluppano⁹. L'obiettivo, quindi, va oltre la descrizione e mira ad una comprensione emica dei processi demografici in corso.

3. *Una riflessione di lunga durata*

Attualmente il 42,1% della popolazione dell'Africa sub-sahariana ha meno di 15 anni, circa il 3% della popolazione ne ha oltre 65, mentre la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) rappresenta il 54,9% del totale. Il Corno d'Africa non si discosta da queste stime (rispettivamente 40,6%, 3,5% e 55,9%), che rappresentano al contempo l'esito strutturale delle dinamiche naturali e sociali che hanno caratterizzato la regione nel corso dei secoli e la base di una potenziale crescita demografica ed economica nel medio termine.

Gli storici concordano sul ruolo fondamentale giocato in Africa sub-sahariana da fattori climatici (siccità, carenza di cibo, carestia, epidemie) e socio-politici (commercio di schiavi, colonialismo, guerre) sulle dinamiche demografiche¹⁰. A fini descrittivi, si possono individuare tre principali periodi di cambiamento demografico: una crescita stabile, caratterizzata da fasi di declino, fra il 1700 ed il 1890, a fronte di un precedente tasso di incremento medio annuo stimato sotto lo 0,5%; un tasso che passa dallo 0,2% all'1% fra il 1890 ed il 1950; infine, dal 1950, una crescita superiore al 2%¹¹.

Scendendo nel dettaglio delle singole fasi, si evince che, prima del 1700, la crescita demografica era modesta perché la tratta schiavistica atlantica non era ancora sufficientemente sviluppata da determinare uno stallo della regione, ad eccezione di alcuni contesti molto colpiti, come l'Angola, il Golfo del Benin e il Senegambia. Nel corso del diciottesimo secolo (1700-1790), in conseguenza della

Cambridge University Press, Cambridge, 2004; C. Bucciante, V. Fusari, *Lineamenti di etnodemografia*, Cedam, Padova, 2008; V. Petit, *Counting Populations, Understanding Societies. Towards an Interpretative Demography*, Springer, Dordrecht, 2013.

⁹ S.N. DeWitte, *Demographic Anthropology*, in *American Journal of Physical Anthropology*, No. 165, 2018, p. 893.

¹⁰ G. Campbell, *The State and the Pre-Colonial Demographic History: The Case of Nineteenth Century Madagascar*, in *The Journal of African History*, Vol 32, No. 3, 1991, p. 415; D.D. Cordell, *African Historical Demography in the Years since Edinburgh*, in *History in Africa*, Vol. 27, 2000, p. 61; B. Etemad, *Pour une approche démographique de l'expansion coloniale de l'Europe*, in *Annales de Démographie Historique*, n. 1, 2007, p. 13; S. Doyle, *Demography and Disease*, in J. Parker, R. Reid (eds), *Oxford Handbook of Modern African History*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 38-55.

¹¹ P. Manning, *African Population, 1650-2000: Comparisons and Implications of New Estimates*, in E. Akyeampong, R.H. Bates, N. Nunn, J. Robinson (eds), *Africa's Development in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 131-150.

tratta schiavistica atlantica, le popolazioni dell’Africa Occidentale e Centrale vennero drenate¹², mentre la tratta che investì le popolazioni dell’Africa Orientale ebbe un impatto meno disastroso, consentendo una crescita modesta della popolazione dell’area. In questa fase, la tratta atlantica determinò una forte variazione nella sex ratio nelle zone di origine, poiché interessava soprattutto la popolazione maschile adulta. I tassi specifici di migrazione forzata per sesso ed età hanno, infatti, mostrato come sia il coinvolgimento della popolazione femminile in età fertile a minare la capacità riproduttiva delle comunità soggette alla tratta.

I cambiamenti occorsi nella tratta schiavistica nel diciannovesimo secolo (1790-1890) incisero fortemente sulla struttura e sulla dinamica della popolazione dell’Africa sub-sahariana. I dati relativi a sesso ed età dei catturati durante il diciannovesimo secolo non furono dettagliati come per il secolo precedente, anzitutto perché il commercio di schiavi nell’Atlantico divenne illegale, rendendo i documenti ufficiali meno comuni. La tratta degli schiavi nell’Oceano Indiano, invece, rappresentava una grande fetta del commercio estero, accompagnato da documenti dettagliati (in particolare quelli relativi al viaggio). Contemporaneamente, la schiavitù continentale si espanse notevolmente, ma venne documentata solo in rare circostanze. Comunque, nonostante la fragilità e l’incompletezza della documentazione, è possibile ipotizzare l’impatto che la tratta ha avuto sulla vitalità di specifici gruppi etnici e sulle popolazioni delle regioni interessate.

Pertanto, tra il 1700 e il 1900, a differenza di altre regioni del mondo in cui la popolazione cresceva costantemente e linearmente, la popolazione dell’Africa sub-sahariana ristagnava¹³ o aumentava sensibilmente¹⁴. La sua proporzione rispetto alla popolazione mondiale, in aumento fin dall’antichità, diminuì costantemente dal sedicesimo secolo (quando rappresentava il 17% della popolazione mondiale) alla fine del diciannovesimo secolo (quando finì per essere il 6%). Il tasso di incremento medio annuo del sub-continente rimase, quindi, flebile fino al ventesimo secolo, assestandosi tra 0,13% e 0,21%. L’epoca coloniale (1890-1950) segnò la crescita della popolazione dell’Africa sub-sahariana in quasi tutti i territori fin dall’inizio del ventesimo secolo. Le stime sulla popolazione relative all’epoca coloniale, tuttavia, risultano imprecise, perché tendevano a sottostimare i totali della popolazione e a sopravvalutare i tassi di

¹² G. U. Nwokeji, *The Slave Trade and Culture in the Bight of Biafra: An African Society in the Atlantic World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; A. Bellagamba, S.E. Greene, M.A. Klein (eds), *African Voices on Slavery and the Slave Trade: Volume 1. The Sources*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013; A. Bellagamba, S.E. Greene, M.A. Klein (eds), *African Voices on Slavery and the Slave Trade: Volume 1. Essays on Sources and Methods*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

¹³ J.N. Biraben, *L’evoluzione du nombre des hommes*, in *Population et Sociétés*, No. 394, 2003, p. 1.

¹⁴ D. Cordell, *Population and Demographic Dynamics in Sub-Saharan Africa in the Second Millennium*, Paper presented at the IUSSP Conference “History of World Population in the Second Millennium”, Florence, 28-30 Giugno 2001.

crescita¹⁵. Inoltre, alla fine del diciannovesimo secolo, in Africa sub-sahariana, ampi segmenti di popolazione erano ancora tenuti in schiavitù, in quanto i processi di fuga, emancipazione, dipendenza secondo altre forme di subordinazione o cambiamenti di status ebbero luogo gradualmente, tanto che la dissoluzione della schiavitù sembrò relativamente completa solo negli anni '30 del ventesimo secolo, seppur da nessuna parte si giunse alla totale emancipazione degli schiavi, la cui crescita naturale rimaneva circoscritta sia per lo stato di salute compromesso che per la difficoltà a formare unioni¹⁶.

La colonizzazione intensa (1880-1920) rallentò o rappresentò una battuta d'arresto nella crescita demografica a causa del lavoro forzato, dello sfollamento di alcune aree, dell'introduzione di malattie. Durante l'espansione coloniale, d'altronde, si fece strada la cosiddetta "*Dying Native Story*", che dipingeva le popolazioni colonizzate come troppo deboli per sopravvivere al contatto con gli europei, compromettendo la disponibilità di manodopera nelle colonie di sfruttamento¹⁷. Da questo timore nacquero numerose iniziative per enumerare le popolazioni indigene dei territori conquistati, sia a fini amministrativi e finanziari, che di miglioramento della sicurezza alimentare e sanitaria. Infatti, dagli anni '20 si manifestò la ripresa della dinamica demografica, fino alla massiccia crescita registrata a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo, con un ritmo crescente tra il 1950 e il 1985, che ha determinato una graduale diversificazione tra i Paesi a causa del ritmo del declino della fecondità, dell'incidenza di epidemie (quali l'HIV/AIDS) e di prolungati conflitti (come la trentennale guerra fra Eritrea ed Etiopia). Dal 1965, il tasso di incremento medio annuo della popolazione dell'Africa sub-sahariana supera il 2,5%, toccando il picco fra il 1980 ed il 1995 (2,83%), per poi assestarsi oltre il 2,6% dagli anni 2000. Oggi, il tasso è pari al 2,65%, diversamente dallo 0,12% registrato dall'Europa. Nonostante il rallentamento del ritmo di crescita, l'attuale struttura della popolazione sub-sahariana, con ampie coorti di donne in età riproduttiva, indurrà ulteriori significativi aumenti della popolazione nei prossimi tre o quattro decenni. Tuttavia, l'epoca post-coloniale, oltre ad aver registrato continui e significativi cali della mortalità e miglioramenti nella pianificazione familiare, ha rivelato anche importanti differenze fra i diversi contesti. A tal riguardo, il Corno d'Africa si presta come caso di studio peculiare, tanto da sfidare il modello classico della transizione demografica¹⁸. La stabilità politica, la sicurezza alimentare, la salute della popolazione, lo sviluppo socio-economico e la diversificazione dei modelli

¹⁵ K. Ittmann, D.D. Cordell, G.H. Maddox (eds), *The Demographics of Empire. The Colonial Order and the Creation of Knowledge*, Ohio University Press, Athens, 2010.

¹⁶ G. Campbell, *The State and the Pre-Colonial Demographic History*, cit.

¹⁷ T. Rowse, "*Rooted in Demographic Reality*": *The Contribution of New World Censuses to Indigenous Survival*, in *History and Anthropology*, Vol 25, No. 2, 2014, p. 246.

¹⁸ W.P. Handwerker (ed), *Culture and Reproduction. An Anthropological Critique of Demographic Transition Theory*, Westview Press, Boulder and London, 1986; M. Livi Bacci, *Transizione e transizioni*, in SIS, *Atti del Convegno "Continuità e discontinuità nei processi demografici"*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995, p. 25.

riproduttivi, infatti, hanno contribuito a caratterizzare la traiettoria demografica dei Paesi della regione.

3. *Crescite naturali*

All'inizio degli anni '50 del secolo scorso, i livelli di fecondità erano alti e quasi stabili in tutta l'Africa sub-sahariana, facendo ipotizzare che alcune popolazioni avessero iniziato deliberatamente a limitare la loro crescita ricorrendo a metodi tradizionali di controllo delle nascite o all'aborto¹⁹. La transizione della fecondità si accentua a partire dagli anni '80, quando il Corno d'Africa è segnato da conflitti, siccità e carestie, da alti TFT e mortalità infantile.

I livelli di fecondità, al di sopra della soglia di sostituzione e accompagnati al contenimento della mortalità infantile, hanno portato nell'ultimo trentennio i Paesi del Corno d'Africa a dover fronteggiare sfide multiple (sociali, economiche, ambientali), che hanno messo a rischio l'accesso della popolazione - e in particolare dei gruppi più vulnerabili - alle risorse materiali e immateriali, minando così anche le possibilità di sviluppo sociale ed economico della regione. La regione, infatti, oltre a contenere l'Etiopia, secondo colosso demografico d'Africa, esemplifica l'"eccezionalità africana"²⁰, poiché il declino della fecondità è imputabile a tutte le classi d'età feconde e non solo alle classi più anziane, che una volta raggiunto il numero di figli desiderato limitano la loro carriera riproduttiva²¹.

Le cause di questo esito demografico differiscono da contesto a contesto, ma, ad eccezione di Gibuti e in parte dell'Eritrea, tutti i Paesi dovranno far fronte all'inerzia demografica, che vede nella struttura per sesso ed età dell'attuale popolazione, il motore della crescita naturale, ormai intesa come la "bomba da disinnescare" al fine di, nel breve e medio termine, beneficiare del bonus demografico generato dalle precedenti coorti di madri. L'Etiopia, ad esempio, mostra un importante calo del TFT solo a partire dal 2000, dopo aver mostrato uno stallo, imputabile a cause concomitanti, che vanno dalle differenze di fecondità registrate per residenza (aree urbane e aree rurali), per grado di istruzione femminile, per religione e status economico, nonché per la difficoltà di accesso ai metodi di pianificazione familiare. Il calo del TFT, però, rischia di non

¹⁹ J. Casterline, S. Agyei-Mensah, *Fertility Desires and the Course of Fertility Decline in Sub-Saharan Africa*, in *Population and Development Review*, Vol. 43 No. 51, 2017, p. 84.

²⁰ A. Admassie, S. Neru, S. Megquier, *Harnessing the Demographic Dividend in Ethiopia*, in *Population Reference Bureau*, 1 agosto 2017, disponibile www.prb.org/harnessing-the-demographic-dividend-in-ethiopia/

²¹ J.C. Caldwell, I.O. Orubuloye, P. Caldwell, *Fertility Decline in Africa: A New Type of Transition?*, in *Population and Development Review*, Vol. 18 No. 2, 1992, p. 211; J.B. Casterline, *The Pace of Fertility Transition: National Patterns in the Second Half of the Twentieth Century*, in *Population and Development Review*, Vol. 27, 2001, p. 17; J. Bongaarts, J. Casterline, *Fertility Transition: Is Sub-Saharan Africa Different?*, in *Population and Development Review*, Vol. 38, 2012, p. 153; J.P. Guengant, J.F. May, *African Demography*, in *Global Journal of Emerging Market Economies*, Vol. 5 No. 3, 2013, p. 215.

avere immediato riscontro nel calo della natalità e, quindi, nella crescita della popolazione. Infatti, l'Etiopia, come la Somalia, fra il 2010 ed il 2045 mostra una popolazione femminile crescente nella classe di età 15-49 anni, che arriva anche a superare il 25% della popolazione nazionale, lasciando ipotizzare un aumento della popolazione per inerzia demografica. Diversamente Gibuti, anche grazie ad una popolazione numericamente contenuta, che favorisce la gestione delle campagne nazionali finalizzate alla diffusione della pianificazione familiare, ha sperimentato il surplus di donne in età riproduttiva fra il 1995 ed il 2015, ma nel medesimo arco temporale ha segnato un calo drastico del TFT e della natalità, riuscendo così a contenere i ritmi di crescita.

L'Eritrea, invece, rappresenta un caso oltremodo interessante, in quanto il crollo nella natalità successivo all'ottenimento dell'indipendenza è perdurato fino alla fine del secondo conflitto con l'Etiopia (1998-2000), quando si è avuta una lieve ripresa prima di un nuovo crollo, riconducibile ai flussi migratori in uscita, come lascia intendere anche la percentuale calante di donne in età riproduttiva nel medesimo arco temporale. Inoltre, l'introduzione dell'*Eritrean National Service* nel 1994 e il successivo inasprimento con la *Warsay Ykealo Development Campaign* (WYDC) nel 2002²², che coinvolgono anche le donne nella ricostruzione socio-economica del Paese, hanno determinato un nuovo esodo e l'aumento dei nuclei domestici con a capo una donna, che sono passati dal 31% del 1995, al 47% del 2002, al 47,2% del 2010. Tuttavia anche in questo caso si riscontrano differenze nella distribuzione di tali nuclei, che influenzano i livelli di riproduzione. Infatti, nelle aree urbane i nuclei domestici con a capo una donna sono ormai oltre il 53%. Questa distribuzione è riconducibile alla migrazione maschile e alla separazione delle coppie dovuta allo svolgimento dei doveri nei confronti della nazione. Di conseguenza, il rischio di gravidanza diminuisce, avendo effetti anche sul TFT (vicino a 3 nelle aree urbane e a 5 in quelle rurali) e sulla natalità. Questi fattori socio-politici, quindi, hanno un notevole peso in un contesto in cui la pianificazione familiare resta contenuta e in cui i flussi migratori hanno conosciuto una forte femminilizzazione, sia verso i Paesi del Golfo che verso l'Europa²³. Inoltre, non risulta ancora valutabile l'impatto della recente pace con l'Etiopia (luglio 2018), che ha determinato lo spostamento di un ampio segmento di popolazione femminile e infantile oltreconfine. Anche questi movimenti, che al momento modificano la struttura della popolazione eritrea, potranno avere un riscontro nella futura crescita demografica di una nazione che in termini umani ha investito molto per ottenere la propria indipendenza. La Somalia, invece, pur condividendo con l'Eritrea la forte mobilità e le violenze legate alla situazione politica, presenta i valori di TFT più alti della regione,

²² G. Kibreab, *The National Service/Warsai-Yikealo Development Campaign and Forced Migration in Post-independence Eritrea*, in *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 7 No. 4, 2013, p. 630; G. Kibrab, *The Eritrean National Service. Servitude for 'the Common Good' and the Youth Exodus*, Boydell & Brewer, Suffolk, 2017.

²³ V. Fusari, *Dinamiche etnodemografiche all'interno dello spazio geopolitico eritreo*, Libreria Scientifica, Siena, 2011.

superiori a 6 figli per donna in età feconda per tutto l'arco temporale in osservazione. Inoltre, considerando questo trend e l'aumento della popolazione femminile in età riproduttiva previsto per il prossimo ventennio, la crescita della popolazione somala pare destinata a continuare su alti ritmi anche oltre il trentennio di inerzia demografica previsto per l'intera regione.

Una menzione particolare merita l'analisi dei livelli di istruzione, come sottolineato anche dai *Millennium Development Goal 2 e 3*, rispettivamente dedicati all'istruzione primaria e alla parità di genere. Nella regione si manifesta infatti una peculiarità legata allo stallo nel processo di istruzione riconducibile agli episodi bellici. Il tentativo di alcuni studiosi di ricondurre il rallentamento del declino della fecondità²⁴, in una regione che presenta intervalli intergenesici²⁵ tradizionalmente lunghi a causa di prolungati allattamento e astinenze *post partum*, a uno stallo nel processo di istruzione non pare valido per l'Eritrea, che proprio negli anni '80 e grazie ad una capillare azione informativa dell'*Eritrean People's Liberation Front* ha favorito l'alfabetizzazione femminile e la salute riproduttiva.

In Etiopia e Somalia, invece, è più plausibile che lo stallo nella fecondità abbia riflesso la mancanza di progressi o periodi di recessione in campo educativo²⁶, in quanto l'istruzione femminile è un fattore fondamentale per il cambiamento dei modelli riproduttivi. Ciò suggerirebbe, quindi, di sanare il gap di genere al crescere del grado di istruzione investendo in istruzione femminile secondaria per contenere la crescita demografica, anziché limitarsi agli investimenti in istruzione primaria²⁷.

Diversi studi, infatti, hanno dimostrato che le donne più istruite tendono ad avere famiglie di dimensioni ridotte, in parte perché scelgono di investire più risorse nella prole²⁸. Tuttavia altri elementi meriterebbero di essere aggiunti all'analisi per comprendere il trend della fecondità, quali il miglioramento dell'alimentazione materna e il controllo della malaria, che hanno determinato un'ulteriore contrazione della mortalità infantile²⁹.

²⁴ A. Goujon, W. Lutz, K.C. Samir, *Education Stalls and Subsequent Stalls in African Fertility: A Descriptive Overview*, in *Demographic Research*, Vol. 33, 2015, p. 1281; E. Kebede, A. Goujon, W. Lutz, *Stalls in Africa's Fertility Decline Partly Result from Disruptions in Female Education*, in *PNAS*, Vol. 116 No. 8, 2019, p. 2891

²⁵ Con intergenesici si intendono i periodi di tempo che intercorrono tra ogni parto successivo al primo [NdR].

²⁶ A. Goujon, W. Lutz, K.C. Samir, *Education Stalls and Subsequent Stalls in African Fertility: A Descriptive Overview*, op. cit., 1283-1289.

²⁷ B. Schoumaker, *Stalls in Fertility Transition in Sub-Saharan Africa: Revising the Evidence*, in *Studies in Family Planning*, Vol. 50 No. 3, 2019, p. 257.

²⁸ S. Greenhalgh (ed), *Situating Fertility. Anthropology and Demographic Inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

²⁹ M. Harris, *Cannibali e re. Le origini delle culture*, Feltrinelli, Bologna, 2013; J.E. Chavarro, W.D. Schlaff, *Introduction: Impact of Nutrition on Reproduction: An Overview*, in *Fertility and Sterility*, Vol. 110 No. 4, 2018, p. 557; I. Papaioannou, J. Utzinger, P. Vounatsou, *Malaria-anemia Comorbidity Prevalence as a Measure of Malaria-related Deaths in Sub-Saharan Africa*, in *Scientific Reports*, Vol. 9 Article No. 11323, 2019.

3. Pianificazione familiare

Affinché il declino riconducibile al cambiamento nelle preferenze dei comportamenti riproduttivi riesca a influenzare la fecondità totale, le donne sessualmente attive dovrebbero poter ricorrere a metodi anticoncezionali per evitare gravidanze indesiderate. Tuttavia le donne che intendono ricorrere alla contraccezione incontrano molteplici ostacoli, quali la mancanza di informazione e approvvigionamento; la bassa qualità e la disponibilità limitata dei servizi di pianificazione familiare; i costi; gli effetti collaterali; le obiezioni da parte dei partner o altri membri della famiglia; le preoccupazioni sull'accettabilità morale e sociale³⁰. Questi ostacoli, se non affrontati a livello comunitario e nazionale, anche con il sostegno dei leader religiosi, possono limitare l'accesso e l'utilizzo.

Nel Corno d'Africa, campagne nazionali ed internazionali hanno contribuito ad aumentare la conoscenza, l'accesso e l'utilizzo di metodi anticoncezionali moderni, sia per l'allungamento dell'intervallo intergenesico, garantendo così migliore salute riproduttiva, sia per limitare la fecondità. A livello regionale, oltre alla disponibilità e alla diffusione nei diversi territori, tre elementi si sono rivelati importanti per il variare della domanda di pianificazione familiare: il coinvolgimento di opinion leader in grado di veicolare il messaggio e la percezione relativa alla pianificazione familiare; le rimesse sociali della diaspora; la crescita della popolazione femminile nelle classi riproduttive. Il ritmo dell'aumento della domanda, nonché del suo soddisfacimento, registra andamenti diversi nei Paesi della regione, riconducibili alle politiche demografiche mirate alla salute riproduttiva, agli aiuti internazionali che hanno sostenuto tali politiche e alla volontà di spaziare o limitare le nascite da parte delle donne nelle diverse fasce d'età.

Osservando i dati a disposizione per i vari contesti nazionali, l'Etiopia nell'ultimo ventennio è sicuramente stata la nazione più performante nel tentare di soddisfare la domanda di metodi anticoncezionali moderni. Infatti, la domanda insoddisfatta è passata dal 36,6% del 2000 al 23,7% del 2019³¹, ma nonostante i progressi persistono differenze sulla base della residenza e del livello di istruzione, in quanto nelle aree rurali e nelle fasce meno alfabetizzate l'insoddisfazione della domanda resta sempre il doppio rispetto alle aree urbane e

³⁰ J. Bongaarts, J. Bruce, *The Causes of Unmet Need for Contraception and the Social Content of Services*, in *Studies in Family Planning*, Vol. 26, 1995, p. 57; J.B. Casterline, S.W. Sinding, *Unmet Need for Family Planning in Developing Countries and Implications for Population Policy*, in *Population and Development Review*, Vol. 26 No. 4, 2000, p. 691; J.B. Casterline, Z.A. Sathar, M. Haque, *Obstacles to Contraceptive Use in Pakistan: A Study in Punjab*, in *Studies in Family Planning*, Vol. 32 No. 2, 2001, p. 95; J. Cleland, S. Bernstein, A. Ezeh, A. Faundes, A. Glasier, J. Innis, *Family Planning: the Unfinished Agenda*, in *Lancet*, Vol. 368 No. 9549, 2006, p. 1810; C.F. Westoff, *New Estimates of Unmet Need and the Demand for Family Planning*, Macro International Inc, Calverton, 2006.

³¹ Dati aggiornati e comparabili sono disponibili grazie al *Family Planning Estimation Tool* elaborato da *Family Planning 2020*: www.familyplanning2020.org/data-hub.

alle fasce meglio scolarizzate. A Gibuti, invece, la domanda insoddisfatta di metodi anticoncezionali moderni nell'ultimo decennio è scesa di circa un punto percentuale e mezzo, ma ancora non copre le necessità di quasi un terzo delle donne a rischio gravidanza. In entrambi questi contesti, comunque, la traiettoria della domanda insoddisfatta è l'esito dell'impegno dei governi, attraverso campagne mirate all'accettazione e diffusione dei metodi anticoncezionali moderni, e dell'ampiezza delle coorti di donne in età riproduttiva, quindi l'offerta finisce per disegnare una traiettoria parallela alla domanda, ma su livelli inferiori. Entrambi i Paesi, infatti, mostrano una crescita nel ricorso ai metodi anticoncezionali moderni, tanto che in Etiopia vi fanno attualmente ricorso circa il 26% delle donne in età riproduttiva e il 36% delle sposate; ugualmente a Gibuti, dove circa il 20% delle donne, sposate e non, ricorrono ai metodi anticoncezionali moderni. In Eritrea e in Somalia, invece, il trend è influenzato anche dalla situazione socio-politica. In Eritrea, quasi un terzo della popolazione femminile a rischio gravidanza dichiara di avere una domanda insoddisfatta di metodi anticoncezionali moderni, necessaria a spaziare più che a limitare le nascite. Tale valore si è dimostrato abbastanza costante negli ultimi venticinque anni. Inoltre, osservando congiuntamente l'andamento del ricorso a metodi anticoncezionali moderni, si nota che la divisione delle coppie dovuta alla WYDC e alla migrazione comporta una crescita nella conoscenza ma non dell'utilizzo di tali metodi. Infatti, nell'ultimo decennio il ricorso ai metodi anticoncezionali moderni si attesta intorno all'8%, senza mostrare variazioni, ad eccezione di una lieve crescita (attualmente pari al 13%) fra le donne sposate. Infine, la Somalia, ha sperimentato una crescita della domanda insoddisfatta di mezzo punto percentuale negli ultimi anni, contestualmente ad una crescita nell'utilizzo di metodi anticoncezionali moderni, che si attesta comunque su livelli molto bassi, pari attualmente al 1,9% sul totale della popolazione femminile in età riproduttiva e al 3,3% delle donne sposate. Nella regione, quindi, gli sforzi nazionali e internazionali per garantire un'adeguata copertura risentono della continua crescita della domanda connessa alla crescita della popolazione femminile in età riproduttiva e della disponibilità dei governi e dei donatori stranieri a supportare specifiche campagne di sensibilizzazione³².

Alcuni esperti individuano nei tagli nei programmi di pianificazione familiare un ulteriore ostacolo al soddisfacimento della domanda e, di conseguenza, il debole impatto in termini di contenimento demografico. L'attenzione nazionale e internazionale alle questioni demografiche e di pianificazione familiare è sicuramente aumentata negli ultimi anni, dopo un periodo di abbandono fra gli anni '90 e nei primi anni 2000³³, anche in concomitanza con i *Millennium*

³² FP2020, *Women at the Center 2018-2019*, Bill & Melinda Gates Foundation, the UK Department for International Development, United Nations Population Fund and the United States Agency for International Development, New York, 2019. Per il recente dibattito in tema di pianificazione familiare si rinvia a www.nairobisummitcpd.org.

³³ J.F. Phillips, J.A. Ross (eds), *Family Planning Programmes and Fertility*, Oxford University Press, New York, 1992; A.O. Tsui, *Population Policies, Family Planning Programs, and Fertility:*

Development Goals, che individuavano l'importanza della salute riproduttiva, intesa in alcuni contesti, come ad esempio l'Eritrea, quale strumento utile per favorire la crescita di una popolazione numericamente contenuta e pesantemente afflitta da perdite sia per i precedenti conflitti che per i flussi migratori. Nel 2012, il *London Summit on Family Planning* ha mobilitato governi, agenzie internazionali, società civile, fondazioni e privati al fine di ampliare l'accesso alla pianificazione familiare volontaria. Il partenariato globale che ne è nato, chiamato *Family Planning 2020* (FP2020), è finalizzato a garantire l'accesso ai metodi anticoncezionali, favorendo la collaborazione, l'innovazione e la condivisione della responsabilità negli sforzi di pianificazione familiare. Tuttavia, a livello nazionale, regionale e globale, si osserva un ridimensionamento dei fondi destinati alla pianificazione familiare e una carenza di disponibilità di alcuni metodi particolarmente efficaci. A tal riguardo, l'*United Nations Population Fund* (UNFPA), che rappresenta il principale fornitore di contraccettivi in diverse aree del *Global South*, ha ammesso di dover affrontare una diminuzione di fondi pari a 253 milioni di dollari statunitensi tra il 2016 e il 2020, mostrando quindi un forte divario fra l'impegno preso con il FP2020 e la realtà dei fatti. Inoltre, i progressi raggiunti finora sono messi a rischio dalla *Mexico City Policy* (nota anche come "global gag rule" o "regola del bavaglio globale") firmata nel 2017 dal presidente americano Trump³⁴. Tale politica, infatti, ha bloccato i fondi pubblici statunitensi a tutte le organizzazioni coinvolte nella consulenza e assistenza in materia di aborto, accesso alla pianificazione familiare, alla salute sessuale e riproduttiva e ai servizi per la prevenzione e cura dell'AIDS. E in Etiopia, per esempio, i fondi statunitensi hanno rappresentato nell'ultimo decennio il principale aiuto esterno per la pianificazione familiare.

Infine, la pandemia di COVID-19 rischia di compromettere ulteriormente la disponibilità di fondi da destinare alla pianificazione familiare, perché, come sottolineato da Alvaro Bermejo, direttore generale dell'*International Planned Parenthood Federation* (IPPF), attiva in 164 nazioni nel fornire servizi di salute riproduttiva e sessuale, 5.633 stazioni sanitarie sono state chiuse dall'inizio della pandemia in 64 nazioni, di cui 477 in Africa. Queste strutture sanitarie rappresentavano, a fine 2018, il 14% dei punti in cui l'IPPF erogava i propri servizi³⁵.

The Record, in *Population and Development Review*, Vol 27 No. S1, 2001, p. 184; R. Sullivan Robinson, *Population Policy Adoption in Sub-Saharan Africa: An Interplay of Global and Local Forces*, in *Population Horizons*, Vol. 13 No. 1, 2017, p. 9.

³⁴ J.A. Singh, S.S. Abdool Karim, *Trump's "Global Gag Rule": Implications for Human Rights and Global Health*, in *The Lancet*, Vol. 5 No. 4, 2017, p. E387.

³⁵ *International Planned Parenthood Federation, COVID-19 Pandemic Cuts Access to Sexual and Reproductive Healthcare for Women around the World*, 9 aprile 2020, www.ippf.org/news/covid-19-pandemic-cuts-access-sexual-and-reproductive-healthcare-women-around-world. Un ulteriore impatto potrà essere determinato dalla scelta del presidente americano Trump di interrompere i fondi alla *World Health Organization* a fronte della risposta dell'organizzazione alla pandemia di COVID-19. Per ulteriori dettagli si rinvia a

4. *Dividendo demografico*

Le scienze sociali hanno fornito notevoli contributi nel rendere evidenti le connessioni fra cambiamenti nella struttura della popolazione³⁶ e fenomeni quali l'urbanizzazione, l'instabilità politica, la democratizzazione. Particolare attenzione, inoltre, è stata dedicata a quei contesti in cui un segmento crescente di popolazione giovane, con specifiche ambizioni e necessità, si colloca in età lavorativa, favorendo l'eccesso di "prodotto" ormai raro nel *Global North*: i giovani lavoratori. In assenza di un adeguato contenimento della natalità e laddove la mortalità, soprattutto infantile, è calata nel corso del tempo, un ampio segmento di popolazione è composto da bambini e giovani adulti, in una dinamica che si riproduce. Se si manifesta un contenimento della natalità, invece, man mano che i giovani entrano in età lavorativa, il rapporto di dipendenza tenderà a diminuire, fino ad un livello ottimale che rappresenta l'apertura di una condizione in cui, se la popolazione in età lavorativa viene pienamente impiegata in attività produttive, a parità di altre condizioni, il livello del reddito medio pro capite dovrebbe aumentare di conseguenza³⁷.

Nel Corno d'Africa, attualmente Gibuti è l'unico Paese che ha mostrato un calo lineare dell'indice di dipendenza, in grado di tradursi in un'opportunità di crescita socio-economica. Diversamente, l'Etiopia ha avviato il calo fra il 2005 ed il 2010, ma solo intorno al 2030 raggiungerà un rapporto ottimale fra classi di età improduttive e produttive, pertanto si trova ora nella situazione di dover investire nella formazione delle fasce giovani di popolazione. Anche l'Eritrea, dopo aver sperimentato un andamento oscillante dell'indice di dipendenza dopo l'ottenimento dell'indipendenza e in seguito all'ultimo conflitto con l'Etiopia, determinato da riprese di natalità, di mortalità e da flussi migratori in uscita che hanno coinvolto la popolazione adulta, ha avviato un calo costante, che si tradurrà in condizione ottimale a partire dal 2030. La Somalia, invece, risulta penalizzata e non vedrà nel medio termine l'apertura della finestra demografica. I trend regionali sono prevalentemente imputabili al peso dell'indice dipendenza giovani,

www.nytimes.com/video/us/politics/100000007088432/trump-world-health-organization-coronavirus.html.

³⁶ T. Dyson, *Population and Development: The Demographic Transition*, Zed Books, London, 2013; E. Leahy, R. Engelman, C. Gibb Vogel, S. Haddock, T. Preston, *The Shape of Things to Come: Why Age Structure Matters to a Safer, More Equitable World*, Population Action International Washington, 2012; D. Canning, S. Raja, A.S. Yazbeck (eds), *Africa's Demographic Transition. Dividend or Disaster?*, International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, Washington, 2015; A. Angeli, S. Salvini, *Popolazione mondiale e sviluppo sostenibile. Crescita, stagnazione e declino*, Il Mulino, Bologna, 2018.

³⁷ A. Golini, C. Marini, *Aspetti nazionali ed internazionali delle popolazioni considerate da una "finestra demografica"*, Working Paper 2, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, 2006; R. Cincotta, *Opening the Demographic Window: Age Structure in Sub-Saharan Africa*, in *New Security Beat*, October 26, 2017.

che fra gli anni '80 e '90 si assestava intorno all'80% in tutti i Paesi della regione. Successivamente tale indice ha assunto diverse traiettorie, giungendo nel ventunesimo secolo a rappresentare meno del 50% solo a Gibuti, assestandosi intorno al 70% in Eritrea ed Etiopia, mentre in Somalia resta ancora oltre l'80%.

L'agricoltura e il mercato informale, entrambi caratterizzati da bassi produttività e reddito, rappresentano i potenziali ricettori della popolazione in età lavorativa, affiancati da opportunità aperte da canali illegali che consentono di sfuggire alla miseria, quali traffici illeciti oppure l'affiliazione a gruppi jihadisti attivi nella regione, come ben esemplificato dal caso somalo e dalle modalità di reclutamento di Al-Shabaab³⁸. Inoltre, a fronte degli attuali tassi di completamento delle scuole superiori (pari intorno al 30% per i maschi e al 24% per le femmine), è improbabile garantire le competenze per competere con i lavoratori, ad esempio, dell'Asia Meridionale o dell'Africa Settentrionale. Risulta quindi necessario un investimento nell'istruzione secondaria che, oltre ad aumentare le competenze dei futuri lavoratori, rappresenta una politica indiretta per favorire ulteriormente il controllo della crescita demografica. Questo processo, infatti, attiverebbe un circolo virtuoso in cui, al calare della natalità, si potranno aumentare gli investimenti nel capitale umano di studenti e lavoratori, incentivando così lo sviluppo sociale ed economico. Diversamente, si profilerebbe l'avvio di un circolo vizioso, in cui il lento declino o lo stallo della natalità, alla base delle nutrite fasce giovani della popolazione, renderanno sempre più complicato soddisfare la domanda di istruzione e garantire la disponibilità di investimenti sui lavoratori.

Infine, come suggeriscono gli studi di demografia politica, la distribuzione per età della popolazione può influire sulle forme di governo e sull'insorgenza di disordini. Secondo questa lettura, la giovane struttura per età rende i Paesi del Corno d'Africa più vulnerabili a instabilità, poiché oltre il 60% della popolazione si colloca al di sotto dei 30 anni³⁹. Ugualmente, indagando la relazione che intercorre fra la fragilità delle istituzioni democratiche e il segmento giovane di popolazione, emerge che la probabilità che un Paese diventi una democrazia

³⁸ A. Botha, M. Abdile, *Radicalisation and al-Shabaab Recruitment in Somalia*, Institute for Security Studies Paper 266, 2016; A. Speckhard, A. Shajkovi, *The Jihad in Kenya: Understanding Al-Shabaab Recruitment and Terrorist Activity inside Kenya – in Their Own Words*, in *African Security*, Vol. 12 No. 1, 2019.

³⁹ Fra gli anni '70 e gli anni '90, i Paesi che avevano oltre il 60% della popolazione al di sotto dei 30 anni hanno avuto un rischio quattro volte superiore di conflitti civili violenti. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: E. Leahy *et al.*, *The Shape of Things to Come*, cit. Per quanto riguarda la situazione nella regione, si rinvia per il caso eritreo ad Abraham T. Zere, *Fight not Flight: Eritrea's Youth Taking Matters into Their Own Hands*, in *African Arguments*, 29 novembre, 2017, disponibile <https://africanarguments.org/2017/11/29/eritrea-youth-are-taking-matters-into-their-own-hands/>. Invece, per l'escalation di tensioni registrate in Etiopia, una lettura interessante è offerta da Eyob Balcha Gebremariam, L. Herrera, *On Silencing the Next Generation: Legacies of the 1974 Ethiopian Revolution on Youth Political Engagement*, in *Northeast African Studies*, Vol. 16 No. 1, 2016.

stabile supera il 50% solo nel momento in cui l'età mediana⁴⁰ raggiunge almeno i 29,5 anni, mentre la probabilità raggiunge l'80% a fronte di un'età mediana uguale o superiore ai 35 anni⁴¹. Attualmente, ad eccezione di Gibuti, l'età mediana degli altri Paesi è al di sotto dei 20 anni e, stando ai valori previsti, non raggiungerà i 29,5 anni neppure entro il 2050, soprattutto in Somalia, dove difficilmente si arriverà ai 20 anni.

A fronte di queste sintetiche considerazioni, quindi, si evince che il dividendo demografico, inteso come potenziale crescita socio-economica di un Paese derivante dal cambiamento della struttura per età della sua popolazione, rappresenta una sfida per la regione. Infatti, se ben gestito, contribuirà a ridurre i rapporti di dipendenza, favorendo l'inserimento delle giovani donne nel mercato del lavoro al fine di avere una ricaduta anche sulla crescita demografica. In presenza di un calo della natalità e dell'aumento della popolazione in età lavorativa, se vengono avviate adeguate politiche per differenziare e vitalizzare il mercato del lavoro, è possibile incrementare la produttività e, di conseguenza, il reddito nazionale e pro capite⁴². Il contenimento dell'indice di dipendenza giovanile, quindi, consentirebbe maggiori investimenti su ogni singolo bambino, in particolare per l'assistenza sanitaria, la sicurezza alimentare e la scolarizzazione.

Il dividendo demografico risulta strettamente legato al contenimento della crescita naturale della popolazione, che consentirebbe di aprire opportunità per allocare una quota maggiore di risorse in investimenti produttivi, compresa la formazione di capitale umano⁴³, che richiede adeguate azioni politiche ed investimenti a breve termine, con particolare riguardo all'accesso all'istruzione secondaria, alle opportunità lavorative, all'assistenza sanitaria, alla salute riproduttiva, al controllo delle malattie trasmissibili, ad una retribuzione equa e dignitosa. Diversamente, il "rigonfiamento" delle classi giovani, rappresenterà una bomba demografica e una potenziale fonte di instabilità sociale e politica a causa dell'impossibilità di accedere a risorse materiali e immateriali o alle

⁴⁰ L'età mediana ripartisce la popolazione ordinata secondo l'età in due gruppi ugualmente numerosi.

⁴¹ H. Urdal, *A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence*, in *International Studies Quarterly*, Vol. 50 No. 3, 2006, p. 607; T. Dyson, *On Demographic and Democratic Transitions*, in *Population and Development Review*, Vol. 38 No. S1, 2012, p. 83; H. Weber, *Demography and Democracy: The impact of Youth Cohort Size on Democratic Stability in the World*, in *Democratization*, Vol. 20 No. 2, 2013, p. 335; R. Cincotta, *The Age-structural Theory of State Behavior*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2016; B. Wilson, T. Dyson, *Democracy and the Demographic Transition*, in *Democratization*, Vol. 24 No. 4, 2017, p. 594; H. Weber, *Age Structure and Political Violence: a Re-assessment of the "Youth Bulge" Hypothesis*, in *International Interactions*, Vol. 45 No. 1, 2019, p. 80.

⁴² C.H. Teller, A. Hailemariam, T. Gebreselassie, Y. Seifu, *The Uniqueness of the Ethiopian Demographic Transition within Sub-Saharan Africa: Multiple Responses to Population Pressure, and Preconditions for Rural Fertility Decline and Capturing the Demographic Dividend*, in *African Population Studies*, Vol. 25 No. 2, 2011.

⁴³ J.F. May, V. Turbat, *The Demographic Dividend in Sub-Saharan Africa: Two Issues That Need More Attention*, in *Journal of Demographic Economics*, Vol. 83 No.1, 2017, p. 77.

difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, che si traducono in alti livelli di disoccupazione o sottoccupazione. Inoltre, per quanto il settore informale possa assorbire parte della popolazione in età lavorativa, andrebbe comunque affrontata la questione relativa alla qualità ed alle condizioni di lavoro⁴⁴. Ugualmente, come nel caso dell'Eritrea, la mobilitazione della popolazione in età lavorativa in programmi di ricostruzione nazionale non dovrebbe essere coercitiva e dovrebbe garantire un salario dignitoso, in grado di poter mantenere il nucleo familiare senza ricorrere alle rimesse della diaspora. Diversamente, la ricerca di lavoro finisce per incentivare la mobilità, sia interna che internazionale, che nel Corno d'Africa, caratterizzato da forte cultura migratoria, andrebbe ad aggiungersi alle migrazioni forzate legate a crisi ambientali e politiche.

Spesso la prima conseguenza della mobilità è la velocità di crescita delle maggiori città della regione. L'esodo rurale, oltre alla povertà, è riconducibile anche al cambiamento climatico, perché l'impoverimento del suolo, la pressione sulle risorse agrarie, le carestie e la mancanza di opportunità fungono da fattori di espulsione. Tuttavia la maggior parte dei migranti che si riversa nelle città manca di competenze adeguate per inserirsi in modo competitivo nel mercato del lavoro, finendo per ingrossare le bidonville delle metropoli. Pertanto, i centri urbani che mostrano un ritmo di crescita accelerato, si trovano anche a far fronte a seri problemi in termini di occupazione, alloggi, infrastrutture, servizi sanitari ed educativi. Lo spostamento verso la città, inoltre, spesso rappresenta la prima tappa di una *step migration* o l'opportunità di acquisire competenze da vendere in altri mercati. Infatti, da lì, chi ha i mezzi finanziari necessari per proseguire si muove verso altri contesti, ad esempio verso l'Europa⁴⁵, attraverso una *chain migration* promossa dalla diaspora. È proprio questo scenario a essere con sempre maggior frequenza manipolato dalla politica europea e condensato in un messaggio xenofobo.

5. Conclusioni

Le performance demografiche del Corno d'Africa sono l'esito di popolazioni con diverso peso demografico, rappresentano il risultato di diverse concause che hanno agito nel lungo periodo e, pertanto, richiedono specifiche risposte a livello nazionale, regionale e internazionale al fine di modificare i comportamenti demografici e beneficiare della composizione per sesso ed età della popolazione.

Nonostante la carenza di dati attendibili per disegnare adeguate politiche di intervento, le stime a disposizione consentono di ipotizzare diversi scenari in termini di sviluppo, stabilità e sicurezza. Infatti, la regione si caratterizza per la dinamicità e la trasformazione dei rapporti fra classi di età, che porteranno la popolazione in età produttiva a giocare un ruolo fondamentale nella crescita

⁴⁴ P. De Vreyer, F. Roubaud (eds), *Urban Labor Markets in Sub-Saharan Africa*, International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, Washington, 2013.

⁴⁵ S. Smith, *The Scramble for Europe: Young Africa on Its Way to the Old Continent*, Polity, Cambridge, 2018.

economica e sociale dei singoli Paesi. Tuttavia il reale miglioramento degli standard di vita, inteso come accesso ai servizi di base, formazione, salute e alloggi, dipenderà dalla capacità dei governi di non sprecare il bonus demografico che si verrà a creare agendo fin da ora sulla riduzione dei tassi di fecondità e promuovendo modelli di impiego e sviluppo diversi da quelli dominanti. Diversamente, disattendere il nesso che lega la costante crescita della popolazione e la concretizzazione del dividendo demografico rischia di aumentare la mobilità e di innalzare il rischio di tensioni.

Inoltre, nel nesso fra dinamica e struttura della popolazione, si osservano le priorità demografiche dell'Europa e dell'Africa: da un lato la paura dell'invasione, esasperando la rappresentazione della mobilità africana, dall'altro la necessità di contenere i ritmi di crescita della popolazione, tentando di colmare la domanda insoddisfatta di pianificazione familiare, al fine di poter concretizzare il dividendo demografico.

In questo frangente, però, il profilarsi di crisi alimentare e sanitaria rischia di compromettere i progressi, sociali ed economici, indotti dalla transizione demografica e dalla transizione della struttura per età nel Corno d'Africa. Infatti, la più importante invasione di locuste degli ultimi decenni, dovuta alle conseguenze del clima insolitamente caldo e delle forti piogge causate dai cambiamenti climatici, rappresenta una minaccia per il settore agricolo regionale e per la sicurezza alimentare di milioni di persone, che non beneficeranno del prossimo raccolto. La concomitante pandemia di COVID-19, invece, seppur possa risultare non diagnosticata in contesti che mostrano fragili sistemi sanitari, faticherà a trovare risposte preventive e potrebbe colpire le fasce più vulnerabili della popolazione, ovvero quelle maggiormente esposte a malnutrizione o a precedenti epidemie, agendo così sulla produttività dei diversi contesti e trasformando la crisi sanitaria in crisi economica. Entrambi questi fattori, quindi, rischiano di vanificare i possibili benefici derivanti dall'assetto demografico e di aumentarne le incognite.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SEZIONE

SPECIALE

La riforma costituzionale russa del 2020



SEZIONE SPECIALE: LA RIFORMA COSTITUZIONALE RUSSA DEL 2020

G. Lami, *Le parole chiave della Russia contemporanea tra (poca) innovazione e molta tradizione: identità, sovranità e unità*

A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*

M. Ganino, *Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti?*

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

V. Nikitina, *La riforma costituzionale del 2020: particolarità della procedura e votazione panrusa*

G. Codevilla, *La laicità dello Stato nella revisione costituzionale della Federazione di Russia*

A. Vitale, *Equilibri dei poteri, “stabilità interna” e immagine internazionale della Russia*

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**Le parole chiave della Russia
contemporanea tra (poca) innovazione e
molta tradizione: identità, sovranità e unità**

G. Lami

ISSN: 2612-6672

Le parole chiave della Russia contemporanea tra (poca) innovazione e molta tradizione: identità, sovranità e unità

*Giulia Lami**

Capire come sia mutata la Russia nell'ultimo ventennio, quale sia stato il ruolo di Putin, due volte primo ministro, quattro volte Presidente, e ora in cerca di una strada costituzionale per potersi garantire ulteriori mandati presidenziali, non è semplice.

Gli aspetti da considerare, in un'analisi che voglia essere puntuale, sono molti e complessi. Qui vorrei limitarmi a evidenziare sul fronte della politica interna e della politica estera i temi che mi sembrano di maggiore rilevanza per favorire una riflessione sul profilo che, sotto la sua guida, la Russia è venuta assumendo, non escludendo una breve considerazione sulla stretta attualità, ora dominata dalla pandemia che non l'ha risparmiata.

Le parole chiave dell'epoca putiniana sono, a mio avviso, “tradizione” ed “innovazione”, dove, per “tradizione”, riferendosi alla gestione del potere, non si può non pensare alla tradizione comunista, a quella zarista e, se vogliamo, prima ancora mongola e bizantina. Vi è infatti una persistenza nella storia russa, intesa in senso lato, di una concezione di quelli che debbono essere gli attributi del potere che attraversa come un filo rosso tutte le varie epoche e che costituisce una cifra specifica, che in definitiva è ciò che separa, in modo più o meno netto a seconda del periodo, l'esperienza russa da quella europea.

L'unità e l'integrità della Russia, e qui c'è un valore sacrale, sono assicurate dalla saldezza del centro – come ben ha evidenziato Mario Ganino nei suoi studi – sia esso rappresentato dallo zar, dal partito-guida, dal Presidente: il capo dello Stato è in definitiva il custode della terra russa e quindi necessita di forti poteri di indirizzo e coordinamento, sia verso gli altri organi statali, sia nei rapporti centro-periferia, poteri sconosciuti negli altri ordinamenti che si ispirano allo Stato di diritto. Fin dove possiamo risalire nella storia russa, vediamo che in qualsiasi riforma o addirittura rivoluzione questo principio è stato preservato: lo era nella Costituzione del 1993, lo è oggi ancor di più dopo le correzioni apportate da Putin. Vi è anche un altro aspetto da considerare – spesso sottolineato da Dominic Lieven – e cioè che le risorse materiali ed umane della terra russa sono sempre state considerate mobilitabili anche allo stremo per la grandezza dello Stato. Questo è in fondo il modello moscovita che ha fatto di una fortezza sulla Moscovia una grande potenza sul lungo periodo e prescinde dall'esperienza comunista.

* Professore ordinario di Storia dell'Europa orientale, Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

Voglio qui subito citare Putin che nel suo proclama-manifesto del 1999 *La Russia alla svolta del millennio* sentenziava, a tagliar corto su tutto il dibattito anticomunista dell'epoca della *perestrojka*, «sarebbe sbagliato negare le indubbie conquiste di quei tempi, ma ancor più sbagliato non rendersi conto del prezzo oltraggioso che il nostro paese e il nostro popolo hanno dovuto pagare per l'esperimento bolscevico. Sarebbe ancor maggior errore non capire la sua futilità storica. Il comunismo ed il potere sovietico non hanno fatto della Russia un paese prospero, con una società in dinamico sviluppo e con il popolo libero». Era stata, concludeva, «una strada verso un vicolo cieco, lontano dalla corrente delle civilizzazioni». E proponeva un piano di risanamento che mirasse alla rinascita, alla prosperità, alla stabilità politica.

Interessante notare che parlava subito di combinare «i principi universali di democrazia e di economia di mercato» con la realtà russa. Ecco il punto. La Russia ha una sua tradizione, una sua specificità. L'importante è la “stabilità”, che può essere garantita solo da un governo forte. Bisogna credere nella grandezza della Russia, recuperare il senso originario della parola “patriottismo” che è «fonte di coraggio, di fermezza e di forza». Spiegava quindi Putin «non accadrà presto, se mai accadrà, che la Russia diventi una copia di, poniamo, Stati Uniti o Inghilterra, in cui i valori liberali hanno profonde, storiche tradizioni. Il nostro Stato, i suoi istituti e strutture hanno sempre avuto un eccezionale ruolo nella vita del paese e del popolo. Per i Russi uno Stato forte non è un'anomalia da combattere, ma al contrario è fonte di garanzia e ordine, iniziatore e forza guida del cambiamento. La moderna società russa non identifica uno Stato forte ed efficiente con uno Stato totalitario. Siamo giunti ad apprezzare i benefici della democrazia, uno Stato basato sulla legge, e la libertà politica e personale. La gente si aspetta il ristabilimento del ruolo guida [!] e di regolatore dello Stato al necessario grado [?], procedendo dalle tradizioni e dalla situazione attuale».

La situazione nel 2000 era quella ereditata dall'epoca di Eltsin: finita l'Unione Sovietica, perso quello che di fatto era un impero, interno ed esterno, si viveva una transizione che sembrava portare a nuove forme di disgregazione politica e di ingiustizia sul piano economico e sociale, in una cornice di incerta democrazia.

Nel 1999 Putin era divenuto Presidente *ad interim*, nel 2000 era stato eletto al primo turno. Subito i suoi *slogan* furono «dittatura della legge» e «verticale esecutiva», intendendo il vincolo che dal basso verso l'alto lega tutti gli organi al potere esecutivo federale. La verticale esecutiva avrebbe assicurato la saldezza dello Stato e la sua possibilità di svolgere l'auspicato ruolo guida. E la democrazia, pur auspicata? Questa restava e resta un obiettivo di più lungo periodo, non immediato: anzitutto è necessario lo Stato forte, che realizzi, grazie alla legge, i diritti e la democrazia. Riecheggia molto l'assioma del periodo socialista: la realizzazione di uno forte Stato socialista avrebbe permesso di attuare i diritti e la democrazia socialista.

Senza cambiare la Costituzione del 1993, in cui già Eltsin aveva riaffermato i poteri del Presidente, Putin procedette ad una ricentralizzazione amministrativo-territoriale, politica, economica. Nell'ambito della Federazione Russa, certo, che

ormai non coincideva più con l'URSS, ma che restava uno Stato di impianto federale, con un'ottantina di soggetti che avevano acquisito autonomia e capacità di contrastare il centro a causa della politica di compromesso attuata da Eltsin per mantenere il potere: in pratica, le regioni avevano acquisito ampie autonomie grazie a trattati bilaterali con il centro che non rientravano nella cornice istituzionale, ma la complicavano.

Con un editto presidenziale, Putin procedette all'istituzione di distretti federali che coincidevano con quelli militari, controllati da plenipotenziari nominati dal Presidente, provenienti in gran parte da organi della difesa e della sicurezza. Con il secondo mandato presidenziale del 2004, il controllo del centro sulla periferia si accentuò ancora di più. In pratica, si instaurò un sistema di controllo delle regioni che faceva capo direttamente al Presidente, nel senso di rafforzare la verticale di potere e di garantire uno spazio legale e normativo unico. Di qui veniva in essere anche la nomina presidenziale dei governatori, confermata poi dalle assemblee legislative regionali.

Venne senz'altro semplificato il sistema partitico, a favore dei grandi partiti di rilievo federale, attraverso il divieto di formare partiti religiosi, etnici o regionali e l'abolizione di metà dei deputati nei collegi uninominali, lasciando la formula proporzionale per l'elezione dei partiti della Duma, con uno sbarramento al 7% (in seguito riportato al 5%).

Il riaccentramento economico implicò il ridimensionamento degli oligarchi, realtà propria dell'epoca eltsiniana, che ne aveva favorito l'emergere grazie alla politica delle privatizzazioni.

La Russia visse, insomma, ciò che fu percepito come un ritorno all'ordine, rispetto al periodo precedente, stigmatizzato come un periodo di semianarchia, di disgregazione, di crisi economica e di crollo dei valori tradizionali, oscurando il fatto che, comunque, era stato contrassegnato da conquiste democratiche.

Se consideriamo che i centri reali di potere che si fronteggiavano all'epoca di Eltsin erano sostanzialmente l'esecutivo, gli oligarchi, le *élites* regionali, potremmo dire che è l'esecutivo ad avere vinto il confronto.

La transizione alla democrazia – sempre in corso – presenta quindi uno scenario in cui si mescolano elementi di progresso e conservazione, di democrazia e autoritarismo, di liberalizzazione, privatizzazione e burocratizzazione. Se all'inizio Putin parlava di democrazia guidata, più tardi incominciò a parlare di democrazia sovrana: sovranità del paese come condizione per l'ulteriore sviluppo della democrazia. In fondo ci si ricollega sempre all'antica visione che pone al centro l'unità e l'integrità della Russia: non a caso *Russia unitaria* fu il nome del cosiddetto “partito del Presidente” presto dominante sulla scena politico-elettorale.

Innegabilmente, il consenso ha accompagnato Putin in tutti questi anni: la crescita economica, il saldo del debito accumulato negli anni della transizione, la stabilità, una maggiore visibilità internazionale ricompensano i russi dal non avere ancora raggiunto l'auspicata democrazia, posto che l'avvento di quest'ultima non

sia definitivamente compromesso dall'impostazione data nel ventennio putiniano ai rapporti Stato-economia e centro-periferia.

La disarticolazione delle oligarchie non ha favorito il pluralismo e la liberalizzazione, perché le quote proprietarie recuperate sono state assegnate a cartelli industriali e finanziari vicini al governo. Quote di democrazia sono andate perdute anche nella riforma dei rapporti fra centro e periferia, con l'abolizione dell'elezione diretta dei governatori regionali a favore della designazione presidenziale (salvo prevedere successivamente un recupero, a condizioni molto restrittive, dell'elezione diretta per i soggetti che volessero farlo).

In definitiva, sembra che il disegno di Putin abbia portato a un riallineamento e ridefinizione dell'*élite*. La Russia resta uno Stato di pochi, molto geloso delle sue prerogative, che però vengono dettate dal volere di una personalità forte, quale quella rappresentata da Putin. È questo un modello del passato, che sembra adattarsi alla mentalità russa, perché a questo paese non è mai stato offerto un sufficiente periodo per elaborare schemi nuovi. Un pendolo che oscilla fra riforme e restaurazione per il terrore dell'anarchia che potrebbe instaurarsi nel periodo di mezzo. Forse la Russia meriterebbe un periodo di mezzo, ma, non avendolo mai avuto, si trova culturalmente inadeguata al vero cambiamento.

Del resto, è ormai avvenuto un profondo mutamento nell'orientamento russo una volta superato il periodo di debolezza post-Guerra fredda. Come ha ben illustrato in altre sedi Aldo Ferrari, è stata elaborata una versione aggiornata di quella che Vittorio Strada caratterizzava come «ideologia russa» e cioè l'idea che la Russia abbia una sua specificità che ne fonda l'alterità rispetto all'Europa, all'Occidente in senso lato. Sviluppando questo concetto si arriva ad una visione della storia universale come pluralità di civiltà autonome, non riconducibili ad un unico modello, men che meno occidentale, supportando quindi ideologicamente scelte alternative in politica interna, ma anche estera.

In politica estera, dalla fine del XX secolo la Russia ha voluto esprimere questa concezione plurale della storia in una visione multipolare delle relazioni internazionali, che le permetteva di autonomizzarsi rispetto ad un Occidente percepito come aggressivo sul fronte dell'allargamento a Est della NATO e dell'Unione Europea, aprendo la strada a nuovi rapporti con partner orientali attraverso, per esempio, la *Shangai Cooperation Organisation* che dalle iniziali Russia, Cina, Kazakhstan, Tagikistan e Uzbekistan, oggi comprende anche Pakistan e India. Il comune orientamento ideologico porta a privilegiare la stabilità interna dei paesi in questione, basata sul riconoscimento dei rispettivi valori nazionali, piuttosto che su quelli universali, propri del liberalismo di tipo occidentale. D'altro canto, la presidenza Trump costituisce a sua volta una rottura con l'ordine precedente, privilegiando un nuovo sovranismo statunitense, che porta gli USA a rivendicare un ruolo indipendente rispetto alle vecchie alleanze.

Tutto insomma – e di questo danno conferma i rapporti ISPI degli ultimi anni – converge verso una politica globale dominata dalle grandi potenze, guidate dal proprio interesse nazionale e dai reciproci rapporti di forza. La Russia, combinando opportunismo e realismo, ha realizzato obiettivi spendibili anche e

soprattutto in politica interna, come si è visto nel caso del conflitto con l'Ucraina, ma anche durante la crisi siriana, che le ha dato modo di acquisire prestigio rientrando nel grande gioco mediorientale, mettendo nuove frecce al suo arco.

Come contraltare di questo dinamismo della Russia, ora al centro di una nuova rete di rapporti, si può indicare la sua fragilità dal punto di vista economico e demografico, che risalta proprio rispetto agli Stati Uniti, ma anche alla Cina: non si tratta di evocare come nell'Ottocento l'immagine del «colosso dai piedi d'argilla», ma la cautela s'impone, se si considera che al di là di questa ritrovata politica di potenza d'ottocentesco stampo che privilegia però interlocutori extraeuropei, la società e la cultura russe restano europee e non del tutto appagate da questa svolta autoritaria, soprattutto nel momento in cui si dovesse realizzare – come osservano gli analisti più avvertiti – che l'economia è stagnante, sbilanciata a favore di una *élite* militar-tecno-burocratica, che non è in grado di confrontarsi con i bisogni e le aspirazioni del paese reale.

Posto che come scherzava, ma saggiamente, Niels Bohr, premio Nobel danese per la Fisica, fare previsioni è difficile soprattutto sul futuro, si possono fare alcune considerazioni.

Innanzitutto, va da sé, la situazione da qui alla fine del mandato di Putin è dinamica e aperta a cambiamenti, soprattutto sul fronte della politica estera di cui abbiamo detto, vista la vastità dell'area di intervento che la Russia vuole coprire. Resta acquisito che dal 1999, volendo fare un bilancio, Putin è riuscito a preservare l'unità della Russia e a riguadagnarle uno *status* di grande potenza – come ha illustrato Dmitri Trenin in più di un intervento – attiva dal punto di vista geopolitico e militare, nell'arena globale. È però vero che la Russia, pur ritagliandosi spazi, a volte di nicchia, in varie realtà non è in grado di competere con gli Stati Uniti, di cambiare la bilancia dei rapporti internazionali, di diventare davvero una potenza a livello globale e di questo dovrebbe tenere conto in una strategia a lungo termine.

I punti dolenti, a mio avviso, restano i rapporti con l'Unione Europea, gli Stati Uniti e l'Ucraina. Con l'Unione Europea non sarà un grande problema mantenere una serie di rapporti economici, ma anche scientifici e culturali, nonostante il peso attuale delle sanzioni. Con gli Stati Uniti è d'obbligo che la Russia eviti un confronto, per cui non è attrezzata. La questione ucraina ha complicato i rapporti della Russia con l'Unione Europea e gli Stati Uniti e la soluzione del contrasto è ancora in dubbio.

In politica interna, Putin ha messo in piedi un regime politico che privilegiando, come si è detto, gli interessi di una ristretta *élite*, finisce per urtare una società civile, che incomincia a dare segni di insofferenza. Quanto, davanti alla crisi determinata dal Covid-19, sarà messa in discussione la *leadership* finora vincente? Soprattutto se si tiene conto che l'economia russa è ormai in crisi, particolarmente dopo la contesa con l'OPEC per il controllo sull'estrazione del petrolio, che ha determinato il crollo del prezzo del greggio e un'importante svalutazione del rublo, come ha recentemente messo in luce Anna Zafesova.

Dal punto di vista politico, va ricordato che il 10 marzo del 2020 è stata

approvata dalla Duma una importante riforma costituzionale per permettere a Putin, nonostante i mandati precedenti, di ricandidarsi, eventualmente, nel 2024 e nel 2030, che avrebbe dovuto venir confermata con una “votazione nazionale”, indetta il 22 aprile e poi rinviata per l'emergenza Covid.

Al netto delle polemiche sulle esitazioni ad attuare il necessario *lockdown* proprio per permettere l'importante ratifica popolare della riforma, va detto che anche in Russia i dati allarmanti sul progredire della pandemia – non più imputabile solo ai contatti con l'estero – hanno portato al ricorso a misure d'emergenza abbastanza stringenti, perché una efficiente gestione della crisi è la chiave di volta per la tenuta del sistema economico, sociale e politico. Le difficoltà sono molte, dalla debolezza nel settore sanitario pubblico, all'assenza di una buona rete di protezione sociale per gran parte della popolazione, alla diffidenza nei confronti dello Stato e delle autorità da parte di coloro che ancora ricordano la mancanza di *glasnost* sperimentata in occasioni diverse, da Černobyl' al teatro Dubrovka, per citare solo gli esempi più noti ed eclatanti. L'aumento del controllo, delle misure di repressione e di censura alimentano il timore che in realtà si voglia imbavagliare la voce, per quanto flebile, dell'opinione pubblica, che reclama attenzione, chiede rassicurazioni, teme occultamenti e falsificazioni: insomma anche l'autoritarismo russo, alla vigilia di una consacrazione quasi in senso “monarchico”, potrebbe non superare lo stress test determinato dal democraticissimo Covid-19.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



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

A. Di Gregorio

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>

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

Angela Di Gregorio *

Abstract

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

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

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

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

1. *Il contesto e la procedura*

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

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

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

speaker della *Duma* di Stato Volodin in un'intervista rilasciata alla *Parlamentskaja Gazeta* il 17 luglio 2019¹. Questo secondo scenario si era già verificato a Costituzione invariata nel periodo 2004-2008 (cosiddetta “tandemocrazia” tra Putin e Medvedev)².

1.1 Lo “strappo” costituzionale e il procedimento ad hoc

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

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

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

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

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

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

In secondo luogo, si nota la celerità del percorso. L'annuncio della riforma è contenuto nel messaggio annuale del Presidente alle camere del 15 gennaio 2020⁵. Nello stesso giorno il Presidente con propria ordinanza ha nominato un gruppo di

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

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

⁵ www.kremlin.ru/events/president/news/62582.

75 esperti⁶ che in poche riunioni ha prodotto un progetto presentato alla *Duma* il 20 gennaio ed approvato in prima lettura dopo soli tre giorni (all'unanimità)⁷. La seconda lettura, inizialmente annunciata per l'11 febbraio, è stata poi spostata al 10 marzo per consentire di processare i numerosi emendamenti presentati. Prima della seconda lettura, il 4 marzo, il Presidente ha presentato alla *Duma* un compatto pacchetto di "emendamenti alla legge di emendamento". Tuttavia, il testo presentato al voto in seconda lettura è risultato ancora più corposo dal momento che sono stati aggiunti su iniziativa parlamentare ulteriori punti (in particolare, sulla disciplina della formazione del Governo e dei rapporti Governo-*Duma*-Presidente e su una serie di elementi identitari e culturali). Sempre in occasione della seconda lettura è stato inserito l'emendamento sull'azzeramento dei mandati del Presidente in carica al momento dell'entrata in vigore della riforma⁸. La terza lettura si è svolta l'11 marzo (sia nella seconda che nella terza lettura i comunisti si sono astenuti) e l'approvazione da parte del Consiglio della Federazione è avvenuta lo stesso giorno. Tra il 12 e il 13 marzo tutte e 85 le assemblee legislative dei soggetti federati hanno approvato la Legge di Emendamento (i risultati sono stati proclamati con decreto della camera alta del 14 marzo). Tale procedura ha riguardato tuttavia una sola parte della Legge di Emendamento.

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

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

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

⁸ Per approfondimenti si rinvia a I. Galimova, *La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritti, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, Vol. 2 No. 1, 2020.

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

estremamente complesso (e non senza opacità) col coinvolgimento di una serie di attori il cui intervento non è proceduralizzato. Ci riferiamo non tanto al parere della “camera sociale”, organo rappresentativo di vari soggetti “sociali”¹⁰, quanto alla nomina del gruppo dei 75 esperti, ai rapporti tra tale gruppo e il comitato della *Duma* per la legislazione (nel gruppo sono stati inclusi a fini di coordinamento i due presidenti dei comitati per la legislazione delle due camere, diversi parlamentari nonché i capigruppo dei quattro partiti della *Duma*), ai rapporti con una serie di altri attori non statali (cittadini, associazioni di categoria, istituzioni regionali o locali) i cui *input* sono stati evocati negli incontri e nei resoconti ufficiali senza spiegare in che modo siano stati sentiti o consultati. Alla fine, è stato lo stesso Presidente a porre fine al balletto degli emendamenti selezionando quelli che ha ritenuto accettabili e proponendo un testo rivisto per la seconda lettura¹¹.

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

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

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

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

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

modifica al codice penale che punisce chi ostacola lo svolgimento della consultazione con pene che possono arrivare alla reclusione fino a cinque anni). Il ricorso alla consultazione popolare è stato giustificato da Putin nel messaggio alle camere del 15 gennaio col fatto che, pur non toccando la riforma aspetti di principio, avrebbe riguardato il funzionamento dei tre poteri dello Stato. Nei giorni successivi al messaggio Putin ha ulteriormente sottolineato l'importanza di tale consultazione affermando che da un lato la procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 136 sarebbe troppo semplice¹³ e dall'altro che egli non avrebbe assolutamente promulgato una legge di emendamento non valutata positivamente dal responso popolare (affermazione sulla quale si possono avanzare peraltro dubbi di costituzionalità).

La Legge di Emendamento ha seguito dunque un *iter* che solo parzialmente rispetta quanto previsto dalla Costituzione, dalla legislazione attuativa e dalla giurisprudenza (legge federale del 4 marzo 1998¹⁴, sentenze della Corte costituzionale del 31 ottobre e del 28 novembre 1995¹⁵), nonché dai regolamenti parlamentari.

L'intero procedimento è stato monopolizzato da Putin in tutte le sue fasi¹⁶. Non c'è dunque stata una distinzione chiara tra i diversi organi costituzionali in un procedimento che sembra altamente "adesivo" alla volontà del proponente. Lo strappo alla legalità costituzionale emerge chiaramente dalla decisione della Corte costituzionale, emessa dopo un solo fine settimana di lavoro su di un testo lungo e complesso.

¹³ Vedi l'incontro col gruppo di lavoro del 13 febbraio 2020 sul sito del Cremlino, www.kremlin.ru/events/president/news/62776.

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

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

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

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

Il progetto inizialmente presentato alla *Duma*, intitolato «Al perfezionamento della regolamentazione di *determinate* [ossia puntuali, specifiche] questioni di organizzazione del potere pubblico», non costituisce un disegno organico e coerente di riforma. Ciò è dovuto al fatto che si è approfittato della riforma per inserire nel testo della Costituzione alcune innovazioni che erano già state introdotte negli anni precedenti in via legislativa, sub-legislativa, nella giurisprudenza costituzionale ed anche nella prassi costituzionale (si pensi ad esempio alla revoca del *premier*), con l'obiettivo di rafforzarne la disciplina o per motivi simbolici. Inoltre, non si trattava di un testo così ampio: infatti, benché formalmente risultassero modificati 22 articoli della Costituzione, molte disposizioni si ripetevano in diversi articoli¹⁷. Accogliendo anche proposte emerse in sede parlamentare, la configurazione iniziale del progetto ha subito una trasformazione di un certo rilievo nel passaggio dalla prima alla seconda lettura, con l'inserimento di elementi fortemente identitari e “sovranisti” e di un'ulteriore accentuazione dei profili sociali, per sollecitare il consenso popolare mettendo in ombra le ben più gravi trasformazioni degli assetti istituzionali. Va tuttavia precisato che si tratta esclusivamente di integrazioni e non di modifiche delle proposte presidenziali. La logica del sistema, che emerge dall'intero processo di riforma costituzionale, non ha consentito, e non consente in un sistema come quello russo, la discussione e contestazione delle proposte presidenziali in seno agli organi costituzionali. Questi sia a livello centrale che nei livelli decentrati rappresentano una catena di trasmissione dei comandi del centro politico presidenziale.

2.1 Il contenuto del primo progetto

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

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

Per quanto riguarda le politiche sociali¹⁸, si tratta di modifiche che aggiungono all'art. 75 Cost. (riguardante tuttavia cose diverse, ossia moneta, Banca centrale e imposte) due nuovi commi al fine di introdurre la garanzia costituzionale che il salario minimo non scenda al disotto del minimo vitale (cosa già prevista dalla legge), e l'indicizzazione dei sussidi sociali e delle pensioni, entrambe le cose in maniera generalizzata sull'intero territorio federale.

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

Il secondo aspetto "sovranista" del progetto riguarda la costituzionalizzazione della competenza della Corte costituzionale a decidere della costituzionalità/esequibilità di decisioni di organi interstatali che interpretino disposizioni di un trattato internazionale ratificato dalla Russia, aggiungendo tale previsione all'art. 79 dedicato all'appartenenza della Russia ad organizzazioni sovranazionali («Le decisioni degli organi interstatali adottate sulla base di disposizioni di trattati internazionali della FdR in un'interpretazione contrastante con la Costituzione della FdR non devono essere eseguiti nella FdR»). La competenza della Corte costituzionale nella verifica della costituzionalità delle decisioni di organi internazionali che interpretano trattati ratificati dalla Russia era stata introdotta con le modifiche della legge costituzionale sulla Corte costituzionale del 4 giugno 2014 e del 14 dicembre 2015²¹.

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

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

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

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

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

Innanzitutto, la riforma sostituisce il "consenso" (*soglasie*) della *Duma* alla nomina del presidente del Governo con l'"approvazione" (*utvrzdenie*) (art. 103, c. 1 lett. a): «approvazione su proposta del Presidente della FdR della candidatura di presidente del Governo della FdR»²²). A questo si aggiunge il fatto che la *Duma* deve espressamente approvare anche i ministri proposti dal presidente del Governo²³ e solo dopo tale approvazione il Presidente "è obbligato" a nominarli²⁴. Se per il primo aspetto non sembra esservi una sostanziale modifica dell'attuale modalità di approvazione della candidatura del presidente del Governo (anche se il verbo "approva", ossia *utvrzdaet*, è più forte in lingua russa rispetto al "consenso" o *soglasie*, rimane lo stesso identico *iter*: se per tre volte la *Duma* non approva, il Presidente nomina il suo candidato e scioglie la *Duma*, come prevede l'art. 111, c. 4 non modificato), più incisivo sembra l'intervento della *Duma* nell'approvazione delle candidature dei vicepresidenti del Governo e dei ministri, anche se non si precisano le conseguenze in caso di mancata approvazione di tali candidature. Tuttavia la candidatura del *premier* è decisa autonomamente dal capo dello Stato (non si parla di consultazioni coi partiti rappresentati alla *Duma*, anche se nel messaggio Putin aveva detto di volerli valorizzare) e di conseguenza, si immagina, anche le candidature alle cariche ministeriali risulteranno gradite al Presidente. Inoltre si introduce una sorta di doppio Governo, dal momento che la procedura di nomina dei ministri fin qui descritta non vale per una serie di ministri e di altri componenti dell'esecutivo, il cosiddetto blocco "della forza", che sono

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

²³ Art. 103, c. 1, lett. a¹ «approvazione su proposta del presidente del Governo della FdR delle candidature dei vicepresidenti del Governo della FdR e dei ministri federali», ad eccezione dei ministri federali la cui nomina spetta direttamente al capo dello Stato.

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

nominati direttamente dal Presidente “in consultazione” con il Consiglio della Federazione²⁵. Tale procedura era già prevista dalla legge costituzionale sul Governo del dicembre 1997 che però non faceva riferimento anche ai ministri²⁶. La riforma inoltre attribuisce alla competenza del Presidente di determinare, all’interno della struttura degli organi federali del potere esecutivo che questi approva su proposta del presidente del Governo, gli organi «la direzione del funzionamento dei quali» è esercitata dal Presidente della FdR e gli organi la direzione del funzionamento dei quali è esercitata dal Governo (nuova lettera b¹ dell’art. 83 cost.). In tal modo si potrebbe andare anche oltre gli apparati della forza. Qui si innesta già un’anomalia però la cui *ratio* non è chiara: «se il presidente del Governo della FdR viene destituito dal Presidente della FdR, il neo nominato presidente del Governo non sottopone al Presidente della FdR proposte sulla struttura degli organi federali del potere esecutivo»: anche se la proposta della struttura degli organi e la proposta delle candidature dei relativi funzionari erano due cose diverse anche nella disciplina precedente, sembra evidenziarsi un indebolimento del presidente del Governo²⁷.

Piuttosto difficile da ricostruire, e lo si può fare solo da una lettura incrociata dei diversi punti dell’articolato che disciplinano le competenze di Presidente, *Duma* e Consiglio della Federazione, è la procedura per la destituzione dei membri dell’esecutivo, la cui disciplina non appare del tutto scorrevole. Innanzitutto si dice espressamente che il Presidente destituisce il primo ministro (senza motivazioni o circostanze particolari e dunque al di fuori del voto di sfiducia della *Duma*: art. 111, c. 2 riformato), seguendo quanto già nella prassi si è verificato finora. Analogamente, dal combinato disposto degli artt. 83 a, c¹, e, e¹,

²⁵ Art. 83, lett. e¹ «nomina dopo consultazioni col Consiglio della Federazione e destituisce i dirigenti degli organi federali del potere esecutivo – compresi i ministri federali – che si occupano delle questioni della difesa, della sicurezza dello Stato, degli interni, giustizia, esteri, del superamento delle situazioni di emergenza e dell’eliminazione delle conseguenze delle catastrofi, della sicurezza sociale».

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

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

102, c. 1 lett. l e 103, c. 1 lett. a e a¹ del progetto si evince che la *Duma* approva la nomina *ma non la destituzione* del presidente del Governo e degli altri ministri e che il Consiglio della Federazione viene consultato per la nomina *ma non per la destituzione* dei ministri ed altri funzionari “della forza”. Il Presidente può dunque destituire liberamente qualunque membro dell’esecutivo. In buona sostanza, il Presidente mantiene la responsabilità dell’intero esecutivo (sia del Governo che fa capo al presidente del Governo sia dei componenti dell’esecutivo, inclusi i ministri, la cui attività egli dirige direttamente) e dunque appare francamente illusoria l’idea di una maggiore condivisione della responsabilità di formazione e funzionamento del Governo con le camere del parlamento federale.

Non sembra dunque che ci sia un significativo spostamento del potere di costituzione dell’esecutivo dal capo dello Stato alla *Duma*. Inoltre, il Presidente acquisisce nuove competenze. Ad esempio, quella di impugnare le leggi, sia ordinarie che costituzionali, nonché le leggi dei soggetti federati, dinanzi alla Corte costituzionale in via preventiva (artt. 107, c. 3 e 108, c. 2, 125, c. 5¹ a e b). Ma il Presidente non ha il potere di veto sulle leggi costituzionali e dunque la possibilità di impugnarle dinanzi ad una Corte costituzionale compiacente di fatto lo introdurrebbe²⁸. Inoltre, il Presidente acquisisce il potere di nominare i procuratori dei soggetti federati “dopo consultazione” col Consiglio della Federazione (art. 129, c. 3: il Presidente può anche destituirli, stavolta senza consultazione col CdF) e di proporre alla camera alta la destituzione dei giudici delle corti apicali in una serie di casi (vedi *infra*).

Tra gli aspetti più oscuri della riforma, sui quali le speculazioni dei media si sono moltiplicate al fine di individuare il futuro ruolo dell’attuale Presidente, vi è la costituzionalizzazione del Consiglio di Stato. Tale organo, creato nel 2000 con editto presidenziale quale organo consultivo del Presidente con lo scopo di compensare i governatori regionali per la perdita del seggio automatico nella camera alta, viene inserito negli organi che il Presidente “forma” con una serie di finalità che vanno oltre quelle attualmente assegnate, per includere anche la determinazione dell’indirizzo politico²⁹. La riforma tuttavia rinvia alla legge per l’esatta configurazione dell’organo, anche se ci si aspetta che rimanga un organo ausiliario nello svolgimento delle funzioni presidenziali. Si potrebbero tuttavia creare sovrapposizioni con l’Amministrazione presidenziale.

La riforma interviene in maniera sensibile su nomina e revoca di giudici e procuratori. A tale proposito, se alcune disposizioni portano al livello costituzionale quanto già previsto da leggi costituzionali³⁰, altre introducono

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

²⁹ Art. 83, lett. g¹ «forma il Consiglio di Stato al fine di assicurare il funzionamento concordato e l’interazione degli organi del potere statale, la determinazione delle direttrici principali della politica interna ed estera della FdR e le direttrici prioritarie dello sviluppo socio-economico dello Stato».

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

ulteriori limitazioni all'autonomia di tali organi. Ci riferiamo ad esempio alla nomina dei procuratori ed alla destituzione dei giudici (compresi i presidenti) delle due corti apicali. In quest'ultimo caso il Consiglio della Federazione aveva già il potere in una serie di casi di destituire i giudici delle corti apicali ma poteva farlo su proposta delle stesse corti e non del capo dello Stato³¹. Altri interventi sul potere giudiziario riguardano l'attribuzione di competenze di controllo preventivo alla Corte costituzionale (leggi ordinarie, leggi costituzionali, leggi dei soggetti, su proposta del capo dello Stato) anche se si riduce il numero dei giudici costituzionali da 19 a 11.

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

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

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

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

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

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

Costituzione. Per tutti i gruppi di proposte, la procedura seguita è stata la medesima, ossia le questioni sono state prima discusse all'interno di un sottogruppo specializzato per argomento nell'ambito del gruppo di lavoro presidenziale e successivamente presentate da membri del parlamento (o dai presidenti dei due Comitati parlamentari competenti per le riforme) al Comitato della *Duma* su citato così creandosi quella sinergia indispensabile tra i due organi, data anche dalla composizione del gruppo di lavoro, in cui erano presenti diversi parlamentari. Il Comitato ha poi proceduto a preparare una doppia lista di modifiche, quelle proposte per l'accettazione e quelle proposte per il rigetto. Entrambe le liste sono state votate il 10 marzo³³. Di seguito riportiamo le proposte accolte nel testo finale.

La prima *tranche*, presentata il 4 febbraio³⁴, ha riguardato il capitolo 7 della Costituzione (potere giudiziario). Si è proposto di inserire nel testo costituzionale alcune disposizioni sul sistema giudiziario (già previste a livello legislativo) ed inoltre di precisare una serie di disposizioni costituzionali. In sintesi, i punti principali hanno previsto: l'inserimento al c. 3 dell'art. 118 Cost. della lista puntuale dei tribunali che compongono il sistema giudiziario³⁵; la precisazione all'art. 125 (competenze della Corte costituzionale), che tale Corte verifica in via astratta la costituzionalità anche delle leggi costituzionali federali (cosa già ammessa nella prassi). Riguardo alla selezione dei procuratori, si è proposto di estendere le nuove modalità di nomina dei procuratori regionali (da parte del Presidente in consultazione con la camera alta invece che nomina da parte di quest'ultima su proposta del Presidente: art. 129) a quelli di pari livello delle procure militari, ambientali, di altre procure speciali ed anche al Procuratore generale ed ai suoi sostituti.

L'11 febbraio sono pervenute le proposte di modifica al capitolo 5 della Costituzione (Assemblea federale) avanzate «al fine di perfezionare il sistema politico dei pesi e contrappesi [...], di correggere ed integrare le norme costituzionali sulle modalità di formazione del Consiglio della Federazione, sulle competenze delle camere ed anche di elevare al livello costituzionale importanti disposizioni attualmente contenute in leggi»³⁶. Riguardo a queste ultime, si trattava di prevedere a livello costituzionale la disposizione secondo cui le due camere hanno il diritto di esercitare il controllo parlamentare³⁷, incluso l'invio di

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

³⁴ <http://duma.gov.ru/news/47693/>.

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

³⁶ <http://duma.gov.ru/news/47761/>.

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

richieste agli organi statali e dell'autogoverno locale in questioni di loro competenza (art. 103¹). All'art. 102 si è proposto di inserire una disposizione secondo cui rientra nella competenza del Consiglio della Federazione l'ascolto dei rapporti annuali del Procuratore generale sulla situazione della legalità e dell'ordinamento giuridico nella FdR ed all'art. 103 la disposizione secondo cui la *Duma* ascolta i rapporti annuali della Banca centrale. Si è proposto di spostare alcune competenze di nomina della *Duma* al Consiglio della Federazione «considerando che la *Duma* viene investita di competenze ulteriori di approvazione del presidente e dei membri del Governo»: in particolare si tratta della nomina e della destituzione del presidente della Camera contabile, mentre la nomina e la revoca del vicepresidente di tale Camera passerebbe alla *Duma*, in entrambi i casi su proposta del Presidente.

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

Le modifiche ai capitoli 4 e 6, dedicati rispettivamente al Presidente e al Governo, sono state presentate il 18 febbraio allo scopo di «integrare le disposizioni costituzionali sui poteri del Presidente, sulle competenze e modalità di formazione del Governo, sugli obblighi dei membri del Governo di rendere note le proprie sostanze, sul ruolo del Consiglio di sicurezza e dell'Amministrazione presidenziale, di elevare al livello costituzionale una serie di disposizioni importanti attualmente presenti in altre fonti»³⁸. In particolare, si è proposto di aggiungere all'art. 80 che il Presidente «assicura la pace ed il consenso sociale nel paese». Diverse innovazioni riguardano l'art. 83 (competenze del Presidente): si è chiesto di aggiungere la precisazione che il Presidente «esercita la direzione generale del Governo»; di specificare le finalità del Consiglio di sicurezza presieduto dal Presidente³⁹; di precisare che «il fine della costituzione dell'Amministrazione del Presidente è assicurare l'esercizio da parte del capo dello Stato delle sue competenze». Si è avanzata la proposta di prevedere che il Presidente della FdR che ha cessato le sue funzioni gode dell'immunità della quale può essere privato con le stesse modalità previste dall'art. 93 cost. per la

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

³⁸ <http://duma.gov.ru/news/47823/>.

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

destituzione del Presidente in carica (nuovo art. 92¹)⁴⁰. Alcune precisazioni hanno riguardato le procedure di nomina o di proposta alla nomina di una serie di cariche.

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

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

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

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

⁴² <http://duma.gov.ru/news/47873/>.

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

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

Ricordiamo sinteticamente anche le proposte di integrazione o modifica (parzialmente inserite nel testo finale) avanzate dalla camera sociale (o pubblica) (*Obščestvennaja palata*), un organo che rappresenta cittadini e società civile che può produrre “perizie” (*expertizy*) su tutti i progetti di legge. Nella perizia del 25 febbraio⁴⁴ si sono avanzate una serie di proposte: di precisare che l'indicizzazione periodica delle pensioni e degli altri pagamenti sociali avviene almeno una volta l'anno e in misura non inferiore al livello di inflazione prevista; di inserire una disposizione sulla tutela della famiglia e dei valori familiari tradizionali come una delle basi dell'identità civilizzatrice della Russia; di precisare che bisogna assicurare un'assistenza medica di qualità alla popolazione; di estendere le norme sul divieto di cittadinanza e residenza all'estero ai vertici degli organi dei soggetti e dell'autogoverno locale; di inserire nel testo costituzionale il ruolo della camera sociale come attore istituzionalizzato della società civile⁴⁵.

4. Gli emendamenti presentati da Putin il 4 marzo

Il Presidente Putin ha presentato alla *Duma* il 4 marzo una serie di emendamenti in vista dell'approvazione del progetto di riforma in seconda lettura. Si tratta di un testo diviso in tre punti in cui si modifica leggermente il titolo del progetto⁴⁶, si aggiungono ulteriori modifiche ad altri articoli della Costituzione o si modificano parzialmente gli articoli che già precedentemente si era proposto di emendare (punto 2) e si inserisce un articolo finale sulla procedura per l'approvazione e l'entrata in vigore della Legge di Emendamento (punto 3). Il

⁴³ <http://duma.gov.ru/news/47875/>.

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

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

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

testo sottoposto alla seconda, e più importante lettura (come ha detto lo stesso Putin nell'incontro del 6 marzo con i vertici dei gruppi parlamentari⁴⁷), risulta così appesantito di una serie di nuove disposizioni, senza peraltro chiarire i punti più controversi.

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

Per quanto riguarda gli elementi “sovranisti”, vanno considerate in primo luogo le disposizioni relative al territorio ed alla sua protezione. Infatti all'art. 67 si aggiunge un c. 2¹ che vieta l'alienazione di parti del territorio nonché l'incitazione a tale alienazione⁴⁸. Si tratta di una evidente “blindatura” dell'annessione della Crimea⁴⁹. Un aspetto culturale importante, indispensabile per contrastare la recente narrativa occidentale sulle responsabilità del deflagrare della seconda guerra mondiale⁵⁰, è il divieto di ridimensionare lo sforzo dei difensori della patria⁵¹. Si riconosce poi espressamente che la Russia è l'erede dell'URSS anche negli attivi, oltre che nelle obbligazioni, e nelle varie organizzazioni e trattati internazionali⁵². La difesa dei connazionali all'estero è espressamente inserita⁵³. All'art. 79¹ si prevede che «La FdR adotta misure per il sostegno e il rafforzamento della pace e della sicurezza internazionale, l'assicurazione della coesistenza pacifica degli Stati e dei popoli, l'inammissibile ingerenza nelle questioni interne dello Stato».

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

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

⁴⁹ L'art. 280¹ del codice penale già prevedeva la responsabilità penale per appelli pubblici ad azioni dirette a violare l'integrità territoriale della FdR.

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

⁵¹ Art. 67¹, punto 3. «La Federazione di Russia onora la memoria dei difensori della Patria, assicura la tutela della verità storica. Il ridimensionamento del significato dello slancio del popolo nella difesa della Patria non è ammesso».

⁵² Nuovo art. 67¹, punto 1. «La Federazione di Russia è successore legale dell'URSS sul proprio territorio ed anche successore (continuatore dal punto di vista giuridico) dell'URSS relativamente all'appartenenza alle organizzazioni internazionali, la partecipazione ai trattati internazionali ed anche nei confronti delle obbligazioni e degli attivi dell'URSS al di fuori del territorio della FdR previsti da trattati internazionali».

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

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

Tra gli elementi conservatori, possiamo menzionare la tutela della famiglia tradizionale (e il riconoscimento della famiglia come unione tra uomo e donna: rientra nella competenza del Governo tutelarla)⁵⁴, della cultura, l'ulteriore valorizzazione della lingua russa⁵⁵, delle tradizioni secolari tra cui la fede in Dio⁵⁶. Vi possiamo includere anche la valorizzazione dei figli cui deve essere impartita un'educazione di indirizzo "nazionalista"⁵⁷.

Gli aspetti sociali vengono rafforzati, insistendosi sulla tutela di minori e invalidi (art. 114). Si rimette mano all'art. 75 per rafforzare la tutela del lavoro, dell'assistenza e delle pensioni, in particolare si specifica che l'indicizzazione periodica delle pensioni deve avvenire almeno una volta l'anno. Si aggiunge poi un art. 75¹ ai sensi del quale «Nella FdR si creano le condizioni per uno sviluppo economico continuo del paese e per l'aumento del benessere dei cittadini, per la fiducia reciproca tra Stato e società, si garantisce la tutela della dignità dei cittadini e il rispetto del lavoro, si assicura il bilanciamento dei diritti e degli obblighi del cittadino, il partenariato sociale, la solidarietà economica, politica e sociale».

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

⁵⁴ All'art. 72 (materie di competenza congiunta) viene aggiunta la nuova lettera g¹: «la tutela della famiglia, maternità, paternità e infanzia, la tutela dell'istituto del matrimonio come unione di un uomo e una donna, la creazione di condizioni per una educazione dignitosa dei figli nella famiglia ed anche per l'adempimento da parte dei figli maggiorenni dell'obbligo di occuparsi dei genitori». Da leggere congiuntamente all'art. 114.

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

⁵⁶ Art. 67¹, punto 2. «La FdR, unita da millenni di storia, conservando il ricordo degli antenati, che ci hanno trasmesso gli ideali e la fede in Dio ed anche la continuità nello sviluppo dello Stato della Russia, riconosce l'unità statale storicamente formatasi».

⁵⁷ Art. 67¹, punto 4. «I figli sono il più importante patrimonio della FdR. Lo Stato crea le condizioni che favoriscono uno sviluppo completo dal punto di vista spirituale, morale, intellettuale e fisico dei figli, l'educazione di essi al patriottismo, al senso civico ed al rispetto degli anziani. Lo Stato, assicurando la priorità dell'educazione familiare, si assume l'obbligo parentale nei confronti dei bambini rimasti senza tutela».

sicurezza informatica e circolazione dei dati digitali. Ulteriori direttrici delle politiche pubbliche vengono indicate all'art. 114 che elenca le competenze del Governo⁵⁸. Si aggiunge un art. 103¹ che attribuisce alle due camere un potere di "controllo parlamentare" inviando interrogazioni ai dirigenti degli organi statali e municipali nelle questioni di competenza di tali organi e funzionari.

Il punto tre della proposta di modifica alla Legge di Emendamento è il più oscuro perché riguarda le modalità di adozione ed entrata in vigore della legge e serve a giustificare il ricorso alla consultazione popolare. Si tratta di una procedura *ad hoc*: si cercano delle strategie fantasiose per evitare la modifica delle parti immodificabili del testo costituzionale ma allo stesso tempo per salvaguardare la riforma da qualsiasi sospetto di incostituzionalità. Infatti, si stabilisce che la parte della Legge di Emendamento che riguarda le modalità di approvazione (art. 3) entrerà in vigore dal giorno della pubblicazione ufficiale dopo l'approvazione degli organi del potere legislativo di almeno i due terzi dei soggetti federati (tale è la procedura prevista dalla Costituzione per le modifiche dei capp. da 3 a 8). Invece gli artt. 1 (il contenuto concreto delle modifiche) e 2 (previsione di sottoposizione della legge a consultazione popolare) entreranno in vigore secondo modalità particolari. Ossia, dopo che l'art. 3 è stato approvato ed è entrato in vigore il Presidente della FdR invia alla Corte costituzionale una istanza di verifica della conformità ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione delle disposizioni non entrate in vigore della Legge di Emendamento ed anche della conformità alla Costituzione delle modalità di entrata in vigore dell'art. 1 della Legge di Emendamento. La Corte entro sette giorni deve dare il proprio parere sulle due questioni. Se il parere è negativo la Legge non entra in vigore e la consultazione popolare non si svolge. Se il parere è positivo l'art. 2 della Legge entra in vigore e si svolge la consultazione panrussa. L'art. 1 della Legge di Emendamento entra in vigore dalla data della pubblicazione ufficiale dei risultati della votazione panrussa qualora le modifiche alla Costituzione proposte siano state approvate da oltre la metà dei partecipanti al voto⁵⁹. In caso negativo le proposte non si ritengono approvate e l'art. 1 della Legge non entra in vigore⁶⁰.

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

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

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

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

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

Alcuni nuovi inserimenti sono di respiro limitato (ad esempio l'aggiunta di alcune materie di competenza federale o congiunta, l'ascolto dei rapporti annuali della Banca centrale) oppure hanno fini di uniformizzazione a precedenti modifiche⁶². Altre rappresentano la costituzionalizzazione di aspetti presenti in leggi di settore (alcune precisazioni riguardanti ad esempio le competenze della Corte costituzionale) o la prassi costituzionale (la chiara affermazione della responsabilità del presidente del Governo nei confronti del Presidente e della direzione generale del Governo ad opera del Presidente). Una innovazione significativa riguarda la creazione dei “territori federali” (già ventilata nel dibattito parlamentare) come entità distinte dai soggetti della Federazione, secondo la nuova formulazione del c. 1 dell'art. 67⁶³.

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

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

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

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

Presidente e durata del mandato) si aggiunge un c. 3¹ che prevede di fatto l'azzeramento dei mandati ricoperti dal Presidente in carica al momento dell'entrata in vigore della riforma (cosiddetto "emendamento Tereškova"⁶⁴; all'art. 83 (funzioni del Presidente) al diritto di presiedere le riunioni del Governo si premette che il Presidente «esercita la direzione generale del Governo» (lett. b) e si cambiano ulteriormente le modalità di nomina e revoca dei procuratori (seguendo le proposte presentate alla *Duma* il 4 febbraio), attribuendo al Presidente il potere di nominare, dietro consultazioni con il Consiglio della Federazione (e di revocare, senza alcuna consultazione), anche il Procuratore generale ed i suoi sostituti nonché i procuratori delle procure militari e di altre procure specializzate di livello pari ai procuratori dei soggetti (tutti finora nominati dalla camera alta su proposta del Presidente) e la nomina e revoca di altri procuratori se così è previsto dalla legge federale (lettera f⁴). Si aggiunge un nuovo articolo 92¹ per attribuire l'immunità agli ex Presidenti (coloro che hanno cessato il mandato per scadenza naturale oppure anticipatamente per dimissioni o per incapacità permanente per motivi di salute). Le modalità per la privazione dell'immunità sono le stesse previste dall'art. 93 per l'*impeachment* del Presidente in carica.

Riguardo alla composizione ed alle competenze del Consiglio della Federazione, all'art. 95, c. 2 si accolgono le proposte avanzate dai parlamentari l'11 febbraio⁶⁵. Riguardo alle competenze di tale camera, all'art. 102, c. 1, ci si allinea a quanto previsto all'art. 83 in merito alla designazione dei procuratori (riservando alla camera alta solo una forma di consultazione) e le si attribuisce il potere di nomina del presidente della Camera contabile (e non più del vicepresidente che ora spetta alla *Duma*) e di metà dei suoi uditori; si aggiunge l'ascolto dei resoconti annuali del Procuratore generale⁶⁶.

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

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

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

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

sul punto le proposte avanzate alla *Duma* l'11 febbraio, si stabiliscono all'art. 111, c. 4, le conseguenze cui la *Duma* incorre a seguito del triplice rifiuto di nominare il candidato presidente del Governo proposto dal capo dello Stato e si stabilisce che quest'ultimo «può» sciogliere la *Duma*, e non più «scioglie» in maniera perentoria, dopo aver nominato il candidato rifiutato. Relativamente al procedimento di nomina degli altri componenti del Governo, l'art. 112 al c. 4 specifica le conseguenze del rifiuto da parte della *Duma* delle candidature avanzate dal presidente del Governo (si tratta di un procedimento nuovo, come detto sopra) prevedendosi una nuova ipotesi di scioglimento della camera bassa rispetto a quelle già previste: «Dopo il triplice rifiuto da parte della *Duma* delle candidature il Presidente ha il diritto di nominare i vicepresidenti del Governo e i ministri tra i candidati proposti dal *premier*. In particolare, se dopo il terzo rifiuto da parte della *Duma* di tali candidature oltre un terzo delle cariche dei membri del Governo (ad eccezione delle funzioni dei ministeri federali indicati alla lettera e¹ dell'art. 83) risultino vacanti, il Presidente ha il diritto di sciogliere la *Duma* ed indire nuove elezioni». Ad una lettura attenta di questa disposizione, in sinergia con le altre disposizioni collegate, non pare emergere un rafforzamento della *Duma*: se ne può infatti dedurre che se il numero di cariche ministeriali vacanti dopo il triplice rifiuto della *Duma* dovesse risultare inferiore ad un terzo, il Presidente, senza sciogliere la *Duma*, potrebbe comunque nominare i ministri le cui candidature la *Duma* ha rigettato. Leggendo questa disposizione congiuntamente al nuovo punto 3 dell'art. 112 si evince che il Presidente non può rifiutarsi di nominare i ministri approvati dalla *Duma* ma può nominare quelli che questa ha rifiutato tre volte. Ulteriori precisazioni sono contenute nel nuovo punto 5 dell'art. 112: nel caso previsto dall'art. 111, c. 4, ed anche in caso di scioglimento della *Duma* (in generale? Sono due casi diversi?), il Presidente nomina i vicepresidenti del Governo e i ministri (ad eccezione dei ministri della forza) su proposta del *premier*⁶⁷. Dunque, anche in questo caso l'opposizione della *Duma* può essere ignorata dal Presidente. All'art. 117, che disciplina la questione di fiducia richiesta dal Governo, si aggiunge alla fine del c. 4 una variante che mima quella del voto di sfiducia, ossia «se il Governo entro tre mesi di nuovo pone dinanzi alla *Duma* la questione di fiducia e la *Duma* rifiuta la fiducia al Governo, il Presidente della FdR decide di destituire il Governo o di sciogliere la *Duma* ed indire nuove elezioni». Si aggiunge inoltre un punto 6 secondo cui «La *Duma* di Stato non può esprimere la sfiducia al Governo e il presidente del Governo non può porre dinanzi alla *Duma* la questione di fiducia al Governo nei casi previsti dai commi 3-5 dell'art. 109 [n.b. *si tratta dei casi in cui la Duma non può essere sciolta*] ed anche nel corso di un anno dalla nomina del presidente del Governo in conformità all'art. 111, c. 4».

⁶⁷ «Nel caso previsto dal c. 4 dell'art. 111 della Costituzione ed anche nel caso di scioglimento della *Duma* in conformità alla Costituzione il Presidente nomina i vicepresidenti del Governo della FdR, i ministri federali (ad eccezione dei ministri federali indicati alla lettera e¹ dell'art. 83 cost.) su proposta del presidente del Governo della FdR».

Per quanto riguarda le modifiche al capitolo 7 (potere giudiziario e procura), oltre a precisazioni e costituzionalizzazioni di aspetti già presenti nella legislazione (ad esempio la necessità di esperire le vie previe di ricorso prima di rivolgersi alla Corte costituzionale), si amplia l'oggetto del giudizio della Corte costituzionale (art. 125) estendendolo alle leggi costituzionali in via astratta (in realtà già ammessa in via giurisprudenziale, la precedente versione dell'art. 125 parlava genericamente di «leggi federali») mentre nel ricorso concreto (su istanza dei tribunali o su petizione dei cittadini) all'impugnazione delle leggi applicate o da applicare nel caso concreto si aggiungono anche gli altri atti normativi la cui impugnazione è possibile già in via astratta⁶⁸. Nell'ambito del controllo preventivo delle leggi ordinarie o costituzionali dopo la loro approvazione parlamentare e prima della firma presidenziale, già attribuito alla Corte dalla prima versione del progetto, si aggiunge la possibilità di verificare la costituzionalità dei progetti di legge di emendamento costituzionale, dei progetti di legge federale ordinaria e costituzionale⁶⁹. Nella parte riguardante la possibilità di esecuzione delle decisioni di organi interstatali in caso di interpretazione dei trattati internazionali in contrasto con la Costituzione federale, si aggiunge la verifica dell'eseguibilità «della decisione di un tribunale straniero o internazionale (interstatale), di un tribunale d'arbitrato straniero o internazionale che impone obblighi alla FdR qualora tale decisione sia in contrasto con le basi dell'ordinamento giuridico pubblico della FdR». Si tratta dunque di due ipotesi diverse di cui solo la prima già prevista dalla legge sulla Corte costituzionale.

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

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

Riguardo infine all'autogoverno locale le ulteriori modifiche apportate all'art. 131 sembrano aggiungere ulteriori dosi di accentramento⁷⁰.

Anche l'art. 2 della Legge di Emendamento, riguardante lo svolgimento della consultazione popolare, viene modificato per inserire una descrizione molto dettagliata della procedura, dei controlli, delle responsabilità dei vari organi coinvolti che finisce con l'appesantire il testo di dettagli che avrebbero potuto essere riservati ad altra fonte⁷¹. Infine, all'art. 3 (norme transitorie e norme di procedura ulteriori sull'entrata in vigore delle modifiche) si aggiunge un nuovo punto che riguarda i mandati del Presidente in carica o degli ex Presidenti che va letto congiuntamente alle modifiche inserite all'art. 81 sul Presidente in carica. Si tratta del punto 6 che prescrive che «la regolamentazione stabilita dai commi 3 e 3¹ dell'art. 81 cost., nella versione della presente Legge di Emendamento alla Costituzione, relativa al numero ammissibile di mandati che la stessa persona può rivestire nella carica di Presidente della FdR non impedisce alla persona che occupa e/o ha occupato la carica di Presidente della FdR al momento dell'entrata in vigore di tale emendamento di partecipare come candidato alle elezioni di Presidente della FdR dopo l'inserimento della presente versione nel testo della Costituzione per il numero di mandati consentito dall'emendamento indipendentemente dal numero di mandati che tale persona ha rivestito e/o riveste al momento dell'entrata in vigore di tale emendamento». Insomma, se il nuovo c. 31 dell'art. 81 è applicabile solo al Presidente Putin, la disposizione transitoria 6 estende l'azzeramento dei mandati anche all'ex Presidente Medvedev.

6. L'intervento della Corte costituzionale

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

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

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

⁷² «Sulla conformità alle disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FdR delle disposizioni non entrate in vigore della Legge della FdR di Emendamento alla Costituzione della FdR "Sul perfezionamento della regolamentazione di determinate questioni di organizzazione e funzionamento del potere pubblico" ed anche sulla conformità alla Costituzione della FdR delle modalità di entrata in vigore dell'art. 1 di tale Legge». In particolare, il Presidente ha chiesto alla Corte di verificare la conformità ai tre capitoli indicati dell'art. 81 c. 3¹ della Legge di Emendamento riguardante la ricandidabilità, una volta entrata in vigore la riforma, del Presidente in carica e degli ex Presidenti. Il testo è reperibile al link <http://doc.ksrfd.ru/decision/KSRFDDecision459904.pdf>.

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

Nonostante l'assenza di disposizioni procedurali apposite⁷³, un progetto di complessità notevole è stato esaminato direttamente in camera di consiglio e valutato in un fine settimana (la richiesta è stata presentata il 14 marzo e il parere è stato pubblicato il 16). Tra l'altro la Corte non ha fornito una solida base giustificativa della propria competenza, né della deroga alla Costituzione dovuta alle peculiari modalità di questo emendamento costituzionale. I punti da analizzare del contenuto sostanziale della riforma sono stati scelti selettivamente, facendo riferimento ad un non precisato dibattito sui media⁷⁴. Nelle proprie argomentazioni, che appaiono fragili considerando il testo costituzionale vigente e la stessa giurisprudenza costituzionale pregressa, la Corte usa formulazioni tautologiche o si riferisce alla discrezionalità del legislatore costituzionale⁷⁵.

Già riguardo al proprio intervento nella procedura di riforma costituzionale, il ragionamento della Corte pecca di chiarezza. I quesiti sono due e dal punto di vista procedurale quello che presenta più oscurità è il secondo, ossia la verifica della conformità all'intero testo costituzionale delle modalità di entrata in vigore dell'art. 1 della Legge di Emendamento previste dai commi 2-5 dell'art. 3 in correlazione con l'art. 2. Ma l'articolo 3 è già entrato in vigore e la Corte non potrebbe valutare la costituzionalità di un emendamento costituzionale (potrebbe farlo solo in via preventiva, secondo le disposizioni non ancora entrate in vigore), come essa stessa ammette⁷⁶. Insomma, prima sono entrate in vigore le regole di procedura e poi se ne è verificata la costituzionalità⁷⁷.

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

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

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

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

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

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

modifica costituzionale, fa presente che la legge costituzionale sulla Corte costituzionale prevede che a quest'organo possano essere attribuite altre competenze, oltre a quelle già elencate, dalla Costituzione e da altre fonti. Nel caso di specie si è trattato di una legge di emendamento che per sua natura è superiore sia alla legge costituzionale "ordinaria", essendo approvata anche dagli organi legislativi dei soggetti, che alla legge federale del 1998 che specificava le modalità di introduzione degli emendamenti costituzionali sulla base del testo costituzionale a quel tempo in vigore⁷⁸.

Riguardo all'integrazione della procedura dell'art. 136 con l'intervento popolare, la Corte giustifica il ricorso a questo tipo particolare di votazione, rispetto ad altre forme di consultazione già previste dalla Costituzione (referendum ordinario e costituzionale), alla luce del principio di sovranità popolare previsto nelle basi dell'ordinamento costituzionale⁷⁹. Per quanto riguarda il *quorum*, sarebbe legittimo prevedere la sola maggioranza dei partecipanti perché «il rifiuto volontario dalla partecipazione di una qualche parte dei cittadini, essendo una loro scelta autonoma e consapevole», non può impedire che si attesti la volontà positiva o negativa dei partecipanti al voto. Non esisterebbe dunque analogia con il referendum previsto dall'art. 135 Cost. che richiede il doppio *quorum*.

La Corte poi passa ad esaminare alcuni punti del contenuto dell'articolo 1 della Legge di Emendamento. Riguardo alle modifiche al capitolo 3 Cost., tutte le disposizioni di tipo "identitario" e "sovranitario"⁸⁰ sarebbero conformi ai capitoli 1 e 2 Cost. perché si limiterebbero a specificare le finalità costituzionali e le condizioni di funzionamento degli organi federali e dei soggetti federati e dunque non avrebbero carattere ideologico, non limitando il pluralismo democratico ed il carattere laico dello Stato⁸¹. In particolare, dichiarare che la Russia è l'erede dell'URSS sarebbe un fatto storico incontestabile da cui «deriva la sua sovranità» (la sua identità costituzionale nello spazio interno ed internazionale). Il riferimento a Dio non indicherebbe una rinuncia al carattere laico dello Stato ma

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

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

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

⁸¹ La Corte ritiene che si tratti di semplici precisazioni dello *status* di diritto costituzionale della FdR nelle relazioni interstatali ed internazionali ed anche dell'identità statale panrusa e delle garanzie del suo mantenimento e tutela (artt. 67, c. 21; 671; 68, cc. 1 e 4; 69, cc. 2 e 3; 79¹).

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

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

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

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

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

Nelle modifiche al capitolo 7, la Corte ritiene si aggiungano al testo utili precisazioni o si costituzionalizzino aspetti già presenti nella legislazione. Ciò ad esempio vale per le modalità di ricorso alla Corte costituzionale e l'effetto delle decisioni (art. 125). Tutte le nuove competenze della Corte, nonché la riduzione del numero dei giudici costituzionali⁸², rientrerebbero nella discrezionalità del legislatore costituzionale. Nella nuova procedura di nomina dei procuratori dei soggetti, l'eliminazione del parere degli organi dei soggetti non sarebbe incostituzionale perché i procuratori non sono organi regionali, inoltre il principio federale non presuppone che i soggetti debbano partecipare direttamente alla formazione degli organi federali. Nessun commento viene fatto sulla nuova modalità di nomina del Procuratore generale.

Circa i requisiti per la funzione pubblica, la Corte ritiene che tutelino la sovranità della Russia facendo sì che i supremi funzionari non si facciano influenzare da uno Stato straniero (dal momento che la Costituzione consente di avere la doppia cittadinanza). Lo stesso dicasi per il divieto di avere conti all'estero. Chi volesse ricoprire una suprema carica costituzionale potrebbe rinunciare alla cittadinanza straniera. I requisiti per il Presidente sono ovviamente ancora più severi: è necessario che il candidato abbia ed abbia avuto in passato⁸³ un legame giuridico ed emotivo con lo Stato russo. In questo caso questi requisiti non sono elementi del diritto elettorale passivo ma si tratterebbe di disposizioni speciali che non si pongono in contrasto col principio di eguaglianza.

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

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

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

rappresenterebbe nelle forme di governo repubblicane un compromesso tra due principi, lo stato democratico di diritto che presuppone limitazioni anche severe e il diritto di voto, dovendo essere gli elettori liberi di scegliere chi vogliono. Tra l'altro il Presidente in carica, che potrebbe anche decidere di non candidarsi, dovrebbe misurarsi con altri candidati e dovrebbe dare conto del proprio operato. Le basi dell'ordinamento costituzionale non fornirebbero risposte alla questione della rieleggibilità (nonostante il divieto di usurpazione del potere) e il Presidente sarebbe comunque eletto con elezioni libere e periodiche⁸⁴. Ma ci sarebbe anche una motivazione contestuale per ammettere la ricandidabilità: «sullo sfondo di tale bilanciamento di base il legislatore costituzionale può tenere conto anche dei fattori storici concreti di adozione della relativa decisione, compreso il grado di minaccia per lo Stato e la società, la situazione del sistema politico ed economico, etc.». Quando stabilito nell'ordinanza del 5 novembre 1998 (all'allora Presidente Eltsin non fu consentito di candidarsi per un terzo mandato anche se tra il primo e il secondo c'era stata l'adozione della nuova Costituzione), non sarebbe applicabile al caso odierno perché quella decisione venne adottata con una base costituzionale differente che è cambiata con la nuova Legge di Emendamento costituzionale. L'indicazione del divieto di svolgere due mandati consecutivi per la stessa persona, sia prima che dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si basava sulla redazione dell'art. 81, c. 3, Cost. vigente la cui formulazione non era stata modificata. Inoltre, le disposizioni transitorie della Costituzione non facevano eccezioni per il capo dello Stato in carica. Nella modifica proposta invece ci sono due disposizioni del testo costituzionale che effettuano tale riferimento (art. 81, 3¹ e c. 6 delle disp. transitorie). Se però si introducono simili eccezioni nelle disposizioni transitorie bisogna bilanciarle con altri contrappesi come il rafforzamento del parlamentarismo, cosa che secondo la Corte sarebbe stata fatta (rafforzamento del parlamento nel procedimento di formazione dell'esecutivo).

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

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

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

7.1 Le motivazioni ufficiali della riforma nel messaggio presidenziale

Le indicazioni fornite dal Presidente nel messaggio del 15 gennaio 2020⁸⁵ sono state quasi integralmente riportate nel progetto di emendamento, anche se le intenzioni formulate sono lungi dal corrispondere al contenuto effettivo della riforma.

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

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

⁸⁵ Il testo integrale del discorso, sia in lingua russa che in inglese è disponibile sul sito del Cremlino, www.kremlin.ru.

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda il contenuto del progetto, si tratta di un testo complesso, che per buona parte del suo contenuto adegua la Costituzione formale a quella materiale. Ma l'aspetto macroscopico è rappresentato dalla norma transitoria che azzerava i mandati del Presidente in carica consentendo a Putin, qualora lo desiderasse, di candidarsi per un quinto o sesto mandato. Si tratta di una soluzione che probabilmente non era stata presa in considerazione al momento della presentazione del progetto di riforma, che sembrava ambiguo sul futuro ruolo costituzionale di Putin, ma che pare essere maturata in una fase successiva, quando la riflessione sulle alternative sia per Putin che per la carica presidenziale (mancanza di un successore degno) non ha lasciato spiragli per un esito diverso. Sbaglieremmo tuttavia a pensare che si tratti solo di personale brama di potere o di paura di ritorsioni. È cresciuta negli ultimi tempi in Russia, di fronte al disordine mondiale (non da ultimo la pestilenza da Coronavirus⁸⁶), la paura dell'instabilità e del vuoto di potere. Memori delle vicende del passato (si pensi ai torbidi seguiti alla fine dell'URSS ma anche al burrascoso periodo eltsiniano) i russi – intesi sia come cittadini che come gruppi di potere – non possono consentirsi di perdere un bastione di stabilità e solidità come il potere putiniano che non è trasmissibile ad altri perché, finora, non c'è "altri" all'orizzonte. È una soluzione autoritaria, inaccettabile agli occhi degli osservatori occidentali ma l'unica in grado di assicurare i russi, spaventati dai disordini della globalizzazione e dal degrado delle democrazie occidentali, molto più che dalla propria crisi sociale, economica e culturale. Allo stesso tempo si vogliono responsabilizzare i funzionari pubblici, evitare il caos, la disgregazione del paese, e una liberalizzazione incontrollata. Tutte cose già vissute, e superate solo con una sicura gestione dall'alto: per capire gli ultimi 20 anni bisogna studiare i 10 anni precedenti.

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

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

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

Anche se il progetto distribuisce meglio poteri e responsabilità tra i supremi organi costituzionali, non emerge uno stravolgimento bensì una maggiore condivisione di alcune funzioni del Presidente (alcune sono nuove) con le due camere del parlamento. Si tratta però sempre di una collaborazione da posizioni subordinate. Tuttavia è sbagliato parlare di una “parlamentarizzazione” della forma di governo. Per fare un esempio: il Governo si forma sicuramente dopo l'elezione di un nuovo Presidente ma non dopo l'elezione di una nuova *Duma*. E questo non è conforme alla logica parlamentare. Non c'è menzione del ruolo dei partiti politici nell'individuazione del candidato *premier* (nonostante le dichiarazioni di Putin nel messaggio) e rimane la possibilità per il Presidente di imporre il proprio candidato alla *Duma* che per tre volte dovesse rifiutarsi di approvarlo⁸⁷. Se maggiori spiragli a favore della camera bassa sarebbero derivati dall'approvazione della lista dei ministri che il Presidente è obbligato a nominare, l'aggiunta di una serie di precisazioni nel testo definitivo elimina ogni residua

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

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

Giunge così a compimento la trasformazione della Costituzione, nata come eltsiniana in una fase di passaggio epocale del paese, e divenuta ormai putiniana, in una versione consolidata e matura della visione autoctona dello sviluppo costituzionale cui l'attuale Presidente ha sempre fatto riferimento. Giunge ancora a compimento la trasformazione della forma di Stato, rimasta in bilico dal crollo dell'URSS tra aspetti liberal-democratici e reminiscenze autoctone dei passati regimi. Ci si incanala formalmente su di un binario neo-autoritario (ma rimanendo nelle tradizioni "paternalistiche" del paese)⁸⁸. Non si tratta di innovazioni sensazionali o inaspettate: la prassi in questa direzione era già solida ma questa trasformazione avviene vulnerando profondamente la forma costituzionale vigente e rivelando il totale assoggettamento della Corte costituzionale. Lo strappo non riguarda tanto (ma pure) la procedura seguita per l'entrata in vigore di questa revisione⁸⁹, quanto il fatto che la torsione delle procedure cerca di mettere in ombra il contrasto di molte delle modifiche introdotte con i principi fondamentali

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

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

del testo del 1993. Non è solo la versione *ad personam* della riforma⁹⁰, quanto l'insieme di piccole aggiunte e vari "contentini" a gruppi di interesse che rendono l'insieme un monumento alla conservazione. Il rafforzamento degli aspetti sociali va incontro alle richieste dei comunisti, gli elementi "sovrantari" e culturali accontentano le forze nazionaliste, gli aspetti conservatori nella concezione della famiglia, dell'istruzione e dei giovani incontrano gli umori prevalenti nella società⁹¹. La Russia mostra così il suo volto più profondo, quello anti-moderno, sconfessando le istanze di modernità pur presenti nel paese. Infatti, tra i vari contentini manca quello ai "liberali", ai giovani progressisti. Ma i limitati tentativi di protesta della società civile e degli esperti sono stati bloccati dalle restrizioni introdotte – soprattutto a Mosca – per l'emergenza coronavirus⁹².

Si rientra dunque pienamente nel solco della tradizione russa poiché il testo del 1993, che era ambiguo e contraddittorio per certi profili (catalogo dei diritti in linea con gli *standard* occidentali e proclamata superiorità del diritto internazionale sui diritti umani), era stato sconfessato dalla prassi attuativa eliminandosi i pochi elementi liberali e specialmente una seppur limitata divisione dei poteri in senso orizzontale e verticale. Se le dichiarazioni ufficiali presentano la riforma come una dislocazione del potere verso parlamento e partiti (ormai la società politica è matura, viene detto, prima non lo era) in realtà si tratta di un rafforzamento delle tendenze centraliste e gravemente accentratrici che hanno contrassegnato il ventennio putiniano⁹³.

Per comprendere bene tale tradizione bisogna considerare il contesto politico, culturale, le modalità di trasmissione e gestione del potere⁹⁴, e la liturgia simbolica dello stesso⁹⁵, oltre che leggere tra le righe non solo quello che cambia ma anche quello che rimane immutato. L'ostacolo al mutamento risiede non tanto nelle disposizioni costituzionali, com'è noto, quanto nella fattibilità politica di uno scenario o dell'altro, nell'equilibrio tra i diversi gruppi di potere che gestiscono il Cremlino, e nella volontà dello stesso Putin, ormai esplicitata. La logica del

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

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

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

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

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

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

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

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

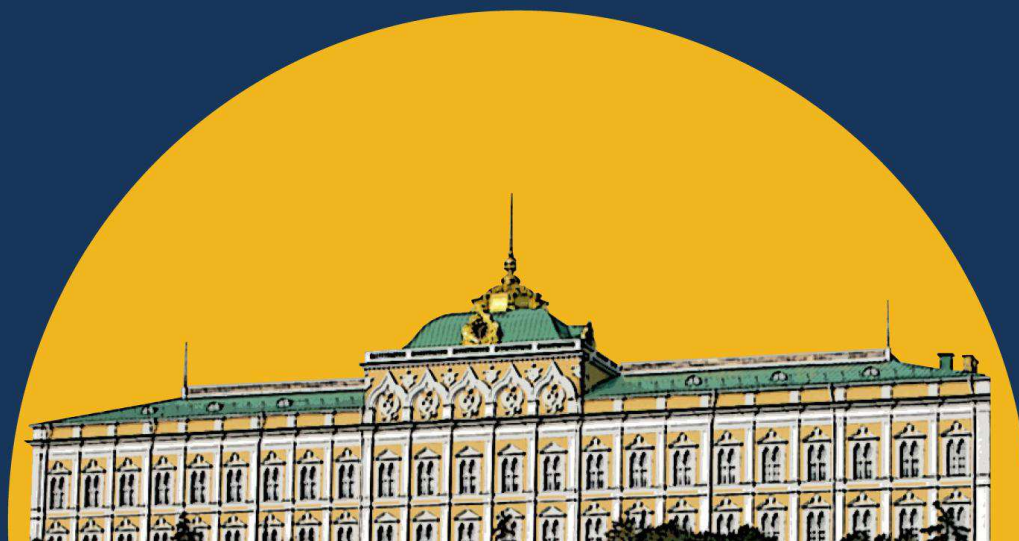
2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



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

M. Ganino

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



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 Costituzioni 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.

Permanevano 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.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



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

I. Galimova

ISSN: 2612-6672

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

*Ilmira Galimova**

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In fase di presentazione del progetto

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Il problema delle revisioni organiche della Costituzione

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ «Articolo 2

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

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

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

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

In fase di deliberazione

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

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

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

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

¹⁸ «Articolo 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

«Articolo 140

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

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

²³ «Articolo. 120

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ «Articolo 140

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

«Articolo 107

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6 Il mancato esame da parte del Parlamento dei singoli emendamenti

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

³¹ «Articolo 123 [...]

⁹² Salvo decisione contraria della *Duma* di Stato, le modifiche al progetto di legge non esaminate dalla commissione competente non saranno prese in considerazione in aula. Nel caso in cui la *Duma* di Stato abbia deciso di prendere in considerazione tali emendamenti, la discussione e la votazione su ciascun emendamento si terranno separatamente [...]

(Regolamento della *Duma* di Stato, come modificato dal Decreto (*Postanovlenie*) della *Duma* di Stato n. 4718-6 del 2014).

³² «Articolo 141

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

«Articolo 142

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

(Regolamento della *Duma*).

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

2.7 Le tempistiche accelerate dell'approvazione della Legge di Emendamento

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

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

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

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

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

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

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

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

«Articolo 11

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

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

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

In fase di entrata in vigore

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella. Prassi di approvazione delle leggi di Emendamento alla Costituzione⁴⁷

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

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

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

Riferimenti normativi:

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

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

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

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

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

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

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

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

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



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

V. Nikitina

ISSN: 2612-6672

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 procedurale¹. 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.

¹ 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/.

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)². 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 costituzionali³. Una votazione o un referendum sarebbero possibili in caso di modifica dei capitoli I, II, IX della Costituzione (cosiddetta "super Costituzione")⁴, 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

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

³ 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/).

⁴ 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 2004⁵. 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)⁶. 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

⁵ 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/.

⁶ 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 penale⁷ e amministrativa per le violazioni che si dovessero verificare durante la votazione panrusa per l'adozione di questa Legge di Emendamento⁸.

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)⁹ 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 speciali¹⁰. 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

⁷ 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).

⁸ 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>.

⁹ 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/.

¹⁰ 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 multiforme¹¹.

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 costituzionale¹².

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

¹¹ <https://pravo.ru/news/204294/>.

¹² 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/. 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/.

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 costituzionali¹³. 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.

¹³ 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 eltsiniana¹⁴. 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 1990¹⁵. 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»¹⁶ 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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)¹⁷. 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 esaurito¹⁸), 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 Costituzione¹⁹.

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.

¹⁷ Legge della RSFSR del 16.10.1990 n. 241-1 “Sul referendum della RSFSR”, www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7595/.

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

¹⁹ *Ne dopustit' konstitucionnyj krizis i antikonstitucionnyj 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 popolo²⁰. 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 come²¹.

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.

²⁰ 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.

²¹ *Konstitucija i vsenarodnoe golosovanie* [La Costituzione e la votazione panrusa], 28.02.2020, www.levada.ru/2020/02/28/konstitutsiya-i-vsenarodnoe-golosovanie.

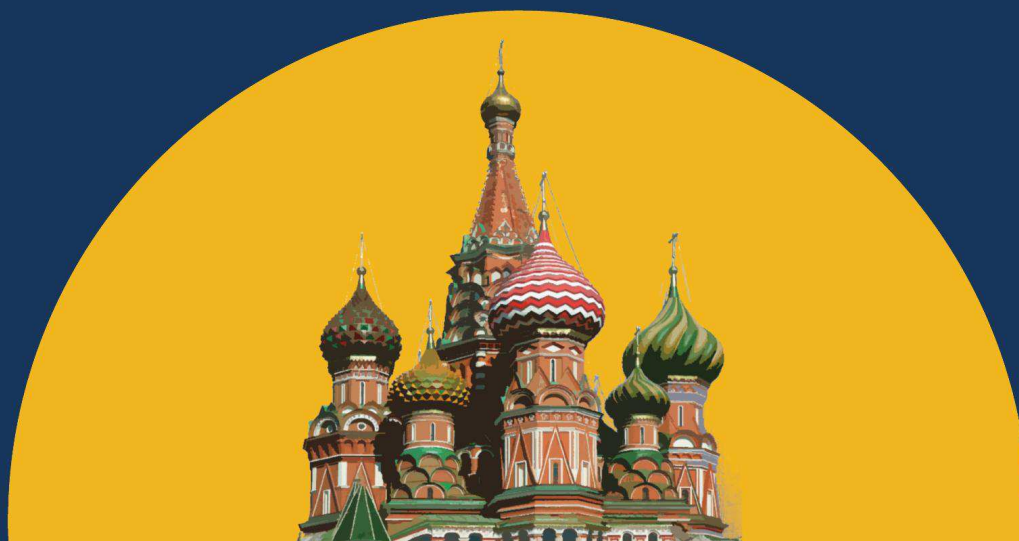
2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



La laicità dello Stato nella revisione costituzionale della Federazione di Russia

G. Codevilla

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La laicità dello Stato nella revisione costituzionale della Federazione di Russia

*Giovanni Codevilla**

Abstract

The amendments to the Constitution do not concern the secular character of the State and the principle of separation between State and Church. However, there is a conflict between the Constitution and the ordinary laws in force, since the latter violate the principle of state secularism and that of separation between State and Church. The mention of God in the Constitution does not infringe the principle of state secularism since it is not referred to any specific Church or religious confession and does not intend to influence citizens in the religious field.

Keywords: Secularity and Russian Constitution – Confessionalism of ordinary laws – Church and State relations in Russia – Clerical influence on society – Privileged and tolerated religions.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Precetti costituzionali e normativa ordinaria. 3. Il Preambolo della Costituzione. 4. La clericalizzazione dello Stato e della società. 5. Religioni protette e tollerate. 6. Sinfonia dei poteri e separatismo. 7. Il carattere confessionale dello Stato e la scelta giurisdizionalista.

* Già Professore associato di Diritto ecclesiastico comparato e Diritto dei paesi dell'Europa Orientale nell'Università di Trieste. Accademico della Veneranda Biblioteca Ambrosiana. Su decisione della Direzione il presente contributo non è stato sottoposto a referaggio.

1. *Premessa*

Si deve precisare in apertura che le odierne modifiche costituzionali non riguardano il capo I della Costituzione del 12 dicembre 1993, dedicato alle basi del sistema costituzionale, nel quale sono esposti con molta chiarezza i principi che devono guidare il legislatore nell'emanazione delle norme giuridiche che regolano i rapporti tra il potere temporale e quello spirituale.

L'articolo 14 dispone:

«1. La Federazione di Russia è uno Stato laico. Nessuna religione può costituirsi in qualità di religione di Stato o obbligatoria¹.

2. Le associazioni religiose sono separate dallo Stato e sono uguali davanti alla legge».

Con correttezza metodologica il legislatore costituzionale affronta il problema da due punti di vista: quello dell'atteggiamento dello Stato nei confronti del fenomeno religioso in generale, e quello della regolamentazione della posizione giuridica delle varie Chiese e Confessioni all'interno dell'ordinamento statale.

Per quanto riguarda il primo aspetto del problema, il legislatore, affermando il principio di laicità, dichiara l'incompetenza dello Stato a optare per la fede o per la sua negazione e coerentemente sancisce, in termini categorici, il divieto di permettere che qualsiasi religione possa assumere il carattere dell'obbligatorietà.

In relazione al secondo aspetto del problema, il punto 2 dell'articolo 14 afferma il principio separatista e dichiara l'uguaglianza delle varie Chiese e Confessioni di fronte alla legge, da cui consegue il divieto per lo Stato di stabilire tra di esse un regime di disparità giuridica, ossia di favorire una religione in particolare, ovvero di permettere che una di esse possa assumere una posizione di privilegio rispetto alle altre, indipendentemente dal fatto che tale preminenza sia conseguita per forza intrinseca di una Chiesa alla quale aderisce la maggioranza della popolazione, come nel caso dell'Ortodossia, con o senza l'aiuto dello Stato.

In un genuino sistema separatista appare fondamentale la distinzione tra affari politici ed ecclesiastici: nei primi non può esservi intromissione o influenza da parte della Chiesa, e nei secondi non può aversi ingerenza da parte dello Stato; inoltre, le associazioni ecclesiastiche e religiose sono parificate alle società private senza fine di lucro, così che lo Stato non concede a una o ad alcune di esse speciali diritti o privilegi, e, parimenti, non rivendica speciali diritti sulle une più che sulle altre.

Laicità dello Stato e separatismo sono la premessa per il riconoscimento di una piena libertà religiosa, solennemente proclamata all'art. 28 della Costituzione, che dispone:

«A ciascuno è garantita la libertà di coscienza, la libertà di professione religiosa, compreso il diritto di professare individualmente o in comune con altri qualsiasi religione o di non professarne alcuna, di scegliere liberamente, di avere e di diffondere convinzioni religiose e altre e di agire in conformità con esse».

¹ Nel precedente art. 13 il legislatore costituzionale afferma che «nessuna ideologia può costituirsi in qualità di ideologia di Stato od obbligatoria».

In detto sistema è fermamente respinta ogni pretesa o tentativo dello Stato di esercitare alcuna ingerenza nell'attività delle associazioni religiose, riguardo alla loro organizzazione, struttura gerarchica, nomine, patrimonio, e via dicendo.

Affermando di voler dar vita a uno Stato laico e separatista il legislatore costituzionale asserisce implicitamente di voler porre in essere i principi che sono il corollario di tali sistemi e, primo tra questi, quello di uguaglianza, affermato coerentemente dalla Legge Fondamentale.

Si tratta di un principio della massima importanza, giacché comporta l'esclusione della possibilità di emanare una legislazione speciale, uno *ius singulare*, sia a favore che a disfavore, limitato alle società a finalità religiosa, ovvero di istituire per alcune di esse un regime giuridico particolare, principio che, giova ripeterlo, è uno dei cardini irrinunciabili della dottrina separatista.

2. Precetti costituzionali e normativa ordinaria

È necessario ora verificare se i menzionati principi sono accolti dalla vigente normativa ordinaria e segnatamente dalla Legge federale del 1997 “Della libertà di coscienza e delle associazioni religiose”², la quale recepisce alla lettera le citate disposizioni costituzionali, dando una definizione molto articolata dei concetti di separatismo e di laicità³.

² Legge federale No. 125FZ del 26 Settembre 1997, in *Rossijskaja gazeta* del 1° Ottobre 1997 e successive modifiche. L'ultima modifica è stata introdotta con Legge del 2 dicembre 2019, No. 407 FZ.

³ Recita l'art. 4: «Lo Stato e le associazioni religiose.1. La Federazione di Russia è uno Stato laico. Nessuna religione può costituirsi in qualità di religione di Stato od obbligatoria. Le associazioni religiose sono separate dallo Stato e sono uguali davanti alla legge.2. In conformità con il principio costituzionale della separazione delle associazioni religiose dallo Stato, lo Stato:

- non si ingerisce nella scelta da parte del cittadino del proprio atteggiamento verso la religione e dell'appartenenza religiosa, nella formazione religiosa dei figli da parte dei genitori o delle persone che ne fanno le veci, in conformità con le proprie convinzioni e tenendo conto del diritto del bambino alla libertà di coscienza e alla libertà di professione religiosa;

- non affida alle associazioni religiose l'adempimento di funzioni degli organi del potere statale, degli altri organi statali, delle istituzioni statali e degli organi di autogoverno locale;

- non si ingerisce nell'attività delle associazioni religiose se questa non è in contrasto con la presente Legge federale;

- garantisce un carattere laico dell'istruzione negli istituti di educazione statali e municipali.3. Lo Stato regola la concessione alle organizzazioni religiose di facilitazioni tributarie e altre, presta aiuto finanziario, materiale e altro alle organizzazioni religiose nel restauro, nella conservazione e nella tutela degli edifici e dei beni che sono monumenti della storia e della cultura e anche nel garantire l'insegnamento delle discipline obbligatorie nelle organizzazioni educative costituite dalle organizzazioni religiose in conformità con la legislazione della Federazione di Russia sull'educazione.4. L'attività degli organi del potere statale e degli organi di autogoverno locale non è associata a riti e cerimonie religiose pubbliche. I funzionari degli organi del potere statale, degli altri organi statali e degli organi di autogoverno locale e anche i militari non hanno il diritto di utilizzare la propria posizione di servizio per la formazione di un determinato atteggiamento verso la religione.5. In conformità con il principio costituzionale di separazione delle associazioni religiose dallo Stato, l'associazione religiosa:

- si costituisce ed esercita la sua attività in conformità con la propria struttura gerarchica e istituzionale, sceglie, nomina e sostituisce il proprio personale in accordo con le condizioni e le esigenze previste dai propri regolamenti interni;

- non svolge funzioni degli organi del potere statale, degli altri organi statali, delle istituzioni statali e degli organi di autogoverno locale;

Va ricordato che la normativa attualmente vigente è il frutto di un processo lungo e contraddittorio che modifica in termini sostanziali i precetti contenuti nella innovativa legislazione del 1990⁴, emanata all'indomani del tracollo dell'Unione Sovietica, che ha rinnegato integralmente e puntigliosamente tutte le restrizioni in materia di libertà religiosa imposte nell'era comunista. Tale rivoluzionaria normativa, resa possibile dalla legge di revisione costituzionale dell'URSS del 14 marzo 1990⁵, che ha dichiarato superato il monopolio esclusivo del partito comunista, sul quale si era retto sino ad allora l'intero sistema sovietico, ha favorito la nascita e la diffusione di numerosissime comunità religiose diverse dall'Ortodossia russa che hanno messo a repentaglio il ruolo dominante della Chiesa di Mosca, la quale con insistenti ed energiche pressioni è riuscita ad imporre una radicale modifica della Legge del 1990⁶.

In base alla vigente normativa, in manifesta violazione del precetto costituzionale di uguaglianza delle associazioni religiose (art. 14, II c.), le formazioni religiose di recente costituzione, prevalentemente di origine estera, sono sottoposte a un differente regime giuridico che riduce gravemente il loro margine di libertà.

Infatti, ai sensi del combinato disposto dell'art. 27 *sub* 3, IV c. e dell'art. 7 *sub* 1 della legge del 1997⁷, tutte le associazioni religiose che non possono vantare una presenza legale in un dato territorio da almeno dieci anni sono costrette a costituirsi come *gruppi*⁸ religiosi, restando così prive della personalità giuridica e di tutti i diritti garantiti alle *organizzazioni* religiose, ad eccezione della facoltà di celebrare le funzioni liturgiche e di insegnare i precetti della loro fede *esclusivamente* ai propri seguaci. Viene pertanto esclusa ogni forma di proselitismo, garantito peraltro dall'art. 28 della Costituzione che riconosce il diritto di *ciascuno*, e quindi anche dei minori, degli stranieri e degli apolidi, non solo di *avere*, ma anche di *diffondere* convinzioni religiose ed altre⁹. Si aggiunga che alcune formazioni religiose definite *distruttive* non sono solamente discriminate, ma espressamente vietate in quanto, a detta del legislatore, costituiscono una minaccia alla sicurezza nazionale, come i Testimoni di Geova, che il

– non partecipa alle elezioni degli organi del potere statale e degli organi di autogoverno locale;
– non partecipa all'attività dei movimenti politici e dei partiti politici e non presta a essi aiuto materiale e di altro tipo.⁶ La separazione delle associazioni religiose dallo Stato non comporta limitazioni dei diritti dei membri di dette associazioni a partecipare alla pari con gli altri cittadini alla direzione degli affari dello Stato, all'elezione degli organi del potere statale e degli organi di autogoverno locale, all'attività dei partiti politici, dei movimenti politici e delle altre associazioni sociali.⁷ A richiesta delle organizzazioni religiose, i corrispondenti organi del potere statale nella Federazione di Russia hanno la facoltà di istituire feste religiose con giornate non lavorative (festive) nei rispettivi territori».

⁴ Cfr. Legge dell'URSS del 1° Ottobre 1990 No. 1689-I “Della libertà di coscienza e delle associazioni religiose”, (traduzione italiana in *L'altra Europa*, 1991, Vol.235 No. 1, pp. 115 e ss.) e Legge della RSFSR del 25 Ottobre 1990 in *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR*, 1990, No. 21, art. 240 (traduzione italiana in G. Codevilla, *Stato e Chiesa nella Federazione Russa. La nuova normativa nella Russia postcomunista*, con un saggio di A. Krasikov, La Casa di Matriona, Milano, 1998, pp. 145 e ss.).

⁵ Cfr. *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov SSSR i Verchovnogo Soveta SSSR*, 1990, No. 12, art.189.

⁶ Sull'argomento cfr. G. Codevilla, *Stato e Chiesa nella Federazione Russa*, cit., pp. 33 e ss.

⁷ Con le modifiche introdotte dalla Legge federale No. 261 del 13 luglio 2015.

⁸ Corsivi dell'Autore.

⁹ In originale: «Imet' i rasprostranjat' religioznye i inye ubezdenija».

Tribunale Supremo della Russia con delibera del 20 aprile 2017 ha dichiarato *organizzazione estremistica*¹⁰.

Questa discriminazione trova fondamento nella lettura arbitraria e tendenziosa della lettera del Preambolo della legge del 1997, e segnatamente del passo in cui si afferma che la Federazione di Russia è uno Stato laico che riconosce «il particolare ruolo dell'ortodossia nella storia della Russia, nella formazione e nello sviluppo della sua spiritualità e cultura», Stato che rispetta «il cristianesimo, l'islam, il buddismo, il giudaismo e le altre religioni che costituiscono parte integrante dell'eredità storica dei popoli della Russia» e considera «importante contribuire al raggiungimento della reciproca comprensione, della tolleranza e del rispetto della libertà di coscienza e della libertà di professione religiosa». Di per sé queste asserzioni possono giustificare la divisione delle religioni in *tradizionali* e *non tradizionali*, ma non legittimano affatto la concessione di privilegi soltanto alle prime. Dimenticando il riferimento alle altre religioni storicamente presenti in Russia, la dottrina, la pubblicistica e soprattutto la gerarchia ortodossa sostengono che le religioni *tradizionali* della Russia sono solamente l'Ortodossia, l'Islam, l'Ebraismo e il Buddismo, e *non tradizionali* tutte le altre.

Non si riesce a comprendere perché, stante la menzione del Cristianesimo, non possano essere considerati tradizionali il Cattolicesimo, presente in Russia da tempi remoti¹¹, che istituisce le prime diocesi a Tana e ad Astrachan' nei secoli XIV e XV¹² ed è stabilmente presente in Russia dal XVIII secolo¹³, il Protestantismo¹⁴, diffuso già dal XVI secolo, e soprattutto i Vecchi credenti o veteroritualisti, seguaci del protopope

¹⁰ A seguito di questa sentenza sono state liquidate 395 organizzazioni locali dei Testimoni di Geova, i cui beni sono stati confiscati il 27 settembre 2019.

¹¹ I rapporti della Russia' con i missionari latini risalgono ai tempi della principessa Ol'ga di Kyïv (X secolo), prima cristiana e santa della Russia', e a San Brunone Bonifacio, camaldolese, vescovo di Quercfurt. A. Judin ricorda che nel 1228 vi è a Kyïv un monastero domenicano e che una cattedra episcopale latina viene istituita nel 1320: cfr. A. Judin, G. Protopopov, *Cattolici in Russia e Ucraina*, La Casa di Matriona, Milano, 1992, p. 28. Nel XII secolo una chiesa cattolica dedicata a San Pietro viene costruita a Novgorod, a disposizione dei mercanti tedeschi presenti nell'area; l'edificio viene chiuso poi da Ivan III il Grande dopo la cruenta sottomissione della città, ma viene restituito al culto da suo figlio Vasilij III nel 1514: cfr. A.K. Tichonov, *Katoliki, musul'mane i iudei Rossijskoj Imperii v poslednej četverti XVIII – načale XX v.*, izd. S. Peterburgskogo Universiteta, Sankt Peterburg, 2007, p. 70.

¹² Sull'argomento, cfr. O.A. Licenberger, *Rimsko-katoličeskaja Cerkov' v Rossii. Istorija i pravovoe položenie*, Povolžskaja Akademija Gosudarstvennoj Služby, Saratov, 2001, pp. 17 e ss. e ampia bibliografia citata: G. Fedalto, *La Chiesa latina in Oriente*, vol. 2, *Hierarchia latina Orientis*, ed. Mazziana, Verona, 1976; A.N. Kopylov, *Katoličeskaja Cerkov' v Rossii (konec IX – načalo XXI vv.)*, Sputnik, Moskva, 2012, pp. 57-58 e ss.; S. Kozlov, P. Parfent'ev, *Istorija katoličeskoj cerkvi v Rossii*, Belyj Kamen', Carskoe Selo, 2014; E. Senko, *Storia della Chiesa cattolica in Russia. Dagli inizi ai nostri giorni*, "Alt", Nowy Sącz (Polonia), 2013. Sulla Chiesa cattolica in Russia si veda anche S. Golovanov, *Katoličeskaja Cerkov' v Rossii*, Seminarija Carica Apostolov, Sankt Peterburg, 1999.

¹³ Le prime chiese vengono edificate in Russia al tempo di Pietro il Grande, grazie all'appoggio dell'ufficiale cattolico scozzese Patrick Gordon, amico dello zar, e al tempo di Caterina II, quando nel 1772 viene istituita la diocesi cattolica di rito latino a Mogilëv, oggi archidiocesi di Minsk-Mahilëu in Bielorussia.

¹⁴ Le prime comunità protestanti vengono costituite in Russia dagli artigiani e commercianti scandinavi e poi inglesi e olandesi invitati in Russia da Vasilij II (1479-1533), figlio di Ivan III il Grande, nel secondo decennio del XVI secolo e al tempo di Ivan il Terribile quando giungono anche dall'Italia artisti, medici ed esperti in campo militare.

Avvakum Petrovič, nati a seguito dello scisma seguito al Grande Concilio del 1666-67 e le numerose denominazioni gemmate da questi ultimi¹⁵.

Non si vuole contestare la legittimità di sottolineare nel Preambolo della Legge la rilevanza dell'Ortodossia, stante l'innegabile ruolo da essa svolto nella storia della Russia, ma si vuole affermare che ciò non può diventare il fondamento per assegnare ad essa e alle altre tre religioni sopra menzionate un ruolo privilegiato, in quanto in un ordinamento laico e separatista, come quello chiaramente delineato dalla vigente Carta Costituzionale, tutte le religioni, nessuna esclusa, devono essere oggetto del medesimo trattamento giuridico da parte dello Stato e delle sue istituzioni.

Vero è che il concetto di *religione tradizionale* diventa lo strumento di cui il legislatore si serve per tracciare il confine tra privilegio e mera tolleranza. Non è casuale che gli esponenti delle religioni non tradizionali siano estromessi da numerose strutture rappresentative, in palese contrasto con il principio di uguaglianza delle associazioni religiose davanti alla legge, sancito dalla Costituzione e dai documenti internazionali sottoscritti dalla Russia, e, a ben vedere, configurano anche con il Preambolo stesso della Legge federale, in cui si dichiara che questa si propone lo scopo di «contribuire al raggiungimento della reciproca comprensione, della tolleranza e del rispetto sulle questioni della libertà di coscienza e della libertà di professione religiosa».

Vero è che la normativa ordinaria, travalicando i severi limiti posti dalla Carta Fondamentale, istituisce un regime di particolare benevolenza dello Stato verso alcune religioni rispetto ad altre e infrange in tal modo i presupposti della neutralità o laicità dello Stato. Dando vita a una regolamentazione giuridica differenziata per le diverse fedi, la legge manifesta una chiara volontà di instaurare un sistema di collaborazione privilegiata tra lo Stato e la Chiesa Ortodossa Russa, violando manifestamente un principio irrinunciabile del separatismo: quello di rispettare ugualmente ogni religione, astenendosi dal privilegiarne alcuna.

3. Il Preambolo della Costituzione

Il legislatore della Federazione di Russia ha recentemente rinunciato a modificare il testo del Preambolo della Costituzione. Mi pare, tuttavia, opportuno esaminarne il contenuto, in quanto da esso trapela, in modo del tutto evidente, che il concetto di laicità nell'ambiente russo acquista un contenuto semantico del tutto peculiare, assai lontano da quello acquisito in Occidente al termine di un travagliato processo storico¹⁶.

Nella bozza di modifica della Costituzione resa nota a fine gennaio 2020 il testo del Preambolo, nella sua prima parte, restava pressoché immutato¹⁷; ad esso venivano

¹⁵ Cfr. G. Codevilla, *Laicità dello Stato e separatismo nella Russia di Putin*, in A. Chizzoniti (a cura di), *Chiesa cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, Vita & Pensiero, Milano, 2004, pp. 254 e ss.

¹⁶ Cfr. O. Giacchi, *Lo Stato laico*, Vita & Pensiero, Milano, 1978.

¹⁷ Veniva solamente aggiunto un breve inciso, qui evidenziato dal carattere corsivo: «Noi, popolo plurinazionale della Federazione di Russia, uniti dal comune destino nella nostra terra, affermando i diritti e le libertà dell'uomo, la pace e la concordia civile, salvaguardando l'unità statale formatasi storicamente, basandoci sui principi universalmente riconosciuti dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, *riconoscendo il ruolo del popolo russo nella formazione dello Stato e la soggettività giuridica del popolo russo, storicamente autodeterminatosi su tutto il territorio della Russia* [corsivo dell'Autore], onorando la memoria degli antenati, che ci hanno trasmesso l'amore e il rispetto per la Patria, la fede nel

aggiunti *ex novo* alcuni capoversi che in parte riprendevano alla lettera importanti affermazioni contenute nel Preambolo della Legge federale del 1997 sulla libertà di coscienza e le associazioni religiose volte a sottolineare il ruolo storico dell'Ortodossia menzionando accanto ad essa le altre tre religioni cosiddette tradizionali, senza far cenno alle altre religioni presenti nel paese, facendo in tal modo trasparire con chiarezza la volontà del legislatore di favorire la religione dominante.

La bozza del Preambolo era, infatti, integrata da due aggiunte che in parte richiamano il Preambolo della legge del 1997 e qui riprodotte in carattere corsivo:

1. «La Federazione di Russia, il cui documento costitutivo è l'attuale Costituzione, funge da successore e continuatore delle secolari tradizioni dello Stato russo, stabilite dal popolo russo nella ricerca dell'autodeterminazione e dell'identità nazionale con l'aiuto e l'assistenza di altri popoli originari della Russia».

2. «Noi, nazione Russia, siamo il popolo russo e siamo tutti i popoli riuniti con uguali diritti, unificati dal passato, dal presente e dal futuro nella nostra terra,

affermando i diritti e le libertà dell'uomo, la sua dignità civile e morale, la sua responsabilità verso i concittadini, la misericordia, la giustizia e la pace nella società, preservando l'unità dello stato storicamente costituita,

consapevoli della continuità nel nostro paese di tutte le forme di vita statale, scelte autonomamente dai suoi popoli, compreso l'Impero russo e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche,

conservando gli alti ideali e i valori radicati nelle visioni del mondo religiose o umanistiche,

rispettando l'ortodossia come base della storia e della cultura russa, nonché le forme tradizionali per la Russia dell'islamismo, dell'ebraismo e del buddismo della Russia come tradizioni religiose fondamentali dei popoli del nostro paese,

adottiamo la Costituzione della Russia»¹⁸.

Merita sottolineare che il progetto in esame ometteva l'importante riferimento al rispetto delle *altre religioni che costituiscono parte integrante dell'eredità storica dei popoli della Russia*, sancito nel Preambolo della Legge federale del 1997. Secondo la modifica, poi rigettata, degne di deferente apprezzamento non sarebbero, dunque, tutte le religioni storicamente presenti in Russia, ma solamente l'Ortodossia e le altre tre religioni tradizionali, in palese e stridente contrasto con il carattere laico e separatista dello Stato solennemente proclamato nella Costituzione. A maggior ragione non dovrebbero considerarsi degne di apprezzamento le religioni che in futuro potranno radicarsi in quel fertile terreno aperto ai valori spirituali.

4. La clericalizzazione dello Stato e della società

Il regime di *imparität* che la legge federale del 1997 istituisce tra le religioni ritorna a dar vita all'antica sinfonia dei poteri che garantisce una posizione di privilegio

bene e nella giustizia, rinnovando l'ordinamento statale sovrano della Russia e affermando la saldezza dei suoi fondamenti democratici, mirando a garantire il benessere e la prosperità della Russia, sentendoci responsabili per la nostra Patria davanti alle generazioni presenti e future, riconoscendoci parte della comunità mondiale, approviamo la Costituzione della Federazione di Russia».

¹⁸ Cfr. *Zavtra*, Moskva, del 29 gennaio 2020.

¹⁹ Cfr. *infra*, note 29 e 30.

all'Ortodossia ed alle altre tre religioni tradizionali. Ciò vale in diversi ambiti, a cominciare da quello scolastico con l'introduzione dell'insegnamento religioso nella scuola, fatto che conferisce alla Chiesa ortodossa i caratteri di una vera e propria Chiesa di Stato. La stessa cosa avviene, seppure parzialmente, con il Buddismo e l'Islam nelle regioni ove questi sono tradizionalmente presenti¹⁹, ma non per il Giudaismo, che non ha uno specifico territorio di insediamento, essendo presente solo nelle grandi città, in particolare a Mosca e San Pietroburgo.

L'istruzione religiosa nella scuola pubblica a spese dello Stato, incompatibile con i precetti della Costituzione, è assicurato soltanto ai seguaci delle religioni privilegiate, mentre gli oneri economici della *consacrazione* o *clericalizzazione* della scuola, e, conseguentemente, dello Stato stesso, sono a carico di tutta la collettività. Non vi è dubbio che l'insegnamento della religione nelle scuole statali e municipali, anche se svolto «al di fuori dell'ambito del programma scolastico» costituisca un chiaro ripudio del principio di laicità dello Stato e una indiscutibile concessione al confessionismo. Vero è che a dispetto dell'art. 14 della Costituzione, dell'art. 4 *sub* 2 della Legge federale del 1977, degli articoli 2 e 4 della legge *Sulla istruzione* del 1997 e successive modifiche che affermano il carattere laico dell'insegnamento come principio fondamentale, è in atto un processo di trasformazione della scuola da laica in confessionale.

Le medesime considerazioni valgono a proposito dei cappellani militari (*voennye o polkovye svjaščenniki*)²⁰ che ricostituiscono il clero militare dell'epoca zarista (*voennoe duchovenstvo*) e dell'assistenza spirituale nei luoghi di reclusione e di pena.

Mentre resta indiscussa e indiscutibile l'assoluta priorità assegnata all'Ortodossia nell'assistenza spirituale nelle forze armate, diversa è la situazione nei luoghi di pena, in cui l'amministrazione statale collabora primariamente con la Chiesa ortodossa, ma altresì con le organizzazioni religiose di altre Chiese e Confessioni, privilegiando quelle tradizionali, e accetta il contributo da esse fornito nell'opera di rieducazione dei detenuti.

Ci si può chiedere se il riferimento a Dio che Putin ha voluto fare inserire nell'inno della Federazione di Russia possa pregiudicare la laicità dello Stato. Recita il ritornello:

*Tu sei l'unica al mondo! Sei inimitabile
Terra nata protetta da Dio*²¹.

Parimenti, accogliendo il desiderio formulato il 1° febbraio 2020 dal patriarca Kirill, motivato dal fatto che la maggioranza dei cittadini della Federazione di Russia si dichiara credente, Putin ha voluto inserire nella Costituzione un esplicito riferimento a Dio. Infatti, l'art. 67 viene integrato dal comma 2 che recita: «La Federazione di Russia, unificata da una storia millenaria, custodendo la memoria degli avi che ci hanno

²⁰ Dal 1° dicembre 2009 è stata introdotta la figura dell'assistente (*pomoščnik komandira časti po rabote s verujuščimi*) del comandante del reparto per il lavoro con i credenti che dal 2010 è presente in tutte le forze armate. La disposizione prevede che questi collaboratori rappresentino le quattro religioni tradizionali, fermo restando che nei reparti in cui oltre il 10% dei militari appartenga ad altra confessione religiosa dovrà essere istituito anche il ruolo per un assistente spirituale appartenente a questa religione.

²¹ *Odna ty na svete! Odna ty takaja –chranimaja Bogom rodnaja zemlja*. La modifica è stata introdotta dall'*ukaz* del Presidente della Federazione di Russia No. 2110 del 30 dicembre 2000.

trasmesso gli ideali e la fede in Dio, così come la continuità nello sviluppo dello Stato russo, riconosce l'unità statale storicamente stabilita».

La Corte Costituzionale della Federazione di Russia con decisione del 16 Marzo 2020 ha stabilito che la menzione di Dio nella Carta Fondamentale non è in contrasto con il carattere laico dello Stato e con la libertà di coscienza. Afferma, infatti, che «l'inserimento nel testo della Costituzione della Federazione di Russia di un riferimento della fede in Dio, trasmessa al popolo russo dai suoi antenati (art. 67, parte II) non significa un diniego del carattere laico dello Stato russo proclamato nell'art. 14 e della libertà di coscienza garantita nell'art. 28, in quanto per il modo in cui è formulato non è associato all'appartenenza confessionale, non dichiara l'obbligatorietà di avere determinate credenze religiose nella Federazione di Russia e non pone i cittadini della Russia, in contrasto con l'art. 19 (parte II)²² della Costituzione della Federazione di Russia, in una posizione di ineguaglianza in base alla fede e al suo orientamento specifico ed è inteso solamente a sottolineare la necessità di tener conto nell'attuazione della politica dello Stato del ruolo socio-culturale storicamente significativo che la componente religiosa ha svolto nella formazione e nello sviluppo della statualità russa»²³.

Credo che si possa concordare con la decisione della Corte, giacché il lemma *Dio* è riferito alle divinità di tutte le religioni, da quelle pagane a quelle cristiane, dall'ebraismo all'induismo, e non si riferisce alla sola Ortodossia, religione dominante in Russia e la sua menzione, nell'inno come pure nella Costituzione, non può di conseguenza essere considerata come una mera concessione di privilegio per la fede dominante. *Dio* non si riferisce ad alcun culto istituzionalmente organizzato, ossia a nessuna Chiesa o confessione particolare, ma riguarda tutti i popoli della Russia e non solamente gli ortodossi. Non a caso i rappresentanti delle altre religioni, e dell'Islam in particolare, non hanno sollevato obiezioni di sorta.

Inoltre, il disposto in esame non ha carattere normativo, non coarta, né esorta i cittadini a credere nel trascendente, ma si limita a ricordare gli ideali peculiari della nazione, tra i quali innegabilmente figura la fede in Dio, ideali mirabilmente celebrati dai grandi della letteratura e del pensiero russo trasmessi dagli antenati, la cui memoria merita di essere custodita. Si tratta, dunque, di una mera constatazione di un fatto storico innegabile.

Infine, si deve rilevare che il riferimento costituzionale a Dio viene fatto nella forma della semplice *nominatio Dei*²⁴ e non in quella della *invocatio Dei*²⁵, che, essendo volta ad implorare l'aiuto della Divinità e a proclamare la Costituzione in Suo nome,

²² La norma garantisce «l'uguaglianza dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino indipendentemente [...] dall'atteggiamento verso la religione».

²³ Cfr. <http://www.ksrf.ru/ru/Press-srv/Smi/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=7063>.

²⁴ Presente in numerose Costituzioni. Merita osservare che Dio non viene menzionato nelle Costituzioni delle ex Repubbliche sovietiche, ad eccezione dell'Ucraina che ne fa cenno nel Preambolo («La *Verchovna Rada* dell'Ucraina, [...] consapevole della nostra responsabilità davanti a Dio, della nostra coscienza, delle generazioni passate, presenti e future, [...] adotta questa Costituzione»).

²⁵ Come nel caso della Confederazione Elvetica («Nel nome di Dio Onnipotente! Il popolo svizzero e i Cantoni [...] adottano la seguente Costituzione»), della Tunisia («In nome di Dio, compassionevole e misericordioso [...] Noi, rappresentanti del popolo tunisino, liberi e sovrani, proclamiamo, per grazia di Dio, la presente Costituzione») e di altri paesi (tra i quali Grecia, Irlanda, Kuwait e altri di tradizione islamica).

metterebbe in discussione la neutralità dello Stato in materia religiosa e sarebbe in conflitto con l'art. 14 della Legge Fondamentale. Non meraviglia quindi che anche da parte dei sostenitori più accesi del principio di laicità, come ad esempio Gennadij Andreevič Zjuganov, non siano state elevate obiezioni di sorta.

Non mi pare rilevante a proposito della laicità dello Stato la norma relativa alla famiglia di cui al comma ž) dell'art. 72, nel quale si afferma la tutela dell'istituto familiare: «la protezione della famiglia, della maternità, della paternità e dell'infanzia; la difesa dell'istituto del matrimonio come unione di un uomo e una donna; la creazione delle condizioni per un'educazione dignitosa dei bambini in famiglia, nonché per l'adempimento da parte figli maggiorenni dell'obbligo di prendersi cura dei genitori». Manca, infatti, un richiamo alla concezione ortodossa della famiglia, né si può sostenere che l'unione tra uomo e donna sia una eredità esclusiva della dogmatica cristiana o religiosa in generale.

Diversamente va detto a proposito di una bozza dell'inno²⁶ nella quale il riferimento non era a Dio, bensì al Signore, *Gospod'*, lessema che identifica esclusivamente il Dio delle religioni giudaico-cristiane e, quindi, nel caso della Russia, dell'Ortodossia in particolare²⁷. In questa bozza del compositore Sergej Vladimirovič Michalkov si leggevano i seguenti versi:

*Dagli antenati promana la saggezza del popolo!
A te la fama, Patria mia! Il Signore è sopra di te!*²⁸
[...]
*Con fede e speranza, avanti, popoli di Russia!
E ci protegga il Signore lungo il cammino!*²⁹

Concludendo: la menzione di Dio nell'inno e nella Costituzione non può e non deve essere intesa come una concessione al confessionismo dello Stato e, a mio sommosso avviso, non confligge affatto con il disposto degli articoli 14 e 28 della Costituzione. Vero è, invece, che i principi proclamati in queste due norme sono palesemente violati dalla normativa ordinaria e non si conciliano con il legame di stretta collaborazione e di reciproco sostegno che da lungo tempo si è instaurato tra i massimi rappresentanti del potere laico e di quello religioso. Questo stretto rapporto di sintonia dei poteri doveva trovare espressione nell'enorme mosaico della cattedrale ortodossa in costruzione a Kubinka, nei pressi di Mosca, nel parco militare *Patriota*, nel quale erano raffigurate, accanto a Iosif Stalin, le più alte cariche dello Stato: il Presidente Vladimir Putin, il ministro della Difesa Sergej Šojgu, il capo della FSB (ex KGB) Aleksandr Bortnikov, il Ministro degli Esteri Sergej Lavrov ed altri esponenti del potere politico. La cattedrale, sponsorizzata dalle forze armate, viene costruita per celebrare non solo la vittoria nella Seconda guerra mondiale, ma tutte le vittorie antiche e recenti della Russia imperiale,

²⁶ Testo in lingua originale in: https://www.pravda.ru/politics/834979-gimn_rossii_slavsja_otechestvo_nashe_svobodnoe_bratskikh_narodov/.

²⁷ Peralto, l'inno russo del 1833 invocava la protezione di Dio sullo zar: *proteggi o Dio lo zar (Bože carja chrani)*.

²⁸ In originale: «Predkami dannaja mudrost' narodnaja! Rodina, slav'sja! Gospod' nad tobj!».

²⁹ In originale: «S nadeždoj i veroj vperëd, rossjane! I pust' nas Gospod' sochranjaet v puti!».

sovietica e postsovietica. L'edificazione di questo enorme complesso ha suscitato ferme critiche da parte del metropolita Ilarion (Alfeev) e di altri autorevoli esponenti dell'Ortodossia russa, i quali affermano che quest'opera di dubbio gusto estetico non si richiama alla grande tradizione religiosa russa, ma celebra piuttosto il trionfo del potere sacralizzato. A seguito di queste ferme proteste³⁰ le autorità hanno deciso di rimuovere il mosaico, sostituendolo con l'immagine, più consona per una chiesa, di monaci con un'icona e la scritta «Per sempre con la Russia».

5. Religioni protette e tollerate

L'intolleranza religiosa che per secoli ha caratterizzato l'Impero russo risulta oggi modificata, ma non superata. Oggi si istituisce un regime di privilegio per le religioni tradizionali, mentre nell'ordinamento zarista in base allo *Svod Zakonov*, tutte le confessioni religiose presenti nel paese venivano divise in quattro categorie: 1) la Chiesa Ortodossa Russa, «che ha il primato ed è dominante» (*pervenstvujučaja i gospodstvujučaja*); 2) le confessioni cristiane straniere, come le Chiese Romano Cattolica, Luterana, Evangelica riformata, Armeno-gregoriana, che sono riconosciute, tollerate e protette³¹; 3) l'Islam, il Giudaismo, i *Karaimy*, il Buddismo lamaista e il Paganesimo, che sono parimenti riconosciute e tollerate (*terpimye*), ma che non godono della stessa protezione assegnata alle religioni cristiane; 4) i Vecchi-credenti e le sette sorte dall'Ortodossia, che non sono tollerate (*neterpimye*).

Ora il legislatore della Federazione di Russia, disconoscendo sia la storia che la plurisecolare tradizione giuridica presovietica, modifica la scala di valori da attribuire alle diverse Chiese e religioni, relegando Protestantesimo e Cattolicesimo alla posizione di religioni tollerate e riconoscendo, per contro, uno *status* di religioni protette all'Islam³² e al Buddismo³³ certamente non per ragioni storiche, ma in base a motivazioni contingenti di carattere politico, al fine di evitare tentazioni separatiste e disaggreganti di ogni sorta. Oggi Buddismo, Giudaismo e Islam sono, dunque, considerate religioni tradizionali, seppure in modo secondario rispetto all'Ortodossia.

Alla base della discriminazione nei confronti degli appartenenti alle Chiese e confessioni non tradizionali vi è un regime non di libertà, bensì di tolleranza, i cui confini con l'intolleranza sono sempre aleatori. Si consideri, in proposito, la normativa sui veti amministrativi posti nei confronti dei ministri del culto stranieri e quella sui visti di ingresso in Russia al fine di evitare l'espansione spirituale (*duhovnaja èkspansija*) e di garantire la sicurezza spirituale (*duhovnaja bezopasnost'*) del paese: in tal modo i diritti enunciati dalla legge del 1997 sono spesso destinati a rimanere mere affermazioni di principio prive di ogni attualità e tutela giuridica.

³⁰ L'edificazione del complesso viene contestata per le ingenti somme che il potere politico dedica alla costruzione di nuove chiese, ben diecimila negli ultimi dieci anni. Nella sola Mosca le chiese che al tramonto del regime sovietico erano circa cinquanta, alla fine del 2017 erano 1.154. Particolarmente violenta è la protesta contro la nuova cattedrale di Ekaterinburg.

³¹ Merita ricordare che lo zar era “benevolissimo” (*vsemilostivejšij*), in quanto “sovrano cristiano”, verso il Cattolicesimo e il Protestantismo.

³² L'Islam è praticato da diversi popoli, basterà ricordare i tatarsi, i circassi, i baskari, i ceceni, gli inguši, i baškiri, i kabardini, i karačaj e alcune etnie del Dagestan.

³³ Il Buddismo è professato in Kalmykija e Burjatija. Nella legislazione zarista precedente il decreto di tolleranza del 1905 i buddisti erano equiparati ai pagani.

6. *Sinfonia dei poteri e separatismo*

I “Fondamenti della concezione sociale della Chiesa Ortodossa Russa”, approvati dal Concilio dei vescovi tenutosi a Mosca nei giorni 13-16 agosto 2000³⁴, al punto 4 del capitolo terzo (“La forma ideale del rapporto tra Chiesa e Stato nella tradizione ortodossa”), ricordano la Dichiarazione del Concilio locale del 1917-1918, in cui si paragona «la pretesa della separazione tra Chiesa e Stato» all’auspicio che «il sole non splenda e il fuoco non riscaldi», affermando in buona sostanza che l’idea di separazione è del tutto innaturale e sottolineano che alla Chiesa Ortodossa Russa deve essere riconosciuto uno *status* giuridico pubblico superiore a quello delle altre Confessioni religiose presenti in Russia, in quanto essa è la «realtà sacra suprema» per la stragrande maggioranza della popolazione, oltre che una forza storica determinante nella creazione dello Stato russo. La Chiesa, dunque, nei *Fondamenti* rivendica senza alcuna esitazione uno *status* giuridico di primato, che non può comunque trovare esplicita conferma nella legge federale, stante il tassativo divieto posto dall’art. 14 della Costituzione.

I *Fondamenti* affrontano il tema della libertà di coscienza al punto 6 del capitolo terzo in cui si afferma: «La comparsa del principio della libertà di coscienza è la testimonianza di come, nel mondo contemporaneo, la religione da “fatto pubblico” divenga “fatto privato” dell’individuo. Per sé, questo processo testimonia la disgregazione del sistema dei valori spirituali e il venir meno dell’aspirazione alla salvezza nella maggior parte delle persone che affermano il principio della libertà di coscienza. Se inizialmente lo Stato è sorto come strumento di ratifica della legge divina nella società, la libertà di coscienza lo trasforma definitivamente in una istituzione esclusivamente terrena, che non ha obblighi religiosi di alcun tipo».

Il documento sostiene, altresì, nel medesimo punto 6, che la Chiesa «ha anche il diritto di aspettarsi che lo Stato, nello stabilire i suoi rapporti con le associazioni religiose, tenga in considerazione la consistenza numerica dei loro componenti, il loro ruolo nella formazione della fisionomia storica, culturale e spirituale del popolo e la loro posizione civile». Con queste parole i *Fondamenti* ribadiscono l’affermazione contenuta nel Preambolo della legge federale circa il ruolo centrale svolto dalla Chiesa ortodossa nella storia della Russia e non esitano a chiedere che ciò venga riconosciuto anche sul piano del trattamento giuridico.

In sostanza, l’aspirazione della Chiesa Ortodossa Russa è quella di ritornare alla situazione anteriore al sovvertimento del 1917³⁵, quando valeva il principio: «L’Ortodossia è riconosciuta come la prima tra le diverse religioni professate in Russia»; nonché: «Conseguentemente la fede ortodossa gode di una priorità (*preimuščestvom*) in tutti gli atti della vita statale nei quali lo Stato si rivolge alla religione e nelle cerimonie pubbliche religiose». Non si ripropone, tuttavia, almeno sul

³⁴ Testo in lingua originale in <http://www.mospat.ru/index.php?mid=180>, <http://www.patriarchia.ru/db/text/141422.html> e in <http://www.religare.ru/print7720.htm>. Testo e commento in M.P. Mčedlov (a cura di), *O social’noj koncepcii russkogo pravoslavija*, , izd. Respublika, Moskva, 2002. Testo italiano in *Il Regno*, supplemento al No. 1, 1° gennaio 2001.

³⁵ Risoluzione del Congresso di tutta la Russia del clero e dei laici (1-7 Giugno 1917), testo in: A.V. Beljaeva (a cura di), *Gosudarstvo, Obščestvo, Cerkov’. XX vek*, , Jaroslavskij Gos. Universitet, Jaroslavl’, 1999, p. 19, punti 2 e 3.

piano formale, il principio: «La separazione della Chiesa dallo Stato non deve essere permessa, ma deve essere proclamata e conseguentemente attuata la libertà di professione religiosa e di culto»³⁶. Nella realtà dei fatti, comunque, il separatismo, inteso in senso stretto, è respinto dall'Ortodossia russa, e non è quindi casuale che la normativa ordinaria, redatta sotto la guida della Chiesa ortodossa, non attui il precetto costituzionale e non garantisca affatto la piena libertà di professione religiosa e segnatamente il diritto di «avere e di diffondere convinzioni religiose ed altre» (art. 28, Cost.).

Vero è che in relazione all'Ortodossia si ripropone oggi *de facto* il disposto della Dichiarazione sullo Statuto giuridico della Chiesa Ortodossa Russa adottato dal Concilio locale del 1917-1918, nel quale si afferma la posizione di primato dell'Ortodossia derivante dal legame storico tra Chiesa e nazione: «La Chiesa Ortodossa di Russia, che costituisce una parte dell'Unica Chiesa Universale di Cristo, occupa nello Stato russo una posizione giuridica pubblica di primato tra le altre confessioni³⁷, che le spetta in quanto realtà sacra suprema per la stragrande maggioranza della popolazione e in quanto suprema forza storica che ha creato lo Stato russo» (art. 1).

Nel regime di nuova sinfonia tra *Sacerdotium* e *Imperium* non è casuale che il patriarca Kirill ami ribadire frequentemente che la Chiesa è elemento costitutivo dello Stato (*gosustanovitel'naja*), con un evidente richiamo alla Russia medievale e alla figura del santo Iosif di Volokolamsk, ideologo del monachesimo di San Sergij di Radonež, ossia del monachesimo *che edifica lo Stato*, il quale agli inizi del '500, contrapponendosi ai pauperisti seguaci di Nil Sorskij, sosteneva la necessità di una Chiesa economicamente forte e costitutiva dello Stato, ponendo le basi teocratiche dell'autocrazia, concezione peraltro interpretata unilateralmente e impropriamente a legittimare la incondizionata subordinazione della Chiesa al sovrano³⁸, mentre, al contrario, Iosif nel suo *Prosvetitel'* dà una puntuale definizione del sovrano (*Gosudar'*) ortodosso³⁹.

7. Il carattere confessionale dello Stato e la scelta giurisdizionalista

Lo Stato abbandona il principio di laicità e abbraccia il confessionismo; al tempo stesso emana una legislazione che non si ispira di certo ai principi del separatismo, bensì, privilegiando le religioni *tradizionali*, ripropone un modello che rievoca il giurisdizionalismo nelle sue varie forme.

Questo connubio tra potere temporale e spirituale, uniti nella realizzazione di un ideale che è al tempo stesso politico e religioso, caratterizza la storia russa in generale, soprattutto nel periodo anteriore a Pietro il Grande e poi nell'Ottocento, quando si ripropone l'assioma formulato dal generale Sergej Semënovič Uvarov: Autocrazia, Ortodossia, Spirito nazionale⁴⁰.

³⁶ *Ibidem*, punto 1.

³⁷ In originale: «Pervenstvjušee sredi drugich ispovedanij publicno-pravovoe položenie».

³⁸ Sull'argomento cfr. G. Codevilla, *Il medioevo russo. Secoli X-XVII*, Jaca Book, Milano, 2016, pp. 179 e ss.

³⁹ Cfr. W.K. Medlin, *Moscow and East Rome. A Political Study of the Relations of Church and State in Muscovite Russia*, Librairie E. Droz, Genève, 1952, pp. 73-74.

⁴⁰ In originale: «Samoderžavie», «Pravoslavie», «Narodnost'». I primi due principi non lasciano spazio a dubbi esegetici, mentre quello della *narodnost'* merita di essere approfondito, giacché proprio questo

Si ritorna così alla sinfonia, *forma ideale del rapporto Chiesa-Stato nella tradizione ortodossa*, per usare le parole del documento conciliare *Fondamenti della concezione sociale* approvato nel 2000⁴¹.

Dal connubio che si instaura tra il temporale e lo spirituale prende vita un regime politico-religioso che «non va confuso neppure un istante con il regime separatistico; poiché questo dovrebbe bensì consistere nel disinteressarsi dello Stato dalle cose di qualunque culto, ma solamente dopo aver concesso a ciascuno di essi la più illimitata libertà di esercizio pubblico»⁴².

A conferma del fatto che in Russia si vada costituendo un regime confessionista si può menzionare il problema dell'insegnamento religioso in generale e nella scuola in particolare. Mentre l'art. 28 della Costituzione garantisce a *ciascuno (každому)*, e quindi non solo ai cittadini, il «diritto di scegliere liberamente, di avere e di diffondere convinzioni religiose e altre», la normativa ordinaria garantisce ai seguaci delle confessioni tradizionali l'insegnamento religioso nelle scuole, mentre per gli appartenenti alle religioni non tradizionali l'istruzione religiosa è relegata esclusivamente all'ambito dell'associazione religiosa di appartenenza.

concetto, per dirla col Brjančaninov, prepara «la via all'idea di una preponderanza degli abitanti della Grande Russia su tutto l'Impero, e più tardi su tutti i popoli di lingua slava (teoria degli slavofili)». (Cfr. N. Brian-Chaninov (Brjančaninov), *Storia di Russia*, Garzanti, Milano, 1940, p. 330). Di per sé il termine *narodnost'*, da *narod*, popolo, sta a significare non solo il popolo in senso concreto, ma anche (il suffisso *ost'* indica la qualità astratta) lo spirito e la cultura popolare, nonché il carattere nazionale che si identifica in una etnia; per questo il termine «populismo» sembrerebbe il più adatto a renderne il contenuto semantico, fermo restando che non esiste alcuna relazione con l'omonimo movimento politico ottocentesco (*narodničestvo*). Tuttavia, mi sembra che esprima meglio il significato di *narodnost'* l'espressione «spirito nazionale». Del tutto convincente è la traduzione della Pachlovska, la quale rende il lemma *narodnost'* con *tradizione nazionale* (cfr. O. Pachlovska, *Taras Ševčenko. "Lottate e vincerete"*, in G. Brogi, O. Pachlovska (a cura di), *Taras Ševčenko. Dalle carceri zariste al Pantheon ucraino*, Le Monnier, Firenze, 2015, p. 8, nota 4). La Merlo rende il termine con *senso del popolo*, che non palesa, a mio sommesso avviso, quella identità tra popolo e Nazione che caratterizza l'idea di *narodnost'* nel mondo russo ortodosso (cfr. S. Merlo, *All'ombra delle cupole d'oro. La Chiesa di Kiev da Nicola II a Stalin (1905-1939)*, Guerini e associati, Milano, 2009, p. 30). T. Špidlík preferisce, invece, tradurre il termine semplicemente con *popolo*. (Cfr. T. Špidlík, *L'idea russa. Un'altra visione dell'uomo*, Lipa, Roma, 1995, p. 169). La traduzione con «nazionalismo», adottata da alcuni Autori, non è convincente, giacché questo vocabolo ha nella lingua russa una connotazione fortemente negativa, più marcata che in italiano, assimilabile a quella di sciovinismo. A. Tamborra preferisce ricorrere al termine *nazionalità*, a cui è estraneo il carattere negativo accennato e riporta così l'affermazione di Uvarov: «il nostro comune compito consiste nel far sì che l'educazione del popolo sia condotta, in conformità della intenzione espressa dal nostro augusto monarca, nello spirito unito dell'Ortodossia, dell'autocrazia e della nazionalità» (Cfr. A. Tamborra, *Chiesa cattolica e Ortodossia russa. Due secoli di confronto e dialogo. Dalla Santa Alleanza ai nostri giorni*, Paoline, Cinisello Balsamo, 1992, pp. 37-38); la traduzione in *nationalité* è accolta anche da A. Leroy-Beaulieu, *L'empire des tsars et les russes*, tome III, *La religion*, L'Age d'Homme, Lausanne, 1988, p. 51). Il ricorso al lemma *russicità* o a quello di *russità* di derivazione francese (*russité*), preferito, rispettivamente, da preclari studiosi come Sante Graciotti e Rodolfo Sacco è senza dubbio suggestivo e convincente, giacché esprime l'idea di Nazione e di popolo intesi come essenza dello spirito nazionale russo, mentre il Caprio nei corsi tenuti al Pontificio Istituto Orientale suggerisce di rendere il termine *narodnost'* con *popolarismo*, asserendo che il concetto di nazione appare limitativo rispetto a *narod*, che va al di là della nazione stessa, giacché *narodnost'* indica lo *stare con il popolo*, in una simbiosi con il potere secolare e spirituale.

⁴¹ Capo III, punto 4.

⁴² Cfr. F. Ruffini, *La libertà religiosa (storia dell'idea)*, Fratelli Bocca, Torino, 1901, p. 416. Ristampa Feltrinelli, Milano, 1991.

Nella Russia di oggi si va consolidando il clima del confessionismo. Il *leader* russo, al quale è stato recentemente proposto di conferire il titolo di *Guida Suprema* (*Verchovnyj pravitel'*)⁴³, ha stretti rapporti con il patriarca e si ripropone, nel solco della tradizione zarista, come supremo difensore (*zaščitnik*) e custode (*chranitel'*) dei dogmi della fede e come tutore (*bljustitel'*) dell'Ortodossia.

Si rinnova tacitamente in tal modo tra il patriarca e il Presidente quel contratto a prestazioni corrispettive che è tipico del giurisdizionalismo: da un lato il patriarca garantisce la legittimazione della sovranità dello Stato e dall'altro Putin concede una posizione privilegiata alla Chiesa. *Mutatis mutandis* lo Stato ritorna a essere un *brachium saeculare*, un *instrumentum salvationis* e la Chiesa un *instrumentum regni*.

Nell'ambito di questa nuova *sinfonia* la distinzione tra gli ordini spirituale e temporale si va affievolendo: invece di un regime di separazione che si pone come obiettivo la pacifica coesistenza e convivenza dei due ordini, in nome della laicità dello Stato e dell'autonomia della Chiesa, si dà vita a una collaborazione privilegiata tra l'Ortodossia e il pubblico potere, in cui la prima rivendica e ottiene il *favor iuris* del secondo.

Nonostante la chiara formulazione della Costituzione, la Legge federale del 1997 e la prassi ininterrotta di questi anni ricostituiscono un sistema opposto a quello dello Stato laico, in cui non si instaura un regime di libertà religiosa, bensì di supremazia dell'Ortodossia e delle altre religioni tradizionali e di mera tolleranza delle altre, escluse quelle dichiarate estremistiche e distruttive che sono relegate nelle catacombe.

Si ricostituisce, dunque, il clima dell'assolutismo. Oggi la Chiesa Ortodossa appare dotata di una credibilità superiore a quella dello Stato, segnatamente per quanto riguarda la legittimazione popolare, ed è quindi in grado di dettare le proprie condizioni per il sostegno che presta al potere politico.

L'istituzione di un sistema confessionista e ierocratico e di un conseguente giurisdizionalismo trova la sua precisa ragion d'essere nella necessità dello Stato di trovare una legittimazione superiore e storicamente fondata della propria sovranità, al fine di garantire la stabilità politica. La Chiesa Ortodossa e le altre religioni tradizionali ricevono, in cambio dell'appoggio al regime politico, uno *ius protectionis*, vale a dire una tutela diretta del proprio ruolo di privilegio che la pone al riparo dalla libera competizione nel campo spirituale. In questo senso deve essere letto il divieto al proselitismo delle religioni non tradizionali, in manifesta violazione del disposto dell'art. 28 della Costituzione.

La Chiesa Ortodossa, in quanto *Ecclesia dominans*, divenuta *instrumentum regni*, rivendica e ottiene una *potestas directa in temporalibus*.

Ritorna, dunque, attuale, seppure in termini nuovi e peculiari, il principio territorialista del *cuius regio eius et religio*, ancorché il monopolio spirituale che caratterizza l'Assolutismo si riproponga oggi nella forma di un oligopolio religioso.

Rinnegando i principi di libertà e di uguaglianza garantiti dalla normativa del 1990, la Legge federale vigente finisce con il riproporre un Impero sostenuto dalla Chiesa e una Chiesa sostenuta dall'Impero e con il dar vita a una diarchia cesaropapista, che lega tra loro le sorti del potere temporale e di quello spirituale. E ciò vale non solamente sul

⁴³ Il titolo era stato assegnato all'ammiraglio Aleksandr Kolčak dopo gli avvenimenti di Omsk del 18 novembre 1918.

piano nazionale ma altresì su quello internazionale: si ripropone in sostanza l'antica idea di Mosca "Terza Roma".

Si pensi all'idea della Russia come portatrice del Regno ortodosso, del popolo russo come popolo teoforo, presente anche ai giorni nostri, sia nella versione slavofila, come popolo portatore di Dio, sia nella versione occidentalista della Russia come portatrice di bene, di giustizia sociale e di felicità terrena. Si pensi in proposito al tema del patriottismo e al ruolo di sostegno svolto dalla Chiesa Ortodossa Russa in tale politica, che muove dal presupposto di quella identificazione tra Chiesa e nazione che è elemento caratterizzante della teocrazia. Del resto, l'antico sentimento del patriottismo, che la Chiesa ha sempre sostenuto e legittimato, rimane ancor oggi parte inseparabile della ritualità tradizionale, che, con il suo impareggiabile valore estetico, continua a educare i fedeli all'amore della Patria⁴⁴ terrena.

Vero è che si viene così a riproporre una ideologia di Stato, in violazione del disposto dell'art. 13 della Costituzione, che recita: «Nessuna ideologia può costituirsi in qualità di ideologia di Stato ovvero obbligatoria».

In questo nuovo clima di sinfonia o consonanza tra trono e altare la tentazione dell'Impero è quella di imporre un sistema morale e religioso che gli permetta, con il pieno appoggio della Chiesa, di conquistare il consenso di popoli diversi per tradizione e cultura; la tentazione della Chiesa è quella di riorganizzarsi e di imporsi nella vita del Paese grazie ai favori dello Stato, partecipando non tanto alla forma politica del potere, quanto alla sostanza di esso, rischiando, come nel passato, di trasformarsi in un mero dicastero dell'apparato statale, rinnegando così la propria universalità e unità e legando il suo destino a quello dello Stato.

Va, infine, sottolineato il rapporto di collaborazione tra Stato e Chiesa sul piano internazionale: si consideri in proposito l'intensa attività svolta da entrambi per ottenere dalle varie Chiese un appoggio nel rifiutare il riconoscimento della nuova Chiesa autocefala ucraina, che richiama alla memoria l'aspirazione di Stalin di fare del patriarcato di Mosca un Vaticano moscovita (*Moskovskij Vatikan*) ovvero un *Vaticano ortodosso (pravoslavnyj Vatikan)*⁴⁵, per usare l'espressione del patriarca Aleksij (Simanskij)⁴⁶, allo scopo di creare un contraltare al Cattolicesimo e ridimensionare con ogni mezzo il ruolo mondiale della Santa Sede e l'autorevolezza di Costantinopoli⁴⁷.

In conclusione, si può affermare che esiste un palese conflitto tra la normativa costituzionale, ispirata ai criteri della laicità dello Stato e alla separazione tra *Sacerdotium* ed *Imperium*, e la normativa ordinaria, manifestamente influenzata dal

⁴⁴ Il termine è in maiuscolo in ragione della medesima grafia del suo corrispondente usato nella Costituzione russa.

⁴⁵ Cfr. G. Codevilla, *L'impero sovietico. 1917-1990*, Jaca Book, Milano, 2016, p. 346. Corsivo dell'Autore.

⁴⁶ Il patriarca ripropone l'espressione usata da Stalin nel corso del colloquio del 4 settembre 1943; cfr. A.A. Krasikov, *Rossija na pereput'e. Religioznyj faktor vybora puti v buduščee*, Institut Evropy RAN, Doklady Instituta Evropy № 235, izd. «Russkij Suvenir», Moskva, 2009, p. 12.

⁴⁷ Nota giustamente Stefano Caprio nei suoi appunti delle lezioni tenute al Pontificio Istituto Orientale, *L'immagine di Roma nel pensiero russo (Pro manuscripto)*, Roma, 2013), che «i russi non si sentono figli dei greci, non sopportano l'idea di dover dipendere da loro né storicamente, né culturalmente, anzi spesso rimarcano la propria specificità di fronte al resto del mondo ortodosso con toni non meno decisi di quanto non succeda nel confronto con il cristianesimo latino, verso il quale del resto sono spesso attratti per una serie di caratteristiche tra loro affini».

confessionismo e dal giurisdizionalismo che caratterizza tutta la storia russa⁴⁸. *De iure condendo*, per dar vita ad un sistema coerente il legislatore della Federazione di Russia deve scegliere tra due alternative: quella di modificare l'art. 14 della Costituzione, rinunciando ai principi di laicità e di separatismo, ovvero quello di operare sostanziali modifiche alle leggi vigenti.

⁴⁸ Ciò vale anche per il periodo bolscevico, quando il partito assume le funzioni di pseudo-chiesa. Sull'argomento cfr. G. Codevilla, *Stato e Chiesa nell'Unione Sovietica*, Jaca Book, Milano, 1972, pp. 69 e ss. e pp. 298 e ss.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Equilibri dei poteri: “stabilità interna” e immagine internazionale della Russia

A. Vitale

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>

Equilibri dei poteri, “stabilità interna” e immagine internazionale della Russia

*Alessandro Vitale**

Abstract

Some of the amendments proposed by the President to the Russian Constitution of 1993, though not substantial, could however significantly affect the political and constitutional structure of post-Soviet Russia. The most significant ones, in fact, exacerbate the authoritarian practices typical of these last twenty years and stir the Country towards a greater centralization and a hierarchical-vertical structuring of an increasingly patrimonial power. They lead towards a nationalist closure, by means of sovereign ideological instruments, to the encapsulation both of the political class and the presidential charge, as well as to a cancellation of the formal aspects of the *pravovoe gosudarstvo* (rule of law). To better understand the causes and consequences of these amendments, it may be useful to look at them through the lens of Political Science.

Keywords: Constitution of post-Soviet Russia – Centralization – Political and constitutional transformations – Façade federalism – Patrimonialism – Political Science.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il Presidente “governante”. 3. Il ruolo del Parlamento. 4. Il nuovo Consiglio di Stato. 5. Verso una nuova strutturazione del potere? 6. La “blindatura dell’*équipe* di potere” e della classe politico-burocratica. 7. La Costituzione Russa e la sua precedenza sul diritto internazionale. 8. Il ri-potenziamento del *welfare* e la ricerca del consenso.

* Professore aggregato di Geografia Economica e Politica, Università degli Studi di Milano. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

1. Introduzione

Dal testo originario delle proposte di modifica della Costituzione Russa del 1993, presentato per l'approvazione al Parlamento, risultavano ventidue emendamenti ad altrettanti articoli. Non tutti apparivano della stessa rilevanza. Alcuni erano ritocchi parziali, mentre altri erano di significato politico e sociale più rilevante. Inizialmente la pubblicistica mondiale e qualche esperto hanno denunciato una «grave alterazione dell'equilibrio dei poteri». In realtà, nel sistema politico-costituzionale russo non si è mai potuto parlare di realizzazione e/o di efficacia dell'equilibrio funzionale dei poteri. Dopo la svolta del 1999 la *Duma* si è trasformata in semplice organo di ratifica delle decisioni del Presidente; la magistratura e la Corte Costituzionale non hanno mai goduto di quell'indipendenza dal potere esecutivo che sarebbe prevista nel modello della divisione funzionale dei poteri. La violazione dell'«equilibrio», già ampiamente vulnerato, non poteva pertanto essere posta al centro delle critiche, essendo piuttosto la regola. Del resto anche negli «Stati di diritto» la tendenza all'erosione della divisione funzionale dei poteri è stata registrata e ampiamente illustrata da tempo¹. La sua efficacia, commisurata alla *ratio* stessa del Costituzionalismo – quella di limitare il potere – è sempre più ridotta persino nei Paesi di più consolidata struttura costituzionale, quali gli Stati Uniti. Perfino la formula più stabile – costituzionalizzata e inviolabile – di divisione areale, spaziale della sovranità e del potere, che sorregge gli ordinamenti federali, è stata ampiamente vulnerata dagli imponenti processi di ricentralizzazione che hanno prevalso in tutto il corso del Novecento. È facile immaginare cosa sia potuto avvenire con quella «funzionale», molto più debole e instabile, soggetta a continue commistioni, fusioni, sovrapposizioni e prevaricazioni e questo soprattutto (ma non solo) in Russia. Di certo la revisione costituzionale ha innescato «cambiamenti significativi negli equilibri complessivi fra i poteri» in senso lato (e non solo in base alla classica «divisione funzionale») più ampi di quelli relativi agli organi supremi di potere, come rilevato dall'ex Premier russo Medvedev. È immediato constatare che gli emendamenti vanno nel senso di una quasi-rottura con la Costituzione del 1993, ormai piegata al recepimento di prassi autoritarie consolidate nell'ultimo ventennio², orientate verso una sempre maggiore centralizzazione gerarchico-piramidale del potere (rafforzamento della «verticale del potere»), una

¹ È ormai diffusa la convinzione che la teoria trinitaria e funzionale dei poteri faccia fatica a reggere. Secondo Riklin, la concezione astratta della separazione dei poteri si è rivelata un'autentica «utopia dottrinarista». Cfr. A. Riklin, *Machtteilung. Geschichte der Mischerfassung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 2006, p. 363. Karl Loewenstein aveva argomentato già nel 1969 che, nei sistemi democratici contemporanei, legislativo ed esecutivo non potevano più essere separati né in senso personale, né in senso funzionale. K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, Mohr, Tübingen, 1969, p. 32. Il potere giudiziario ha cercato di mantenere la sua autonomia e indipendenza, ma spesso è finito o annullato nelle sue prerogative o fuso in un conglomerato informe di potere, sempre più esteso. Nei regimi totalitari, inoltre, si è perseguito l'obiettivo di dare configurazione giuridica anche ai rapporti di potere effettivi e la Russia ne ha ereditato le conseguenze. Sulla crisi della divisione funzionale dei poteri mi permetto di rimandare a: A. Vitale, *The State di Antony de Jasay: alle radici del potere politico e dello Stato*. Appendice a: A. De Jasay, *Lo Stato*, IBL libri, Torino, 2017, pp. 367-395.

² Di «autoritarismo pragmatico» parla D. Runciman, *How Democracy Ends*, Profile Books, London, 2018. La Costituzione del 1993, come quella di Weimar, non contiene inoltre strumenti sufficienti per frenare la concentrazione del potere.

rinazionalizzazione di fondo (anche con elementi identitari, sovranisti e sociali), un annullamento anche di aspetti formali e apparenti del *pravovoe gosudarstvo* (Stato di diritto), uno stimolo crescente alla (già storicamente ingente) patrimonializzazione del potere e una ricerca spasmodica del consenso e dell'incremento di popolarità del Presidente al fine di puntellare il potere.

Per comprendere verso dove il sistema politico-costituzionale della Russia post-sovietica si stia indirizzando, in seguito alla revisione costituzionale e alla sua logica, anche a causa delle pressoché inesistenti barriere che la Costituzione del 1993 è in grado di opporre alla svolta autoritaria, è possibile usare una lente politologica che consenta di individuare cause e conseguenze dei cambiamenti più profondi.

2. Il Presidente “governante”

La continuità della figura del Presidente “governante” è scontata. Anche le misure di modifica costituzionale in realtà non si discostano dalla lunga linea che va dallo zar al Presidente³. L'annullamento dei vincoli alla reiterazione della carica rafforza ancor di più l'impronta presidenziale dell'ordinamento. Il Presidente potrà inoltre licenziare i presidenti delle due Corti apicali, la Corte Suprema e la Corte Costituzionale. Quest'ultima, tuttavia, potrebbe bocciare/invalidare le leggi votate dal Parlamento. Potrà inoltre licenziare in qualsiasi momento il Governo (per manifesta «perdita di fiducia»), avrà la facoltà di impugnare preventivamente le leggi e vi sarà solo un'apparente condivisione delle funzioni presidenziali con le due Camere. Inoltre, potrà imporre il candidato premier qualora venga rifiutato per tre volte dal Parlamento. Avrà anche maggiore discrezionalità nello stabilire quali organi dell'esecutivo dovranno essere assoggettati alla sua direzione. Potendo rimuovere poi i vertici del potere giudiziario, sarà anche in grado di sottrarre alla magistratura quello che rimane della sua indipendenza. È impossibile vedere in questi provvedimenti una modifica della “verticale del potere”. Il Presidente rimane colui che impersona l'ordinamento e il potere unitari, verticalizzati e centralizzati, che tutto nomina e controlla dall'alto. Al punto che ricondurre il modello costituzionale russo post-sovietico a formule occidentali (presidenzialismo/semi-presidenzialismo, ecc.) rimane fuorviante e se possibile ancor più difficile dopo l'adozione degli emendamenti.

3. Il ruolo del Parlamento

Stando alle proposte in campo, la *Duma* si discosterà dal suo ruolo ormai consolidato di organo che ratifica le decisioni presidenziali, trasformandosi in istituzione tendenzialmente più attiva. La possibilità di approvare il *premier* e la nomina dei ministri (il Premier non può più dimissionarli) è un'innovazione significativa, che tende a ristabilire ruoli più definiti. Il Consiglio della Federazione – potendo eleggere i vertici delle Corti apicali – otterrà inoltre maggiori competenze sulle nomine del Presidente (anche in merito ai funzionari «della forza») e acquisirà un ruolo più significativo. La

³ M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria Universitaria CUESP, Milano, 1999. Idem, *Russia*, il Mulino, Bologna 2010.

possibilità dei senatori di licenziare «i giudici disonorevoli», inoltre, conferirà loro un peso maggiore che non in passato. Certo, un Parlamento più rilevante potrà automaticamente stimolare un aumentato ruolo di interferenza dei gruppi di pressione che si ritrovano nella società russa, ma questo potrà essere controbilanciato dal controllo che sul Parlamento eserciterà la Corte Costituzionale, dipendente di fatto dall'esecutivo. È difficile comunque che il Parlamento acquisti un ruolo *supra et contra legem*. La redistribuzione delle competenze del Presidente e delle due Camere del Parlamento è inoltre solo apparente.

4. Il nuovo Consiglio di Stato

Più interessante è il Consiglio di Stato, non previsto nella Costituzione del 1993 ma istituito con editto presidenziale nel 2000 quale organo consultivo (composto dai rappresentanti degli 85 soggetti della Federazione) e avente la funzione di favorire l'attività di coordinamento del Presidente federale, ma negli emendamenti proposti delineantesi come un organo che partecipa agli indirizzi fondamentali di politica interna ed estera. Il nuovo ruolo di questo organo potrà con ogni probabilità trasformarsi da quello consultivo in quello giocato da un potere effettivo, di indirizzo politico in materia domestica e di politica estera e persino in una sorta di “super-governo” costituzionalizzato, che ingloberà anche i governatori dei soggetti della Federazione. Poiché il Presidente di quest'organo non sarà elettivo, si era pensato che questa soluzione “kazaka”⁴ fosse la più percorribile per il non più rieleggibile Presidente Putin, ma la svolta del 10 marzo alla *Duma* (emendamento Tereškova) ha fatto imboccare una scorciatoia rispetto a questa nuova istituzione, concepita come un tentativo di ricostituire il *Politburo* di sovietica memoria. La tentazione di accentrare ulteriormente il potere, di focalizzarlo in organi di vertice dotati di potere effettivo – legittimati dalla compartecipazione di molti attori diversi – ma rigidamente gerarchico-piramidali, appariva evidente nelle ampie prerogative che avrebbero dovuto essere assegnate al nuovo Consiglio di Stato (dalla politica interna e estera, allo sviluppo sociale e economico, al coordinamento fra gli organi statali), corrispondenti alla tendenza in atto, descritta da sociologi della politica e da politologi, anche russi, verso la riemersione di istituzioni di stampo sovietico⁵.

⁴ In Kazachstan si è adottata la soluzione non-elettiva, per collocare uno dei tanti “Presidenti a vita” dell'area post-sovietica in una posizione di prestigio e di indirizzo politico effettivo, ma al riparo dalle prove elettorali.

⁵ Secondo il sociologo Lev Gudkov, le istituzioni sovietiche tendono a riemergere in molti punti del sistema politico della Russia post-sovietica. Questo rende la definizione di sistema “autoritario” obsoleta, un luogo comune occidentale, incapace di definire la realtà di un «totalitarismo recidivo». Del resto, le continuità politico-amministrative con il regime precedente sono lampanti e l'indifferenza per le limitazioni costituzionali del potere e le procedure democratiche formali sempre più evidenti. L. Gudkov, *The Transition from Totalitarianism to Authoritarianism in Russia*, in T. Piffer, V. Zubok (Eds), *Totalitarian Societies and Democratic Transition. Essays in Memory of Viktor Zaslavsky*, Central European University Press, Budapest-New York, 2017. Idem, *Totalitarism kak teoretičeskaja ramka: popytka revizij spornogo ponjatija* [Il totalitarismo come inquadramento teorico: tentativo di revisione di un concetto controverso], in *Monitoring obšestvennogo mnenija*, Vol. 6 No. 55, 2001, pp. 20-29 e Vol. 6 No. 56, 2001, pp. 13-30. Con gli emendamenti costituzionali attuali diventa impossibile l'uso della definizione di “democrazia” – pur se “illiberale” o “ibrida” – per la Russia.

5. Verso una nuova strutturazione del potere?

La centralizzazione del potere è una tentazione permanente, non soltanto nel sistema politico-costituzionale russo e in coloro che lo impersonano. Secondo Paolo Grossi⁶, infatti, lo Stato moderno è un'organizzazione di potere totalizzante, onnicomprensiva e compatta ed è del tutto naturale che produca sempre maggiore centralizzazione, laddove non incontri ostacoli. Tanto più questo è comprensibile nello Stato russo, erede della più coerente e integrale evoluzione dello Stato moderno, senza "l'eccezione" costituzionale che ha cercato di frenarne gli sviluppi, sebbene con più o meno marcati fallimenti.

La proposta di reinserire gli organi dell'autogoverno locale nel "sistema unitario" del potere pubblico, mentre nella Costituzione del 1993 ne erano ben distinti e non facevano parte del sistema degli organi del potere statale, va in questa direzione. Se l'impianto della Costituzione del 1993 non è stato sufficiente a garantire l'autogoverno effettivo delle comunità locali dalle ingerenze dell'esecutivo e della verticale del potere – come si è visto con i processi di ricentralizzazione seguiti all'ascesa dell'esecutivo Putin – il fatto che l'estraneità al sistema degli organi del sistema statale fosse formalmente costituzionalizzata consentiva comunque una denuncia di violazione del dettato costituzionale: cosa che con le nuove misure non sarà più possibile.

Il coinvolgimento degli organi dell'autogoverno locale, il cui legame con il potere centralizzato verrà rafforzato (dato che quegli organi e quelli del potere statale formeranno «un sistema unitario di potere pubblico»: parte 3, aggiunta all'art. 132 Cost. 1993), sembra motivato dall'esigenza, integralmente politica, di evitare la formazione da parte loro di cordate, alternative a quelle del Cremlino, in grado di affrontare le elezioni presidenziali. Pur assegnando ai poteri locali un maggior controllo sulle elezioni locali, in collaborazione con il potere centralizzato, la svolta comporta una riduzione del ruolo degli organi rappresentativi dell'autogoverno locale e soprattutto un loro inglobamento nel sistema unitario di quel potere. Quest'ultimo potrebbe accentuare quanto si vede spesso anche nei sistemi regionalistici: le classi politiche locali non riescono a formarsi se non come appendici di quelle della capitale e finiscono per aspirare a carriere in grado di risalire la verticale del potere centralizzato, in continua attesa di svolgere il loro impiego nelle sedi di quest'ultimo, disinteressandosi dei problemi delle loro regioni.

La creazione esplicita di «un sistema unitario di potere pubblico» non fa che sottolineare il ruolo secondario e subordinato della "periferia" (nozione di per sé incompatibile con un sistema federale) e rientra nella stessa logica accentratrice del ridimensionamento delle prerogative degli 85 soggetti della Federazione: ad esempio nella nomina dei procuratori regionali e nell'impugnazione in via preventiva delle loro leggi dinnanzi alla Corte Costituzionale su iniziativa del Presidente. Questo non stupisce, dato che le caratteristiche della struttura "federale" russa post-sovietica hanno subito massicciamente l'eredità sovietica⁷. Le autonomie interne sono state parte di un

⁶ P. Grossi, *Ritorno al diritto*, Laterza, Bari, 2015, pp. 4-5.

⁷ «Several parallels may be drawn between the nominally federal structure of the USSR and the ethnic-administrative structure of the Russian Federation»: R. Lukic, A. Linch, *Europe from the Balkans to the Urals. The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Oxford University Press – SIPRI, Oxford, 1996, p. 385.

sistema gerarchico-verticale di «*cosmetic autonomies*»⁸. La struttura politica è rimasta di stampo imperiale e pseudofederale⁹: una sorta di *fédéralisme inauthentique*¹⁰, abortito, basato sulla dipendenza della periferia dal centro¹¹. La costruzione federale è rimasta teorica nelle norme costituzionali e ha avuto un carattere solo dichiaratorio¹². Non c'è stata parità fra soggetti federati e federazione, articolata sulla base di *intergovernmental relations*, così come l'assenza di una netta distinzione giuridica fra i poteri dei diversi livelli di governo¹³. Il riaccentramento post-1999 aveva già annullato qualsivoglia parvenza di *self-rule*. Così, gli organi dell'autogoverno locale, anziché essere inseriti nel sistema delle relazioni federali, vengono posti in rapporto diretto con il potere centralizzato.

6. La “blindatura dell'équipe di potere” e della classe politico-burocratica

Gli emendamenti che con estrema insistenza fanno riferimento ai nuovi requisiti necessari per far parte non solo della ristretta équipe di potere attorno al “principe”, ma anche per la candidatura a Presidente e per poter diventare funzionari statali (giudici, funzionari di governo, parlamentari, ecc.), per i quali sono richiesti requisiti di cittadinanza e di residenza da lunga data, sono di grande rilevanza per l'analisi politologica.

È evidente qui infatti il tentativo di eliminare potenziali avversari dalle elezioni presidenziali, avendo i possibili concorrenti del Presidente tutti studiati o risieduti all'estero per periodi più o meno lunghi. La necessità di reimportare *know-how*, tamponando il grave *brain drain* che affligge la Russia dal periodo rivoluzionario – un *trend* riesplso dalla fine del periodo bipolare – viene ignorata dalla classe politica, ossessionata dalla necessità di “blindare” la struttura del potere. Non è una novità, questa, ma un ulteriore elemento che comprova la continuità politico-amministrativa. La classe politica sovietica (della quale è erede quella attualmente al potere in Russia) ha sempre cercato di auto-corporarsi, in forma difensiva, stimolata da una spiccata “sindrome della fortezza assediata”, al fine di proteggersi dall'assalto potenziale di una controclasse politica appoggiata dal popolo e non tanto da altre classi politiche “esterne”¹⁴. Questa “blindatura” non è tanto figlia del periodo zarista, quanto di quello

⁸ Cfr. S. Nosov, *Federalism and Anarchy in Russia Today*, in A. Allain, M. Dupont, M. Hearn (eds), *Les Fédéralismes*, Presses Universitaires du Septentrion, Lille, 1996, p. 208. Rendere le leggi federali preminenti rispetto a quelle regionali, nei primi anni della presidenza Putin, è stato il primo passo in direzione della verticalizzazione dei rapporti fra centro e periferia.

⁹ Sulla struttura formalmente federale della Costituzione del 1993, R. Sharlet, *The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics*, in *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. XXIV, No. 2, 1994, pp. 115-127 e A. Vitale (a cura di) *Costituzione della Federazione Russa*, Ispi, Milano, 1993.

¹⁰ Cfr. O. Beaud, *La Fédération entre l'État et l'Empire*, in A. Allain, M. Dupont, M. Hearn (eds), *Les Fédéralismes*, cit., p. 42.

¹¹ R. Sharlet, *The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics*, cit. Il centralismo si manifesta per via legislativa e nel controllo politico e finanziario delle regioni.

¹² R. G. Abdulatipov, *Federalogija*, Piter, Moskva-Sankt Peterburg, 2004, pp. 115-116.

¹³ «Una realizzazione effettiva dell'autogoverno locale è una delle garanzie di reale tutela dei diritti e delle libertà della persona e dei diritti e delle possibilità delle comunità locali». *Idem*, p. 304.

¹⁴ Infatti, parte dell'esperienza sovietica ha anche presentato periodi di multilateralismo e di ricerca della sicurezza collettiva, in accordo con altre classi politiche o addirittura con atteggiamenti di *fair play* nei loro confronti (periodo di Litvinov).

leninista e post-leninista, nei quali ha prevalso, in forme infinitamente più accentuate, il principio centralistico e della gestione esclusiva del potere da parte di un ristretto gruppo di rivoluzionari di professione che si è sentito minacciato in permanenza dalla difficoltà di consolidare il consenso. Questa “sindrome della fortezza assediata”, ancora oggi operante, è di enorme importanza per comprendere l’autentico “rovesciamento concettuale” del Costituzionalismo che si manifesta già dal periodo sovietico, perfezionando quello che Max Weber definiva già nel 1905 *Scheinkonstitutionalismus*, a causa della scarsa definizione dei limiti funzionali fra i poteri. Mentre nell’Europa Occidentale le condizioni che hanno consentito l’emergere del Costituzionalismo – quali l’anarchia del periodo feudale, l’assenza di un forte potere centralizzato e la sua frammentazione – hanno consentito alla “società civile” di sfuggire alla presa dello Stato e di “metterlo sotto controllo”, dalla *Magna Charta* in poi, in Russia quelle condizioni non si sono prodotte e la tradizione costituzionalistica non si è potuta radicare, lasciando in tal modo che il modello dello Stato moderno (quello francese, svedese in campo burocratico e prussiano, innestati tardivamente sul precedente tronco autocratico) prendesse piede nella forma più integrale e “senza l’eccezione costituzionale”. Si spiega così perché, al contrario della tradizione costituzionale, prevale ancora in Russia l’idea che la Costituzione debba «servire a proteggere lo Stato (ossia chi lo impersona) dai cittadini» e non viceversa: un’idea, che ribalta il principio costituzionale, espressa *apertis verbis* a suo tempo già da Molotov, il Ministro degli Esteri di Stalin¹⁵. Se a questo si aggiunge il principio della prevalenza del principio collettivo su quello individuale e della conseguente compressione dei diritti individuali, il quadro relativo alla chiusura auto-protettiva della classe politica è completo. Quali sono le conseguenze di una tale chiusura? Da quando Vilfredo Pareto, più di cent’anni or sono, ha elaborato la «teoria della circolazione delle élites», si sa che le classi politiche possono sussistere e persistere, a condizione che si rinnovino continuamente e che ricevano al loro interno, secondo determinate proporzioni fisiologiche, nuovi elementi. Non si ha circolazione e rinnovo quando funzionano solo l’assimilazione e la cooptazione di elementi fidati. La circolazione opera solo con l’apporto di nuovi elementi portatori di nuove opinioni, conoscenze, virtù, ecc. ed è indispensabile per vivificare le classi politiche con un incessante moto di circolazione, che è sinonimo di equilibrio, consentendo loro di rinnovarsi per sopravvivere. Il mancato rinnovo (circolazione) delle élites porta immancabilmente a una loro più rapida e facile decadenza. Le classi politiche capaci sono quelle che danno prova di possibilità inventive per rinnovarsi e ringiovanire in permanenza. La costituzionalizzazione di una tale “blindatura” della classe politico-burocratica in chiave nazionalista e ostile agli apporti provenienti dall’estero, è un passo denso di rischi per l’attuale dirigenza del Cremlino. Del resto, passi in questa direzione erano già stati fatti con le elezioni amministrative del settembre 2019, che hanno visto l’esclusione di candidati dell’opposizione e imponenti proteste di piazza, con arresti, violenze e lunghe detenzioni dei manifestanti e prima ancora con le leggi del 2006 (negli anni seguenti continuamente emendata) e poi del 2012 e del 2016, che avevano obbligato le ONG che ricevevano a qualsiasi titolo fondi dall’estero a registrarsi come «agenti stranieri» (per limitare il dissenso interno, colpendo soprattutto gli attivisti russi) e in seguito con

¹⁵ È questa la conseguenza più tipica di quella che ancora Karl Loewenstein, definiva acutamente *semantische Konstitution*.

quella firmata dal Presidente il 23 maggio 2015 per autorizzare i giudici a dichiarare qualsivoglia ONG «indesiderabile» per motivi legati alla sicurezza nazionale e a multare o imprigionare i suoi membri fino a sei anni. Le leggi sulle ONG straniere (e su quelle russe che operano con legami all'estero), basate sul criterio vago e arbitrario della «minaccia alle fondamenta dell'ordine costituzionale della Federazione Russa, alle capacità di difesa del Paese o alla sicurezza dello Stato», avevano già innescato quella “blindatura” nell'intento di evitare il principale pericolo paventato dal Cremlino, quello delle «rivoluzioni colorate», nonché di far allineare sempre più gli obiettivi delle organizzazioni a quelli dello Stato – arrecando già ingenti danni al paese, isolandolo ulteriormente, ostacolando lo sviluppo di una moderna società civile e frenandone le capacità di innovazione¹⁶. All'esatto opposto di quanto accaduto nei Paesi dell'Europa Centrale e persino in quelli sotto dominazione sovietica, parte dell'Impero interno (i Paesi Baltici, l'Ucraina), dove le classi politiche, burocratiche e persino la componente militare hanno fatto tesoro dell'apporto di competenti esperti provenienti dall'emigrazione e dalla diaspora dei singoli paesi, producendo anche un rinnovamento della classe politica, la scelta della “blindatura” frena quel rinnovo e l'apporto di competenze provenienti dall'estero, che rappresenterebbero un'enorme ricchezza per la Russia contemporanea, priva da oltre un secolo delle vaste potenzialità della sua *intelligentzija* emigrata.

7. La Costituzione Russa e la sua precedenza sul diritto internazionale

La trasformazione del diritto internazionale in «fonte secondaria», secondo le parole del Ministro degli Esteri Sergej Lavrov, rispetto alla quale ha la precedenza la Costituzione, è una misura che integra provvedimenti precedenti e che rivela una finalità esplicita di vecchia data. Si tratta certo di una risposta alla «relativizzazione costituzionale» (Dieter Grimm)¹⁷ frequente in epoca di globalizzazione un po' ovunque nel mondo e di una rivendicazione del carattere esclusivo della sovranità. È un classico rifiuto di argini che il diritto internazionale ha cercato di porre all'uso indiscriminato della sovranità e delle sue prerogative, sia in campo interno che internazionale. Non è dunque un provvedimento esclusivo del Cremlino, ma si inserisce nell'onda “sovranista” dilagante e nel tentativo di puntellare i principi di sovranità e di non-interferenza negli affari interni. È un tentativo di restaurare il controllo sulle fonti del diritto, accentuando a dismisura il riduzionismo legalistico interno e ristabilendo il letto di Procuste di una rigida gerarchia volta a neutralizzare il diritto internazionale. Il fatto che le risoluzioni dell'ONU, del Consiglio d'Europa, così come i verdetti dei tribunali internazionali non abbiano efficacia sul territorio della Russia e all'interno dei suoi confini, entro i quali hanno la preminenza la Costituzione e gli organi di verifica costituzionale, che possono dichiararli inefficaci, comporta per il semplice cittadino l'impossibilità di appellarsi alle istanze dei tribunali internazionali, dato che

¹⁶ Sul tema, J. Crotty, S. M. Hall, S. Ljubownikow, *Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law*, in *Europa-Asia Studies*, Vol. LXVI, No. 8, 2014, pp. 1253-1269.

¹⁷ D. Grimm, *Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung*, in M. Brenner, P. M. Huber, M. Möstl (eds.) *Der Staat des Grundgesetzes. Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, p. 156.

L'applicazione delle decisioni di quei tribunali in tema di violazione dei diritti dei cittadini non sarà più obbligatoria. Soprattutto, però, risponde alla necessità che ha la classe politica di proteggersi da possibili incriminazioni per quanto accaduto negli ultimi due decenni nello spazio ex sovietico, dalla Cecenia alla Georgia, dall'Ucraina orientale alla Crimea¹⁸. Si tratta tuttavia di una misura difensiva¹⁹, a lungo perseguita e ora costituzionalizzata, che può aggravare l'isolamento della Russia e la sua immagine internazionale.

8. *Il ri-potenziamento del welfare e la ricerca del consenso*

Nel 2019 la questione del consenso e di come mantenerlo si è complicata. Le ragioni sono sia economiche che politiche.

L'aumento dei prezzi, dell'IVA, della povertà e della disoccupazione, l'arrancare del salario reale (quasi una famiglia su due ha risorse solo per il minimo vitale), l'effetto delle sanzioni indiscriminate, che a differenza di quelle mirate, più efficaci²⁰, hanno peggiorato il livello di vita dei russi (pur controbilanciando in parte, con la propaganda nei confronti delle potenze straniere, il calo di consensi), l'innalzamento dell'età pensionabile, gli introiti insufficienti dalle sole materie prime, il crollo del prezzo del petrolio (al livello più basso da 18 anni), che inizia a produrre *deficit*, le disuguaglianze economiche e sociali, le aperte denunce da parte dell'opposizione degli arricchimenti stratosferici di una classe politica erede del sistema patrimonialistico sovietico (nel quale era la "proprietaria effettiva" delle risorse e dei mezzi di produzione, sotto il suo diretto e totale controllo) che ha continuato a considerarsi "proprietaria" del paese, hanno creato un quadro di erosione tendenziale del consenso. L'assistenza sanitaria, pur se di livello superiore a quello di altri Paesi dell'Europa meridionale, è stata colpita dalla crisi del COVID-19, rivelando l'obsolescenza degli ospedali²¹. A questo si aggiungano la carenza di personale nelle scuole, la parzialità dei tribunali, il peso della corruzione e dell'arbitrio fiscale sull'economia. Il PIL della Russia è all'undicesimo posto nel mondo, dietro Canada, Brasile e Italia, ma sta slittando di posizioni a vista d'occhio.

¹⁸ Una petizione registrata nel giugno 2018 dal Parlamento canadese ha proposto di riconoscere il Presidente russo attuale come «criminale di guerra», responsabile di crimini contro l'umanità, di aggressione militare ecc., da sottoporre a giudizio presso il TPI all'Aja. Una proposta che ha messo in allarme il Cremlino.

https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Finforesist.org%2Fv-kanade-vladimira-putina-mogut-priznat-voennyim-prestupnikom-novosti-mira%2F&utm_source=fb_button&fbclid=IwAR1UzJRNABHU_EThuUpkfOSak0KsXs90718VDVn-jH_qnro7vzMQ11_HcTk.

¹⁹ Misura che si accompagna a quelle di controllo dell'apparato giudiziario: ad esempio alla possibilità del *Soviet Federacij* di licenziare i giudici.

²⁰ A. Vitale, *Le sanzioni economiche alla Russia. Economic Cold War 2.0?*, in V. Ilari, G. Della Torre (a cura di), *Economic Warfare. Storia dell'arma economica*, Quaderno della Società Italiana di Storia Militare, Acies Edizioni, Milano, 2017, pp. 387-398.

²¹ Il rischio di non ricevere cure mediche indispensabili, a causa anche della perdita di una fonte di reddito, è dilagante. M. Brand, *Fighting Poverty in Russia*, in *Russian Analytical Digest*, No. 249 (March 20, 2020), pp. 2-5.

Fra le ragioni politiche del calo del consenso (che ha portato il partito dominante *Edinaja Rossija* a un crollo nelle elezioni del settembre 2019 e negli ultimi due anni al crollo di popolarità del Presidente al 35%) vi sono stati proprio i crescenti tentativi di frenare il rinnovo della classe politica, con l'esclusione di nuovi candidati, la reazione violenta alle proteste di piazza del luglio 2019, che hanno visto proprio l'uso della Costituzione del 1993 come bandiera, brandita dai manifestanti per denunciare la violazione degli articoli 1, 3, 29, 31, 32, ecc., relativi alla libertà di parola, riunione, manifestazione pacifica, nonché alle procedure elettorali. Quelle restrizioni, che si ritrovano anche nel tentativo di "blindare la classe politica" e di assicurarsi organi costituzionali fedeli e affidabili, legittimati in base alla "stabilità", hanno finito per rivelare la debolezza e le paure della classe politica, nonché la crisi di popolarità e di consenso, ai quali ha cercato di opporsi con l'uso della forza. Non è un caso se il Centro Levada ha rilevato che quasi il 50% della popolazione della Russia ritiene i progetti di riforma costituzionale funzionali soltanto agli interessi del Presidente e del suo *entourage*, se meno della metà della popolazione ritiene che le modifiche alla Costituzione del 1993 produrranno miglioramenti e se un cittadino su quattro ritiene che l'attuale Presidente dovrebbe ormai ritirarsi a vita privata.

Per riconquistare il consenso si è ricorso così al potenziamento costituzionale del *welfare* (lavoro e pensioni, salario minimo – senza riguardo alle conseguenze economiche di lungo periodo), espressione di un latente paternalismo, tipico del Presidente governante. Non si tratta però, nemmeno in questo caso, di un'eccezione russa. Una nuova ondata di interventismo e di potenziamento del *welfare* a fini consensuali corrisponde all'attuale tendenza, in atto in molti Paesi, a comprare il consenso mediante la dilatazione della sfera del sistema assistenziale, anche con uno Stato in deficit, creando tuttavia aspettative crescenti che potrebbero avere un effetto *boomerang*. Il sistema pensionistico e assistenziale in Russia è troppo costoso per un Paese che si regge quasi soltanto sull'esportazione di materie prime.

Il Presidente sta cercando inoltre di trasformarsi in *zar super partes*, stabile e sganciato dalla macchina politico-burocratica, presentandosi come attore indipendente che incita all'"assalto al palazzo", alla burocrazia e alla corruzione, con l'intento di restituire tensione all'allentato rapporto di fedeltà politica, base del consenso. Un paternalismo, questo, che si è già ripetutamente manifestato negli interventi diretti in difesa di singoli cittadini, in caso di soprusi amministrativi o di disagio sociale. Il Presidente attuale cerca in tal modo anche di sottrarsi al fuoco della competizione politica, per fronteggiare il malcontento usandolo a suo vantaggio per non uscire di scena, ottenendo quella carta bianca che lo libera da ogni responsabilità, mantenendo quel ruolo di vertice della piramide in grado di garantire la "stabilità", mito che ne ha consolidato a lungo il potere.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

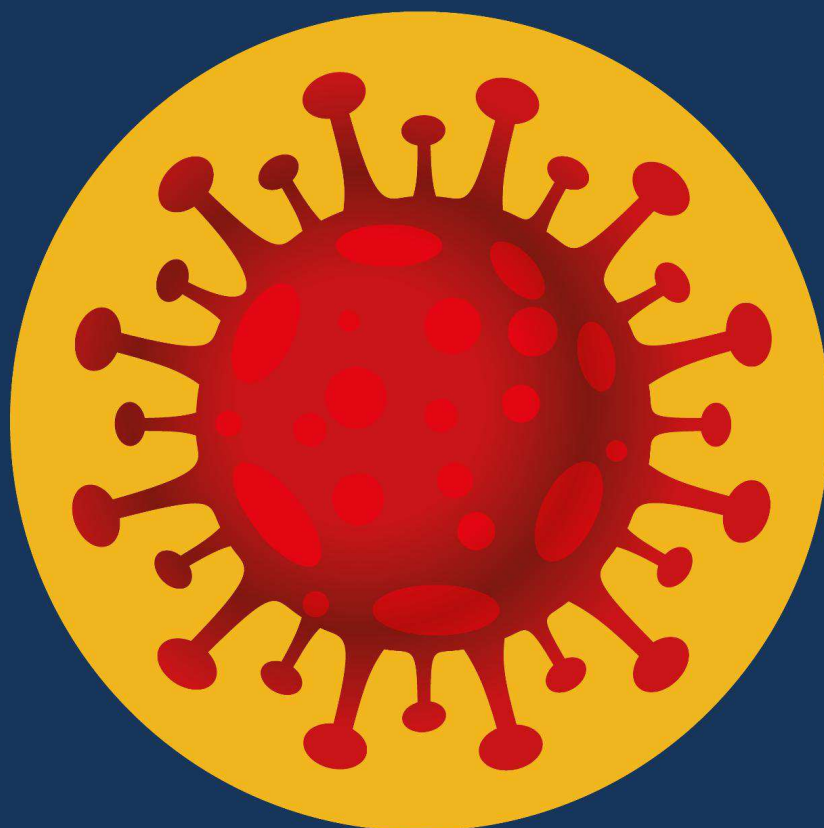
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SEZIONE

SPECIALE

Osservatorio COVID

Il mondo e la lotta alla pandemia



**SEZIONE SPECIALE - OSSERVATORIO COVID: IL MONDO E LA LOTTA
ALLA PANDEMIA**

T. Isenburg, *Brasile: territorio ed epidemia. Annotazioni*

L.A. Nocera, *L'emergenza COVID-19 in Brasile e l'atteggiamento negazionista di Bolsonaro*

C.J. Mosquera Arías, *Ecuador. La gestione dell'emergenza sanitaria in un contesto di estrema disegualianza*

S. Zanotta, *La trasformazione del movimento di protesta algerino di fronte al COVID-19. Dalle manifestazioni per le strade all'Hirak "a porte chiuse"*

A. Haidar, *Coronavirus in Iran: la gestione della crisi al tempo delle sanzioni statunitensi*

M. D'Avanzo, *La crisi politica e la difficile gestione delle misure contro il COVID-19: il caso di Israele*

C. Preiner, *La risposta istituzionale del governo Orbán alla pandemia da Coronavirus: dai poteri eccezionali alla revoca dello stato di pericolo*

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Brasile: territorio ed epidemia. Annotazioni

T. Isenburg

ISSN: 2612-6672

Brasile: territorio ed epidemia. Annotazioni

*Teresa Isenburg**

Abstract

This essay aims to provide an initial assessment on the territorial consequences of Brazilian Coronavirus epidemic's management policies.

Keywords: Brazil – social space – COVID-19.

È troppo presto per abbozzare un'esposizione più o meno sistematica di ciò che avviene nella e della pandemia nel suo settore brasiliano. I dati statistici¹ sono raccolti con metodologie che vanno studiate da vicino, le valutazioni sanitarie hanno margini di incertezza legati all'incompleta conoscenza della malattia, le correlazioni fra contesti socioeconomici e morbilità sono tutte da indagare. Inoltre, essere, anche a San Paolo, in situazione di confinamento impedisce verifiche e inchieste ravvicinate. L'accesso ad uno *stock* imponente di fonti d'informazione ufficiali e indipendenti non può sostituire in modo soddisfacente una verifica sul terreno. Eppure, mi sembra che possa non essere disutile riunire fin da ora alcune annotazioni sugli aspetti territoriali dell'azione nei confronti del Coronavirus in Brasile. Il punto attorno al quale cerco di ragionare è quale spazio sociale la gestione della patologia produce², avendo presente l'inerzia, cioè il perdurare nel tempo in modo autonomo o separato dalle cause propulsive iniziali, dei fatti spaziali, che possono diventare condizionanti, vincolanti e/o destrutturanti sul versante economico e ambientale.

Nei primi giorni di manifestazione del contagio in Europa, e in presenza della iniziale scelta del governo svedese di lasciare che il contagio stesso svolgesse il suo corso, non ho potuto non ricordare il geografo, appunto svedese, Torsen Hägerstrand (1916-2004) che nel 1952 metteva a punto in un articolo di una ventina di pagine il suo primo contributo su *The propagation of innovation*

* Già Professore ordinario di Geografia politica ed economica all'Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

¹ Al 26 maggio, tre mesi dopo il primo paziente, i dati del Ministero della salute (<https://saude.gov.br>) indicano 394.507 casi, di cui 211.321 attivi e 8.318 gravi, 158.593 curati e 24.593 morti. Secondo l'affidabile Fondazione Oswaldo Cruz, la sotto-notificazione può essere molto alta (<https://portal.fiocruz.br/coronavirus>).

² H. Lefebvre, *La produzione dello spazio*, Mazzotta, Milano, 1976.

*waves*³, seguito l'anno successivo dal saggio in svedese *Innovation diffusion as a spatial process*⁴, che ha tuttavia acquistato riconoscimento e notorietà solo dopo la traduzione in inglese nel 1967 da parte di Allan Pred (1936-2007), giovane promettente della University of California at Berkeley. Hägerstrand costruisce un articolato modello formalizzato che interpreta il modo in cui le innovazioni (e Coronavirus lo è!) si diffondono. Esso si impernia su tre vettori: il contagio spaziale di vicinanza, la diffusione gerarchica dal grande verso il piccolo, la maglia delle reti. Giunti ad un certo livello di espansione e quindi di contagio (perché è questo il linguaggio che viene utilizzato) l'innovazione diventa banale, una pratica corrente. Lo studioso svedese ha basato le sue ricerche sulla diffusione del grano ibrido, ma il modello si applica adeguatamente ad altre mobilità come fattori virali che anch'essi si muovono lungo un fronte di propagazione. Una piccola divagazione aneddotica. Mentre "passeggiavo" sull'OPAC di Ateneo per controllare i riferimenti bibliografici, nel verificare in quali sedi universitarie si trovasse la traduzione del 1967, l'ho ritrovata in una decina di Facoltà di Economia, con una sola eccezione: il Polo centrale di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Milano. Mi piace ricordare che nel 1966 veniva chiamato a Milano Giulio Maccacaro (1924-1977), il rinnovatore dell'epidemiologia italiana, e penso che lui, insieme ai colleghi di Medicina del lavoro che in quegli anni rifondavano il ramo del sapere e dell'agire nella tradizione illustre di Bernardino Ramazzini (1633-1714), abbiano letto con attenzione quel testo: territorio, lavoro, persone erano viste come unità interdipendenti in una stagione che ha fatto compiere all'Italia un passo in avanti sul cammino dell'incivilimento. Ritornando alla Svezia, mi sono domandata se i governanti erano influenzati dalla rinomata scuola di geografia di Lund.

Per quanto riguarda il Brasile, da parte del governo federale e della massima carica dello stesso, cioè la figura presidenziale, si può dire che non vi sia stata una scelta di politica sanitaria di contrasto alla diffusione del virus né di politica economica di sostegno a redditi e attività produttive. L'assunzione di una posizione negazionista della gravità epidemica riconosciuta, documentata e modellizzata nel mondo intero, e il disprezzo di opinioni e pratiche di ricercatori, studiosi e personale medico ha generato un clima di caos a partire dal primo caso riscontrato il 26 febbraio in un cittadino rientrato a San Paolo dall'Italia. Vi è quindi un quadro a macro-scala dominato da disordine e da indicazioni contraddittorie e accavallate da parte di chi detiene leve amministrative con conseguenze destabilizzanti. Il continuo apparire negli schermi televisivi di alti esponenti del potere minimizzando la pericolosità della situazione ha un effetto devastante sul comportamento dei cittadini e a volte delle autorità. Grave è il caso dello Stato di Amazonas⁵ e in generale dello spazio della foresta densa⁶. Lo

³ T. Hägerstrand, *The Propagation of Innovation Waves*, in *Lund studies in geography*, ser.B, *Human Geography*, No. 4, 1952.

⁴ T. Hägerstrand, *Innovation diffusion as a spatial process*, University of Chicago, Chicago-London, 1967.

⁵ 1.570.745 kmq, quattro milioni di abitanti di cui almeno la metà nella capitale Manaus.

smantellamento degli organismi di controllo ambientale accelerato bruscamente da inizio 2019, la diminuzione del personale sanitario territoriale come gli agenti comunitari (ridotti di oltre 10.000 unità nel 2019), la scelta di dare incarichi presso le popolazioni native a esponenti di movimenti fondamentalisti evagelicali indifferenti agli insegnamenti dell'antropologia ha incrementato, sempre nel corso del 2019, l'afflusso nelle terre indigene e nelle unità di conservazione di invasori quali predatori di minerali e di legname, uomini dell'agribusiness, "pastori" integralisti. Da febbraio 2020 tutti costoro sono diventati colportori di virus e lo sterminio di persone con differente sistema immunitario ha avuto libero corso. È questo un primo spazio prodotto dalla gestione incerta del contagio da parte anche di amministratori locali discreditati agli occhi della popolazione dalla propaganda negazionista del potere centrale.

La presa di distanza e poi la rottura fra amministrazione centrale e governi statali ha determinato la messa in campo di modelli diversi di azione di contenimento del contagio. Fermo restando che il potere di controllo dei cordoni della borsa da parte della prima sui secondi, a prescindere dai dettati costituzionali, pesa come un macigno nel condizionare le opzioni. Possiamo ora prendere in considerazione due casi significativi: il Nordeste e lo Stato di San Paolo. È evidente che in un quadro drammatico come l'attuale una contrapposizione fra periferia, cioè gli Stati, e centro, cioè Brasilia, ha effetti pessimi. Una contrapposizione totale, non una divergenza di opinioni: è una malattia molto grave/è un piccolo raffreddore; bisogna difendere le vite umane/bisogna non fermare l'economia anche con qualche migliaio di morti; bisogna salvare i posti di lavoro/gli imprenditori devono potere licenziare liberamente; all'uso della cloroquina non sono riconosciute evidenze scientifiche/per decreto se ne autorizza e appoggia l'uso; il patto federativo impone il trasferimento di risorse agli stati/si trattengono i soldi per la via delle vie, quella burocratica; e si potrebbe continuare. L'impostazione assunta dal Nordeste e da San Paolo è molto diversa. Dal punto di vista territoriale e di organizzazione dei flussi si può riassumere denominando il modello del Nordeste come centrifugo e quello paulista come centripedo. Nel primo si prevede un centro coordinatore da cui i responsabili portano cura sul territorio periferico, nel secondo il punto di riferimento rimane la calamita dell'ospedale. Da qui derivano reti molto diverse.

Dal luglio 2019 i nove Stati del Nordeste⁷ hanno dato vita ad un consorzio per fare fronte al blocco (anticostituzionale) del trasferimento di fondi da parte dell'esecutivo centrale alle amministrazioni statali guidate dall'opposizione. L'obiettivo era di coordinarsi per promuovere gare e appalti comuni, cercare investimenti diretti esteri, ecc. In tale solco è stato costituito il 30 marzo 2020 il Comitato scientifico del Nordeste⁸, sia per agire all'unisono sia per mettere in chiaro che i decisori politici dei diversi Stati optavano in modo condiviso per

⁶ T. Isenburg, *L'Amazzonia e la foresta*, Jaca Book, Milano, 2012.

⁷ Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, 1.554.000 kmq, oltre 56 milioni di cittadini.

⁸ <https://www.comitecientifico-ne.com.br>.

seguire le conoscenze scientifiche al fine di tutela sanitaria. Il comitato infatti è presieduto dal neuroscienziato Miguel Nicolelis e dall'ingegnere con esperienza amministrativa pubblica Sérgio Resende. Al momento il nocciolo dell'azione consiste nella rapida attivazione all'interno del SUS/Sistema Unico di Salute dello strumento della brigata di emergenza di salute del Nordeste, gruppi di personale sanitario, a cominciare dal medico di famiglia, che va in loco sul territorio dove il virus attacca, senza aspettare che i malati affluiscano negli ospedali. È un modello di sanità pubblica noto, praticato fino ad oggi con successo in alcuni paesi, avviato negli anni '70/'80 in varie realtà, inclusa l'Italia, e poi abbandonato con il progressivo avanzare del neoliberismo anche in campo sanitario. Le prime zone bersaglio sono le microregioni con meno di 50 casi per decelerare il contagio di vicinanza e creare aree immuni che taglino al virus spazi-ponte per la colonizzazione. Tutto questo impone una raccolta di dati puntigliosa con una sala operativa unificata, monitoraggio attraverso applicativi, riorganizzazione logistica e funzionale. L'attivo coinvolgimento della popolazione e delle forme varie di associazionismo è ingrediente qualificante del progetto. Sfogliando il sito ricco di statistiche comprensibili e di aggiornate animazioni cartografiche si capiscono parecchie cose, fra le quali il ruolo dei sistemi stradali come vettori di diffusione quando non vengano bloccati da barriere sanitarie. Si sa che la mappatura è supporto prezioso per vedere come imbrigliare i contagi: la pompa dell'acqua del distretto di Soho, contestualizzata territorialmente dal medico John Snow nel 1854 per spiegare il veicolo di diffusione del colera, *docet* (anche se allora *The Lancet*⁹, che era già rivista scientifica medica di riferimento, fu assai critico). Non mancano interventi mirati, più o meno vasti o prolungati, di *lockdown*.

San Paolo, Stato e capitale, uno spazio dalle dimensioni di un intero paese¹⁰, invece, ha scelto di promuovere da fine marzo una forma di isolamento sociale blanda, non impositiva, che incentiva assunzione di responsabilità dei cittadini. Molte attività sono sospese, come scuole, commercio ambulante e fisso con eccezione dei servizi essenziali e dei mercati rionali; lavoratori esposti a contagio con età superiore ai 60 anni sono dispensati, mentre si ricorre al lavoro a distanza. I risultati quantitativi sono medi, perché il confinamento rimane ad di sotto del 50%, con qualche punta fino a 54%. La direzione politica incerta trasmette la sensazione che sia in qualche modo concesso di scegliere di fare o non fare: misure di targhe alternate vengono sperimentate, poi modificate; s'informa che un piano di *lockdown* è predisposto, ma che ancora non si ritiene di applicarlo; che si riapre ma non troppo... Ma la Grande San Paolo, cioè la Regione metropolitana, è il maggiore aggregato urbano continuativo del pianeta con indici di contagio alti e pericolosi. Le conferenze stampa giornaliere di governatore, sindaco, assessori alla sanità, responsabili del Centro di contingenza del Coronavirus¹¹ rendono ben

⁹ Ci si riferisce alla rivista scientifica inglese di ambito medico, fondata nel 1823 e pubblicata settimanalmente dal *Lancet Publishing Group* (N.d.R.).

¹⁰ Stato di San Paolo 248.000 kmq/46 milioni di abitanti; municipio di San Paolo 1500/12; regione metropolitana 8000/21.

¹¹ <https://www.saopaulo.sp.gov.br>.

evidente questo indirizzo. Il punto di riferimento per stabilire l'intensità di isolamento è il numero di letti diversamente attrezzati occupati, che può cambiare in conseguenza dei degenti guariti o morti, della messa in funzione di nuove postazioni ecc. I calcoli vengono fatti in base ai dati degli ospedali del SUS, mentre una certa nebbia avvolge il sistema privato, i cui letti, soprattutto di terapia intensiva, non vengono requisiti. E la sanità privata nello Stato più ricco del paese è potente e con interessi altrettanto potenti. Rispetto al modello Nordeste, a San Paolo è assente il coinvolgimento dell'enorme associazionismo dei movimenti sociali e di base: questo significa che nell'infinita periferia non molto viene fatto. Eppure, essa qui e altrove si organizza, anche se con poche risorse, in molti e intelligenti modi, soprattutto comunitari, per salvarsi. Ripetere "rimanete in casa" per chi ha, se va bene, un piccolo spazio per molte persone e "mantenete le distanze" di un metro, meglio due in un'alta densità¹² è messaggio dissonante. Anche la localizzazione dei principali ospedali di campagna, tre nel centro città e uno a Heliópolis, è distante dalle periferie. Dato che scrivo queste pagine nel mese di maggio in cui cade il giorno 13, data in cui nel 1888 veniva varata la legge che aboliva sulla carta la schiavitù e dava inizio nella pratica all'abbandono della popolazione di colore, si può solo dire che tale abbandono continua. Per dare un dato di riferimento molto riassuntivo la differenza di reddito fra neri e bianchi è del 55,8%, 45% dei primi sono lavoratori informali, ecc.

È evidente che scegliere un'impostazione piuttosto che un'altra influenza le migrazioni dei contagi, le tipologie di intervento e investimento, le conseguenze nel tempo: quanto accade oggi sul territorio in collegamento al Coronavirus trasmetterà ai giorni che verranno lasciati più o meno vincolanti, producendo spazi oscuri e spazi luminosi, per riprendere un'espressione cara a Milton Santos¹³. Ovviamente molto peserà sul versante economico, di cui qui non mi occupo. L'inconsistenza del sostegno al reddito lascerà sequele profonde di sottoalimentazione, privazioni, indebitamento, mentre la limitatezza di prestiti alle attività economiche ne seleziona crudelmente la sopravvivenza. Un arretramento inutile e ingiustificato di fronte alle disponibilità oziose: nel Tesoro 450 miliardi di *reais* per il pagamento del debito, nella Banca centrale 493 miliardi di *reais* originati da operazioni cambiali. Ma la volontà di mantenimento, e se possibile di rafforzamento, dell'esclusione sociale è un segno ideologico di lunga tradizione della *élite* brasiliana¹⁴, rinverdito dalla politica economica degli esecutivi federali dal settembre 2016 ad oggi. Sul piano territoriale, sul quale in questa sede mi interrogo, ricadranno le azioni compiute in questi mesi per la salute fisica e psichica dei cittadini e nei modelli di sanità pubblica promossi. E si sa che il settore della sanità muove una filiera, o meglio un sistema, che può avere caratteristiche molto diverse: assistenza diretta alla persona o grandi strutture,

¹² L'insediamento informale di Paraisópolis nella zona sud di San Paolo di 80 ettari ha circa 43.000 abitanti, Heliópolis nella zona sud est su un kmq 125.000.

¹³ Vale la pena di guardare il sito miltonsantos.com.br/site/sobre tenuto vivo da famigliari e studiosi legati alla scuola del geografo nordestino.

¹⁴ J. Souza, *A elite do atraso*, Leya, Rio de Janeiro, 2017.

modalità partecipative o gestione amministrativo-manageriale, prevalenza di ruolo pubblico o privato, ciò che comporta diverse fiscalità, e così via. Attorno al COVID-19 e alla scelta di che fare al riguardo si sviluppa una costellazione di ipotesi e interessi che vanno assai al di là dell'azione diretta sulla salute.

Vorrei concludere con una considerazione, riprendendo la categoria che David Harvey¹⁵ utilizza per leggere i processi socio-territoriali, quella di compressione spazio-temporale che a partire dagli anni '80 si è di fortemente accentuata. Che essa sia collegata anche all'esplosione recente di episodi epidemici regionali fino alla pandemia in corso non è qui il caso di analizzare, se non per ricordare che altre rotture simili, la peste nera del 1348 e la spagnola del 1918, sono avvenute a ridosso di momenti intensi di compressione spazio-temporale, commerciale nel primo caso e militare nel secondo. Ma quello che vorrei sottolineare è che la pandemia esprime la propria rapidità e ubiquità, cioè la propria intensa compressione spazio-temporale, anche negli effetti destabilizzanti: in poche settimane l'intero sistema economico-sociale mondiale (e forse geopolitico) è saltato in aria.

¹⁵ D. Harvey, *La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano, 1993.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



L'emergenza COVID-19 in Brasile e l'atteggiamento negazionista di Bolsonaro

L.A. Nocera

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>

L'emergenza COVID-19 in Brasile e l'atteggiamento negazionista di Bolsonaro

*Laura Alessandra Nocera**

Abstract

As the international crisis due to the COVID-19 emergence, the President of Brasil denies risks of a pandemic flu and opens to negationists' propaganda on the effects of the virus. His policy substantially differs from the extraordinary measures commonly adopted, at an international level, in order to contain the epidemic, and it may lead to a general context of inner crisis in the political and legal asset of the Federation. In fact, Brasil is characterized by a peculiar scenario, where Federal Government, Parliament and President don't always agree and national institutions are often in contrast with the States. Indeed, conflicts between Government and Courts are ongoing for a normative plan to contain the epidemic.

Keywords: Brasil – Bolsonaro – COVID-19 – Courts – federalism.

SOMMARIO: 1. “Bolsonarismo” e pandemia; 2. I provvedimenti per il contenimento della pandemia; 3. Conflitti istituzionali: 3.1 ...tra esecutivo e Corti; 3.2 ...tra centro e periferia; 4. Conclusioni.

1. “Bolsonarismo” e pandemia

Il Brasile è il primo paese latino-americano ad essere stato colpito dal COVID-19¹ ed è tuttora quello con il numero più elevato di contagi e di morti².

Tuttavia, nel clima internazionale volto al contenimento dell'epidemia da COVID-19, in ottemperanza alle prescrizioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il Presidente della Repubblica Federale brasiliana, Jair Bolsonaro,

* Post-Doc Fellow in Storia e Istituzioni delle Americhe presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

¹ Il primo caso si è registrato a São Paulo il 26 febbraio 2020.

² Alla data di consegna del contributo (31.05.2020), il numero di decessi in Brasile è di 26.764, mentre i casi di contagio confermati superano i 439.000.

si è distinto per un atteggiamento di palese scetticismo e contestazione del rischio pandemico in Brasile, in contrasto con le misure contenitive messe in atto da tutti gli altri paesi.

Nel suo primo discorso a reti unificate in merito all'emergenza sanitaria del 12 marzo 2020, Bolsonaro ha condannato l'isterismo collettivo e generalizzato per una malattia, da lui stesso definita una *gripezinha*, non più letale di una normale influenza e che avrebbe attaccato unicamente sistemi immunitari già compromessi (persone anziane o immunodepresse o già sofferenti di ulteriori patologie)³. Il caso dell'Italia, dove a marzo si contava il maggior numero di contagi e di decessi, è stato descritto dallo stesso Bolsonaro come tipico di una società con troppi anziani e, pertanto, più vulnerabile⁴.

Nel discorso televisivo alla nazione del 31 marzo, Bolsonaro, inoltre, ha dichiarato di non condividere le misure contenitive approvate dal Congresso (così, per esempio, la *Lei de Quarantina* che, come sarà delineato in seguito, ha disposto misure di isolamento generale) o dagli enti locali e ha lanciato un'aperta provocazione, affermando che forse i brasiliani non sarebbero morti di COVID-19, ma certamente sarebbero morti di fame e di povertà⁵. A queste dichiarazioni, hanno fatto da corollario video diffusi su *YouTube* che ritraevano il Presidente mentre stringeva mani e abbracciava persone e *post* provocatori sui profili *social* del Presidente che evidenziavano la sua buona salute, il suo fisico da atleta e l'assenza di pericoli per la salute pubblica⁶. I *tweet* sono stati a volte rimossi, qualche ora dopo, dallo stesso *staff* presidenziale⁷.

Di fronte a simili manifestazioni di *machismo*, alcuni imprenditori brasiliani si sono sentiti incoraggiati a lanciare una campagna sulla ripresa delle attività lavorative e commerciali e della normale vita sociale. Con lo *slogan* «O Brasil não pode parar», sono stati diffusi video sui *social*, notizie rassicuranti sulla limitata contagiosità della malattia e sono stati organizzati veri e propri *flashmob* contro la campagna dello *#stayathome*⁸.

³ Si rinvia alla visione del video della dichiarazione presidenziale pubblicato il 12 marzo 2020 da *TV BrasilGov* su *YouTube* (link di riferimento: <https://www.youtube.com/watch?v=bS2qiXHtMnI>) e del video della conferenza stampa dell'esecutivo, pubblicato il 18 marzo 2020 sempre da *TV BrasilGov* su *YouTube* (link di riferimento: <https://www.youtube.com/watch?v=B71KwqAeYsA>).

⁴ L.A. Nocera, *Covid-19 in Brasil: Bolsonaro denies the risk of a pandemic flu. Conflicts between Government and Courts are ongoing for a normative plan in order to contain the epidemic*, in *Osservatorio NAD*, 20.04.2020 (<http://nad.unimi.it/covid-19-in-brasil-bolsonaro-denies-the-risk-of-a-pandemic-flu-conflicts-between-government-and-courts-are-ongoing-for-a-normative-plan-in-order-to-contain-the-epidemia/>).

⁵ Si rinvia alla visione del video sul *Pronunciamento do Presidente*, pubblicato il 31 marzo 2020 dal canale ufficiale del governo, *Planalto*, sulla piattaforma *YouTube* (link di riferimento: https://www.youtube.com/watch?v=16RR2rG_AKA).

⁶ Tuttora, diversi video come quelli citati sono visibili nel canale *YouTube* di Jair Bolsonaro (link di riferimento: <https://www.youtube.com/channel/UC8hGUtEgfvnp6IaHSAg1OQ>).

⁷ Si rinvia alla consultazione degli ultimi numeri di *Folha de São Paulo*, di *O Globo*, di *O Tempo*, di *Nexo Jornal* e di *Saraiva*.

⁸ Il video della campagna governativa per la ripartenza economica del Brasile è visibile su *YouTube* al link <https://www.youtube.com/channel/UC8hGUtEgfvnp6IaHSAg1OQ>.

L'atteggiamento di Bolsonaro durante l'emergenza sanitaria è perfettamente aderente al cosiddetto "bolsonarismo", ovvero una forma particolare di "populismo"⁹, costituita da una miscellanea di nostalgia per il passato regime autoritario¹⁰ e di insensibilità nei confronti delle minoranze e dell'ambiente, atteggiamento che il Presidente ha costruito già in campagna elettorale, in aperta discontinuità con la tradizione democratica precedente¹¹.

Nell'approccio all'emergenza COVID-19, il comportamento di Bolsonaro si pone in contrasto con il Congresso, che ha approvato un piano normativo di contenimento della pandemia, con le Corti, che hanno tentato di porre rimedio ai problemi provocati dai decreti presidenziali, censurandone le parti palesemente contrarie alla carta costituzionale, e, infine, con i poteri locali, per la ripartizione e la suddivisione delle competenze tra Federazione e Stati federati nell'intervento d'urgenza per contenere la pandemia¹². In questo modo, si è generato inevitabilmente un sentimento di sfiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini¹³.

Il 3 maggio 2020, Bolsonaro si è unito ad una manifestazione di piazza contro il Congresso e la Corte Suprema, protestando per la loro ingerenza nella sua amministrazione ed esprimendosi in favore di una riapertura totale degli esercizi commerciali e delle attività economiche. Tale comportamento ha sollevato un'ondata di critiche da parte di diverse forze politiche e ha generato un malcontento diffuso nella stessa opinione pubblica con un crollo dell'indice di gradimento¹⁴.

⁹ Sulle caratteristiche del "populismo", con particolare riferimento alla situazione latino-americana, cfr.: L. Zanatta (a cura di), *Il populismo: una moda o un concetto?*, il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁰ A tal proposito, è necessario ricordare che, prima ancora di essere eletto Presidente, Bolsonaro ha mostrato spesso il suo apprezzamento per il regime dittatoriale del 1964-1984, di cui ha difeso anche i metodi più violenti e l'utilizzo della tortura. Tra le altre testimonianze, si veda la sua intervista rilasciata a Cláudia Carneiro per *Istoé Gente* il 14 febbraio 2000 (https://web.archive.org/web/20000526120540/https://www.terra.com.br/istoegente/28/reportagens/entrev_jair.htm).

¹¹ Sul termine "bolsonarismo" e la sua applicazione, cfr.: M.G. Losano, *La libertà d'insegnamento in Brasile e l'elezione del Presidente Bolsonaro*, Mimesis, Milano, 2019, p. 39; L.A. Nocera, *The Bolsonaro Presidency Between Populist Electoral Propaganda and Authoritarian Degeneration*, in *Poliarchie*, Vol.2 No.2, 2019, pp. 287-291. Cfr. anche: M.C. Monteiro, M. De Sousa, F. Pereira da Silva, *Bolsonaro*, Fundação Getulio Vargas (FGV), www.fgv.br.

¹² T. Da Rosa de Bustamante, E. Peluso Neder Meyer, "Bolsonarism" and Covid-19: Truth Strikes Back, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 24th March 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/03/bolsonarism-and-covid-19-truth-strikes-back/>).

¹³ P. Magri, *Brasile, Bolsonaro contro (quasi) tutti, Speciale Coronavirus n.33*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 14.04.2020 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/speciale-coronavirus-n33-brasile-bolsonaro-contro-quasi-tutti-25761>).

¹⁴ Secondo un'inchiesta di *Datafolha* del 27 aprile, l'indice di gradimento e di fiducia nelle azioni del Presidente è sceso dal 35% al 27%, mentre l'indice di disapprovazione e di critica negativa nei suoi confronti è salito al 49%.

2. I provvedimenti per il contenimento dell'epidemia

Il 6 febbraio 2020 il Congresso brasiliano ha approvato la cosiddetta *Lei de Quarantina* (n.13.979/2020)¹⁵. Il provvedimento, adottato sulla base del principio di precauzione (*in dubio pro salute*), dispone lo stato generale di isolamento e l'osservanza di uno stretto periodo di quarantena per coloro che provengono da un paese estero (pena il pagamento di una sanzione di 300 *reais*)¹⁶. La *Lei* definisce l'isolamento come una forma di «separazione fisica e domiciliare» ordinata dalle autorità federali e statali esclusivamente nei confronti di persone infette e/o malate, in modo che esse non siano poste in diretto contatto con persone non contagiate o mai interessate dall'epidemia (art.2, par.I, legge 13.979/2020). La *Lei* è stata riformata e integrata dalla *Medida Provisória* n.926/2020, cioè da un atto avente forza di legge, adottato direttamente dall'esecutivo per particolari ragioni di rilevanza e urgenza, con effetto immediato e validità di 60 giorni (con possibilità di proroga), ed approvato dal Congresso solo successivamente l'adozione, tramite la sua trasformazione in *Resolução* (art.62, Costituzione)¹⁷. In base a tale modifica, le misure di isolamento sociale e di quarantena possono essere imposte solo dal Ministro della Salute o da un suo delegato (art.3, par. VII, legge 13.979/2020), mentre solo il Presidente della Repubblica può decidere sul funzionamento delle attività essenziali (art.3, par. VIII, legge 13.979/2020)¹⁸.

In linea con le disposizioni contenute nella *Lei de Quarantina*, il Ministero della Salute, presieduto dal Ministro Luis Mandetta, ha adottato l'*Ordem de Seguração* n.366/2020 che ha previsto misure di prevenzione generale per limitare la diffusione del contagio, oltre alla chiusura di alcuni servizi e attività commerciali aperte al pubblico¹⁹.

I provvedimenti adottati dal Ministro della Salute hanno provocato una reazione da parte del Presidente, che ha raggiunto l'apice il 16 aprile, quando, al termine di un vertice di governo al *Planalto*, Mandetta ha rassegnato le dimissioni. Il nuovo Ministro della Salute, Nelson Teich, oncologo e consulente dell'Hospital Israelita Albert Einstein, proprietario di diverse strutture ospedaliere

¹⁵ *Lei de Quarantina* n.13.979 del 6.02.2020 (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm).

¹⁶ V. Archegas, *Pushing the Boundaries of Legal Normality Brazil's Response to COVID-19 as a "Legislative Model" Approach*, in *Verfassungsblog*, 10th April 2020 (<https://verfassungsblog.de/pushing-the-boundaries-of-legal-normality/>)

¹⁷ Per il testo della Costituzione della Repubblica Federale del Brasile, si rinvia alla consultazione del documento in lingua originale su *federalismi.it* (link di riferimento: <https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=12908&dpath=document&dfile=09052009142145.pdf&content=Cost%2E%2BCostituzione%2Bdel%2BBrasile%2B%28lingua%2Boriginale%29%2B%2D%2B%2D%2B%2D%2B%2D%2B%2D%2B>).

¹⁸ *Medida Provisória* n.926 del 20.03.2020 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm).

¹⁹ *Ministério de Saúde, Ordem de Seguração* n.366/2020 (<https://www.saude.gov.br/>).

a Rio, nonché artefice del piano sanitario nazionale, ha proposto un isolamento “verticale” solo per anziani e soggetti a rischio²⁰.

Un ulteriore contrasto si è verificato tra il Presidente e il Ministro della Giustizia, Sérgio Moro²¹, che era stato uno dei più importanti sostenitori della campagna elettorale di Bolsonaro e uno degli artefici del suo successo elettorale²². Tuttavia, Moro non ha condiviso l’assenza di misure di protezione nei confronti degli indigeni nella Foresta Amazzonica e la mancanza di un’adeguata politica sanitaria che includesse le popolose *favelas* urbane²³. Dopo l’improvviso licenziamento di Maurício Valeixo, direttore generale della polizia federale, Moro ha rassegnato le dimissioni il 24 aprile 2020, lamentando un’intromissione presidenziale nelle nomine di polizia e di magistratura che, compromettendo l’equilibrio democratico tra le istituzioni nazionali, delineerebbero un chiaro abuso di potere da parte di Bolsonaro²⁴.

Nonostante l’evidente conflittualità con i componenti del governo, Bolsonaro ha proseguito nell’intento di far ripartire l’economia brasiliana, paralizzata dall’epidemia, e ha fatto pressioni perché fosse approvato un piano di ripartenza economica. Per queste ragioni, il Presidente ha adottato la *Medida Provisória* n.959/2020, che ha aumentato i *serviços essenciais* che possono essere riaperti: tra questi, tutti i servizi commerciali, alimentari, meccanici e di trasporto e, in linea

²⁰ Il 15 maggio 2020, anche Nelson Teich ha rassegnato le proprie dimissioni da Ministro della Salute per insanabile contrasto con la politica presidenziale. Alla data di consegna del contributo (31.05.2020), il Ministro della Salute *ad interim* è Eduardo Pazuello.

²¹ Sérgio Moro, come procuratore, ha indagato sul coinvolgimento di diverse figure politiche (tra i quali, gli ex Presidenti della Repubblica Lula e Dilma Rousseff) nella nota *Operação Lava Jato*. Sul caso *Lava Jato*, cfr.: V. Netto, *Lava Jato. O Juiz Sérgio Moro e os bastidores de Operação que abaco o Brasil*, Primeria Pessoa, Rio de Janeiro, 2016. Oggi, dopo l’emersione di alcune conversazioni private di Moro, si discute apertamente sulla tendenziosità del caso *Lava Jato*, costruito appositamente come uno dei più imponenti processi politici, che ha destabilizzato le istituzioni brasiliane e favorito l’ascesa di Bolsonaro. Un notevole contributo a questa recente interpretazione del caso è derivato dall’inchiesta giornalistica condotta dal Premio Pulitzer Glenn Greenwald per *The Intercept Brasil*. Sull’argomento, si rinvia a: S. Corrado, *Il Watergate brasiliano che svela i segreti della Lava Jato*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 26.06.2019 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-watergate-brasiliano-che-svela-i-segreti-della-lava-jato-23366>).

²² C. Paixão, *Un Golpe Desconstituente?*, in *JOTA*, 12th May 2016 (https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-e-constituicao-um-golpe-desconstituente-12052016).

²³ Sulle dichiarazioni di Sérgio Moro a proposito dell’emergenza da COVID-19, si rinvia all’intervista rilasciata per *Brasil News* in data 1.04.2020 e visibile sul canale del notiziario sulla piattaforma *YouTube* (link di riferimento: <https://www.youtube.com/watch?v=W4s9MDn6rZw>).

²⁴ Le dimissioni di Sérgio Moro, inoltre, si inseriscono all’interno dell’indagine avviata dal Supremo Tribunale Federale brasiliano sul Presidente Jair Bolsonaro per aver interferito politicamente con la magistratura. L’*Ação Civil* è stata presentata in data 24 aprile 2020 dal procuratore generale Augusto Aras, mentre l’istruttoria, condotta dal giudice del Supremo Tribunale Federale Celso de Mello, è iniziata il 27 aprile. L’ex Ministro e giudice Sérgio Moro è stato chiamato a deporre, come persona informata sui fatti, in data 5 maggio 2020. Dopo le sue dimissioni, è stato nominato Ministro della Giustizia Jorge Oliveira.

generale, tutti i servizi volti alla produzione e all'offerta di lavoro, ivi compresi gli studi dei professionisti²⁵.

In contemporanea, è stato lanciato un piano di ripresa economica, denominato *Plan Pró-Brasil*, per il quale è stato stanziato dal governo a partire da ottobre 2020 un fondo di 30.000 milioni di *reais* (pari a quasi 5.000 milioni di dollari), con lo scopo di incentivare gli investimenti nel settore privato e per inaugurare un programma di costruzione di opere pubbliche (con particolare attenzione per il settore minerario e per quello delle telecomunicazioni). Tuttavia, nulla è stato previsto per garantire famiglie e piccole imprese colpite dai danni economici causati dall'epidemia, né sono state predisposte misure socio-assistenziali o ammortizzatori sociali. Pertanto, un piano simile non sostiene socialmente ed economicamente la popolazione brasiliana, contrariamente a quanto previsto dai programmi sociali degli ultimi decenni che avevano favorito la crescita economica del paese e il benessere della popolazione²⁶. Inoltre, il piano incentiva una ripresa lavorativa ed economica in tempi brevi, in contrasto con qualsiasi avvertimento medico-scientifico²⁷.

Anche i governi degli Stati federati e dei municipi hanno disposto misure di contenimento e di prevenzione dell'epidemia, quali il distanziamento sociale, la chiusura di alcune attività, l'ingresso limitato nei locali²⁸. In particolare, i municipi più popolosi hanno introdotto misure piuttosto rigorose, che sono diventate ancora più severe dopo l'allentamento da parte del governo nazionale. Per esempio, il municipio di São Paulo, una delle città più colpite dall'epidemia (con il 27% dei contagiati), non solo ha predisposto, attraverso ordinanze municipali, misure severe per il contenimento dell'epidemia e il distanziamento sociale (obbligando ristoranti e negozi ad organizzarsi per non creare assembramenti al loro interno, sospendendo e cancellando concerti ed eventi ludici o culturali, ivi comprese le partite di calcio), ma ha anche annunciato che tali misure saranno, in ogni caso, prorogate oltre il termine previsto per il ritorno alla normalità e, soprattutto, al di là di qualsiasi eventuale provvedimento dell'esecutivo.

²⁵ *Medida Provisoria* n.959 del 29.04.2020 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv959.htm).

²⁶ Cfr.: L. Pegoraro, *Presentazione: La Costituzione brasiliana, dai principi ai programmi sociali*, in G. Cordisco (a cura di), *Un paese per tutti. Come il Brasile ha ridotto la povertà e promosso l'inclusione sociale: un'analisi del programma BolsaFamilia*, filodiritto, Bologna, 2016.

²⁷ Sul rapporto tra scienza e diritto, cfr.: S. Jasanoff, *Reframing Rights: Bioconstitutionalism in the genetic age*, The MIT Press, Cambridge, 2011; S. Jasanoff, *Can Science Make Sense of Life?*, Polity Press, London, 2019.

²⁸ L.A. Nocera, *Covid-19: Latin America in alert to face the sanitary emergence*, in *Osservatorio NAD*, 20.03.2020 (<http://nad.unimi.it/covid-19-latin-america-in-alert-to-face-the-mecidal-emergence/>), e anche in *Osservatorio Covid19, DPCE online*, 26.03.2020 (<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/168>).

3. Conflitti istituzionali

3.1 ...tra esecutivo e Corti

Il 28 marzo 2020, la Corte Federale di Rio de Janeiro si è pronunciata con *Despacho/Decisão* N° 510002647769.V15 su ricorso del Pubblico Ministero (*Ação Civil Pública*: N°. 5019484-43.2020.4.02.5101/RJ) avverso la *Medida Provisória* n.926/2020 dell'esecutivo. La stessa, infatti, oltre a legittimare unicamente il Ministro della Salute per l'adozione di provvedimenti di prevenzione generale, regolamentava quali misure restrittive della circolazione potessero essere disposte dai governi federati e locali per il contenimento dell'epidemia. Inoltre, forte del potere attribuito dalla *Medida* al Presidente della Repubblica circa l'individuazione dei servizi considerati essenziali per l'economia nazionale, il governo si era speso per sostenere la ripartenza economica brasiliana, in contrasto con lo stato di quarantena²⁹.

Il giudice federale, in particolare, ha sospeso la “campagna pubblicitaria” sostenuta dall'esecutivo in favore della ripartenza economica, ordinando al governo di stabilire entro 24 ore quali sono le attività che non possono essere interrotte e/o sospese, perché essenziali. Inoltre, lo stesso giudice federale ha ordinato al governo di fornire per quali validi motivi avesse deciso di prendere le distanze dai criteri scientifici che tutti i paesi hanno considerato per il contenimento della pandemia. In assenza di tali valide motivazioni, la campagna di ripresa delle attività economiche sarebbe pericolosa, in quanto incoraggerebbe le persone a tornare ad una vita normale senza osservare regole di condotta condivise dalla comunità scientifica e applicate per tutelare il diritto alla salute, di cui all'art.196 della Costituzione brasiliana del 1988.

Scaduto il termine, la Corte, avendo verificato che non erano state addotte valide giustificazioni, ha imposto ai rappresentanti legali dei *social network* e delle piattaforme digitali su cui era stata diffusa la campagna di ripartenza economica di rimuovere i relativi contenuti, pena il pagamento di una multa di 100.000 *reais*. Secondo la Corte, la divulgazione di siffatto materiale senza un presupposto scientifico equivarrebbe alla diffusione di vere e proprie *fake news*, che possono influire negativamente sulla reale comprensione del pericolo

²⁹ *Poder Judiciário, Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Plantão – JFRJ, Ação Civil Pública* N°. 5019484-43.2020.4.02.5101/RJ, *Despacho/Decisão* N° 510002647769.V15 de 28.03.2020

(https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/96148FB70E4CCF_decisaobolsonaro.pdf;

https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?

[acao=principal&sigla_orgao_sistema=TRF2&sigla_sistema=Eproc&msg=Sua%20sessão%20foi%20encerrada.%20Por%20favor,%20inicie%20uma%20nova%20sessão](https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=principal&sigla_orgao_sistema=TRF2&sigla_sistema=Eproc&msg=Sua%20sessão%20foi%20encerrada.%20Por%20favor,%20inicie%20uma%20nova%20sessão)). Cfr.: L.A. Nocera, *Covid-19 in Brasil*, cit.

sanitario da parte dei cittadini brasiliani e sul loro comportamento virtuoso per prevenire qualsiasi contagio³⁰.

Va, tuttavia, fatto presente che, nonostante la *Medida*, tutti i componenti dell'esecutivo hanno preso le distanze dalla campagna di Bolsonaro per le riaperture e dal suo aperto atteggiamento di sfida alla cautela antivirus³¹. Infatti, considerando l'elevato seguito che il Presidente sembra ancora godere, i suoi comportamenti di sfida e di contrasto alle esigenze contenitive del contagio potrebbero avere serie conseguenze sulla salute pubblica. Per evitare tale rischio, il Consiglio Nazionale Forense ha presentato il 31 marzo 2020 un ricorso al Supremo Tribunale Federale brasiliano, che dovrà pronunciarsi in merito³².

3.2 ...tra centro e periferia

Il Brasile, come si evince dall'art.1 della Costituzione, è uno «Stato federale simmetrico»³³, che si costituisce su tre livelli, ovvero Unione federale, Stati e Distretti Federali e, infine, Comuni³⁴. Rientra nelle competenze comuni dell'Unione, degli Stati, dei Distretti Federali e dei Comuni la cura della salute e l'assistenza pubblica (art.23.II, Costituzione). Tutti i livelli sui quali è costituita la Federazione hanno una competenza legislativa concorrente in materia di previdenza sociale e di protezione e difesa della salute (art.24.XII, Costituzione). Il Comune, come livello territoriale e amministrativo più vicino al cittadino, ha il potere di legiferare su argomenti di interesse locale (art.30.I, Costituzione), può – limitatamente alla propria competenza territoriale – approvare leggi supplementari a quelle federali e/o statali (art.30.II, Costituzione) e, infine, deve fornire – con la cooperazione tecnica e finanziaria dell'Unione, del Distretto Federale e/o dello Stato membro – servizi di assistenza sanitaria alla popolazione (art.30.VIII, Costituzione).

A causa della veloce propagazione del contagio, Stati e Comuni hanno spesso adottato misure di contenimento e di isolamento sociale, sulla base della

³⁰ J.V. Cardoso, *The collision between Bolsonaro and the sovereignty of science: The Courts step in*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 9th April 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/the-collision-between-bolsonaro-and-the-sovereignty-of-science-the-courts-step-in/>).

³¹ Con l'eccezione del Ministro per la Famiglia Damara Alves e di quello per l'Ambiente Ricardo Salles, rispettivamente rappresentanti delle chiese evangeliche estremiste e dell'industria dell'agrobusiness che hanno sostenuto l'elezione di Bolsonaro. Risulta controversa la posizione del Ministro dell'Economia Paulo Guedes, che sembra non esprimersi sull'argomento.

³² Alla data di consegna del contributo (31.05.2020), il Supremo Tribunale Federale non ha ancora deciso sul ricorso di incostituzionalità sollevato dal Consiglio Nazionale Forense.

³³ Cfr.: L. Pegoraro, *La Costituzione brasiliana del 1988 nella chiave di lettura dell'art.1*, Clueb, Bologna, 2006.

³⁴ C. Paixão, P. Blair, *Between Past and Future: The 30 Years of the Brazilian Constitution*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 10th October 2018 (<http://www.iconnectblog.com/2018/10/between-past-and-future-the-30-years-of-the-brazilian-constitution/>). Cfr. anche: A. Trento, *Il Brasile nell'ultimo ventennio*, in V. Ganattasio, R. Nocera (a cura di), *Democrazie inquiete. Viaggio nelle trasformazioni dell'America latina*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2017.

ripartizione delle competenze a livello territoriale e del decentramento dei poteri³⁵.

Per dirimere i conflitti di competenza tra centro e periferia, è intervenuto il Supremo Tribunale Federale³⁶. Questo si è pronunciato l'8 aprile 2020 in risposta ad un ricorso del Consiglio federale dell'Ordine degli Avvocati relativamente all'atteggiamento omissivo da parte dell'esecutivo federale nel contesto di preservazione della salute pubblica e di contenimento dell'epidemia. In particolare, il ricorrente lamentava la carenza di provvedimenti presidenziali e/o del Ministero della Salute in riferimento alla regolazione delle misure di contenimento relative alla circolazione o alla fruizione dei servizi essenziali, ai sensi di quanto stabilito dalla *Lei* n.13.979/2020 (cosiddetta *Lei de Quarantina*) e dalla *Medida Provisória* n.926/2020. A causa dell'inottemperanza dell'esecutivo, Stati e Comuni si sono dovuti necessariamente sostituire al livello federale, ai sensi degli artt. 23 e 24 della Costituzione, per l'adozione di provvedimenti che prevedessero nel dettaglio misure di contenimento. Sul punto, il STF ha stabilito che «non spetta al ramo esecutivo federale respingere unilateralmente le decisioni dei governi statali, distrettuali e municipali che, nell'esercizio dei loro poteri costituzionali, hanno adottato o adotteranno, nell'ambito dei rispettivi territori, importanti misure restrittive come l'imposizione di allontanamenti/isolamento sociale, quarantena, sospensione delle attività di insegnamento, restrizioni del commercio, attività culturali e circolazione delle persone, tra gli altri meccanismi noti per essere efficaci nel ridurre il numero di persone infette e decessi, come dimostrato dalla raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e da numerosi studi tecnico-scientifici»³⁷.

Successivamente, il STF ha confermato quanto stabilito nella decisione dell'8 aprile 2020 in altre pronunce in merito ai conflitti di competenza. Ad esempio, il STF brasiliano si è pronunciato il 15 aprile 2020 su un ricorso diretto di incostituzionalità presentato dal *Partido Democrático Trabalhista – PDT* avverso la *Medida Provisória* n.926/2020 e la *Lei* n.13.979/2020. Il ricorso sosteneva una parziale incostituzionalità della *Lei* e della *Medida*, nella parte in cui tali atti prevedono che le misure di isolamento e di quarantena, come misure provvisorie di carattere eccezionale, siano di esclusiva competenza dell'esecutivo nazionale e che sia compito del Presidente della Repubblica stabilire quali siano i servizi essenziali (art.3, *cabeça*, *incisos* I, II e VI, e *parágrafos* 8°, 9°, 10° e 11°, legge 13.979/2020). Secondo i ricorrenti, esisterebbe un contrasto tra gli atti impugnati e gli artt. 23.II, 198.I e 200.II della Costituzione federale relativamente alla

³⁵ V. Mazzuoli, H. Frazão, *Federalismo e Pandemia. Cosa si può imparare dal Brasile*, in *lacostituzione.info*, 29 aprile 2020 (<https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/29/federalismo-e-pandemia-cosa-si-puo-imparare-dal-brasile/>).

³⁶ Da ora in avanti, abbreviato con il corrispondente acronimo STF.

³⁷ *Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672, Distrito Federal*, 2020.04.08 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>). Cfr.: V. Mazzuoli, H. Frazão, *Federalismo e Pandemia*, cit.

distribuzione delle competenze tra Federazione, Stati, Distretti e Comuni. Il STF brasiliano, con un'ordinanza in via cautelare, ha stabilito che la legislazione sull'emergenza sanitaria non può mai prescindere dall'obbligo degli enti decentrati di proteggere la sanità pubblica³⁸. Si tratta di una decisione paradigmatica che ha attribuito agli enti territoriali il compito di intervenire per disporre misure di contenimento e di isolamento sociale, graduate a seconda della gravità e della diffusione del contagio sul territorio. Inoltre, il STF ha censurato la tendenza accentratrice dell'esecutivo nazionale, con particolare riferimento all'atteggiamento presidenziale.

Il STF è intervenuto nuovamente con l'ordinanza cautelare n.3385 del 22 aprile 2020 su un conflitto di competenze, sollevato ai sensi dell'art.102.I litt. "f" della Costituzione³⁹, dallo Stato di Maranhão contro l'Unione federale e contro l'impresa *Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda.*, proposta inizialmente all'interno del *Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Maranhão*. Oggetto del contendere era l'utilizzo diretto, per motivi di emergenza sanitaria, da parte delle strutture medico-ospedaliere dello Stato di Maranhão di 68 ventilatori polmonari, frutto di accordo commerciale intercorso tra l'Unione federale e l'impresa citata, contro l'opposizione dell'Unione stessa. Sul punto, lo Stato di Maranhão chiedeva la concessione, *inaudita altera parte*, degli strumenti medici. Pertanto, l'esecutivo statale chiedeva al STF di confermare la propria competenza ad intervenire in questo caso come «tutela provisória», attribuita al livello statale ai sensi delle disposizioni costituzionali.

Il STF ha basato la propria decisione sugli artt. 23, 24 e 30 della Costituzione, relativi alla distribuzione delle competenze tra centro e periferia, e ha riconosciuto allo Stato di Maranhão un'autonomia economica per fornire servizi medici essenziali nel contenimento dell'epidemia. Nel caso in questione, è stata concessa la possibilità di acquistare respiratori artificiali direttamente dalla Cina, senza che l'esecutivo nazionale potesse confiscarli per ragioni di emergenza sanitaria⁴⁰.

Nonostante la decisione del STF, l'esatta allocazione delle competenze, in questo momento di crisi sanitaria brasiliana, rimane, però, confusa. Alcuni governatori degli Stati federati hanno emanato ordinanze emergenziali per imporre uno stato di quarantena con la previsione di sanzioni. Tuttavia, facendo leva sul fatto che il livello federale ha favorito la ripartenza economica, minimizzando i rischi del contagio e a scapito di qualsiasi misura contenitiva,

³⁸ *Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, Distrito Federal,* 2020.04.15 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>).

³⁹ Secondo la disposizione costituzionale richiamata, è competenza del Supremo Tribunale Federale «processare e giudicare, originariamente: [...] le cause e i conflitti tra l'Unione e gli Stati, l'Unione e il Distretto Federale, o tra gli uni e gli altri, ivi compresi i rispettivi enti dell'amministrazione indiretta».

⁴⁰ *Supremo Tribunal Federal, Tutela Provisória na Ação Cível Originária n.3385 Maranhão,* 2020.04.22 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>).

alcuni prefetti hanno consentito la riapertura di esercizi commerciali e di ristoranti. La situazione rimane, dunque, aperta⁴¹.

4. Conclusioni

Per affrontare l'emergenza causata dall'epidemia di COVID-19, ogni paese è stato costretto ad adottare una serie di provvedimenti. Spesso, però, tali interventi hanno generato conflitti istituzionali e di competenza tra i diversi organi nazionali, anche considerando che la materia sanitaria è spesso demandata agli enti territoriali.

L'adozione di misure di emergenza non è sempre avvenuta, come l'esperienza comparata dimostra⁴², seguendo le disposizioni costituzionali sugli Stati emergenziali, le quali, pur preferendo l'intervento degli esecutivi per ovvie ragioni di tempestività, contengono, tuttavia, anche misure di limitazione temporale dell'azione degli esecutivi attraverso l'intervento *ex post* dei parlamenti, che devono sempre essere tenuti informati durante tutta la fase "di emergenza". Come è emerso, in molti paesi ciò non è avvenuto, con pericolose fughe in avanti degli esecutivi.

Inoltre, gran parte delle misure di emergenza limitano pesantemente le libertà e i diritti fondamentali tutelati dalle carte costituzionali, pur invocando una protezione di diritti costituzionali di pari e/o superiore valenza. Per tutelare il diritto alla salute dei cittadini, per esempio, sono state disposte misure contenitive e di isolamento sociale che limitano le libertà personali, ma anche la libertà di circolazione, di associazione, di riunione, di domicilio. La misura più adottata per contenere il contagio consiste, di fatto, in un obbligo di permanenza domiciliare, con spostamenti ridotti al minimo e, talvolta, senza la possibilità di incontrare persino familiari e amici. Tutto ciò ha causato una "frammentazione" del diritto costituzionale tradizionale, che in dottrina è stata definita come una *constitutional dismemberment*⁴³. Si tratterebbe, quindi, di una forma particolare di *constitutional abusivism*, consistente in una trasformazione fondamentale di uno o più principi

⁴¹ Per un dettagliato panorama sulla situazione critica del Brasile di fronte all'emergenza COVID-19, si rinvia alla video scheda a cura di Pier Luigi Petrillo per l'osservatorio *Comparative Covid Law* al link <http://www.dpce.it/brasile-comparative-covid-law-video-scheda-di-pier-luigi-petrillo.html>.

⁴² Si rinvia alla consultazione dell'*Osservatorio Covid19* di *DPCE online* (<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioCovid19>) e di *Comparative Covid Law* (<https://www.comparativecovidlaw.it/>).

⁴³ C. Paixão, J. Zaiden Benvindo, "Constitutional Dismemberment" and Strategic Deconstitutionalization in Times of Crisis: Beyond Emergency Powers, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 26th April 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/constitutional-dismemberment-and-strategic-deconstitutionalization-in-times-of-crisis-beyond-emergency-powers/>). Sul medesimo argomento, cfr. anche: R. Albert, *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

costituzionali in nome della tutela di altri principi costituzionali, che, nell'imminenza dei fatti, sarebbe considerata di importanza maggiore⁴⁴.

Questa situazione, in diversi paesi, rischia di tradursi in un graduale accentramento dei poteri nelle mani dell'esecutivo, con una preoccupante propensione all'autoritarismo⁴⁵.

Il Brasile, tuttavia, sembrerebbe trovarsi in controtendenza rispetto a queste attitudini. Proprio in una realtà politica dominata dalla presenza ingombrante di un capo di Stato con inclinazioni autoritarie, non si è verificata una destrutturazione costituzionale, né è emersa la creazione di un esecutivo forte che ha esautorato il potere legislativo. Infatti, la decisione di non ricorrere alla decretazione di emergenza a livello nazionale ha legittimato gli enti territoriali e gli esecutivi federati ad adottare le disposizioni necessarie per il contenimento, sostituendosi all'inerzia dell'esecutivo nazionale⁴⁶.

Inoltre, l'atteggiamento *machista* e nazionalista di Bolsonaro⁴⁷ è simile a quello usato in campagna elettorale⁴⁸. Questa arroganza rozza e anti-scientifica⁴⁹

⁴⁴ C. Paixão, J. Zaiden Benvindo, "Constitutional Dismemberment" and Strategic Deconstitutionalization, cit. Per la definizione di *constitutional abusivism*, si rinvia a: D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in *U.C. Davis Law Review*, Vol.189 No.47, 2013.

⁴⁵ S. Tremain, *COVID-19 and the Naturalization of Vulnerability*, in *Biopolitical Philosophy*, 1st April 2020 (<https://biopoliticalphilosophy.com/2020/04/01/covid-19-and-the-naturalization-of-vulnerability/>). Cfr. anche: T.G. Daly, *Democracy and the Global Emergency – Shared Experiences, Starkly Uneven Impacts*, in *VerfassungsBlog*, 15th May 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/the-collision-between-bolsonaro-and-the-sovereignty-of-science-the-courts-step-in/>)

⁴⁶ F. Ortega, M. Orsini, *Governing COVID in Brazil: Dissecting the Ableist and Reluctant Authoritarian*, in *Somatosphere – Science, Medicine and Anthropology, Series: Dispatches from the Pandemic*, 17th April 2020 (<http://somatosphere.net/2020/governing-covid-in-brazil-dissecting-the-ableist-and-reluctant-authoritarian.html/>); T. da Rosa de Bustamante, E. Peluso Neder Meyer, *Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under COVID-19*, in *VerfassungsBlog*, 8th April 2020 (<https://verfassungsblog.de/authoritarianism-without-emergency-powers-brazil-under-covid-19/>).

⁴⁷ Nelle sue dichiarazioni, Bolsonaro si è spinto anche a difendere situazioni di palese violazione dei diritti umani. Ha fatto discutere, per esempio, il caso dei popoli indigeni in Amazzonia, particolarmente colpiti dall'epidemia, privi di assistenza medico-sanitaria e di adeguate misure di contenimento. Il territorio amazzonico, inoltre, si è trasformato in una "fossa comune" destinata al seppellimento di coloro che sono morti a causa del COVID-19, aumentando il rischio di contagio per la popolazione ivi residente. Cfr.: R. Scuderi, *Coronavirus, Salgado a Bolsonaro: "Indigeni dell'Amazzonia a rischio genocidio. Non c'è tempo da perdere"*, in *La Repubblica*, 3 maggio 2020 (https://www.repubblica.it/esteri/2020/05/03/news/coronavirus_amazzonia_salgado_a_bolsonaro_i_ndigeni_a_rischio_genocidio_non_c_e_tempo_da_perdere_-255543332/).

⁴⁸ Sulla campagna elettorale di Bolsonaro e sui suoi atteggiamenti *machisti*, nazionalisti e anti-ambientalisti, cfr.: J. Zaiden Benvindo, *Bolsonaro's Attacks on Brazilian Environmental Agencies: When "Money Talks" may be the Last Word*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 28th August 2019 (<http://www.iconnectblog.com/2019/08/bolsonaros-attacks-on-brazilian-environmental-agencies-when-money-talks-may-have-the-last-word/>); J. Zaiden Benvindo, *The "Rationality of Fear" on the Edge of Brazilian Democracy: Another Shield against Authoritarianism?*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 31st December 2019 (<http://www.iconnectblog.com/2019/12/the-rationality-of-fear-on-the-edge-of-brazilian-democracy-another-shield-against-authoritarianism/>).

ha sollecitato anche i tradizionali sostenitori di Bolsonaro a prendere le distanze dal Presidente e ha creato una frammentazione politica all'interno della coalizione governativa, che rischia ora di non ritrovare la medesima composizione a sostegno del Presidente⁵⁰.

Nella costante aspirazione di attuare una trasformazione dello Stato in senso autoritario, l'atteggiamento di Bolsonaro si sta rivelando un *boomerang*: forze politiche, Corti ed enti territoriali si stanno compattando contro lo stesso Presidente, rinforzando la democrazia brasiliana. Pertanto, forse proprio a causa della volontà presidenziale di non adottare misure contenitive adeguate per prevenire l'emergenza nazionale, la popolazione brasiliana sta riscoprendo l'importanza di tutelare i principi fondamentali, a cominciare dal diritto alla salute.

⁴⁹ A. Scoseria Katz, *Lies in the Time of Corona: Attempts to Inoculate Truth from a Pandemic*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 29th April 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/lies-in-the-time-of-corona-attempts-to-inoculate-truth-from-a-pandemic/>).

⁵⁰ J. Zaiden Benvindo, *The Party Fragmentation Paradox in Brazil: A Shield against Authoritarianism?*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 24th October 2019 (<http://www.iconnectblog.com/2019/10/the-party-fragmentation-paradox-in-brazil-a-shield-against-authoritarianism/>).

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Ecuador. La gestione dell'emergenza sanitaria in un contesto di estrema diseguaglianza

C.J. Mosquera Arias

ISSN: 2612-6672

Ecuador. La gestione dell'emergenza sanitaria in un contesto di estrema disuguaglianza

*Christian Mosquera**

Abstract

The impact of the current Covid-19 pandemic has brought up one of the major and outstanding problems afflicting Ecuador and Latin America in general, namely the drastic social and economic inequalities. The protection of the weakest and most vulnerable members of society - that is to say the most affected by the consequences of this pandemic crisis - would require cooperation among all State's institutions. However, the dominance of the Head of State - with respect to other counter-powers of the Government - has been a remarkable limit for a peaceful and fair collaboration between the executive and legislative branches in managing the emergency. In particular, it withheld the adoption of economic and social measures to support the most deprived sections of the population.

Keywords: Ecuador – COVID-19 – inequalities – State of emergency – Lenín Moreno.

SOMMARIO: 1. I numeri del contagio e il contesto socio-economico. 2. Il regime giuridico dell'emergenza e la forma di governo in Ecuador. 3. La dimensione dell'emergenza. 4. Le misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria. 4.1. Il "Proyecto de ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19". 5. I problemi giuridici, sociali e sanitari: brevi riflessioni critiche conclusive.

1. *I numeri del contagio e il contesto socio-economico*

Secondo i dati forniti dal *Coronavirus Resource Center* dell'Università Johns Hopkins, l'Ecuador è tra gli Stati che registrano il maggior numero di contagi sia

*Cultore della materia in Diritto Costituzionale Comparato presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

in valore assoluto che *pro capite* in America latina¹. Al 30 maggio 2020, i paesi che risultano maggiormente colpiti nell'area latinoamericana sono: il Brasile, che conta il maggior numero di casi accertati, ovvero 465.166, al secondo posto si colloca il Perù con 141.779 casi, seguono il Cile con 90.638, il Messico con 84.627 e l'Ecuador con 38.571. Bisogna tener conto, però, della difficoltà di un reale confronto fra gli Stati vista la reticenza di alcuni di questi, tra cui l'Ecuador, ad avere un atteggiamento trasparente in relazione alle statistiche della pandemia. Si stima, per esempio, che il tasso di letalità a causa del nuovo Coronavirus in Ecuador sia addirittura 15 volte superiore a quello dichiarato dalle autorità².

Al di là dei numeri, che in ogni caso delineano il terribile quadro di una profonda crisi sanitaria, la pandemia da coronavirus ha fatto emergere in Ecuador, come nella maggior parte del subcontinente latinoamericano, un contesto sociale ed economico deteriorato segnato da forti diseguaglianze nel quale sono i settori più poveri e vulnerabili a subire maggiormente gli effetti della pandemia³.

In America latina, tra il 2002 e il 2014, il contesto economico era più favorevole e i governi c.d. "progressisti", tra cui quello ecuadoriano, favorirono politiche redistributive volte allo sradicamento della povertà e alla riduzione delle diseguaglianze, in particolare molte risorse economiche vennero destinate ai settori dell'educazione, della sanità e a quello pensionistico. Dopo più di un decennio di continua riduzione della povertà nella regione, a partire dal 2015 tale tendenza si è invertita. Il crollo dei prezzi delle materie prime ha determinato un rallentamento dell'economia e la crisi economica che ne è derivata ha eroso il consenso dei partiti di sinistra. Così, nella maggior parte degli Stati sono stati eletti governi conservatori i quali, però, non hanno garantito la continuità delle politiche orientate all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà⁴. Secondo la Commissione Economica per l'America Latina delle Nazioni Unite (o CEPAL dall'acronimo spagnolo), in relazione all'anno 2019, la percentuale della popolazione latinoamericana che vive in uno stato di povertà è pari al 30,8% mentre il 37,6% della popolazione costituirebbe la c.d. "classe vulnerabile", ovvero coloro che sono usciti dalla povertà, durante il decennio di crescita economica, ma che non hanno acquistato la stabilità socio-economica della classe

¹ Il sito del *Coronavirus Resource Center* dell'Università Johns Hopkins <https://coronavirus.jhu.edu/>, riporta i dati statistici della pandemia a livello globale.

² J. León e A. Kurmanaev, *El número de muertos en Ecuador durante el brote está entre los peores del mundo*, in *The New York Times*, 23 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/>.

³ F. Carrión y P. Cepeda, *En América Latina la pandemia es una enfermedad del pueblo*, in *CeSPI*, 28 aprile 2020, <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/america-latina-que-pasa/en-america-latina-la-pandemia-es-una-enfermedad>; Per un approfondimento sugli effetti della pandemia a livello socio-economico in America latina, si rinvia alla consultazione dell'*Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social* della Commissione Economica per l'America Latina delle Nazioni Unite, <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

⁴ Cft. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1)*, Santiago, 2019, pp. 16-21.

media⁵. Quindi, quasi il 70% della popolazione latinoamericana è costretta ad affrontare l'attuale emergenza sanitaria in bilico tra povertà e vulnerabilità.

In Ecuador, l'economia nazionale è basata principalmente sull'esportazione di petrolio, un prodotto che dal 2014 subisce un continuo abbassamento del prezzo di mercato. Alle elezioni presidenziali del febbraio 2017 è stato eletto il candidato Moreno, del partito *Alianza País*, partito in origine di sinistra, poi convertitosi in partito conservatore in seguito al deteriorarsi dei rapporti tra il Presidente Moreno e il suo predecessore Correa. L'attuale governo ecuadoriano, come altri in America latina, ha adottato politiche di "aggiustamento strutturale", ridimensionando le risorse destinate a diversi settori pubblici, tra cui quello della sanità e dell'educazione. Specificatamente in relazione alla sanità, è importante evidenziare che, negli ultimi tre anni, la spesa sanitaria è diminuita costantemente. Nel 2017, l'Ecuador ha destinato alla sanità risorse economiche pari a 306 milioni di dollari, un ammontare che è sceso a 201 milioni nel 2018 e, poi diminuito ancora a 110 milioni nel 2019⁶. Tali politiche di aggiustamento volte a smantellare lo Stato sociale hanno avuto dei costi sociali, provocando un aumento dei tassi di povertà e di disuguaglianza.

Attualmente l'America latina è la regione al mondo che registra il più alto livello di disuguaglianza, una realtà che è ben evidente nel caso dell'Ecuador. Si pensi, per esempio, al coefficiente di Gini – che misura la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza in una scala da 0 a 1 – calcolato dalla Banca Mondiale per l'anno 2018: in Ecuador è pari a 0,45 in linea con quello regionale pari a 0,46⁷.

Nell'esaminare la gestione dell'emergenza sanitaria in Ecuador è indispensabile, quindi, considerare anche il contesto economico e sociale del paese che, come si è potuto notare è caratterizzato da estreme disuguaglianze. Oltre alle misure per il contenimento della diffusione del virus, sembrano necessarie altresì misure economiche e sociali a sostegno dei settori più poveri e vulnerabili della società per evitare che l'impatto della crisi sanitaria gravi maggiormente su di essi.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A proposito, si veda lo studio intitolato, *El dogma del ajuste neoliberal en el gobierno actual ha desmantelado la salud pública y situado en alto riesgo a la población ecuatoriana*, dell'*Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador* (UCE), consultabile in <https://coyunturaisip.wordpress.com/2020/03/28/los-recortes-cobran-factura-al-ecuador-la-inversion-en-salud-se-redujo-un-36-en-2019/>.

⁷ Il coefficiente di Gini viene misurato in una scala da 0 a 1, dove il valore 0 corrisponde all'equa distribuzione della ricchezza, mentre il valore 1 corrisponde alla massima concentrazione di essa. I valori bassi del coefficiente indicano una distribuzione abbastanza omogenea e i valori alti, come quelli degli Stati sudamericani, una distribuzione più diseguale. Per i dati di diversi indici relativi alla povertà e alla disuguaglianza socio-economica, tra cui il coefficiente di Gini, si rinvia al sito ufficiale della Banca Mondiale, <https://www.bancomundial.org/>.

2. *Il regime giuridico dell'emergenza e la forma di governo in Ecuador*

La Costituzione ecuadoriana affida al Presidente della Repubblica il potere di dichiarare lo stato di emergenza (*estado de excepción*) nei casi di aggressione internazionale, di grave sconvolgimento dell'ordine pubblico, di conflitto armato internazionale o interno, di pubblica calamità o di disastri naturali. Tale stato di emergenza viene dichiarato con un decreto presidenziale nel quale si stabilisce la motivazione, l'ambito territoriale di applicazione, la durata, le misure adottate e i diritti che saranno sospesi o che subiranno limitazioni (art.164 commi 1 e 2 Cost.)⁸.

Gli unici diritti che possono essere limitati o sospesi durante lo stato di emergenza sono: le libertà di circolazione, associazione e riunione, l'inviolabilità del domicilio, l'inviolabilità della corrispondenza e la libertà di informazione (art. 165 Cost.). La dichiarazione dello stato di emergenza deve essere notificata a livello nazionale, al Parlamento e alla Corte costituzionale, la quale effettuerà immediatamente il controllo di costituzionalità del decreto (art.436 punto 8 Cost.), e a livello internazionale, all'Organizzazione degli Stati Americani e all'Organizzazione delle Nazioni Unite (art. 166 c. 1 Cost.). Ancora, si prevede che la durata dello stato di emergenza non possa essere superiore ai 60 giorni, è che possa essere rinnovato per non più di 30 giorni. Oltre alle norme costituzionali, disposizioni dettagliate relative allo stato di emergenza sono contenute nella *Ley de Seguridad Pública y del Estado* del 2009, che definisce lo stato di emergenza come la risposta a gravi minacce di origine naturale o umana che incidono sulla sicurezza pubblica e dello Stato⁹.

Lo stato di emergenza sicuramente costituisce un importante strumento del quale il Presidente dispone per affrontare crisi derivanti da situazioni eccezionali, ma può essere anche uno strumento rischioso per la tenuta democratica del paese andino se non utilizzato rigorosamente nei termini stabiliti dalla Costituzione. Dall'entrata in vigore della Costituzione del 2008, il ricorso allo stato di emergenza è stato frequente e quasi eccessivo (più di 100 volte), senza che ne venisse mai dichiarata l'incostituzionalità¹⁰.

In relazione alla forma di governo presidenziale che la Costituzione ecuadoriana stabilisce, si nota che tale forma di governo è caratterizzata da una marcata preminenza del potere esecutivo rispetto al potere legislativo e a quello giudiziario¹¹. Come nel resto dell'America latina, il tentativo ecuadoriano di

⁸ La Costituzione della Repubblica dell'Ecuador è reperibile in lingua originale sul sito ufficiale del Parlamento ecuadoriano, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>.

⁹ La *Ley de Seguridad Pública y del Estado* del 2009 è reperibile sul sito ufficiale del Parlamento ecuadoriano, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>.

¹⁰ Redazione la República, *Ecuador ha vivido unos 100 estados de excepción en una década*, in *La República*, 5 ottobre 2019, <https://www.larepublica.ec/>.

¹¹ R. Ortiz Ortiz, *Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario*, in *Estudios constitucionales*, Vol. 16 No. 2, pp. 527-566; J. Chuquimarca, *División de poderes en la actual Constitución del Ecuador*, in *Resistencia: revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar*, No. 3, 2013, pp. 49-52; S. Basabe-

“trapiantare” la forma di governo presidenziale nordamericana, che invece è contraddistinta dal dualismo paritario tra esecutivo e legislativo, non è attecchito¹². In Ecuador, infatti, i poteri che la Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica delineano una figura presidenziale molto forte.

Oltre al potere di dichiarare lo stato di emergenza, che costituisce una rilevante prerogativa del Presidente, in ambito legislativo questi dispone di un ampio potere di iniziativa legislativa, non solo può presentare progetti di legge in qualsiasi materia (art.134 punto 2 Cost.), ma addirittura il testo costituzionale prevede un potere di iniziativa legislativa esclusivamente presidenziale per alcune delicate questioni come l'introduzione di nuove tasse o l'aumento della spesa pubblica (art. 135 Cost.). Il Presidente può presentare, inoltre, progetti di legge per urgenze economiche, in tal caso è previsto un procedimento legislativo abbreviato di 30 giorni, entro i quali il Parlamento è tenuto ad approvare, modificare o respingere il progetto, altrimenti il Presidente può adottarlo come decreto legge. I progetti di legge per urgenze economiche possono essere sottoposti al Parlamento uno alla volta, a meno che il capo dello Stato non abbia dichiarato lo stato di emergenza (art.140 commi 1, 2 e 3 Cost.).

Lo scioglimento anticipato del Parlamento è un altro importante potere che la Costituzione affida al Presidente e si può verificare qualora l'organo legislativo si attribuisca funzioni non riconosciute costituzionalmente, oppure per gravi crisi politiche o per sconvolgimento dell'ordine pubblico. Fino all'insediamento del nuovo Parlamento, previo pronunciamento favorevole della Corte costituzionale, il Presidente può adottare decreti legge per urgenze economiche (art. 148 commi 1, 2 e 3 Cost.).

Tuttavia, questo potere presidenziale presenta alcune peculiarità. In primo luogo, bisogna notare che in seguito allo scioglimento del Parlamento vengono indette sia elezioni politiche che presidenziali, riducendo la possibilità che il Presidente ricorra a tale meccanismo. In secondo luogo, il testo costituzionale, con l'obiettivo di bilanciare le relazioni tra esecutivo e legislativo, riconosce al Parlamento il potere di destituzione del capo dello Stato, previo pronunciamento della Corte costituzionale. Anche in questo caso vengono indette sia elezioni presidenziali che politiche (art. 130 Cost.). Questa relazione tra il Presidente e il Parlamento a ben vedere, però, è sbilanciata a favore del Presidente in quanto la sua destituzione richiede la maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento, mentre è il Presidente da solo a decidere di sciogliere l'organo legislativo. Inoltre,

Serrano, *The Different Faces of Presidentialism: Conceptual Debate and Empirical Findings in Eighteen Latin American Countries*, in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 157, 2017, pp. 3-22.

¹² Sul presidenzialismo latinoamericano si veda J. Carpizo, *En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in *Revista general de derecho público comparado*, No. 3, 2008, pp.1 ss.; ID., *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, No. 115, 2006, pp. 57 ss.

una volta sciolto il Parlamento, il Presidente potrebbe continuare ad adottare decreti legge in materia economica considerati come urgenti¹³.

Ai precedenti poteri presidenziali vanno aggiunti, tra gli altri, ampi poteri di nomina, le estese prerogative per adottare regolamenti, il potere di indire consultazioni popolari (art. 147 punti 9, 13 e 14 Cost.), e il potere di veto che può essere sia totale che parziale (art. 138 Cost.).

3. *La dimensione dell'emergenza*

Il primo caso di COVID-19 si è verificato a Guayaquil, nella provincia di Guayas, il 14 febbraio 2020, tuttavia il Ministero della Salute ecuadoriano lo ha comunicato pubblicamente soltanto il 29 febbraio¹⁴. Inoltre, malgrado l'insorgere di ulteriori casi accertati sempre in Guayas, durante i primi giorni di marzo, il governo centrale ha autorizzato lo svolgimento di eventi pubblici a Guayaquil, ad esempio, il 4 marzo, si è tenuta una manifestazione sportiva alla quale hanno assistito circa 20.000 persone. Ciò ha determinato una crescita esponenziale dei contagi, tanto che si sarebbe passati dai 7 casi registrati a inizio marzo ai 400 casi del 21 marzo.

Guayaquil è diventata rapidamente la zona più colpita dal virus, con circa il 70% dei casi dell'Ecuador. I problemi sono stati enormi: ospedali al collasso, caos politico, coinvolgimento delle forze armate e, soprattutto, ritardo da parte delle autorità nel recuperare i corpi di chi era deceduto in casa. La gravità della situazione si è rivelata tale che, il 2 aprile scorso, la Commissione Interamericana dei Diritti Umani (CIDU) ha manifestato la propria preoccupazione con riferimento alle difficoltà che stava affrontando Guayaquil per la massiccia diffusione del COVID-19: La CIDU «observa con profunda consternación las dificultades reportadas en Guayaquil para trasladar, cremar y sepultar los cuerpos de las personas que han muerto durante la pandemia del COVID-19»¹⁵.

La reazione iniziale del Governo è stata quella di accusare l'opposizione di contribuire alla divulgazione di notizie e informazioni false nel tentativo di destabilizzare l'esecutivo, sottovalutando in tal modo la dimensione e la gravità della crisi sanitaria e la necessità di adottare tempestivamente misure per affrontare l'emergenza. Solamente di fronte all'aumentare del malcontento dei cittadini per la gestione negligente della crisi sanitaria e del problema del recupero dei cadaveri in particolare, il Presidente Moreno ha ammesso le difficoltà e ha

¹³ Sulla relazione tra l'esecutivo e il legislativo e, specificatamente, tra il potere presidenziale di scioglimento anticipato del Parlamento e il potere dell'organo legislativo di destituzione del capo dello Stato, si veda M. Banegas, *La muerte cruzada: en el nuevo texto constitucional, relaciones ejecutivo-legislativo*, in *Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador*, Quito, 2016.

¹⁴ In seguito alle dichiarazioni pubbliche della Ministra della Salute sul primo caso di COVID-19 in Ecuador, la *Secretaría General de Comunicación de la Presidencia* ha pubblicato il comunicato ufficiale *Se registra el primer caso de coronavirus en Ecuador*, <https://www.comunicacion.gob.ec/se-registra-el-primer-caso-de-coronavirus-en-ecuador/>.

¹⁵ Si veda il *tweet* del 2 aprile 2020 della Commissione Interamericana dei Diritti Umani, <https://twitter.com/CIDH/status/1245906801784168448>.

annunciato la creazione di una *Task Force* per risolvere la questione dei cadaveri¹⁶.

4. *Le misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria*

La pandemia da Coronavirus, che costituisce una grave minaccia per la salute pubblica globale, ha indotto l'Ecuador, così come molti altri Stati, a decidere di adottare rigide misure emergenziali. In linea generale, con l'obiettivo di arginare l'emergenza sanitaria, nell'ordinamento ecuadoriano si sono conferiti maggiori poteri temporaneamente al potere statale ritenuto il più idoneo a governare con prontezza ed efficacia, ovvero l'esecutivo. Contemporaneamente, molti diritti e libertà, prevalentemente tutelati a livello costituzionale, hanno subito significative limitazioni.

In relazione al coordinamento della gestione dell'emergenza, la Costituzione ecuadoriana all'art. 389 prevede un *Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo* per garantire la protezione delle persone e della collettività dagli effetti negativi dei disastri di origine naturale o antropica¹⁷. A questo riguardo, il 12 marzo, è stato attivato con l'obiettivo di coordinare la gestione dell'attuale emergenza il *Comité de Operaciones de Emergencia Nacional* (COE-N), meccanismo del sistema di gestione dei rischi, presieduto dal Presidente della Repubblica o da un suo delegato, composto da diversi membri dell'esecutivo assistiti da un gruppo tecnico-scientifico¹⁸. Per presiedere il comitato il Presidente Moreno ha delegato il Vicepresidente Sonnenholzner.

Inizialmente, il Governo ha ritenuto di poter gestire l'emergenza senza dichiarare lo stato di emergenza. Infatti, le prime misure sono state adottate all'interno di *Acuerdos Ministeriales*, cioè provvedimenti ministeriali ordinari la cui base giuridica è rinvenibile nell'art. 154 della Legge fondamentale ecuadoriana¹⁹. Tra questi provvedimenti i più rilevanti sembrano: l'*Acuerdo* n.

¹⁶ M. Serafini, *Coronavirus, il dramma in Ecuador Cadaveri abbandonati nelle strade*, in *Corriere della Sera*, 4 aprile 2020, <https://www.corriere.it/>.

¹⁷ L'art. 389 Cost., relativo alla gestione dei rischi derivanti da disastri di origine naturale o antropico, al comma 1 stabilisce che: «El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.»; e al comma 2 che: «El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. [...]».

¹⁸ Per un approfondimento sul funzionamento del COE-N si rinvia alla consultazione del *Manual del Comité de operaciones de Emergencia*, disponibile sul sito ufficiale del *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/>. Al medesimo sito sono inoltre consultabili le misure adottate dal COE-N durante attuale l'emergenza.

¹⁹ L'art. 154 Cost., riguardante l'organizzazione e le funzioni dell'esecutivo prevede che: «A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

00126-2020 del Ministero della Salute dell'11 marzo, con il quale si dichiara lo "stato di emergenza sanitaria" in relazione al *Sistema Nacional de Salud*²⁰; l'*Acuerdo* n. MDT-2020-076 del Ministero del Lavoro del 12 marzo, sul ricorso al telelavoro nel corso dell'emergenza; l'*Acuerdo* n. MINEDUC-MINEDUC-2020-00014-A del Ministero dell'Istruzione del 12 marzo, relativo alla sospensione delle attività didattiche in tutto il territorio nazionale; gli *Acuerdos Interministeriales* n. 0000001 e 0000002 del Ministero degli Esteri insieme al *Ministerio de Gobierno* (ex Ministero dell'Interno), rispettivamente del 12 e del 13 marzo, entrambi sull'isolamento preventivo obbligatorio per tutti i viaggiatori provenienti da paesi considerati a rischio e, infine, l'*Acuerdo* n. MDT-2020-077 del Ministero del Lavoro del 15 marzo, riguardante le modifiche o la sospensione delle giornate lavorative durante l'emergenza²¹.

Successivamente, oltre un mese dopo il verificarsi del primo caso di COVID-19, il 16 marzo, sulla scorta di quanto stabilito all'art. 164 della Costituzione, il Presidente Moreno ha emanato il Decreto n. 1017, proclamando lo stato di emergenza per pubblica calamità in tutto il territorio nazionale, per un periodo di sessanta giorni²². Tra le misure adottate con tale decreto vi è la generica sospensione delle libertà di circolazione, di associazione e di riunione. Solamente per quanto concerne le limitazioni alla libertà di circolazione sono previste eccezioni per alcune categorie di persone (personale medico e sanitario, membri delle forze armate, membri di missioni diplomatiche accreditate, ecc.), e per ragioni di stretta necessità. Inoltre, si è stabilita la quarantena obbligatoria per tutti i cittadini, l'imposizione del coprifuoco, la sospensione dei termini processuali e amministrativi, la possibilità di effettuare le requisizioni necessarie per garantire la salute pubblica, la possibilità di utilizzare piattaforme satellitari e delle compagnie telefoniche per monitorare la posizione delle persone in quarantena o isolamento obbligatorio. Alle misure contenute nel decreto si somma, come tipicamente accade nei momenti di crisi negli Stati della regione, il coinvolgimento delle forze armate, questa volta per vigilare sul rispetto delle disposizioni.

Da quanto illustrato finora, si nota che i provvedimenti adottati sono relativi al contenimento della diffusione del virus, mentre non si stabiliscono misure

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. 2. [...]».

²⁰ L'art. 6 punto 11 della *Ley Orgánica de Salud* del 2006 stabilisce che tra le responsabilità del Ministero della Salute vi è quella di determinare zone di allerta sanitaria e sollecitare la dichiarazione di emergenza sanitaria per epidemie, disastri o altro motivo che metta a rischio la salute della collettività. La *Ley Orgánica de Salud* del 2006 è reperibile sul sito ufficiale del Parlamento ecuadoriano, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>.

²¹ Il sito del *Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos* (CDH) <https://www.cdh.org.ec/>, cura, tra le altre cose, l'aggiornamento di un database dei provvedimenti normativi e giurisprudenziali relativi all'emergenza sanitaria e allo stato di emergenza in Ecuador.

²² Il testo del Decreto n. 1017 è disponibile sul sito del CDH, <https://www.cdh.org.ec/educacion-en-derechos-humanos/443-normas-en-la-emergencia-sanitaria-y-el-estado-de-excepcion-en-ecuador.html>.

economiche e sociali per tutelare le categorie più svantaggiate della società che stanno subendo maggiormente le conseguenze dell'emergenza. Sorprendono poi le tempistiche di adozione dei provvedimenti, lo stato di emergenza sanitaria è stato dichiarato soltanto quasi un mese dopo il primo caso accertato, mettendo in luce, una volta ancora, l'orientamento delle autorità ecuadoriane volto a sottostimare gli effetti della pandemia.

4.1 Il “Proyecto de ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19”

Il 16 aprile, ai sensi dell'art 140 della Costituzione, il Presidente Moreno ha sottoposto al Parlamento due progetti di legge per far fronte alle urgenze economiche, il “Proyecto de ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19” e il “Proyecto de ley orgánica para el ordenamiento de las finanzas públicas”²³. Il primo progetto di legge, che in questa sede rileva maggiormente, avrebbe come obiettivo la riduzione dei problemi sociali ed economici provocati dall'emergenza sanitaria, sostenere il lavoro e promuovere le attività produttive. Il testo del progetto ha incluso la creazione di un fondo umanitario finanziato con un contributo di solidarietà temporaneo a carico sia dei lavoratori pubblici e privati, sia delle aziende. Per i lavoratori, dipendenti e autonomi, i contributi varierebbero progressivamente dall'1% al 35% in base al proprio reddito. Il contributo delle aziende invece sarebbe del 5% sugli utili dell'anno precedente, ma solamente se tali utili sono pari o superiori a un milione di dollari. In materia di sostegno al lavoro il progetto di legge prevede che i lavoratori e i datori di lavoro possano, di mutuo accordo, effettuare modifiche al rapporto di lavoro. Inoltre, in ambito sociale, tra le altre cose, Moreno ha dichiarato che sarà stanziato un sussidio di 60 dollari al mese per le famiglie maggiormente in difficoltà.

Il 15 maggio, il Parlamento si è pronunciato approvando con alcune modifiche solamente uno dei due progetti di legge, ovvero quello sull'*apoyo humanitario*. In sintesi, la parte riguardante il fondo umanitario non è stata inclusa nel testo della legge²⁴.

La legge recentemente approvata presenta, tuttavia, alcuni aspetti controversi. Da un lato, l'eliminazione della parte relativa al fondo umanitario è stata motivata col fatto che il finanziamento di tale fondo avrebbe gravato maggiormente sul reddito dei lavoratori, ma se l'intenzione dei parlamentari era quella di non gravare sulla classe media, allora si sarebbe potuto valutare seriamente, vista la gravità della pandemia e dei suoi effetti, la possibilità di tassare i grandi capitali o

²³ Per la consultazione dei testi dei progetti di legge presentati dal Presidente Moreno si rinvia al sito ufficiale del *Centro de Derechos Económicos y Sociales*, <https://cdes.org.ec/web/apuntes-al-proyecto-de-ley-de-apoyo-humanitario/>.

²⁴ Redazione *El Comercio*, *Asamblea aprobó la Ley Humanitaria sin contribuciones especiales*, in *El Comercio*, 15 maggio 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-ley-humanitaria-aparobacion.html>.

i settori economici e finanziari che hanno registrato grandi introiti negli ultimi anni come quello bancario. Dall'altro lato, in relazione alle misure di sostegno al lavoro e alle attività produttive, dalla misura adottata che riconosce ai lavoratori e ai datori di lavoro la possibilità di poter rinegoziare il rapporto di lavoro, si deduce che sarà il datore di lavoro a trovarsi in una posizione di vantaggio rispetto al lavoratore.

5. I problemi giuridici, sociali e sanitari: brevi riflessioni critiche conclusive

La forma di governo ecuadoriana, che alcuni hanno definito “iper-presidenziale” visto il marcato predominio della figura del Presidente rispetto agli altri poteri dello Stato²⁵, ha costituito un limite per una collaborazione pacifica e costruttiva tra l'esecutivo e il legislativo durante l'attuale emergenza.

Il contesto socio-economico dell'Ecuador, inoltre, ha influito negativamente sulle misure adottate per contenere l'espansione del virus. Secondo infatti i dati dell'*Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INEC), a dicembre 2019 il tasso di povertà di Guayaquil, cioè la città più colpita dalla pandemia, era pari all'11,2%²⁶. A ciò si aggiunga che una parte considerevole dei cittadini non può non recarsi al lavoro perché devono garantire il sostentamento alle proprie famiglie. In tali condizioni di povertà e precarietà, è comprensibile dunque che molti cittadini abbiano violato la quarantena, venendo in questo modo ad essere più esposti al nuovo coronavirus. Il delicato momento che l'Ecuador ha attraversato e che sta vivendo ancora, certamente mette a rischio tutta la popolazione, ma considerato il contesto caratterizzato da forti diseguaglianze, sono le classi più svantaggiate della società a subire le maggiori conseguenze, mentre proprio nei loro confronti sarebbe necessaria una maggiore tutela e, soprattutto, una collaborazione pacifica e fruttuosa di tutte le istituzioni dello Stato.

Infine, il ridimensionamento delle risorse destinate alla sanità pubblica, derivante dagli aggiustamenti strutturali realizzati dal Governo, ha influito molto negativamente non solo sul buon funzionamento, ma altresì sulla resilienza degli ospedali ecuadoriani, ovvero sulla capacità di far fronte a crisi improvvise come quella attuale. Ciò dovrebbe far ripensare alla necessità di un sistema sanitario di qualità, efficace, accessibile a tutti, indipendentemente dalla posizione sociale, che dunque garantisca condizioni di vita dignitose per l'essere umano e la comunità in generale.

²⁵ R. Ortiz Ortiz, *Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario*, cit.

²⁶ Per un approfondimento sugli indici di povertà e diseguaglianza in Ecuador si rinvia al *report* dell'*Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INEC), *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2019, Pobreza y Desigualdad*, Quito, INEC, 2020, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**La trasformazione del movimento di
protesta algerino di fronte al COVID-19.
Dalle manifestazioni per le strade all'Hirak
"a porte chiuse"**

S. Zanotta

ISSN: 2612-6672

La trasformazione del movimento di protesta algerino di fronte al COVID-19. Dalle manifestazioni per le strade all’*Hirak* “a porte chiuse”

*Sara Zanotta**

Abstract

The *Hirak*, a peaceful protest movement that has been marching in Algerian streets for thirteen months, was compelled to give up its weekly demonstrations due to the spread of the Coronavirus pandemic. However, this obstacle did not represent a setback for the movement. Conversely, it led it to an evolution, transforming it into a *Hirak* “behind closed doors”. Although the movement has reacted adequately so far, what will remain of the *Hirak* once the emergency phase will end is still a question to be answered. There are three possible scenarios: its disappearance, its victory or the resumption of the *status quo* as it was before the pandemic.

Keywords: Algeria – *Hirak* – Coronavirus – Protests – Social Media.

SOMMARIO: 1. L’*Hirak* prima della pandemia. 2. La trasformazione in un *Hirak* “a porte chiuse”. 3. Il futuro del movimento.

1. L’*Hirak* prima della pandemia

Il 20 marzo 2020, per la prima volta dopo tredici mesi dall’inizio delle proteste in Algeria, non c’era nessuno, se non la polizia, per le strade di Algeri. Non c’erano manifestanti, slogan e bandiere, o almeno non erano lì, ma erano altrove, nelle loro case. Si trattava, quindi, di un chiaro segno di evoluzione del movimento di protesta, noto semplicemente con il nome di *Hirak* (“movimento” in arabo), che ha caratterizzato il paese nordafricano dal 16 febbraio 2019, il giorno della prima manifestazione nella cittadina di Kherrata, organizzata per dimostrare il dissenso della popolazione all’annuncio della candidatura dello

* Studentessa del corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali presso l’Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

storico presidente Abdelaziz Bouteflika, anziano e tutt'altro che in buona salute, alle elezioni presidenziali. Già la settimana successiva, il 22 febbraio, milioni di algerini si erano riversati per le strade chiedendo un profondo cambiamento a livello politico, al grido di «*makach el khamsa ya Bouteflika*»¹ («non ci sarà un quinto mandato, Bouteflika»). Difatti, i manifestanti cercavano di contrastare quella che «sembrava una presidenza a durata indeterminata messa al servizio di una successione quasi-dinastica»² del clan di Bouteflika, chiedendo invece una svolta in senso democratico per il paese. Da quel giorno, numerosi algerini hanno contestato il regime con cadenza bisettimanale, il martedì e il venerdì, per più di un anno. Un fattore, quest'ultimo, che mostra la grande resilienza di un movimento che vede la sua caratteristica fondamentale nell'essere acefalo, in linea con il sollevamento tunisino del 2010-2011 e il *Mouvement du 20 Février* in Marocco del 2011³.

Tuttavia, nonostante la mancanza di *leadership*, per 56 settimane consecutive dal febbraio 2019, grandi folle di manifestanti hanno percorso pacificamente le strade algerine. E avrebbero continuato se solo non avessero trovato lungo il loro tragitto un grande ostacolo: la diffusione della pandemia causata dal SARS-CoV-2. L'Algeria, che al momento della scrittura di questo articolo (27 aprile 2020) conta 3517 casi confermati e 432 decessi⁴, è uno degli Stati più colpiti d'Africa e, di fronte a questa tragica situazione, il Governo, seguendo la linea di numerosi altri paesi, sia democratici che non, ha dovuto adottare una serie di misure che limitassero al minimo i contagi.

Di conseguenza, anche l'*Hirak* ha dovuto trovare un modo per reinventarsi. Il divieto di assembramenti per evitare la diffusione del virus avrebbe potuto assestare un colpo fatale al movimento, ponendo fine alle proteste settimanali. Tuttavia, almeno per ora, sembra aver trovato un *escamotage* per non correre il rischio di estinguersi, cercando piuttosto di sfruttare a proprio vantaggio una situazione di crisi sanitaria ed economica che potrebbe ulteriormente indebolire il regime. La protesta, quindi, a partire dal cinquantasettesimo venerdì, il 20 marzo,

¹ Z.A. Zamirli, *Quelle place pour le pluralism religieux dans le mouvement de protestation algérien de 2019?*, in *L'Année du Maghreb*, N.21, 2019, p. 91-104, <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/5231>.

² T. Desrues, É. Gobe, *Introduction: Quand l'Algérie proteste. Le Maghreb au prisme du hirak algérien*, in *L'Année du Maghreb*, N.21, 2019, pp. 9-24, <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/5021>.

³ T. Desrues, É. Gobe, *Introduction: Quand l'Algérie proteste. Le Maghreb au prisme du hirak algérien*, cit.

⁴ *Point de la situation de l'épidémie de coronavirus COVID 19 au 26 Avril 2020*, Ministère de la Santé, de la Population et de la Réforme Hospitalière, 26 aprile 2020, <http://www.sante.gov.dz/coronavirus/coronavirus-2019/82-documentation/622-point-de-situation-de-l-epidemie-de-coronavirus-covid-19-au-26-avril-2020.html>.

si è trasformata in un *Hirak* “a porte chiuse”⁵, condotta da casa attraverso l’uso dei social media.

2. La trasformazione in un *Hirak* “a porte chiuse”

Il Governo algerino il 12 marzo ha ordinato la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, delle università e degli istituti di formazione professionale fino al 5 aprile, misura poi successivamente prorogata⁶. A questo si aggiungeva la sospensione della preghiera del venerdì, la chiusura delle moschee e delle frontiere terrestri con i paesi vicini, nonché la sospensione immediata dei voli da e verso l’Algeria⁷. Infine, venivano vietati gli assembramenti e le marce, indipendentemente dalla loro natura⁸. Proprio quest’ultimo punto, per quanto scontato e comprensibile in una situazione di emergenza come quella attuale, rischiava di sferrare un durissimo colpo all’*Hirak*. Eppure, inizialmente, il movimento non ha modificato la sua strategia. Difatti, il 13 marzo, per il cinquantaseiesimo venerdì consecutivo, la popolazione ha scelto di dimostrare, nonostante le richieste dalle autorità di non farlo. In migliaia hanno rifiutato di seguire quegli avvertimenti, considerandoli solo un modo per fermare il movimento. Vi era il timore che si trattasse solo di una mossa del Governo per diffondere la paura del virus ed evitare che le proteste avessero luogo. Infatti, quando il 17 marzo il presidente Tebboune ha esplicitamente annunciato il divieto di manifestazioni, sui social network si sono diffusi sia sospetti di una decisione del regime di far sembrare più grave la malattia solo per fermare il movimento di protesta, sia teorie del complotto, che supponevano addirittura che fossero state le autorità algerine a creare il virus⁹.

Tuttavia, nei giorni seguenti, grazie all’intervento di artisti, *influencer*, giornalisti, attivisti e intellettuali la dimostrazione in programma per il 20 marzo è

⁵ Questa espressione riprende direttamente le parole di un attivista algerino, secondo quanto riportato da Deutsche Welle. Questi avrebbe annunciato: « moi j’ai décidé de faire mon Hirak à la maison ! A huis clos ! » («Io ho deciso di fare il mio Hirak a casa! A porte chiuse!»). *Algérie: le Hirak s’organise face au coronavirus*, in *Deutsche Welle*, 10 aprile 2020, <https://www.dw.com/fr/alg%C3%A9rie-le-hirak-sorganise-face-au-coronavirus/a-53090496>.

⁶ *Lutte contre le coronavirus: mesures rapides pour une lutte efficace*, in *Algérie Presse Service*, 13 aprile 2020, <http://www.aps.dz/algerie/103987-lutte-contre-le-coronavirus-mesures-rapides-pour-une-lutte-efficace>.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ V. Sakthivel, *Algeria’s Hirak: A political opportunity in COVID-19?*, Middle East Institute, 1° aprile 2020, <https://www.mei.edu/publications/algerias-hirak-political-opportunity-covid-19>.

stata cancellata¹⁰. Questo ha reso urgente la necessità di una trasformazione in un metodo di protesta che fosse compatibile con le restrizioni adottate dal Governo. Gli attivisti dell'*Hirak* hanno quindi provato a trarre vantaggio dalla situazione, decidendo di attenersi al distanziamento sociale come dimostrazione del loro patriottismo e senso civico. Quindi, l'*Hirak* non è scomparso, ha solo mutato i metodi di protesta, diventando un *Hirak* “à huis clos” (“a porte chiuse”) sfruttando a proprio vantaggio le opportunità che i social network possono offrire per una mobilitazione virtuale. È andato quindi incontro ad un’evoluzione della propria strategia, basata non più sull’occupazione dello spazio pubblico, ma sull’uso degli spazi privati, protestando dal balcone, dalla finestra o dal giardino di casa. A tal proposito vengono utilizzati sia i più comuni social network, diffondendo selfie con messaggi in cui si chiede di cooperare restando a casa¹¹, sia altre piattaforme. Due di esse sono particolarmente interessanti: il sito internet Wesh Derna e l’emittente Radio Corona Internationale.

Il primo è un sito internet indipendente fondato nel 2017 dal giovane farmacista Riadh Touat. Inizialmente creato con l’obiettivo di combattere gli stereotipi negativi legati ai giovani algerini, a partire dal 22 febbraio 2019 ha iniziato a documentare l'*Hirak*¹². È così diventato un nodo centrale per la diffusione della nuova forma di protesta attraverso lo sviluppo di due diverse campagne: una in collaborazione con artisti e giornalisti per chiedere alla popolazione di rimanere a casa e un’altra per promuovere contatti via Internet con giovani medici, in modo tale da ridurre le visite in ospedale quando non necessarie e, conseguentemente, l’esposizione al virus¹³.

La seconda, invece, è stata appositamente fondata per far fronte all’evoluzione delle proteste durante la pandemia di COVID-19¹⁴ e vede la collaborazione di esponenti della diaspora algerina. Si tratta di un’emittente online sulla quale si tiene un programma della durata di oltre due ore due volte a settimana, il martedì e il venerdì, per coincidere con i giorni in cui si sarebbero dovute tenere le manifestazioni di piazza¹⁵.

¹⁰ D. Ghanem, *Coronavirus in Algeria: Change may have to wait*, Carnegie Middle East Center, 8 aprile 2020, <https://carnegie-mec.org/2020/04/08/coronavirus-in-algeria-change-may-have-to-wait-pub-81552>.

¹¹ E. Volkman, *Algeria’s protesters say COVID-19 will not kill movement, just transform it*, in *Al Monitor*, 5 aprile 2020, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/04/algeria-protest-hirak-change-coronavirus-awareness.html>.

¹² *Ibidem*.

¹³ <https://www.weshderna.com/>.

¹⁴ *In Algeria, the Hirak protest movement continues despite pandemic with new ‘Coronavirus Radio’*, in *The New Arab*, 15 aprile 2020, <https://english.alaraby.co.uk/english/news/2020/4/15/in-algeria-hirak-protest-movement-continues-with-coronavirus-radio>.

¹⁵ <https://soundcloud.com/radio-corona-internationale>.

Le ragioni di dissenso non mancano e sono state ulteriormente approfondite dalla crisi sanitaria ed economica in cui versa il paese. Difatti, secondo il presidente della Lega Algerina dei Diritti dell’Uomo, Saïd Salhi, la rabbia sarebbe più grande che mai, poiché, nonostante si chieda ai cittadini di restare a casa, non vi è un programma a livello sociale capace di dare loro sostegno¹⁶. Al tempo stesso, dallo scoppio della pandemia il numero di arresti di oppositori politici è aumentato¹⁷. Secondo Amnesty International, che ha di recente sollecitato le autorità algerine a mettere fine agli atti repressivi contro attivisti e giornalisti, nel periodo compreso tra il 25 febbraio e il 13 aprile, 8 attivisti dell’*Hirak* sarebbero stati arrestati con le accuse di danno all’integrità territoriale della nazione, incitamento a manifestazione non armata o diffusione di pubblicazioni destinate a minacciare gli interessi nazionali¹⁸. In particolare, il 6 aprile, Abdelouahab Fersaoui, capo del *Rassemblement Action Jeunesse* (RAJ), è stato condannato a un anno di reclusione per aver partecipato alle proteste dell’*Hirak* e aver criticato tramite post sui social media l’atteggiamento del Governo algerino nei confronti del movimento¹⁹.

3. Il futuro del movimento

Viste le recenti evoluzioni, risulta scontato chiedersi quale potrà essere il futuro del movimento. Dopo tredici mesi di manifestazioni, questo nuovo *Hirak* “a porte chiuse” è per il momento riuscito ad adattarsi alla situazione d’emergenza, ma sarà abbastanza resiliente da sopravvivere alla pandemia? E ancora, nel caso in cui sopravvivesse, riuscirà ad ottenere risultati tangibili e una completa democratizzazione del paese? Al momento, è indubbiamente impossibile dare per scontata la vittoria dell’uno o dell’altro fronte. Tre sono quindi i possibili scenari che potrebbero realizzarsi, nessuno dei quali può per ora essere escluso.

Il primo scenario vede l’affievolirsi del movimento di protesta a causa dell’intreccio di diversi fattori. *In primis*, l’*Hirak* è nato e ha dato prova della propria forza principalmente nelle contestazioni di piazza. Questi, fino al 13 marzo, erano certamente un mezzo largamente utilizzato dagli attivisti, ma pur sempre ausiliario alle manifestazioni. Dal 20 marzo, invece, si sono trasformati nell’unico canale per mostrare la propria dissidenza. Il movimento potrebbe

¹⁶ *Algérie: le Hirak s’organise face au coronavirus*, cit.

¹⁷ D. Ghanem, *The disease of repression*, Carnegie Middle East Center, 8 aprile 2020, <https://carnegie-mec.org/diwan/81499>.

¹⁸ Amnesty International, *Algeria: End repression against Hirak activists and journalists amid COVID-19*, 27 aprile 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/algeria-end-repression-against-hirak-activists-and-journalists-amid-covid19/>.

¹⁹ *Ibidem*.

dunque correre il rischio di trovare dei limiti nell'uso esclusivo di mezzi meno concreti come la comunicazione attraverso i social network. Un secondo fattore di debolezza potrebbe risiedere nel suo essere un movimento acefalo. Difatti, secondo Louisa Dris Aït-Hamadouche e Chérif Dris, le esperienze di transizione democratica dimostrano, a livello generale, che le negoziazioni tra i detentori del potere e il movimento di contestazione necessitano di mediatori²⁰.

Al tempo stesso, cambiando prospettiva e concentrandosi sul regime algerino, questi potrebbe trarre vantaggio dalle restrizioni attualmente in vigore, attuando misure sempre più restrittive. Ad esempio, il 19 marzo il Consiglio dei Ministri ha adottato una serie di emendamenti del Codice Penale per lottare contro la propagazione di notizie false e qualsiasi tentativo di disinformazione che possa minacciare la sicurezza e la stabilità del paese²¹. Inoltre, lo stesso giorno, ha annunciato al Ministero della Comunicazioni di adottare tutte le misure necessarie per proibire la pubblicazione di cifre ed informazioni sul coronavirus diverse da quelle rilasciate dal Ministero della Sanità, della Popolazione e della Riforma Ospedaliera²². Si tratta di decisioni che, se da un lato proteggono dalla diffusione di informazioni false che potrebbero generare il panico, dall'altra potrebbero essere utilizzate come uno strumento per limitare la libertà di espressione della popolazione, in particolar modo degli oppositori politici. Queste decisioni hanno spinto alcuni attivisti a parlare anche di «guerra sui media»²³.

Il secondo scenario, opposto al primo, vede un acuirsi delle tensioni tra le autorità e la popolazione, rafforzando le istanze di cambiamento. Questo dipenderà dalla capacità del Governo di gestire la crisi sia a livello sanitario sia a livello economico. Il regime non gode di grande fiducia da parte della popolazione e qualsiasi decisione presa (o non presa) potrebbe ulteriormente intensificare le tensioni. Le risorse finanziarie sono limitate e il calo del prezzo del petrolio potrebbe avere effetti disastrosi, a cui si aggiungerebbero le crescenti difficoltà economiche vissute dalla popolazione, sia per l'alto tasso di disoccupazione sia, per chi ha un lavoro, per la riduzione del potere d'acquisto. L'Algeria non sembrerebbe essere particolarmente preparata di fronte alla diffusione dell'epidemia: nonostante le assicurazioni del Presidente circa l'ampia disponibilità di posti in terapia intensiva, respiratori e tamponi, i medici

²⁰ L.D. Aït-Hamadouche, *Le face à face hirak-pouvoir: La crise de la représentation*, in *L'Année du Maghreb*, N.21, 2019, pp. 57-68, <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/5129>.

²¹ *Nouvelles dispositions pénales pour responsabiliser les auteurs de fake news et combler le vide juridique*, in *Algérie Presse Service*, 22 aprile 2020, <http://www.aps.dz/algerie/104289-nouvelles-dispositions-penales-pour-responsabiliser-les-auteurs-des-fakes-news-et-combler-un-vide-juridique>.

²² D. Ghanem, *The disease of repression*, cit.

²³ *Ibidem*.

denunciano che il sistema sanitario, già sotto pressione, giungerebbe presto al collasso²⁴. Sicuramente, questa situazione spiacevole potrebbe ridurre ulteriormente l'appoggio alle autorità, aprendo la strada ad un cambiamento politico, immediato o graduale che sia.

Al tempo stesso, non è possibile escludere nemmeno il terzo scenario, ossia quello di una continuazione, come per inerzia, della situazione che abbiamo visto nell'ultimo anno: una convivenza tra un movimento di protesta pacifico e un *establishment* che ha dato solo limitati segni di cambiamento, nonostante le dimissioni dello storico presidente Bouteflika e i processi per corruzione contro le *élite* politiche ed economiche²⁵.

Solo l'evoluzione della crisi nei prossimi mesi sarà capace di dare indicazioni più precise su cosa comporterà per l'Algeria il ritorno alla "normalità". Al momento, infatti, qualsiasi previsione che indichi con certezza la vittoria di uno o dell'altro attore sarebbe affrettata. È indubbio però che, almeno fino ad oggi, l'*Hirak* ha continuato a dare prova di grande resilienza e flessibilità, riuscendo a trasformarsi da movimento di piazza in un movimento "a porte chiuse". Tuttavia, il percorso verso una democratizzazione del paese potrebbe essere ancora piuttosto accidentato.

²⁴ V. Sakthivel, *Algeria's Hirak: A political opportunity in COVID-19?*, cit.

²⁵ I. Werenfels, L. Mieke, *Ein Jahr Proteste in Algerien: Wer wird sich durchsetzen?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 14 febbraio 2020, <https://www.swp-berlin.org/publikation/ein-jahr-proteste-in-algerien/>.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Coronavirus in Iran: la gestione della crisi al tempo delle sanzioni statunitensi

A. Haidar

ISSN: 2612-6672

Coronavirus in Iran: la gestione della crisi al tempo delle sanzioni statunitensi

*Andrea Haidar**

Abstract

Coronavirus hit hard the Islamic Republic of Iran. From the pandemic outbreak in February 2020, until May, Iran has registered the highest mortality rate in the Middle East. According to data released by the Iranian Health Ministry, the number of cases have reached 100.000; the deaths 6.340. Alarming numbers, which several experts consider to be low estimates. While public attention focused on the Iranian government's inefficiency to contain the rapid diffusion of the virus, very little has been said about the impact of American sanctions on the Iranian health system.

Keywords: Iran – Coronavirus – Sanctions.

SOMMARIO: 1. Le sanzioni statunitensi e la strategia di massima pressione. 2. L'impatto delle sanzioni sull'invio di beni umanitari. 3. Gli appelli iraniani e il sostegno internazionale.

Il Coronavirus è entrato prepotentemente nelle vite dei cittadini di tutto il mondo, modificando abitudini, riti e rituali di miliardi di persone. Definito da molti un "virus democratico", il COVID-19 ha colpito senza fare distinzioni di genere, ceti sociali, etnia. Le disparità, tuttavia, non sono mancate: diversi sono stati gli strumenti che gli Stati hanno potuto impiegare per farvi fronte. L'Iran, il paese maggiormente colpito dal Coronavirus in Medio Oriente (100.000 positivi e 6.340 morti a metà maggio¹), ha dovuto fare i conti con forti carenze di medicine e apparecchiature mediche, difficili, se non impossibili da ricevere dall'estero. Il motivo principale di tale ostacolo è rappresentato dalle sanzioni statunitensi.

* Laureato in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

¹ *Coronavirus Cases in Iran Nearing 100,000*, in *Tasnim News*, 05 maggio 2020, <https://www.tasnimnews.com/en/news/2020/05/05/2257740/coronavirus-cases-in-iran-nearing-100-000>.

1. *Le sanzioni statunitensi e la strategia di massima pressione*

L'8 maggio 2018 Donald Trump ha decretato l'uscita unilaterale degli Stati Uniti dal *Nuclear deal*, un accordo siglato nel 2015 da P5+1² e Iran, volto a porre limitazioni al programma nucleare iraniano, in cambio della rimozione delle sanzioni imposte sul paese. Annunciando il ritiro di Washington, Trump ha dato il via a una strategia di "massima pressione", volta a piegare l'economia iraniana mediante l'imposizione del regime di sanzioni «più duro di sempre»³. Il principale obiettivo dell'amministrazione statunitense è forzare l'Iran a rinegoziare i dettagli dell'accordo sul nucleare, acconsentendo all'inserimento di clausole che azzerino le sue capacità nucleari e missilistiche e riducano il suo peso nella regione⁴.

Nei 120 giorni successivi all'uscita, gli Stati Uniti hanno reintrodotta le sanzioni economiche correlate al programma nucleare iraniano, tra cui quelle secondarie, che colpiscono entità non statunitensi che conducono transazioni finanziarie o economiche con l'Iran. L'amministrazione Trump ha continuato a inasprire le sanzioni anche in tempi recenti: il 26 marzo, nel pieno della crisi del COVID-19, gli Stati Uniti hanno imposto una nuova serie di misure indirizzate a individui e compagnie collegati alle forze Quds, la divisione del Corpo dei Guardiani della Rivoluzione Islamica impegnata all'estero⁵.

La reintroduzione delle sanzioni ha condotto a una forte riduzione delle esportazioni di petrolio e ha innescato una crisi della valuta iraniana, il *rial*. Inoltre, decine di compagnie internazionali hanno posto fine o sospeso le loro operazioni in Iran. Ciò si è tradotto nella perdita di circa un milione di posti di lavoro⁶.

In che modo questo si è riflesso nella gestione della crisi del Coronavirus? In un contesto di debolezza economica, aggravata dal peso delle sanzioni, l'amministrazione Rouhani non ha potuto ordinare, almeno inizialmente, un "lockdown totale". Una chiusura forzata di tutte le attività, infatti, non sarebbe stata sostenibile dal punto di vista economico. È quanto sostiene il politologo

² Cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti) e Germania.

³ A. Sandford, *Trump targets Iran's oil and banks in 'toughest ever' US sanctions*, in *Euronews*, 05 novembre 2018, <https://www.euronews.com/2018/11/05/trump-targets-iran-s-oil-and-banks-in-toughest-ever-us-sanctions>.

⁴ *The Iran Nuclear Deal at Four: a Requiem?*, in *International Crisis Group*, 16 gennaio 2020, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/210-iran-nuclear-deal-four-requiem>.

⁵ MEE Staff, *US announces new sanctions against Iran despite coronavirus crisis*, in *Middle East Eye*, 26 marzo 2020, <https://www.middleeasteye.net/news/us-announces-new-sanctions-against-iran-amid-coronavirus-crisis>.

⁶ *The Iran Nuclear Deal at Four: a Requiem?*, in *International Crisis Group*, 16 gennaio 2020, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/210-iran-nuclear-deal-four-requiem>.

iraniano Maziyar Ghiabi⁷, secondo cui Rouhani non sarebbe intervenuto a causa delle scarse capacità finanziarie del paese, fortemente indebolite dalle sanzioni statunitensi. Solo di fronte alla crescita esponenziale del numero dei contagiati, più di 3000 in soli 15 giorni, il 5 marzo l'amministrazione Rouhani ha annunciato la chiusura delle scuole e delle università.

Le sanzioni, dunque, hanno limitato il raggio d'azione del governo, rendendo impercorribile, in un primo momento, la strada della chiusura totale, portando così ad un rapido aumento del numero dei contagi e dei decessi.

2. L'impatto delle sanzioni sui beni umanitari

Le sanzioni, oltre ad aver limitato fortemente le capacità economico-finanziarie dell'Iran necessarie a contrastare con efficacia la crisi di Coronavirus, hanno anche impedito l'arrivo di medicinali e apparecchiature mediche. Nonostante i beni umanitari siano esenti dalle sanzioni statunitensi, nella pratica è diventato difficile, se non impossibile, recapitare in Iran farmaci e dispositivi di pronto soccorso. Gli ostacoli maggiori sono rappresentati dalle sanzioni sulle banche iraniane, non in grado di condurre transazioni con l'estero e dalle sanzioni secondarie, la cui applicazione scoraggia imprese e banche straniere a fare affari con l'Iran. *Human Rights Watch* aveva denunciato la problematica già prima della comparsa del Coronavirus. In un *report* pubblicato a ottobre 2019, l'ONG aveva denunciato che «le conseguenze delle sanzioni hanno posto una seria minaccia al diritto degli iraniani alla sanità e all'accesso a medicinali essenziali»⁸. La crisi del Coronavirus non ha fatto altro che complicare un quadro già marcatamente compromesso: è salito drasticamente il numero di persone che hanno bisogno di cure, ma, allo stesso tempo, l'offerta di farmaci non è aumentata.

Ramin Fallah, un membro del direttivo dell'Associazione Iraniana di Importatori di Equipaggiamenti Medici, ha descritto il problema, spiegando che «la maggior parte delle compagnie internazionali è pronta a fornire all'Iran *kit* per testare il Coronavirus, ma non possiamo inviare loro i soldi. Le aziende incontrano difficoltà a effettuare i pagamenti con banche non disposte a rischiare di infrangere le regole degli Stati Uniti e di essere a loro volte sanzionate»⁹.

Inizialmente, l'Iran è riuscito a rispondere alla crescente domanda di medicinali e apparecchiature mediche grazie alla produzione interna, ma le scorte sono andate esaurendosi. A marzo, il giornalista Esfandiyar Batmanhelidj e il vicepresidente del Sindacato delle Industrie Farmaceutiche Abbas Kebriaeezadeh hanno spiegato che: «I medici in Iran stanno chiedendo ai venditori iraniani

⁷ M. Ghiabi, *Mutual Aid and Solidarity in Iran during the COVID-19 Pandemic*, in *Middle East Research and Information Project*, 17 aprile 2020, <https://merip.org/2020/04/mutual-aid-and-solidarity-in-iran-during-the-covid-19-pandemic/>.

⁸ *Human Rights Watch*, *Iran: Sanctions Threatening Health*, 29 ottobre 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/10/29/iran-sanctions-threatening-health>.

⁹ *Reality Check Team*, *Coronavirus: How is Iran responding to the outbreak?*, in *BBC News*, 23 marzo 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51642926>.

maschere respiratorie, camici e ventilatori solo per sentire che tali beni sono esauriti. Stanno lottando per avere medicinali antivirali anche per i pazienti che mostrano i sintomi più acuti»¹⁰.

Ad aprile, il mese in cui si è registrato il numero maggiore di casi, il quadro è andato peggiorando, come hanno testimoniato due pediatri impegnati in prima linea nella lotta al Coronavirus. In un articolo pubblicato su *Middle East Research and Information Project*, i dottori Sahar M. e Bahar M. hanno testimoniato la difficoltà nel reperire il necessario equipaggiamento medico e le medicine a causa delle sanzioni. Secondo il dottor Sahar: «È più difficile fornire un trattamento effettivo ai pazienti e ciò li pone a rischio di molti effetti collaterali. Si conosce il trattamento, ma non vi sono i farmaci necessari per effettuarlo»¹¹. La soluzione migliore, secondo il dottore è: «abolire le sanzioni. Nel caso in cui farmaci e attrezzature mediche fossero venduti al nostro Ministero della Salute, questo potrebbe fornirli ai nostri ospedali, di modo da poterci prendere cura maggiormente dei nostri pazienti»¹².

3. Gli appelli iraniani e il sostegno internazionale

Dall'inizio dell'epidemia, il governo iraniano ha rivolto numerosi appelli a Washington affinché rimuovesse le sanzioni, definendole una misura di «terrorismo economico»¹³. In un *tweet* pubblicato il 7 marzo, il Ministro degli Esteri Javad Zarif ha scritto che «Donald Trump sta aumentando le sanzioni illegali degli Stati Uniti con l'obiettivo di prosciugare le risorse necessarie per combattere contro il COVID-19, mentre i cittadini iraniani stanno morendo a causa di esso»¹⁴. Il 10 marzo, il presidente del Parlamento, Ali Larijani, ha invitato la comunità internazionale a rompere il silenzio sulle misure di Washington e a premere per la loro rimozione¹⁵.

¹⁰ E. Batmanghelidi, A. Kebriaeezadeh, *As Coronavirus Spreads, Iranian Doctors Fear the Worst*, in *Foreign Policy*, 03 marzo 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/03/iran-coronavirus-spreads-sanctions-covid19-iranian-doctors-fear-worst/>.

¹¹ S. Shakhsari, *Voices from the Middle East: Doctors, COVID-19 Patients and Dilemmas of Treatment under Sanctions in Iran*, in *Middle East Research and Information Project*, 17 aprile 2020, <https://merip.org/2020/04/voices-from-the-middle-east-doctors-covid-19-patients-and-dilemmas-of-treatment-under-sanctions-in-iran/>.

¹² *Ibidem*.

¹³ *While U.S. itself seeks aid to fight COVID-19 it refuses to end economic terrorism on Iran: Zarif*, in *Tehran Times*, 27 marzo 2020, <https://www.tehrantimes.com/news/446337/While-U-S-itself-seeks-aid-to-fight-COVID-19-it-refuses-to-end>.

¹⁴ J.Zarif, (JZarif), “@realDonaldTrump is maliciously tightening US' illegal sanctions with aim of draining Iran's resources needed in the fight against #COVID19—while our citizens are dying from it. The world can no longer be silent as US #EconomicTerrorism is supplanted by its #MedicalTerrorism”, 7 marzo 2020, *Tweet*, <https://twitter.com/jzarif/status/1236278774750158849>.

¹⁵ *Larijani urges lift of U.S. 'inhuman' sanctions on Iran amid coronavirus crisis*, in *Tehran Times*, 10 marzo 2020, <https://media.mehrnews.com/d/2020/03/10/0/3404635.pdf>.

A marzo, l'amministrazione Trump ha proposto l'invio di aiuti a Tehran, senza specificare i dettagli. Il governo iraniano ha declinato l'offerta, dal momento che tale proposta non avrebbe avuto nessun impatto sulle sanzioni vigenti. Parlando in condizioni di anonimato, un politologo iraniano ha riferito che «il governo statunitense vuole prendersi il merito per piccoli gesti umanitari, mentre continua a schiaffeggiare l'Iran con sanzioni dannose che limitano l'arrivo di aiuti esterni»¹⁶.

Diversi *leader* della comunità internazionale hanno richiesto a Donald Trump di sospendere le sanzioni, data la rapida diffusione del Coronavirus. Tra i paesi che hanno fatto sentire maggiormente la loro voce, Francia, Gran Bretagna, Germania, Russia e Cina, le rimanenti parti al *Nuclear Deal*. Nel mese di aprile si sono uniti a loro anche l'Unione Europea e il Segretario Generale delle Nazioni Unite, oltre ad alcuni esponenti del partito democratico statunitense¹⁷.

Donald Trump ha sempre respinto tali inviti, negando che le sanzioni imposte inficiassero la situazione umanitaria in Iran. Alla fine di marzo, il Segretario di Stato Mike Pompeo ha espresso chiaramente la posizione dell'amministrazione statunitense: «Stiamo facendo tutto il possibile per facilitare l'assistenza umanitaria e per far sì che le transazioni finanziarie connesse ad essa possano avere luogo. Non vi sono sanzioni sulle medicine dirette in Iran»¹⁸. Gli ha fatto subito eco il Segretario del Tesoro statunitense, Steven Mnuchin, secondo cui «gli Stati Uniti mantengono ampie eccezioni e autorizzazioni per gli aiuti umanitari, inclusi prodotti agricoli di base, cibo, medicine e dispositivi medici per aiutare il popolo dell'Iran a combattere il coronavirus»¹⁹.

Nel frattempo, la Repubblica Islamica ha accettato la collaborazione degli europei e dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. All'inizio di marzo, l'OMS ha inviato in Iran *kit* per testare 100.000 persone e ha dichiarato che spedisce 7,5 tonnellate di forniture mediche per supportare 15.000 operatori sanitari²⁰. L'Unione Europea ha donato 22 milioni di dollari in aiuti umanitari e il Giappone 23,5²¹. Francia, Germania e Gran Bretagna hanno inviato forniture mediche

¹⁶ N. Entessar, K. Afrasiabi, *Iran coronavirus: US sanctions could turn crisis into catastrophe*, in *Middle East Eye*, 05 marzo 2020, <https://www.middleeasteye.net/opinion/coronavirus-iran-us-must-step-back-sanctions-disease-ravages>.

¹⁷ F. Fassihi, *Iran Says U.S. Sanctions Are Taking Lives. U.S. Officials Disagree.*, in *New York Times*, 01 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/01/world/middleeast/iran-virus-sanctions.html>.

¹⁸ A. Harb, *Coronavirus: Are US sanctions hurting Iran's response to the pandemic?*, in *Middle East Eye*, 24 marzo 2020, <https://www.middleeasteye.net/news/coronavirus-us-sanctions-hurting-iran-response-pandemic>.

¹⁹ MEE Staff, *US announces new sanctions against Iran despite coronavirus crisis*, in *Middle East Eye*, 26 marzo 2020, <https://www.middleeasteye.net/news/us-announces-new-sanctions-against-iran-amid-coronavirus-crisis>.

²⁰ *Reality Check Team*, *Coronavirus: How is Iran responding to the outbreak?*, in *BBC News*, 26 marzo 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51642926>.

²¹ F. Fassihi, *Iran Says U.S. Sanctions Are Taking Lives. U.S. Officials Disagree.*, in *New York Times*, 01 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/01/world/middleeast/iran-virus-sanctions.html>.

tramite il meccanismo INSTEX, creato a inizio 2019 per aggirare le sanzioni statunitensi, ma la transazione non ha superato i 500.000 euro. Per la prima volta dagli anni '60, l'Iran si è rivolto al Fondo Monetario Internazionale, richiedendo un prestito di 5 miliardi di dollari per combattere il Coronavirus. Tuttavia, tale richiesta è stata bloccata dal parere negativo di Washington²².

Mentre la curva dei contagi non accenna a scendere e gli aiuti internazionali faticano ad arrivare, la salute dei cittadini iraniani rimane appesa un filo.

²² J. Barigazzi, *EU foreign policy chief chides US for blocking Iran loan*, in *Politico*, 22 aprile 2020, <https://www.politico.eu/article/josep-borrell-eu-foreign-policy-chief-chides-us-for-blocking-iran-loan/>.

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



La crisi politica e la difficile gestione delle misure contro il COVID-19: il caso di Israele

M. D'Avanzo

ISSN: 2612-6672

La crisi politica e la difficile gestione delle misure contro il COVID-19: il caso di Israele

Matteo D'Avanzo*

Abstract

The measures taken in Israel against the spread of the pandemic seem difficult to implement and the long-standing religious and social problems affecting Israeli society appear to have worsen in the last months. Although some social control actions appear to be effective, the Jewish fear extremist religious groups withdraw political support from the Government did not allow a strict application of the rules, while the Arab minority, that is about to celebrate the ritual fast, will have to deal with a real curfew. However, it seems that the crisis generated by the virus is leading political forces, that have been polarized for about a year, to form a government of national unity.

Keywords: Israel – COVID-19 – Palestine – Government – Jewish.

In Israele la diffusione del COVID-19 ha causato disordini e proteste tra la popolazione, nonostante il modello dello Stato ebraico sia globalmente considerato da molti esperti del settore, come uno dei migliori da seguire per la lotta alla pandemia. Lo Stato d'Israele sta utilizzando infatti strumenti informatici sofisticati di controllo sociale¹, affiancandoli a metodi tradizionali: rigidi controlli da parte dell'esercito (in Israele il numero dei soldati ammonta a circa 630.000 unità su una popolazione di nove milioni di abitanti) e l'utilizzo dei servizi segreti interni² (*Shabak*, conosciuti perlopiù come *Shin Bet*³) per mappare gli spostamenti

* Laureato in Scienze Politiche e di Governo, Università degli studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

¹ *HaMagen* (lo scudo) è l'applicazione creata dal Ministero della Salute israeliano: è uno strumento di controllo che incrocia dati GPS con dati di persone che hanno contratto il virus. Al 1° aprile circa 1.5 milioni di cittadini avevano scaricato l'applicazione. T. Cohen, *1.5 million Israelis using voluntary coronavirus monitoring app*, *Reuters*, 1° Aprile 2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-israel-apps/1-5-million-israelis-using-voluntary-coronavirus-monitoring-app-idUSKBN21J5L5>.

² Essi sono utilizzati per azioni di controspionaggio, protezione della sicurezza dello Stato di Israele, controlli di sospettati di azioni terroristiche. Alcuni metodi non ortodossi dei servizi segreti

dei cittadini. Le misure intraprese hanno consentito al paese di riaprire negozi e attività commerciali già a partire dal 26 aprile, dopo aver registrato dalla fine di febbraio 194 casi di decessi e circa 15.000 contagiati⁴. Tuttavia, la concreta attuazione delle misure di quarantena è stata piuttosto complicata, soprattutto per quanto riguarda le comunità ebraiche ultra-ortodosse; il ritorno nelle proprie abitazioni dei lavoratori palestinesi per il *Ramadan*, iniziato lo scorso 23 aprile, avrebbe potuto, inoltre, causare un aumento dei contagi⁵. Durante la crisi sono emersi i cronici problemi che affliggono la società israeliana e palestinese: disparità di risorse e strutture adeguate, un utilizzo arbitrario di sistemi di controllo di massa e limiti all'azione politica, a causa dell'ingerenza della sfera religiosa ultra-ortodossa nelle decisioni dell'Esecutivo. La crisi politica che affligge Israele da almeno un anno (dopo ben tre elezioni), nonostante un profondo travaglio interno, è riuscita a trovare sbocco nella formazione di un governo di unità nazionale. Tuttavia, questo appare già indebolito dai processi che porteranno Netanyahu a rispondere di reati di corruzione e frode e dall'effettiva applicazione della legge israeliana nei territori occupati, come promesso nei primi giorni del nuovo mandato dal *premier*⁶.

La diffusione del COVID-19 in Terra Santa ha impedito alle tre grandi religioni monoteistiche di festeggiare alcune delle celebrazioni più importanti. Nonostante le molteplici richieste di poter celebrare la Pasqua da parte del clero di Gerusalemme, le misure di quarantena non sono state infrante dalla comunità cattolica cristiana d'Israele, che si è dimostrata piuttosto collaborativa⁷. Anche la comunità ortodossa che ha celebrato la Pasqua il 19 aprile, una settimana dopo quella cattolica, ha seguito le indicazioni provenienti dal patriarca di Mosca, che

interni sono stati attenzionati dalla Corte Suprema israeliana, che nel 1999 ha chiarito quali modalità di interrogatorio potessero essere utilizzate nei confronti degli indagati.

³ P. Castellano, *Tracciamento Covid-19 in Israele. Il programma dello Shin Bet scadrà il 26 maggio*, *Bet Magazine Mosaico*, 7 maggio 2020. <https://www.mosaico-cem.it/attualita-e-news/israele/tracciamento-shin-bet-israele>.

⁴ Z. Read, *Coronavirus in Israel: Number of Recoveries Surpasses Active Cases*, *Haaretz*, 30 Aprile 2020. <https://www.haaretz.com/israel-news/coronavirus-in-israel-latest-news-testing-infections-breaking-1.8792445>.

⁵ K. A. Toameh, *Celebrating Ramadan amid the coronavirus pandemic*, *The Jerusalem Post*, 24 Aprile 2020. <https://www.jpost.com/israel-news/jerusalem-affairs-ramadan-during-covid-19-625733>.

⁶ P. Haski, *Israele verso l'annessione di parte della Cisgiordania*, *France Inter, da Internazionale*, 1 maggio 2020. <https://www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2020/05/01/israele-annessione-cisgiordania>.

⁷ Mons. Pizzaballa, amministratore apostolico del Patriarcato di Gerusalemme dei Latini, ha disposto, di concerto con il patriarca armeno e ortodosso, sin da febbraio la chiusura della Basilica del Santo Sepolcro a Gerusalemme, della Basilica della natività a Betlemme e di tutti gli altri luoghi di culto cattolici in Israele e Cisgiordania. G. Aquilino, *Terra Santa. Pizzaballa: a Pasqua, uniti contro il Coronavirus*, *Vatican News*, 9 Aprile 2020. <https://www.vaticannews.va/it/chiesa/news/2020-04/terra-santa-pasqua-intervista-pizzaballa-coronavirus.html>.

ha consigliato ai fedeli di rimanere nelle proprie case e di celebrare la morte e risurrezione di Gesù con i propri congiunti⁸.

Diverso è stato il caso della comunità Haredim (ebrei ultra-ortodossi) che ha cercato di violare le restrizioni per celebrare il *Purim*, la festività ebraica che commemora il digiuno di Ester e Mardocheo. Gli assembramenti degli Haredim hanno causato timori di un'*escalation* di contagi e le affermazioni rilasciate nelle scorse settimane dai leader ultra-ortodossi di voler celebrare la *Pesach*, la Pasqua ebraica, hanno allarmato le autorità.

L'8% della popolazione israeliana, infatti, appartiene a comunità ebraiche ultra-ortodosse, caratterizzate da un peculiare stile di vita. Gli *Haredim* vivono in gruppi numerosi, ove il distanziamento sociale è piuttosto difficile da realizzare, e non hanno accesso a mezzi di informazione e comunicazione come televisioni e smartphone che ne permettano un controllo informatizzato. Inoltre, tali collettività sono concentrate in quartieri segregati, come Mea Shearim a Gerusalemme, o in città di loro esclusivo dominio, come Bnei Brak, nei pressi di Tel Aviv⁹. Proprio in queste località la gestione della pandemia si è dimostrata di difficile attuazione e le misure prese dal *premier* Benjamin Netanyahu hanno risentito di un calcolo politico, poi rivelatosi efficace. Il governo, infatti, non ha inizialmente preso misure draconiane contro gli assembramenti e non ha ingiunto all'esercito di utilizzare metodi drastici per il controllo degli ultra-ortodossi, ritenendo che l'attuazione di regole troppo rigide avrebbero precluso ai rappresentanti dei partiti Haredim all'interno della Knesset un eventuale sostegno ad un governo di unità nazionale.

D'altra parte il *Likud* è stato il partito più votato nelle scorse elezioni del 2 marzo, le terze in undici mesi, ma i risultati non hanno inizialmente consentito di formare una maggioranza, causando trattative che sono apparse interminabili. Il ministro della salute Yaakov Litzman¹⁰, del movimento politico-religioso *Yahadut HaTora*¹¹, ha manifestato la propria contrarietà all'adozione di misure troppo severe e ha ammonito Netanyahu circa le conseguenze politiche che ne sarebbero potute derivare. Il leader del *Likud* è abilmente riuscito a mostrarsi vicino alla comunità religiosa ultra-ortodossa e solo successivamente, su spinta di altri membri del governo, ha adottato misure più restrittive di quarantena.

⁸ R. Scammell, *An 'extraordinary' Easter in Jerusalem amid coronavirus closures*, *Al Jazeera News*, 10 Aprile 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/extraordinary-easter-jerusalem-coronavirus-closures-200410135058514.html>.

⁹ M. Giorgio, *Allarme a Bnei Brak, 38% della popolazione sarebbe positiva al coronavirus*, *Il Manifesto*, 3 Aprile 2020. <https://ilmanifesto.it/allarme-a-bnei-brak-38-della-popolazione-sarebbe-positiva-al-coronavirus/>.

¹⁰ Figura politica di primo piano e rabbino. Nel nuovo governo ha assunto il ruolo di Ministro delle infrastrutture. F. Scuto, *Salute, misterioso addio di Litzman in piena pandemia*, *Il Fatto Quotidiano*, 27 Aprile 2020. <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2020/04/27/salute-misterioso-addio-di-litzman-in-piena-pandemia/5782991/>.

¹¹ Partito che rappresenta la comunità ultra-ortodossa all'interno della Knesset. Ha ottenuto sette seggi nelle elezioni generali di marzo 2020.

Lunedì 6 aprile ha comunicato l'intenzione di applicare restrizioni più rigide che hanno limitato la libertà di movimento sino a 100 metri dalla propria abitazione, ad eccezione di necessità come approvvigionamenti o motivi di salute. Tuttavia, la maggior parte dei casi in Israele si registra proprio all'interno di queste comunità segregate e circa il 75% dei contagiati a Gerusalemme fa parte di una comunità Haredim¹². La notte del primo *Seder*, celebrata il 31 marzo, si è svolta in maniera urbana e rispettosa delle restrizioni; i cittadini israeliani hanno celebrato virtualmente questa importante ricorrenza. Le comunità ultra-ortodosse hanno osservato le regole, ma molti rabbini hanno aperto segretamente le sinagoghe e incentivato i fedeli ad accorrervi per la *Pesach*. Laddove il confine tra cittadino e fedele appare piuttosto sfumato, come per le comunità Haredim, è apparso piuttosto difficile motivare le decisioni prese a tutela della salute pubblica, che hanno infranto pratiche tradizionali consolidate.

Lo scorso 23 aprile la comunità musulmana ha iniziato il digiuno rituale, il *Ramadan*, conclusosi il 23 maggio. Durante questo periodo i fedeli sono soliti riunirsi a centinaia per la preghiera del venerdì sulla spianata delle Moschee, ma quest'anno si sono dovuti attenere alle regole imposte dal governo di Gerusalemme, che prevedono un vero e proprio coprifuoco. Muhamad Ahmad Hussein, Gran Mufti di Gerusalemme dal 2006¹³, seguendo le direttive imposte dall'Esecutivo ha emanato un decreto che ha obbligato i fedeli musulmani a celebrare in casa le preghiere rituali di *Ramadan*, le cosiddette *Tarawih*¹⁴. Le misure sono state osservate pedissequamente e i timori che i molti palestinesi che avrebbero fatto ritorno nelle proprie abitazioni¹⁵ potessero essere portatori del virus sono stati scongiurati. La situazione nei territori annessi e occupati appare molto difficile e i cronici problemi economici e infrastrutturali hanno acuito le difficoltà della popolazione, già ben conosciute dall'Autorità Nazionale Palestinese e dal governo israeliano. In particolare, report e articoli ipotizzano scenari drammatici nella Striscia di Gaza dove si sommerebbero alle difficoltà causate dal virus problemi endemici: una densità abitativa tra le più fitte, la presenza di campi profughi e la diffusa povertà (aggravata dalla mancanza di sostegno estero)¹⁶. In un territorio di 360 km² risiedono circa due milioni di

¹² N. Hasson e A. Rabinowitz, *About 75 Percent of Jerusalem Coronavirus Cases Are Haredi*, *Haaretz*, 8 Aprile 2020. <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-75-of-jerusalem-coronavirus-cases-are-haredi-arab-hospitals-on-verge-of-collapse-1.8748309>.

¹³ È la suprema autorità religiosa per i musulmani palestinesi.

¹⁴ G. Stabile, *Il mondo musulmano affronta il primo Ramadan in quarantena*, *La Stampa*, 20 Aprile 2020. <https://www.lastampa.it/esteri/2020/04/20/news/coronavirus-ramadan-in-lockdown-pregate-a-casa-1.38740016>.

¹⁵ Sono circa 40.000 i lavoratori palestinesi impiegati nei settori industriali, agricoli e delle infrastrutture. Il ministero del Lavoro palestinese ha pubblicato prima dell'inizio di Ramadan i nomi di 14.500 cittadini che si erano recati in Israele per motivi di lavoro, permettendo il loro ritorno. Di concerto con le autorità israeliane 500 lavoratori all'ora hanno potuto varcare i confini, mentre Israele ha, per ora, interdetto l'accesso dalla Cisgiordania.

¹⁶ *The Gaza Strip and COVID-19: Preparing for the Worst*, *Crisis Group Middle East Briefing N°75*, 1 Aprile 2020 (<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/israelpalestine/b75-gaza-strip-and-covid-19-preparing-worst>).

abitanti, molti vivono in campi profughi dove le misure di distanziamento sociale sono impossibili da realizzare e non hanno un accesso regolare ai servizi idrici, fondamentali per evitare il contagio e il diffondersi della malattia. Le guerre combattute con Israele hanno già molto indebolito l'attività del sistema ospedaliero e di cura dei malati, che con l'arrivo del COVID-19 sembra non possano reggere alla richiesta di assistenza di molti contagiati. Tuttavia, nella Striscia ancora non sono stati registrati molteplici casi di COVID-19¹⁷. Hamas governa il territorio della Striscia di Gaza dal 2007¹⁸, anno in cui Israele ha stabilito l'embargo che limita il movimento di beni e persone. Molti analisti hanno suggerito che l'unico modo per evitare una catastrofe sarebbe quello di allentare queste misure e concedere, in Israele, cure ai malati di Gaza e che Hamas continui a far rispettare le misure di quarantena¹⁹.

Mentre il virus dilagava in Israele, i politici della *Knesset* erano alle prese con la formazione di un nuovo governo, un esecutivo di unità nazionale. Il 17 maggio il governo Netanyahu-Gantz ha ottenuto la fiducia²⁰. Il 35° governo di Israele è frutto di un'alleanza tra il partito Blu e Bianco di Benny Gantz, il *Likud* di Netanyahu e altri partiti minori come il partito che rappresenta la comunità ultra-ortodossa, lo *Shas*, ma anche partiti di orientamento social-democratico, come *HaAvoda*, il partito laburista israeliano. L'accordo politico alla base di questo *patchwork* tra diverse anime della politica israeliana prevede un'alternanza al potere tra i leader dei due principali schieramenti: sino a novembre 2021 sarà Netanyahu a condurre la gestione dello Stato d'Israele, ottenendo il suo quinto mandato (il quarto consecutivo), poi Gantz diverrà il nuovo inquilino di Beit Aghion per ulteriori diciotto mesi. L'accordo appare piuttosto precario, soprattutto a causa del processo di corruzione, abuso di potere e frode che vede coinvolto Netanyahu; dal 24 maggio, dopo le interruzioni a causa delle misure di quarantena, la Corte di Gerusalemme ha ripreso i propri lavori e ha respinto la richiesta della difesa del *premier* israeliano che chiedeva ulteriori tre o quattro mesi prima di dare via al processo. La Corte ha stabilito che il dibattimento avrà inizio il 19 luglio e molti analisti temono che sarà piuttosto lungo, a causa dei rinvii per gli impegni del presidente, che, tuttavia, non sarà obbligato a

¹⁷ I contagi nella Striscia risultano ammontare a 61. Z. Read, *Coronavirus Live: Three Teachers at Jerusalem School Test Positive Amid Uptick*, *Haaretz*, 28 Maggio 2020 (<https://www.haaretz.com/israel-news/coronavirus-israel-live-health-ministry-rescinds-mask-order-as-temperatures-soar-1.8856333>).

¹⁸ F. Al- Qedra, *Gaza has no virus cases. How would it cope with an outbreak?*, *Al Jazeera*, 19 Marzo 2020 (<https://www.aljazeera.com/news/2020/03/gaza-virus-cases-cope-outbreak-200319121444619.html>).

¹⁹ N. Al-Mughrabi, *Palestinian jailed in Gaza for breaking coronavirus quarantine*, *Reuters*, 23 Aprile 2020 (<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-palestinians-gaza/palestinian-jailed-in-gaza-for-breaking-coronavirus-quarantine-idUSKCN2251B1>).

²⁰ S. Nizza, *Israele, ok del parlamento al governo più numeroso della storia del Paese: 34 ministri*, *La Repubblica*, 17 Maggio 2020 (https://www.repubblica.it/esteri/2020/05/17/news/israele_nasce_il_governo_di_unita_nazionale_netanyahu_lo_vuole_il_paese_-256905889/).

presenziare a tutte le udienze. Gantz e Netanyahu appaiono uniti su un tema fondamentale: l'annessione dei territori occupati. Gantz si è detto favorevole a procedere ad anettere la Valle del Giordano, la Cisgiordania e le colonie ebraiche, così come Netanyahu che da tempo freme per dare seguito a questa linea politica e che vorrebbe procedere già nei prossimi mesi²¹, temendo che l'inquilino della Casa Bianca dopo le elezioni di novembre possa cambiare e teme che le dichiarazioni rese dal probabile candidato democratico Joe Biden, contrario a sostenere l'annessione²², non favorirebbero la sua decisione di incorporare i territori. I prossimi mesi si dimostreranno decisivi, per comprendere se il governo resisterà all'urto del ciclone di incriminazioni che sta coinvolgendo Netanyahu, che ha già definito le accuse come un tentativo di golpe ai danni dell'Esecutivo; l'estate sarà un banco di prova che potrebbe definitivamente portare all'annessione dei territori occupati e spingere i palestinesi, come sostengono molti analisti, ad una nuova intifada²³.

²¹ O. Holmes, *Netanyahu takes office in deal that could see West Bank annexation*, *The Guardian*, 17 Maggio 2020 (<https://www.theguardian.com/world/2020/may/17/netanyahu-takes-office-in-deal-that-could-see-west-bank-annexation>).

²² A. Timon, *Joe Biden: Israeli Threat of Annexation, Settlement Activity 'Will Choke Off Hope of Peace'*, *Haaretz*, 19 Maggio 2020 (<https://www.haaretz.com/us-news/.premium-biden-israeli-annexation-settlement-activity-will-choke-off-hope-of-peace-1.8858803>).

²³ G. Baskin, *Annexation of the West Bank will have catastrophic consequences – opinion*, *The Jerusalem Post*, 2 Maggio 2020 (<https://www.jpost.com/opinion/annexation-of-the-west-bank-will-have-catastrophic-consequences-analysis-626662>).

2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



La risposta istituzionale del governo Orbán alla pandemia da Coronavirus: dai poteri eccezionali alla revoca dello stato di pericolo

C. Preiner

ISSN: 2612-6672

La risposta istituzionale del governo Orbán alla pandemia da Coronavirus: dai poteri eccezionali alla revoca dello stato di pericolo

*Cristiano Preiner**

Abstract

In order to react effectively to the COVID-19 pandemic, the Hungarian Government declared the state of danger on March 11th on the basis of article 53 of the Fundamental Law. On March 30th the National Assembly passed the Act No. XII of 2020 ‘On the containment of Coronavirus’ with a qualified majority providing the Government with the power to adopt exceptional measures and to amend existing Acts by means of a decree. The authorisation given to the Government is temporally limited: exceptional measures must be necessary and proportionate in the context of the COVID-19 pandemic to protect citizens’ lives, health, security and economic stability. The measures will cease to be in force when the state of danger ends. The special legal order has been revoked on June 18th.

Keywords: Hungary – Orbán – Coronavirus – special legal order – state of danger.

SOMMARIO: 1. La scelta dello stato di pericolo. 2. La legge “Sul contenimento del Coronavirus”. 3. La cessazione dello stato di pericolo. 4. Appendice normativa: Decreto governativo 40/2020. (III.11.); Legge XII del 2020; Legge LVII del 2020; Decreto governativo 282/2020. (VI.17.).

1. La scelta dello stato di pericolo

Per far fronte alla diffusione del COVID-19, manifestatosi per la prima volta in Ungheria il 4 marzo scorso con il contagio di due studenti iraniani, il Governo ha fatto ricorso ai poteri eccezionali che la Costituzione prevede in diverse

* Dottore magistrale in Scienze internazionali e diplomatiche presso Università degli Studi di Napoli L’Orientale, impiegato amministrativo dell’Università degli Studi di Napoli Federico II. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

fattispecie¹. È stato scelto il particolare regime dello stato di pericolo (*veszélyhelyzet*), previsto dall'articolo 53 della Legge Fondamentale. In realtà lo stato di pericolo era stato pensato dal costituente per fronteggiare situazioni derivanti da disastri naturali e incidenti industriali. Tuttavia, esso si presta meglio alla gestione di una pandemia rispetto agli altri regimi specifici previsti dall'ordinamento costituzionale magiaro in casi di minaccia alla sicurezza nazionale (stato di crisi nazionale, di emergenza, di difesa preventiva, di minaccia terroristica, di attacco inaspettato)².

Ai sensi del comma 1 del citato articolo della LF, la dichiarazione dello stato di pericolo – introdotto con il decreto governativo 40/2020.(III.11.) pubblicato l'11 marzo 2020 – è una prerogativa esclusiva dell'esecutivo. Durante tutta la durata dello stato di pericolo il Governo è autorizzato ad emanare decreti che possono sospendere l'applicazione di norme di legge, modificare leggi e adottare misure straordinarie.

È stato altresì necessario approvare una legge cardinale (per cui è richiesta la maggioranza speciale dei due terzi dei membri dell'Assemblea Nazionale³), per definire nel dettaglio i limiti di azione dell'esecutivo e per prolungare i decreti governativi la cui durata è fissata dalla Costituzione a soli 15 giorni. Il decreto di dichiarazione dello stato di pericolo è l'unico decreto che non è soggetto a scadenza e perde di efficacia alla cessazione dell'emergenza, che è decisa dallo stesso Governo.

La stabilizzazione del dato dei “casi positivi attuali” (*aktív esetek*), ha prodotto a fine aprile il termine del cosiddetto *lockdown* e l'inizio della fase 2 a partire dal 4 maggio. L'andamento della curva dei contagi, che nel mese successivo si è mantenuto costante per quanto riguarda il numero dei casi complessivi, ha giustificato il progressivo allentamento delle misure in provincia e nella capitale. In considerazione delle mutate condizioni epidemiologiche, tali da non giustificare il mantenimento dello stato di pericolo, poco prima della mezzanotte del 26 maggio il Governo ha sottoposto al Parlamento, tramite il vice-Primo ministro Zsolt Semjén, una proposta di legge cardinale sulla revoca dello stato di pericolo. I tempi di approvazione della misura hanno rispettato le previsioni del ministro dell'Ufficio del Primo ministro Gergely Gulyás che il 4 giugno, durante l'abituale conferenza stampa settimanale del Governo (*Kormányinfó*), indicava come data presumibile della fine dell'emergenza «il 16 giugno o, al più tardi, i due giorni successivi». Martedì 16 giugno l'Assemblea Nazionale ha approvato

¹ Per il sito web del Governo ungherese si rinvia a: www.kormany.hu. Per il sito web del Governo sulle informazioni relative alla pandemia si rinvia a: www.koronavirus.gov.hu.

² La Legge Fondamentale sotto il titolo di «La legislazione speciale» (*A különleges jogrend*) elenca tutti i regimi giuridici speciali vigenti nell'ordinamento ungherese in casi di particolare minaccia per lo Stato e per la sicurezza nazionale: stato di crisi nazionale (*rendkívüli állapot*) art. 49, stato di emergenza (*szükségállapot*) art. 50, stato di difesa preventiva (*megelőző védelmi helyzet*) art. 51, stato di minaccia terroristica (*terrorveszélyhelyzet*) art.51/A, attacco inaspettato (*váratlan támadás*) art. 52, stato di pericolo (*veszélyhelyzet*) art. 53.

³ Per il sito web dell'Assemblea Nazionale si rinvia a: www.parlament.hu.

all'unanimità il testo, con cui oltre ad abrogare la legge XII “Sul contenimento del Coronavirus” si invita l'esecutivo a dichiarare la cessazione dello stato di pericolo. Il Governo ha revocato lo stato di pericolo con il decreto 282/2020. (VI.17.) a decorrere dal 18 giugno.

Attualmente la situazione, come si legge sul portale del Governo istituito per diffondere informazioni ufficiali sulla pandemia, vede 4102 contagiati, 2590 guariti e 572 deceduti⁴.

2. La legge “Sul contenimento del Coronavirus”

Lunedì 30 marzo l'Assemblea Nazionale attraverso una procedura d'urgenza (in caso di iniziativa legislativa del Governo bisogna obbligatoriamente votare entro i sei giorni dalla presentazione della proposta) ha approvato con la prevista maggioranza dei due terzi (137 voti favorevoli e 52 voti contrari) il progetto di legge di iniziativa governativa T/9790, pubblicato in Gazzetta Ufficiale come legge XII del 2020 “Sul contenimento del Coronavirus” (*A koronavírus elleni védekezésről*).

Il contenuto di alcuni articoli ha richiesto una maggioranza qualificata sulla base di specifiche prescrizioni costituzionali⁵ ed in particolare in applicazione del comma 4 dell'articolo 54 della Legge Fondamentale, secondo cui «le regole dettagliate da applicare in circostanze eccezionali sono inserite in una legge cardinale».

Con l'approvazione della legge XII del 2020 viene fatta salva la forma costituzionale. Come puntualmente sottolineato dal Governo nelle motivazioni generali della bozza presentata all'Assemblea Nazionale, «la nostra Legge Fondamentale, che è la base del nostro ordinamento giuridico, fissa in modo estremamente dettagliato – anche sul piano internazionale comparato – e con garanzie ben definite, cosa bisogna fare in situazioni eccezionali e quali sono i compiti degli organi costituzionali responsabili». Il riferimento è evidentemente al coinvolgimento del Parlamento nella gestione della crisi sanitaria. L'urgenza del voto dell'Assemblea Nazionale era dettata dalla necessità di autorizzare il Governo a prolungare la validità dei decreti emanati successivamente alla dichiarazione dello stato di pericolo e di definire il contenuto e i limiti di questa autorizzazione.

Erano in scadenza diversi decreti governativi contenenti provvedimenti significativi emanati nei primi giorni dell'emergenza, come ad esempio il 41/2020. (III. 11.), il 46/2020. (III. 16.), ed il 47/2020. (III. 18.), rispettivamente sul ripristino dei controlli alle frontiere con Austria e Slovenia, sul divieto di circolazione delle persone di età superiore ai 70 anni e di ogni forma di manifestazione ed evento pubblico e sull'istituzione fino al 31 dicembre di una moratoria sul debito in ogni rapporto contrattuale obbligazionario creditore-

⁴ Dati aggiornati a lunedì 22 giugno 2020.

⁵ Vedi note al testo successive 21-22-23.

debitore. C'era inoltre un'esigenza pratica considerata primaria e di natura preventiva, ossia garantire la continuità e la capacità normativa del Governo attraverso la decretazione nel caso in cui l'Assemblea Nazionale non avesse potuto riunirsi per un contagio di massa dei parlamentari. È da leggere in questa chiave il dispositivo di autorizzazione previsto congiuntamente dagli articoli 2 e 3 della legge XII.

Il comma (1) dell'articolo 2 della legge XII interviene sulla base di quanto disposto al comma (2) dell'articolo 53 della Legge Fondamentale⁶, definendo la sostanza dei poteri eccezionali concessi all'esecutivo che si estrinsecano nella possibilità di sospendere l'applicazione di alcune leggi, derogare a disposizioni di legge ed adottare altre misure straordinarie attraverso decreti. Le materie oggetto della competenza normativa del Governo vanno pertanto oltre quelle già dettagliatamente definite dalla legge CXXVIII del 2011 "Sulla protezione civile e sulla modifica delle leggi ad essa collegate"⁷. A legittimare l'azione dell'esecutivo vi è la necessità di garantire «la sicurezza della vita, della salute, delle persone, del patrimonio e del diritto, e la stabilità dell'economia nazionale». Il comma (1) dell'articolo 3 fissa il limite temporale di validità dei decreti governativi estendendolo fino alla cessazione dello stato di pericolo. Il successivo comma (2) ribadisce la centralità del Parlamento nel suo potere autorizzatorio disponendo il diritto di revocare l'autorizzazione conferita anche prima della cessazione dello stato di pericolo. Le funzioni di controllo e garanzia dell'Assemblea Nazionale sono anche l'oggetto dell'articolo 4, ai sensi del quale il «Governo informa regolarmente sulle misure adottate per eliminare lo stato di pericolo – finché le misure sono mantenute in vigore – nelle sedute dell'Assemblea Nazionale e, in assenza di sedute, informa il Presidente dell'Assemblea Nazionale e i capigruppo parlamentari».

La legge XII ha provveduto altresì a preservare la continuità di funzionamento della Corte Costituzionale, conferendo al suo Presidente la piena discrezionalità nell'utilizzo di strumenti di comunicazione elettronica per lo svolgimento della sessione plenaria e delle sedute delle singole sezioni dell'organo (comma 2 dell'articolo 5). L'articolo 6 ha invece sospeso per tutta la durata dello stato di pericolo le elezioni suppletive nazionali e locali insieme ad ogni forma di consultazione referendaria per cui ne è stata espressamente vietata anche l'iniziativa con il deposito delle firme.

La legge XII interviene anche sul Codice penale (art. 10) con una modifica destinata a sopravvivere alla cessazione dello stato di pericolo. Viene introdotto nell'ordinamento ungherese il reato di «ostacolo al contenimento delle epidemie»

⁶ Vedi nota al testo successiva 16.

⁷ Il capitolo V, ai paragrafi 20-24/A. (artt. 44-51/A.), della legge CXXVIII del 2011 "Sulla protezione civile e sulla modifica delle leggi ad essa collegate" definisce nel dettaglio le caratteristiche dello stato di pericolo previsto dalla Legge Fondamentale ed enumera le competenze del Governo oltre agli ambiti che possono essere oggetto delle misure straordinarie adottate. La legge CXXVIII è la legge cardinale cui si riferisce il comma (1) dell'articolo 53 della Legge Fondamentale.

punibile con pene detentive fino a tre anni per chi ostacola misure come l'isolamento epidemiologico, la sorveglianza o la quarantena. In più è reso perseguibile dalla legge chiunque sia ritenuto responsabile di disinformazione, manipolazione e distorsione della realtà allo scopo di creare allarmismo. Viene infatti riformulata la definizione del reato di procurato allarme che ora prevede la reclusione fino a cinque anni per chi provoca turbamento nella collettività diffondendo notizie false in zone interessate da pubblico pericolo.

L'approvazione della legge "Sul contenimento del Coronavirus" è intervenuta dopo giorni di aspre polemiche tra la maggioranza che sostiene il Primo ministro Viktor Orbán e le opposizioni. Il 23 marzo scorso l'Assemblea Nazionale aveva respinto la proposta del Governo volta a discutere e a votare il testo con una settimana di anticipo rispetto al normale calendario dei lavori parlamentari.

Le opposizioni, dopo aver ribattezzato il provvedimento "legge del dittatore"⁸, esprimendo voto contrario hanno negato la maggioranza dei 4/5 prevista dal Regolamento dell'Assemblea per consentire questo tipo di modifiche all'organizzazione delle sedute. «Noi abbiamo fiducia negli ungheresi, abbiamo fiducia nell'Ungheria, ma non ci fidiamo del governo Orbán» recitava la dichiarazione congiunta firmata da tutti gli esponenti delle forze politiche di opposizione a partire dai conservatori di *Jobbik*, sino alle formazioni di centro-sinistra *Momentum*, *LMP*, *Parbeszéd*, Liberali, *DK* e dei socialisti di *MSZP*. «Per questo motivo non possiamo concedere poteri illimitati al regime governante nemmeno in tempi di crisi come questi»⁹.

Il ministro dell'Ufficio del Primo ministro, Gergely Gulyás, commentando la scelta delle opposizioni nella conferenza stampa successiva al dibattito in aula, sottolineava come fosse «un'ipocrisia mettere l'accento sulla durata dell'autorizzazione e il non voler scorgere piuttosto il gesto più grande del Governo rivolto ad un ampio coinvolgimento del Parlamento nella possibilità e nel diritto di revocare il conferimento dei poteri eccezionali»¹⁰.

Il Presidente della Repubblica János Áder ha accompagnato la firma della proposta di legge "Sul contenimento del Coronavirus" con una dichiarazione ufficiale in cui specificava che «i poteri eccezionali del Governo non sono illimitati e sono legati ad una unica condizione ovvero la fine dell'epidemia. [...] i poteri del Governo sono strettamente limitati alla prevenzione, alla gestione, e alla

⁸ L'epiteto "legge del dittatore" (*diktátor-törvény*) è stato utilizzato alla vigilia del voto del 23 marzo da András Fekete-Győr, il trentunenne presidente della giovane formazione politica *Momentum*, in un appello alle opposizioni pubblicato sul profilo Facebook del partito (<https://www.facebook.com/momentum.mozgalom/posts/1619877104820765/>).

⁹ Il documento congiunto firmato da tutti i partiti di opposizione è disponibile sul portale ufficiale del partito socialista ungherese *MSZP* al seguente link: https://mszp.hu/hir/az_ellenzek_kozos_kozlemenye_bizunk_a_magyar_emberekben_magyarorszagban_de_nem_bizunk_orban_kormanyaban.

¹⁰ Le dichiarazioni del ministro Gergely Gulyás sono riportate sul portale del servizio pubblico *hirado.hu* nel lancio di agenzia delle 15.32 del 23 marzo 2020 disponibile al seguente link <https://hirado.hu/belfold/belpolitika/cikk/2020/03/23/gulyas-a-meghozott-intezkedesek-megtartasa-fugg-a-haz-dontesetol>.

risoluzione dell'epidemia nonché alla limitazione dei danni da essa derivanti». Il capo dello Stato ha concluso citando un discorso dell'eroe politico nazionale Lajos Kossuth che 172 anni addietro esortava «ad innalzare la nostra politica al livello delle circostanze»¹¹.

3. La cessazione dello stato di pericolo

In un comunicato video pubblicato sul proprio profilo Facebook il 29 aprile¹², Viktor Orbán ha annunciato l'avvio di una fase nuova caratterizzata dal pieno adeguamento del sistema sanitario nazionale alla emergenza pandemica, che da quel momento in poi sarebbe stato in grado di affrontare eventuali contagi di massa: «Da oggi non c'è più il rischio che qualcuno resti senza le cure necessarie». Il positivo andamento dei dati epidemiologici ha spinto il Premier, durante la sua visita ufficiale a Belgrado il 15 maggio, a preconizzare l'eventualità della cessazione dello stato di pericolo già entro la fine del mese.

Alle 23:47 del 26 maggio è stata presentata ufficialmente dal Governo la proposta di legge numero T/10747 “Sulla revoca dello stato di pericolo”. Le motivazioni generali della proposta – come risulta evidente nell'estratto che segue – rappresentano un bilancio della risposta delle istituzioni ungheresi all'epidemia del COVID-19. «Grazie all'autorizzazione concessa dalla legge XII del 2020 il Governo ungherese è riuscito ad adottare misure veloci ed efficaci. In circostanze simili tutti gli Stati hanno il diritto di adottare misure straordinarie. Le misure straordinarie devono essere temporanee, necessarie e proporzionate, e deve esserne garantito un esame periodico. Le funzioni di controllo delle misure straordinarie adottate in Ungheria sono state esercitate dall'Assemblea Nazionale costantemente e senza ingerenze. Le misure adottate dal Governo hanno soddisfatto pienamente le suindicate condizioni, e non risultano essere uniche sul piano internazionale comparato. La verifica della conformità costituzionale e della legittimità di comportamento degli organi dello Stato è stata garantita fino alla fine».

Il testo della proposta, discusso e votato il 16 giugno, è stato approvato con voto unanime del Parlamento (192 voti favorevoli e nessun voto contrario)¹³ e pubblicato il giorno successivo nella Gazzetta Ufficiale come la legge LVII “Sulla revoca dello stato di pericolo”. Come contempla l'articolo 1 della legge, «l'Assemblea Nazionale invita il Governo a revocare lo stato di pericolo, adottato ai sensi del Decreto governativo 40/2020. (III.11) “Sulla dichiarazione dello stato

¹¹ Per la dichiarazione del Presidente della Repubblica del 30 marzo 2020 sull'approvazione della legge XII del 2020, si rinvia a: www.keh.hu/elnoke_nyilatkozatok/2751-Elnoki_nyilatkozat_a_koronavirus_elleni_vedekezesrol_szolo_torvenyrol&pnr=1. Per il sito web della Presidenza della Repubblica si rinvia a: www.keh.hu.

¹² Il video è disponibile sulla pagina Facebook ufficiale di Viktor Orbán al seguente link: www.facebook.com/orbanviktor/videos/521945382020554/.

¹³ La legge LVII è stata approvata anche con i voti dei deputati dell'opposizione così divisi: *Jobbik* 16, *MSZP* 15, *DK* 9, *LMP* 5, *Párbeszéd* 5, indipendenti 8.

di pericolo”». La scelta dell’intervento legislativo dell’Assemblea Nazionale è da interpretare in questa circostanza con la più volte ricordata volontà dell’esecutivo di preservare e considerare le funzioni di costante controllo e monitoraggio del Parlamento sulla situazione emergenziale presente nel paese e sull’adeguatezza delle decisioni prese a riguardo. Nello stesso articolo 1 della legge si conferma che la titolarità assoluta circa la scelta della cessazione dello stato di pericolo spetta al Governo in quanto organo costituzionale che lo ha inizialmente dichiarato in linea con quanto prescritto dal comma (3) dell’articolo 54 della Legge Fondamentale¹⁴. Le prerogative governative sullo stato di pericolo si evincono anche dalla lettura combinata dell’articolo 2 e dei commi (2) e (3) dell’articolo 3 delle Legge LVII. Nel disporre infatti la perdita di efficacia della legge XII del 2020 “Sul contenimento del Coronavirus” se ne condiziona l’abrogazione alla decisione del Governo sulla fine dello stato di pericolo.

Il 17 giugno il Governo ungherese con il decreto 282/2020. (VI.17.) ha dichiarato la revoca dello stato di pericolo. L’entrata in vigore del provvedimento, fissata per il 18 giugno, viene così a coincidere con il termine della validità della legge XII “Sul contenimento del Coronavirus”.

La revoca dello stato di pericolo non corrisponde tuttavia alla fine dell’emergenza sanitaria. Dal 18 giugno è in vigore in Ungheria fino al 18 dicembre 2020 lo stato di allerta epidemiologica (*járványügyi készültség*) introdotto con decreto governativo 283/2020. (VI.17.). Con questo particolare regime, la cui perdurante necessità sarà valutata dall’esecutivo con cadenza trimestrale, il Governo determina un orizzonte temporale entro il quale può ad esempio limitare o proibire il funzionamento di qualsiasi istituzione o struttura ovvero eventi pubblici o attività che siano considerati veicolo di contagio oltre a restringere la libertà di movimento in territori circoscritti o decidere la chiusura degli esercizi commerciali e regolamentare l’accesso ai servizi sanitari. L’emanazione del decreto è stata preceduta dall’approvazione della legge cardinale LVIII del 2020 “Sulle misure transitorie derivanti dalla revoca dello stato di pericolo e sullo stato di allerta epidemiologico” che ha introdotto delle modifiche alla legge CLIV del 1997 “Sull’assistenza sanitaria”. Con la legge LVIII il Governo ha inteso principalmente assicurare la certezza del diritto in tutte quelle situazioni giuridiche create attraverso la decretazione straordinaria e che con la revoca dello stato di pericolo avrebbero rischiato di essere bruscamente compromesse.

4. *Appendice normativa*¹⁵

Decreto governativo 40/2020. (III.11.) “Sulla dichiarazione dello stato di pericolo”¹⁶

¹⁴ Vedi note al testo successive 27-28.

¹⁵ I testi normativi pubblicati in questa sezione sono stati tradotti dall’ungherese dall’autore del presente contributo. Tutti i testi sono stati pubblicati sul sito web della Gazzetta Ufficiale della Repubblica ungherese, www.magyarkozlony.hu.

Il Governo nell'esercizio dei poteri previsti dal comma (1) dell'articolo 53 della Legge Fondamentale, in relazione agli articoli 2 e 3¹⁷ [del presente decreto *ndt*] nell'esercizio della competenza normativa prevista al comma (2) dell'articolo 53 della Legge Fondamentale¹⁸, nell'esercizio delle funzioni previste al comma (1) dell'articolo 15 della Legge Fondamentale¹⁹ ordina quanto segue:

1. La dichiarazione dello stato di pericolo

1.§

Il Governo nell'interesse dell'eliminazione delle conseguenze derivanti da un'epidemia che causa contagio di massa tale da minacciare la sicurezza della vita e del patrimonio, [e nell'interesse *ndt*] della protezione della salute e della vita dei cittadini ungheresi, dichiara lo stato di pericolo su tutto il territorio dell'Ungheria²⁰.

2.§

(1) Il Governo designa il Primo ministro in qualità di membro dell'esecutivo responsabile per l'eliminazione dell'emergenza.

(2) Un Gruppo operativo incaricato della difesa dall'epidemia da coronavirus supporta il Primo ministro nell'adempimento dei compiti previsti al comma (1).

3.§

¹⁶ *Ndt.* Adottato l'11 marzo 2020; pubblicato nel numero 39 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica ungherese in data 11 marzo 2020. Per il testo del Decreto governativo sulla dichiarazione dello stato di pericolo, si rinvia a: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2000040.KOR>.

¹⁷ *Ndt.* Gli articoli 2 e 3 del presente decreto hanno perso efficacia dalle ore 15 del 26 marzo 2020 ai sensi del comma 3 dell'articolo 53 della Legge Fondamentale che fissa in 15 giorni l'efficacia dei decreti adottati dal Governo durante lo stato di pericolo. Il comma 1 dell'articolo 3 della legge cardinale XII del 2020 "Sul contenimento del Coronavirus" (adottata il 30 marzo 2020) interviene successivamente per prolungare l'efficacia di detti decreti sino alla fine dello stato di pericolo. L'articolo 2 del presente decreto è divenuto, con i suoi due commi, il nuovo articolo 1 del Decreto governativo 81/2020. (IV. 1.) adottato in data 1° aprile 2020 recante «misure straordinarie legate al proclamato stato di pericolo e adottate nell'interesse della protezione della salute e della vita, e del risanamento dell'economia nazionale».

¹⁸ *Ndt.* Il comma 2 dell'articolo 53 della Legge Fondamentale attribuisce al Governo una competenza normativa propria tale da «sospendere l'applicazione di alcune leggi, derogare a disposizioni di legge ed adottare altre misure straordinarie» attraverso l'emanazione di decreti secondo quanto definito dalla legge cardinale.

¹⁹ *Ndt.* Il comma 1 dell'articolo 15 della Legge Fondamentale attribuisce al Governo, in quanto «organo generale del potere esecutivo», «l'esercizio di funzioni e poteri che la Legge Fondamentale o la legge non attribuiscono espressamente ad altri organi».

²⁰ *Ndt.* L'articolo 1 del presente decreto perde efficacia con la fine dello stato di pericolo ai sensi del comma 4 dell'articolo 53 della Legge Fondamentale.

- (1) Le misure straordinarie relative allo stato di pericolo sono contenute in singoli decreti governativi.
- (2) Il Governo valuta costantemente la necessità del mantenimento dello stato di pericolo.
- (3) Il Governo chiede la collaborazione dei cittadini nell'attuazione delle misure adottate in regime di legislazione speciale.

2. Disposizioni finali

4.§

Il presente decreto entra in vigore alle ore 15 del giorno di pubblicazione.

Legge XII del 2020 sul contenimento del coronavirus²¹

L'Assemblea Nazionale, al fine di mettere il Governo nelle condizioni di adottare tutte le misure straordinarie necessarie per prevenire l'epidemia insorta nel 2020, che a causa dell'infezione da Covid-19 provoca contagi di massa, e di eliminarne le conseguenze; considerata in particolare la possibilità che le sedute dell'Assemblea Nazionale potrebbero essere sospese in conseguenza dell'epidemia; consapevole che in tempo di crisi occorre prendere decisioni responsabili e che le misure sinora adottate – oltre a quelle che potenzialmente saranno adottate – possono sembrare inusuali e inedite, ma che il rispetto delle stesse, unitamente allo spirito di collaborazione e alla disciplina, può costituire la risorsa più importante per gli Ungheresi; riconoscendo l'azione comune, la cooperazione nazionale, il generoso lavoro di chi è impegnato nei settori della sanità e della protezione della legalità; allo scopo di concedere al Governo l'autorizzazione necessaria a prolungare la validità dei decreti emanati durante lo stato di pericolo e di definire i limiti di questa autorizzazione, adotta la seguente legge:

1.§

Questa legge determina tutte le regole specifiche inerenti allo stato di pericolo (di seguito “stato di pericolo”) dichiarato dal Decreto governativo 40/2020. (III.11.) *sulla dichiarazione dello stato di pericolo* (di seguito “Decreto”) – adottato dal Governo ai sensi del comma 1 dell'articolo 53 della Legge Fondamentale – nell'interesse della prevenzione di un'epidemia che causa contagio di massa tale da minacciare la sicurezza della vita e del patrimonio, dell'eliminazione delle sue conseguenze e della protezione della salute e della vita dei cittadini ungheresi.

²¹ *Ndt.* Adottata il 30 marzo 2020, pubblicata nel numero 58 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica ungherese in data 30 marzo 2020, in vigore dal 31 marzo 2020. Per il testo della proposta di legge T/9790 sul contenimento del coronavirus, si rinvia a: <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf>. Per il testo della legge XII del 2020 sul contenimento del coronavirus, si rinvia a: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2000012.TV&txtreferer=00000001.txt>.

2.§

(1) Il Governo, durante lo stato di pericolo, – oltre alle misure straordinarie e alle regole definite nella legge CXXVIII del 2011 *sulla protezione civile e sulla modifica delle leggi ad essa collegate* – può, al fine di garantire la sicurezza della vita, della salute, delle persone, del patrimonio e del diritto, e [al fine di garantire *ndt*] la stabilità dell'economia nazionale, attraverso proprio decreto, sospendere l'applicazione di alcune leggi, derogare a disposizioni di legge e prendere altre misure straordinarie.

(2) Il Governo, al fine di prevenire, gestire, eliminare l'epidemia di cui al Decreto menzionato, al fine inoltre di prevenirne ed evitarne gli effetti dannosi nella misura necessaria e proporzionalmente agli obiettivi da raggiungere può esercitare i poteri previsti dal comma (1).

3.§

(1) L'Assemblea Nazionale ai sensi del comma (3) dell'articolo 53 della Legge Fondamentale²² autorizza il Governo ad estendere l'efficacia dei decreti governativi di cui ai commi (1) e (2) dell'articolo 53 della Legge Fondamentale – adottati durante lo stato di pericolo – fino alla cessazione dello stato di pericolo.

(2) L'Assemblea Nazionale può revocare l'autorizzazione conferita ai sensi del comma (1) prima della cessazione dello stato di pericolo.

(3) L'Assemblea Nazionale conferma i decreti governativi emanati dall'entrata in vigore del Decreto fino all'entrata in vigore della presente legge.

4.§

Il Governo informa regolarmente sulle misure adottate per eliminare lo stato di pericolo – finché le misure sono tenute in vigore – nelle sedute dell'Assemblea Nazionale e, in assenza [di sedute *ndt*], informa il Presidente dell'Assemblea Nazionale e i capi gruppo parlamentari.

5.§

(1) Il Presidente della Corte Costituzionale (di seguito “Presidente”) e il Segretario generale della Corte Costituzionale provvedono alla continuità di funzionamento della Corte Costituzionale durante lo stato di pericolo, e a tal fine adottano tutti i provvedimenti necessari di natura operativa, gestionale, e relativi alla fase istruttoria delle decisioni.

(2) Sulla base di una decisione del Presidente, la sessione plenaria della Corte Costituzionale, così come le sedute delle sezioni, possono essere tenute anche attraverso l'utilizzo degli strumenti di comunicazione elettronica fino alla cessazione dello stato di pericolo.

(3) Il Presidente può, durante lo stato di pericolo, consentire deroghe all'ordine dei lavori della Corte Costituzionale.

²² *Ndt*. Il comma 3 dell'articolo 53 della Legge Fondamentale fissa in quindici giorni la durata dell'efficacia dei decreti governativi adottati in regime di stato di pericolo a meno che l'Assemblea Nazionale non autorizzi il Governo a estenderne la durata.

6.§

(1) In caso di proclamazione dello scioglimento delle assemblee rappresentative degli organi dell'autogoverno locale o dell'autogoverno delle minoranze nazionali, l'efficacia del relativo provvedimento decorre dal giorno successivo alla cessazione dello stato di pericolo.

(2) Nessuna elezione suppletiva può essere convocata fino al giorno successivo alla cessazione dello stato di pericolo; eventuali elezioni già convocate non possono tenersi. Entro i primi quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge le schede di raccolta delle firme già distribuite devono essere restituite agli uffici elettorali che provvederanno a distruggerle. Le elezioni non convocate e quelle che non si sono tenute devono essere convocate entro i primi quindici giorni successivi alla cessazione dello stato di pericolo.

(3) Fino al giorno successivo alla cessazione dello stato di pericolo non possono essere depositate iniziative di referendum nazionali e locali; i referendum nazionali e locali già convocati non possono tenersi. Tutte le scadenze previste ai capitoli dal II al IV della legge CCXXXVIII del 2013 *sull'iniziativa referendaria, sull'iniziativa dei cittadini europei e sulla procedura referendaria* sono interrotte. Le scadenze decorrono nuovamente dal giorno successivo alla cessazione dello stato di pericolo. I referendum nazionali e locali non convocati e quelli che non si sono tenuti devono essere convocati entro i primi quindici giorni successivi alla cessazione dello stato di pericolo.

7.§

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

8.§

L'Assemblea Nazionale decide sulla perdita di efficacia della presente legge con la cessazione dello stato di pericolo.

9.§

La presente si qualifica come legge cardinale

a) nell'articolo 2 § ai sensi del comma (4) dell'articolo 54 della Legge Fondamentale²³

b) nell'articolo 5 § ai sensi del comma (9) dell'articolo 24 della Legge Fondamentale²⁴

c) nel comma (1) dell'articolo 6 § ai sensi dei commi (3) dell'articolo XXIX e (3) dell'articolo 31 della Legge Fondamentale²⁵

²³ *Ndt.* Il comma 4 dell'articolo 54 della Legge Fondamentale dispone che in regime di legislazione speciale l'applicazione della Costituzione non può essere sospesa e che il funzionamento della Corte Costituzionale non può essere limitato.

²⁴ *Ndt.* Il comma 9 dell'articolo 24 della Legge Fondamentale dispone che le regole dettagliate relative alle competenze, all'organizzazione e al funzionamento della Corte Costituzionale sono definite in una legge cardinale.

d) nel comma (2) dell'articolo 6 § ai sensi dei commi (3) dell'articolo XXIX, (1) dell'articolo 2 e (1) dell'articolo 35 della Legge Fondamentale²⁶.

10. §²⁷

(1) Alla legge C del 2012 *sul Codice Penale* (di seguito “Codice Penale”), dopo l'articolo 322, viene aggiunto il seguente paragrafo e il successivo articolo 322/A: “*Ostacolo al contenimento delle epidemie*”

322/A. § 1) Chiunque ostacoli l'attuazione

a) dell'isolamento epidemiologico, della sorveglianza, della quarantena o del monitoraggio imposto per bloccare la comparsa e la diffusione di una malattia infettiva soggetta a misure di quarantena obbligatoria,

b) dell'isolamento epidemiologico, della sorveglianza, della quarantena o del monitoraggio durante un'epidemia,

c) delle misure fitosanitarie ed epizootiche imposte per ostacolare l'introduzione, l'esportazione e la diffusione di malattie animali infettive o di organismi nocivi da quarantena o [imposte *ndt*] per eliminarne l'insorgenza, commette reato ed è punibile con pena detentiva fino a tre anni.

2) La pena detentiva va da 1 a 5 anni qualora il reato sia commesso congiuntamente da più persone.

3) La pena detentiva va da 2 a 8 anni qualora il reato provochi la morte.

4) Chiunque ostacoli in maniera premeditata le misure di contenimento dell'epidemia è punibile con la pena detentiva fino ad un anno”.

(2) L'articolo 337 del Codice Penale è riformulato come segue:

“337. § 1) Chiunque, in zone interessate da pubblico pericolo formula e diffonde pubblicamente notizie false o una rappresentazione distorta di fatti reali – connesse al pubblico pericolo – in modo tale da provocare turbamento e allarmismo su più ampi gruppi di persone nelle zone colpite da pubblico pericolo, commette reato ed è punito con pena detentiva fino a tre anni.

²⁵ *Ndt.* Il comma 3 dell'articolo XXIX della Legge Fondamentale dispone che le regole relative alle elezioni degli organi dell'autogoverno locale e nazionale delle minoranze nazionali sono oggetto di una legge cardinale. Il comma 3 dell'articolo 31 della Legge Fondamentale affida ad una legge cardinale la definizione delle regole relative agli organi dell'autogoverno locale.

²⁶ *Ndt.* Il comma 1 dell'articolo 2 della Legge Fondamentale dispone che una legge cardinale disciplini le modalità di elezione dei deputati dell'Assemblea Nazionale. Il comma 1 dell'articolo 35 della Legge Fondamentale dispone che una legge cardinale disciplini le modalità di elezione dei sindaci e dei rappresentanti degli organi dell'autogoverno locale.

²⁷ *Ndt.* **NORME ABROGATE:** Le disposizioni contenute nell'articolo 10 – che hanno apportato modifiche alla legge C del 2012 *sul Codice Penale* – hanno perso efficacia dal 1° aprile 2020. Ai sensi delle disposizioni contenute negli articoli dal 12 al 12/B della legge CXXX del 2010 *sul procedimento legislativo*, le norme che dispongono modifiche o abrogazioni diventano effettive con l'entrata in vigore dell'atto che le dispone, a meno che l'efficacia non sia legata espressamente a particolari condizioni future o ad un data successiva [ai sensi del comma 1 dell'articolo 12 della legge CXXX del 2010]. La norma che dispone una modifica o un'abrogazione perde efficacia all'interno dell'atto che la dispone il giorno successivo a quello da cui ne decorre l'effettività [ai sensi del comma 2 dell'articolo 12 della legge CXXX del 2010].

(2) Chiunque, in regime di legislazione speciale, formula e diffonde pubblicamente fatti irreali o una rappresentazione distorta di fatti reali in modo tale da ostacolare e impedire l'efficacia delle misure di contenimento, commette reato ed è punito con la pena detentiva da uno a cinque anni.

Legge LVII del 2020 sulla revoca dello stato di pericolo²⁸

L'Assemblea Nazionale, al fine di trarre le conseguenze giuridiche derivanti dalla situazione epidemiologica stabilizzatasi positivamente grazie alle rapide ed efficaci misure straordinarie prese dal Governo per prevenire l'epidemia causata dall'infezione da Covid-19 e per eliminarne le conseguenze, sulla base dell'autorizzazione ricevuta dalla legge XII del 2020 sul contenimento del coronavirus, considerando che l'Assemblea Nazionale controlla costantemente la temporaneità, la necessità e la proporzionalità delle misure straordinarie, nel tributare il giusto riconoscimento alla cooperazione, al sacrificio e alla disciplina del popolo ungherese, sempre alla base di una efficace protezione epidemiologica, adotta la seguente legge:

1.§

L'Assemblea Nazionale invita il Governo a revocare lo stato di pericolo (di seguito: "stato di pericolo"), adottato ai sensi del Decreto governativo 40/2020. (III.11) *sulla dichiarazione dello stato di pericolo*, ai sensi del comma (3) dell'articolo 54 della Legge Fondamentale²⁹.

2.§

La legge XII del 2020 *sul contenimento del coronavirus* è abrogata.

3.§

(1) La presente legge – ad eccezione di quanto disposto al comma (2) – entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

(2) Gli articoli 2. § e 4. § entrano in vigore a decorrere dalla revoca dello stato di pericolo.

²⁸ *Ndt.* Adottata il 16 giugno 2020, pubblicata nel numero 144 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica ungherese in data 17 giugno 2020, in vigore dal 18 giugno 2020. Per il testo della legge si rinvia a: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2000057.TV>. Il testo della proposta di legge T710747 sulla revoca dello stato di pericolo è reperibile a: <https://www.parlament.hu/irom41/10747/10747.pdf>.

²⁹ *Ndt.* L'articolo 54 della Legge Fondamentale contiene le regole comuni ai regimi di legislazione speciale previsti dall'ordinamento. In particolare, il comma (3) dispone che «un regime di legislazione speciale è revocato dall'organo competente per l'introduzione del regime di legislazione speciale nel caso ne vengano meno le condizioni per l'adozione».

(3) Il Primo ministro fissa il giorno di calendario dell'entrata in vigore degli articoli 2. § e 4. § subito dopo averlo reso noto attraverso una decisione individuale pubblicata immediatamente nella Gazzetta Ufficiale³⁰.

4.§

L'articolo 2. § della presente legge si qualifica come legge cardinale ai sensi dei commi (3) dell'articolo XXIX, (1) dell'articolo 2, (9) dell'articolo 24, (3) dell'articolo 31, (1) dell'articolo 35 e (4) dell'articolo 54.

Decreto governativo 282/2020. (VI.17.) sulla revoca dello stato di pericolo dichiarato l'11 marzo 2020³¹

Il Governo, nell'esercizio dei poteri previsti dal comma (3) dell'articolo 54 della Legge Fondamentale, in considerazione dei poteri previsti dal comma (1) dell'articolo 53 della Legge Fondamentale, nell'esercizio delle funzioni previste al comma (1) dell'articolo 15 della Legge Fondamentale ordina quanto segue:

1.§

Il Governo revoca lo stato di pericolo dichiarato dal Decreto governativo 40/2020. (III.11.) *sulla dichiarazione dello stato di pericolo* – adottato l'11 marzo 2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 53 della Legge Fondamentale – nell'interesse della prevenzione di un'epidemia che causa contagio di massa tale da minacciare la sicurezza della vita e del patrimonio, dell'eliminazione delle sue conseguenze e della protezione della salute e della vita dei cittadini ungheresi.

2.§

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

3.§

Il Decreto governativo 40/2020. (III.11.) sulla dichiarazione dello stato di pericolo è abrogato.

³⁰ *Ndt.* Nelle motivazioni della proposta di legge si chiarisce come l'abrogazione della legge XII del 2020 *sul contenimento del coronavirus* è direttamente connessa alla revoca dello stato di pericolo ed in particolare che «lo stato di pericolo è revocato dal Governo in linea con le prescrizioni costituzionali a norma dei commi (1) dell'articolo 53 e (3) dell'articolo 54 della Legge Fondamentale».

³¹ *Ndt.* Adottato il 17 giugno 2020; pubblicato nel numero 145 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica ungherese in data 17 giugno 2020, in vigore dal 18 giugno 2018. Per il testo si rinvia a: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/7f5ec4710bd89dc281ab3d08def94bbc8079351e/megtekintes>.

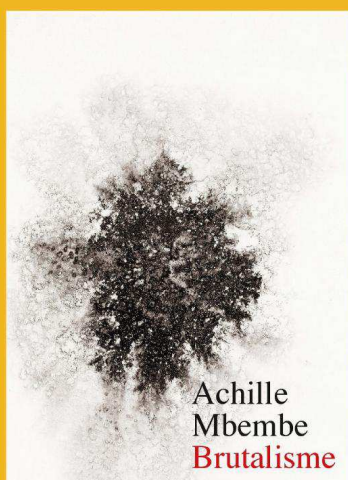
2 • 1 • 2020



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Recensione

Achille Mbembe, Brutalisme

K.F. Hansen

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>

**Achille Mbembe, *Brutalisme*, Paris, La Découverte, 2020,
240 pp.**

Ketil Fred Hansen *

Sono molto affezionato ad Achille Mbembe, per una ragione incomprensibile che mi colpisce mentre leggo il suo nuovo libro, *Brutalisme*. Quest'autore camerunese mi aveva conquistato già nel 1992, quando ho letto il suo articolo *The Banality of Power and the Aesthetics of Vulgarly in the Postcolony*¹ sulla rivista *Public Culture*. L'articolo era stato così controverso che la rivista ha dedicato l'intero numero successivo alle reazioni. Alcuni lo hanno elogiato per aver ritenuto plausibile analizzare lo stato postcoloniale dell'Africa con l'ironia che caratterizza l'eloquio popolare in Africa e una grande capacità intellettuale. Altri hanno scritto che aveva frainteso il significato del potere e del dominio nell'Africa postcoloniale e anche che, in tutto il libro, si concentrava solo sul linguaggio che, sebbene seducente, appariva fine a se stesso. Era chiaro che Mbembe di proposito stesse usando la lingua di modo che potesse essere interpretata in modo ambiguo, sebbene aperto e dinamico, sosteneva infatti che la lingua usata aveva l'intento di giustificare i popoli postcoloniali: «[W]hat defines the postcolonial subject is the ability to engage in baroque practices which are fundamentally ambiguous, fluid and modifiable even in instances where there are clear, written and precise rules»². A quel tempo era il barocco a sedurre Mbembe. Ora è il brutalismo: un altro stile artistico-architettonico che usa come svolta analitica per comprendere l'Africa e le sue relazioni con l'Europa. Il brutalismo è inteso nella sua accezione di crudo, nudo, maschile il cui intento è trasformare l'umanità in materia ed energia (p.15).

Ero ancora affascinato da Mbembe quando, nel 1995, pubblicò l'articolo *Sexe, bouffe et obscénité politique*³. In francese, il titolo ha una serie di interpretazioni sottili perché "sexe" può significare sia sesso che genere, "bouffe" è *slang* per cibo ma anche per corruzione e "obscénité politique" può essere tradotto come politica oscena o come indecenza politica. In breve, tali sottigliezze sono seducenti, ma diventa estenuante leggere un intero libro in cui quasi ogni frase

* Professore di Scienze Sociali, Università di Stavanger (Norvegia) e Visiting Professor presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale". Contributo referato internamente a cura della Direzione.

¹ A. Mbembe, *The Banality of Power and the Aesthetics of Vulgarly in the Postcolony*, in *Public Culture*, Vol. 4, No. 2, 1992, pp. 1–30.

² *Idem*, p. 25.

³ A. Mbembe, *Sexe, bouffe et obscénité politique*, in *Terroirs, Revue Africaine de Sciences Sociales*, 1995, pp. 34-73.

può avere molti significati diversi e dove spesso il linguaggio seducente prende il sopravvento. *Brutalisme* è uno di questi libri.

Solo per fare un esempio, uno degli otto capitoli del libro si chiama *Virilisme*. Il virilismo è comunemente usato in zoologia riferendosi ad animali di genere femminile che sviluppano aspetto e comportamenti simili a quelli degli animali di genere maschile. Nel linguaggio di Mbembe, tuttavia, ciò significa che i valori della società postcoloniale si basano sul dominio maschile e sull'oppressione delle donne. Uno dei titoli di questo capitolo è *Sociétés onanistes et pulsion d'éjaculation*. Non c'è bisogno di conoscere il francese per capire di cosa si tratti; o meglio, non aiuta a capire il francese. Il capitolo tratta del fatto che il potere coloniale della Francia governava le sue colonie africane nello stesso modo in cui un uomo egoista e concentrato sul sesso tratta le donne con cui si rapporta, senza rispetto, senza reciprocità, senza considerazione, con un solo obiettivo in mente: autocompiacimento e soddisfazione personale a breve termine, qui indicata come eiaculazione dello sperma coloniale (p.120).

L'intero libro è scritto con questa "prossimità critica"; critico nei confronti della politica neo-liberista, critico del mondo governato da algoritmi e tecnologia piuttosto che da persone, emozioni, affetti, reciprocità. Le linee concrete e dure del brutalismo sembrano prendere il posto del dramma diretto del barocco e degli arabeschi verbali. Ciò significa che i modi di Mbembe di analizzare il mondo siano cambiati radicalmente? No, il barocco del suo articolo del 1992 e, non da ultimo del suo *bestseller* accademico internazionale, *On the postcolony* (2001), descriveva le reazioni degli africani alle pratiche postcoloniali; il brutalismo nel libro di quest'anno descrive la politica europea in Africa, principalmente francese, di cui razzismo, sfruttamento e violenza sono gli ingredienti principali. Molti dei capitoli sono dedicati alla migrazione o alla mancanza di opportunità di mobilità. Con capitoli intitolati: *La communauté des captifs*, *Circulations* e *Corps-frontière*, Mbembe descrive e analizza vari ostacoli e forme di immobilità; vincoli economici e tecnologici alla mobilità, localizzazione e disuguaglianza determinate politicamente o "correzioni" basate sul genere. Mbembe si sposta avanti e indietro dalla tratta degli schiavi nel XVI secolo ai tentativi di migrazione di oggi attraverso il Sahara e attraverso il Mare Mediterraneo. Mentre avevamo bisogno che gli africani lavorassero nelle piantagioni in Sud America 500 anni fa e trasportassimo contro la loro volontà 12 milioni di africani attraverso l'Oceano Pacifico, oggi temiamo gli stessi africani e preferiamo che affoghino nel Mare Mediterraneo piuttosto che distruggere il nostro mercato del lavoro e il sistema di *welfare*. Il capitalismo e la violenza governano l'umanità e la moralità. I controlli alle frontiere, i campi profughi e le deportazioni sono più economici che far entrare queste "persone in eccedenza". Mbembe ci ricorda che degli 1,3 miliardi di abitanti dell'Africa, solo 4 milioni sono emigrati in Europa; in un'Europa di circa 420 milioni di abitanti, gli africani rappresentano poco meno dell'uno per cento.

Mbembe termina *Brutalisme* con un capitolo in cui affronta il danno psicologico che i missionari hanno provocato in Africa e poi completa con

inaspettate opinioni in merito al dibattito sul rimpatrio in Africa di oggetti - rubati, acquisiti o acquistati dagli stessi missionari - da musei e collezioni private in Europa. Mbembe apporta poche novità alla storia delle missioni in Africa: sapevamo che i missionari presentavano la loro religione come la via della verità e della salvezza, che cercavano di sbarazzarsi del paganesimo e della superstizione con tutti i mezzi possibili. E sapevamo che i missionari, non solo esploratori, funzionari coloniali e mercanti, portavano anche oggetti di arte africana in Europa. Ma Mbembe chiede se rimpatriare gli oggetti non sia un modo molto, troppo semplice ed economico per l'Europa di estinguere il suo debito coloniale. Per l'autore sarebbe molto più coraggioso se gli europei si rifiutassero di farlo, trattenendo quegli oggetti in Europa. Di fatto, mantenendo i nostri oggetti, le nostre arti e mestieri, nei musei europei - conclude Mbembe - sarà più difficile per l'Europa dimenticare l'oppressione coloniale.

Il francese è una lingua molta ricca. Achille Mbembe la rende ancora più ricca. Ma col suo flusso di parole, fa altro, oltre che arricchire la lingua francese? Ci dà forse una comprensione migliore o diversa dell'Africa postcoloniale e della politica coloniale francese? Forse è molto difficile leggerlo; ho trascorso molte, molte serate con le 240 pagine di *Brutalisme*, ma devo concludere, ancora una volta, che ne è valsa la pena. Mbembe mi ha trasferito la sua ambiguità; sono ancora affezionato ad Achille Mbembe.

**NUOVI AUTORITARISMI E DEMOCRAZIE: DIRITTO, ISTITUZIONI, SOCIETÀ
(NAD-DIS)****BASIC INFO**

INTERNATIONAL TITLE: Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)

ELECTRONIC ISSN: 2612-6672

PERIOD: [2019 ..]

LANGUAGE: Multiple languages

COUNTRY OF PUBLICATION: Italy

URL: <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/>

PUBLISHER: Università degli Studi di Milano

STATUS: **Active**

EVALUATION

This journal was approved on 2020-06-18 according to ERIH PLUS criteria for inclusion.

ERIH PLUS DISCIPLINES: Law, Political Sciences and International Relations

OECD CLASSIFICATIONS:

Law, Political Science

PEER REVIEW: Peer reviewed

OPEN ACCESS

SHERPA RoMEO:

DOAJ: Yes, is indexed by DOAJ