

L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga

CATERINA FILIPPINI*

Sommario

1. L'elaborazione della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico». – 1.1. Il messaggio annuale del Presidente della FR all'Assemblea federale e i procedimenti di modifica della Costituzione della FR. – 1.2. La redazione, l'adozione e l'entrata in vigore della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR. – 1.3. Il parere della Corte costituzionale della FR. – 2. L'interazione tra principio unitario e disposizioni "sovraniste" quale chiave di lettura della riforma costituzionale. – 2.1. Il rafforzamento dei principi della tutela dell'unità statale, dell'integrità territoriale e della sovranità della Russia. – 2.2. La costituzionalizzazione del sistema unitario del potere pubblico. – 3. Sistema unitario del potere pubblico e relazioni centro periferia. – 4. Sistema unitario del potere pubblico e separazione orizzontale dei poteri. – 5. La rivisitazione delle attribuzioni della Corte costituzionale della FR. – 6. Brevi conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 26 giugno 2020

Suggerimento di citazione

C. FILIPPINI, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professoressa Associata Confermata di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli Studi di Milano (Statale). Indirizzo mail: caterina.filippini@unimi.it.

1. L'elaborazione della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico»

1.1 Il messaggio annuale del Presidente della FR all'Assemblea federale e i procedimenti di modifica della Costituzione della FR

Il 15 gennaio 2020 V. Putin – quasi al termine della lettura del suo messaggio annuale all'Assemblea Federale¹ dedicato prevalentemente a temi di carattere socio-economico – propone di introdurre nella Costituzione della FR delle modifiche² che considera «rilevanti per lo sviluppo della Russia quale Stato sociale di diritto in cui i valori supremi sono la libertà e i diritti dei cittadini, la dignità dell'uomo e il suo benessere»³, ma non individua esattamente la procedura da applicare per la loro realizzazione tra quelle previste dalla stessa Costituzione della FR che - al pari delle Costituzioni di altri sei paesi dell'ex Urss, ovvero sia

¹ Il Messaggio del Presidente all'Assemblea Federale del 15 maggio 2020 in <https://kremlin.ru/events/president/news/62582>.

² Tale annuncio risuona inatteso ai più ma il Presidente Putin - durante la conferenza stampa del 19 dicembre 2019 - ad una domanda (casuale?) sulla presenza o meno di tempi maturi per ulteriori riforme costituzionali aveva già risposto che: «La Costituzione è uno strumento vivo che deve corrispondere al livello di sviluppo della società. Ritengo tuttavia che non sia necessario cambiare la Costituzione nel senso di adottare una nuova Costituzione soprattutto perché ci sono delle cose fondamentali, fissate in Costituzione, che dobbiamo ancora realizzare per intero e in maniera completa. Ciò riguarda il primo capitolo che secondo la mia opinione è intangibile. Tutto il resto, in uno o altro modo può, in via di principio, essere cambiato... ma solo dopo che è stato tutto ben preparato, in seguito a un ampio dibattito nella società e con molta cautela», in <https://kremlin.ru/events/president/news/62366>. Secondo O. Luchterhandt, la risposta di Putin è un segnale dell'avvio dei lavori sulla riforma costituzionale all'interno dell'Amministrazione presidenziale. Cfr. O. LUCHTERHANDT, *Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit*, Teil 1, Ost/Letter, n. 1, 2020, pp. 3-5, in https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Vladimir_Putin_schafft_Klarheit_Präsident_Russlands_de_facto_auf_Lebenszeit_Teil_1_OL_1_2020.pdf.

³ Tra le proposte di modifica - articolate nel messaggio di Putin in sette punti - si può individuare un primo gruppo inerente al rafforzamento della sovranità dello Stato, un secondo gruppo relativo alla riconfigurazione delle istituzioni politiche (soprattutto di livello federale) e un terzo gruppo relativo alle nuove modalità di elezione e alle nuove attribuzioni degli organi del sistema giudiziario e della procura. Cfr. M. TIMOFEEV, O. KRYAZHKOVA: *Personal instead of Institutional Power: What is wrong with Putin's Plan to Change the Russian Constitution*, *VerfBlog*, 2020/1/20, p. 1, in <https://verfassungsblog.de/personal-instead-of-institutional-power/>.

dell'Armenia, dell'Azerbaijan, della Bielorussia, della Kirghisia, della Moldova, e dell'Ucraina⁴ - si configura come una Costituzione a rigidità variabile⁵.

La Costituzione della FR distingue infatti innanzitutto tra una procedura di revisione della Costituzione e una procedura per l'introduzione di emendamenti alla Costituzione.

La prima procedura disciplinata dagli artt. 134 e 135 Cost. FR - deve essere applicata per la revisione delle «Basi dell'ordinamento costituzionale» (cap. 1 Cost. FR), delle disposizioni sui «Diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino» (cap. 2 Cost. FR) e delle disposizioni sugli «Emendamenti costituzionali e revisione della Costituzione» (cap. 9 Cost. FR) e, se produce esito positivo, si conclude con l'adozione di una nuova Costituzione⁶. In conformità con tale procedura qualora una proposta di revisione dei capitoli 1, 2 e 9 Cost. FR sia sostenuta dai tre quinti dei voti del numero complessivo dei componenti del Consiglio della Federazione e dei deputati della Duma di Stato si deve infatti procedere alla convocazione, in base ad una legge federale costituzionale, di un'Assemblea costituzionale che o riafferma l'immutabilità della Costituzione oppure elabora un progetto di nuova Costituzione. Tale progetto a sua volta potrà essere adottato con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea costituzionale oppure demandato da quest'ultima alla «votazione di tutto il popolo (*vsenarodnoe golosovanie*) che produrrà esito positivo qualora si esprima favorevolmente più della metà degli elettori che hanno preso parte alla votazione, a condizione che alla stessa abbia partecipato più della metà degli elettori.

⁴ C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, in DPCE, n. 4, 2019, p. 959.

⁵ Sulle diverse procedure di modifica e revisione della Costituzione della FR si vedano i seguenti studi di M. Ganino: M. GANINO, *La revisione della Costituzione della Russia, tra procedimenti superaggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, in DPCE, 2009, IV, pp. 1607-1625; M. GANINO, *Russia: una Costituzione piuttosto elastica*, in AA. VV., *A' l'Europe du troisieme millenaire: melanges offerts a Giuseppe Gandolfi a l'occasion du dixieme anniversaire de la fondation de l'Academie*, v. 4, Giuffrè, Milano, 2009, p. 2133-2150; M. GANINO, *La revisione costituzionale in Europa orientale*, in A. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *La Revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 454-484; M. GANINO, *1993/2003: dieci anni di Costituzione della Russia tra attuazione e modifiche non formali*, in M. GANINO, A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI, *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 229-256.

⁶ Di conseguenza M. Ganino osserva che tale procedimento potrebbe essere altresì impiegato «presumibilmente per la revisione totale», in M. GANINO, *La Costituzione della Russia (1993)*, in M. GANINO (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Wolters Kluwer Cedam, Padova, 2013, p. 453.

La seconda procedura - stabilita dagli artt. 134, 136 e 108, comma 2 Cost. FR e dalla Legge federale «Sulle modalità di adozione ed entrata in vigore di emendamenti alla Costituzione della FR»⁷ - disciplina invece l'introduzione di emendamenti nei capitoli 3 – 8 Cost. FR. In base ad essa i corrispondenti progetti di emendamento devono essere innanzitutto approvati con le stesse maggioranze previste per le leggi federali costituzionali, ovvero con i voti dei due terzi dei deputati della Duma di Stato e, entro cinque giorni da tale votazione, con i voti dei tre quarti dei componenti del Consiglio della Federazione⁸.

Le leggi di emendamento, approvate con tali maggioranze, non possono tuttavia assumere la denominazione di «leggi federali costituzionali». Esse - così come stabilito dalla Corte costituzionale della FR nella sua sentenza «Sull'interpretazione dell'art. 136 Cost. FR» del 31 ottobre 1995⁹ - devono invero recare il titolo di «leggi della FR di emendamento alla Costituzione della FR»¹⁰.

Tale precisazione, sempre secondo la Corte, si rende necessaria in quanto le leggi della FR di emendamento alla Costituzione della FR possono introdurre

⁷ La legge federale del 4 marzo 1998 «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore di emendamenti alla Costituzione della FR», è reperibile in http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/. La procedura per l'introduzione di emendamenti nei cap. 3-8 Cost. FR è inoltre disciplinata nel cap. 16 «Esame delle proposte di emendamenti e di revisione delle disposizioni della Costituzione della FR» (art. 136, comma 1 e artt. 139-143) del Regolamento della Duma di Stato della FR, in <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> e nel cap. 16 «Modalità di esame da parte del Consiglio della Federazione delle questioni relative all'adozione e all'entrata in vigore della Legge della FR sugli emendamenti alla Costituzione della FR» (artt. 129-139) del Regolamento del Consiglio della Federazione, in <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/>.

⁸ Il Regolamento della Duma di Stato all'art. 143 stabilisce inoltre che, qualora il Consiglio della Federazione non concordi con il progetto di legge della FR sugli emendamenti ai capitoli 3-8 della Costituzione della FR presentato dalla Duma di Stato, può essere applicata la procedura prevista al cap. 14 dello stesso Regolamento per la ripetizione dell'esame delle leggi federali.

⁹ La sentenza della CC della FR del 31 ottobre 1995 n. 12-P in <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30324.pdf>. Per un commento di tale sentenza cfr. A. DI GREGORIO, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 253.

¹⁰ I commi 1 e 3 dell'art. 2 della Legge federale del 4 marzo 1998 «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore di emendamenti alla Costituzione della FR» - nel riprendere quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella sua sentenza del 1995 - riaffermano a loro volta che «Gli emendamenti ai capitoli 3-8 della Costituzione della FR - in seguito emendamenti (emendamento) alla Costituzione della FR - devono essere approvati nella forma di una legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR» e che: «La legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR porta la denominazione che esprime il contenuto di tale emendamento».

modifiche e aggiunte nei capitoli da 3 a 8 della Costituzione della FR mentre le leggi federali costituzionali - assimilabili, in prospettiva comparata, alle leggi organiche di altri ordinamenti¹¹ - possono essere approvate solo nelle materie tassativamente indicate dalla Costituzione della FR. In secondo luogo a differenza delle leggi federali costituzionali quelle di emendamento alla FR - dopo essere state pubblicate per fini notiziali entro cinque giorni dalla loro adozione - devono essere ulteriormente sottoposte all'approvazione degli organi legislativi dei soggetti della Federazione¹² che hanno un anno di tempo per esprimersi e comunicare gli esiti di tale votazione alla Camera alta. Quest'ultima - qualora con proprio decreto attesti che almeno i due terzi degli organi dei soggetti della FR si sono espressi favorevolmente - deve poi inviare la legge della FR di emendamento alla Costituzione al Presidente della FR¹³ che a sua volta, entro 14 giorni, deve firmarla e pubblicarla ufficialmente¹⁴. Tale legge «entrerà in vigore nel giorno della sua pubblicazione ufficiale» tranne che la stessa «non stabilisca una data diversa»¹⁵. Il Presidente della FR, entro un mese dalla sua entrata in vigore, dovrà comunque ancora ripubblicare il testo della Costituzione con l'inserimento dei corrispondenti emendamenti¹⁶.

¹¹ Cfr. M. GANINO, in *Russia*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 144.

¹² Sotto il profilo procedurale si deve altresì osservare che i titolari dell'iniziativa legislativa che possono promuovere un progetto di legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR sono diversi rispetto a quelli che possono promuovere un progetto di legge federale costituzionale. Cfr. A. L. IVANOVNA, *On the legal nature of laws amending the Constitution of the Russian Federation*, in *Upravlenčeskoe konsul'tirovanie*, n. 1, 2014, pp. 63-77, in <https://cyberleninka.ru/article/n/o-yuridicheskoy-prirode-zakonov-o-vnesenii-popravok-v-konstitutsiyu-rf>.

¹³ La legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR - così come precisato dall'art. 12, comma 1 della LFC «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione della FR» - deve essere inviata al Presidente della FR dal Presidente del Consiglio della Federazione non più tardi di sette giorni dall'emanazione del decreto che attesta i risultati delle votazioni che hanno avuto luogo nei soggetti della Federazione.

¹⁴ Art. 12, comma 3 LF «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione della FR».

¹⁵ Art. 13 LF «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione della FR».

¹⁶ La variabilità della rigidità della Costituzione della FR non dipende però solo dalle procedure per la sua modifica disciplinate dall'art. 135 e dall'art. 136 Cost. FR. Accanto a queste sono infatti previste altre due procedure per la modifica della Costituzione che vengono definite "procedure abbreviate". Tra queste la prima è disciplinata dall'art. 137, comma 1 Cost. e dall'art. 65, comma 2 Cost. FR. Essa deve essere applicata per l'inserimento di nuovi soggetti della FR - istituiti sulla base della fusione di precedenti soggetti della FR oppure creati in seguito all'ammissione nella Federazione di uno Stato

Tale procedura è stata quella osservata nel corso della realizzazione delle quattro precedenti riforme costituzionali che hanno avuto luogo in Russia, ovverosia per l'adozione della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR del 30 dicembre 2008 n. 6-FKZ "Sulla modifica del termine del mandato del Presidente della FR e della Duma di Stato della FR" (proposta dal Presidente della FR D. Medvedev), per l'adozione di quella del 30 dicembre 2008 n. 7-FKZ "Sulle attribuzioni di controllo della Duma di Stato nei confronti del Governo della FR" (proposta ancora dal Presidente della FR D. Medvedev), per l'adozione della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR del 5 febbraio 2014 FR n. 2-FKZ "Sulla Corte suprema della FR e sulla Procura della FR" (proposta dal Presidente della FR Putin) e per l'adozione della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR del 21 luglio 2014 n. 11 FKZ "Sul Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale della FR" (proposta da un gruppo di deputati)¹⁷.

Nonostante Putin nel suo messaggio all'Assemblea federale del 15 gennaio non richiami esplicitamente né gli articoli relativi alla procedura di revisione della Costituzione né gli articoli relativi all'inserimento di emendamenti nei cap. 3-8 della Costituzione risulta tuttavia evidente che egli non intende ricorrere alla prima che si conclude con l'adozione di una nuova Costituzione. Egli infatti non solo afferma che le sue proposte «non riguardano le basi fondamentali della Costituzione», ma sostiene altresì che il potenziale della Costituzione del 1993 «è lungi dall'essersi esaurito» e auspica che: «le basi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, i diritti e le libertà dell'uomo restino ancora per molti decenni un fondamento valoriale stabile per la società russa».

Al fine di attuare le proprie proposte di riforma egli sembra piuttosto prendere in considerazione la possibilità di applicare la procedura per l'introduzione di emendamenti nei capitoli 3-8 della Costituzione disciplinata dagli artt. 134, 136 e

straniero o di parte di un territorio dello stesso (come nel caso della Crimea) – nell'elenco dei soggetti della FR stabilito nell'art. 65, comma 1 Cost. FR. La seconda è invece quella ulteriormente semplificata che - prevista dall'art. 137, comma 2, ma sostanzialmente costruita dalla Corte Costituzionale della FR - deve essere applicata per introdurre nell'art. 65, comma 1 Cost. FR il cambio di denominazione di un soggetto della FR. Di conseguenza in Russia si possono individuare almeno quattro procedure per «modernizzare» la Costituzione. A tale proposito, cfr. S. A. ZENKIN, *Modernization of the Russian Federation Constitution: A Regulatory Model and Practice*, in *Lex Russica*, n. 11, 2018, pp. 40-62, in <https://lexrussica.msal.ru/jour/article/view/624/625> e, più recentemente, Cfr. I. A. KRAVETS, *Constitutional Symbolism, Modernization of the Constitution and the Information Society (between constituent and informational constitutionalism for Russia)*, in *Lex russica*, n. 1, 2020, pp. 43-58, in <https://lexrussica.msal.ru/jour/article/view/1090>.

¹⁷ Tutte e quattro le leggi della FR di emendamento alla Costituzione della FR sono reperibili all'indirizzo https://constitution.garant.ru/main/law_const/.

108, comma 2 Cost. FR. Ciò lo si può dedurre dal fatto che egli nel suo messaggio, riferendosi alle proprie proposte di modifica, usa frequentemente la parola «emendamenti». D'altro lato però lo stesso afferma che gli emendamenti devono «essere approvati dal Parlamento nel quadro della procedura e della legge in vigore mediante l'adozione di leggi costituzionali» invece che - come dovuto - mediante «leggi della FR di emendamento alla Costituzione della FR». Infine egli chiede che «tutto il pacchetto degli emendamenti proposti» venga sottoposto alla «votazione dei cittadini (*golosovanie graždan*) del paese» in quanto «riguarda delle modifiche sostanziali del sistema politico, dell'attività del potere esecutivo, di quello legislativo e di quello giurisdizionale». Insomma Putin da un lato sostiene che le sue proposte di modifica costituzionale non riguardano le basi della Costituzione ma, dall'altro, afferma che esse introducono nel sistema politico dei cambiamenti tali da richiedere il ricorso alla «votazione dei cittadini». Tale strumento di democrazia diretta è però ignoto all'ordinamento giuridico della FR che invece disciplina l'istituto del «*referendum* della Federazione di Russia»¹⁸, quello del «*referendum* sulla formazione di un nuovo soggetto nella compagine della FR»¹⁹, quello del «*referendum* del soggetto della FR»²⁰, quello del «*referendum* di livello municipale»²¹ nonché contempla la «votazione di tutto il popolo» (*vsenarodnoe*

¹⁸ Il «*referendum* della Federazione di Russia» è disciplinato dalla Legge federale costituzionale «Sul *referendum* della Federazione di Russia» del 28 giugno 2004, reperibile in

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docview&page=1&print=1&nd=102087594&rdk=5&&empire=>. In base all'art. 6, comma 4 di tale legge a *referendum* della FR possono essere sottoposte «le questioni che la Costituzione attribuisce alla competenza della Federazione di Russia e alla competenza congiunta della Federazione di Russia e dei suoi soggetti» ad esclusione di quelle specificate dalla stessa legge.

¹⁹ Il «*referendum* sulla formazione di un nuovo soggetto nella compagine della FR» è disciplinato dall'art. 11 della Legge federale costituzionale «Sulle modalità di ammissione nella Federazione di Russia e di formazione al suo interno di un nuovo soggetto della Federazione di Russia» del 17 dicembre 2001, in http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102073921.

²⁰ Il «*referendum* del soggetto della FR» è disciplinato dalla Legge federale «Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto di partecipare al *referendum* dei cittadini della FR» del 12 giugno 2002, in <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507>. In base all'art. 12, comma 2 della stessa «A *referendum* del soggetto della FR possono essere sottoposte soltanto le questioni che rientrano nella competenza del soggetto della FR o nella competenza congiunta della FR e dei soggetti della FR se le questioni indicate non solo disciplinate dalla Costituzione della FR o con legge federale».

²¹ Il «*referendum* di livello municipale» è parimenti disciplinato dalla Legge federale «Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto di partecipare al *referendum*

golosovanie)²² per l'adozione di una nuova Costituzione in alternativa all'adozione della stessa da parte dell'Assemblea costituzionale.

1.2 La redazione, l'adozione e l'entrata in vigore della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR

Al fine di vedere realizzata la “propria” riforma V. Putin, a differenza di quanto avvenuto nel corso di quelle precedenti, decide inoltre di istituire un “Gruppo di

dei cittadini della FR» del 12 giugno 2002, cit. In base all'art. 12, comma 3 della stessa «A *referendum* locale possono essere sottoposte solo questioni di significato locale».

²² La «votazione di tutto il popolo» oltre ad essere prevista nell'art. 135 Cost. FR è stata inizialmente disciplinata dalla LFC «Sul *referendum* della FR» del 10 ottobre 1995, reperibile in <http://base.garant.ru/10118428/>. Tale legge tuttavia impiegava il termine «*referendum*» come sinonimo di «votazione di tutto il popolo». Essa infatti stabiliva all'art. 11 che: «In conformità con il *comma* 3 dell'art. 135 della Costituzione della FR l'Assemblea Costituzionale ha il diritto di sottoporre a *referendum* della Federazione di Russia un progetto di nuova Costituzione della FR. La relativa decisione deve essere approvata con la maggioranza dei voti del numero complessivo dei componenti dell'Assemblea costituzionale in conformità con la procedura definita dalla legge federale costituzionale sull'Assemblea costituzionale. La decisione dell'Assemblea costituzionale sullo svolgimento del *referendum* della FR sul progetto di nuova Costituzione della FR deve essere inviato al Presidente della FR e, per conoscenza, alle camere dell'Assemblea Federale». Sempre la LFC «Sul *referendum* della FR» del 10 ottobre 1995 all'art. 3, comma 1 stabiliva inoltre che: «A *referendum* della FR deve essere obbligatoriamente sottoposta la questione dell'adozione di una nuova Costituzione della FR nel caso in cui l'Assemblea costituzionale decida di sottoporre un progetto di nuova Costituzione alla votazione di tutto il popolo». La successiva LFC «Sul *referendum* della FR» del 24 giugno 2004, attualmente in vigore, non impiega invece più la parola *referendum* in relazione all'approvazione di un progetto di nuova Costituzione ma, al tempo stesso, non disciplina neppure più le modalità di adozione della decisione sullo svolgimento della votazione di tutto il popolo in quanto rinvia la definizione della corrispondente disciplina alla legge federale costituzionale. Essa all'art. 6, comma 1 si limita infatti ad affermare che: «L'Assemblea costituzionale ha il diritto di sottoporre alla votazione di tutto il popolo un progetto di nuova Costituzione della FR. Le modalità di adozione da parte dell'Assemblea costituzionale di una tale decisione nonché le modalità di sottoposizione del progetto di nuova Costituzione della FR alla votazione di tutto il popolo sono definite dalla Legge federale costituzionale da adottarsi in conformità con l'art. 135 della Costituzione della FR». Tale legge federale costituzionale tuttavia non è stata ancora adottata nonostante siano stati già intrapresi ben sette tentativi in tale direzione. L'ultimo nel 2017 dal deputato del Partito comunista della Russia V. Bortko la cui iniziativa che, duplicava quella del 2000, è stata respinta con la seguente formulazione: «Non vi è necessità di adottare una tale legge», così riportato da K. DJURJAGINA, A. ČERNYCH, *Pol'nyj Primat* (Primazia totale), in *Kommersant'*, reperibile all'indirizzo <https://www.kommersant.ru/doc/4220873>.

lavoro per l'elaborazione di proposte sull'introduzione di emendamenti nella Costituzione della FR"²³ composto da 75 membri nominati dallo stesso non solo tra deputati e giuristi, ma anche tra imprenditori, sportivi e artisti²⁴.

Tale gruppo di lavoro *ad hoc* predispose rapidamente un corrispondente progetto di legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni dell'organizzazione del potere pubblico» che già il 20 gennaio, in conformità con l'art. 84, lett. *d* Cost. FR, viene presentato dal Presidente della FR alla Duma di Stato la quale, dopo averlo registrato con il n. 885214-7²⁵, lo assegna al "Comitato della Duma di Stato per l'ordinamento statale e per la legislazione" (in seguito: Comitato per la legislazione). Quest'ultimo il 21 gennaio - dopo aver verificato che il progetto è stato inoltrato nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla Costituzione e dalla legge federale «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione della FR» - decide di sottoporlo in prima lettura alla Duma di Stato che il 23 gennaio 2020, con 432 voti a favore, nessun contrario o astenuto²⁶, lo approva rinviandolo al Comitato per la legislazione in vista della seconda lettura.

Successivamente alla prima lettura il Gruppo di lavoro non viene però eliminato. Anzi, esso continua a svolgere un ruolo fondamentale poiché le ulteriori proposte di emendamento alla legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR n. 885214-7 vengono principalmente raccolte²⁷, discusse e approvate

²³ Ordinanza del 15 gennaio 2020 sul "Gruppo di lavoro per l'elaborazione di proposte sull'introduzione di emendamenti nella Costituzione della FR", in <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001150021?index=11&rangeSize=1>

²⁴ Solo 11 dei componenti del Gruppo di lavoro hanno infatti un «*legal background*» secondo quanto riporta A. STARCHENKO, *History as a battleground: What's next in Russia's constitutional reform?*, in *New Eastern Europe*, February 18, 2020, <https://neweasterneurope.eu/2020/02/18/history-as-a-battleground-whats-next-in-russias-constitutional-reform/>

²⁵ Il progetto «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni dell'organizzazione del potere pubblico», in <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

²⁶ Tutti gli esiti delle votazioni della prima, seconda e terza lettura da parte della Duma di Stato e delle votazioni del Consiglio della Federazione sono reperibili sempre in <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

²⁷ Tra queste vi sono quelle presentate dalla Camera civica della FR che - formata da cittadini, da rappresentanti delle organizzazioni sociali e da rappresentanti delle associazioni di categoria - è stata incaricata direttamente da Putin di organizzare la più ampia discussione pubblica sul progetto presentato. La Camera civica - in conformità con il proprio regolamento e con quello della Duma di Stato - ha inoltre direttamente sottoposto alla Duma di Stato prima un «Parere della Camera civica della FR sui risultati dell'esame pubblico del progetto di legge della FR № 885214-7 «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione del potere pubblico» e, successivamente,

prima all'interno dello stesso e poi fatte pervenire al Comitato per la legislazione attraverso quei deputati e senatori che sono membri di entrambi, *in primis* dal deputato P. Krašeninnikov il quale è allo stesso tempo copresidente del Gruppo di lavoro²⁸, presidente del Comitato della legislazione e rappresentante di Putin, per l'esame del corrispondente progetto di emendamento, presso la Camera bassa. Insomma sotto questo profilo, anche se nel Gruppo di lavoro non siedono solo rappresentanti del Partito Russia unita, pare evidente il legame con la tradizione sovietica quando i progetti di emendamento venivano decisi nell'ambito degli organi del PCUS e solo successivamente presentati dai deputati del popolo al Comitato responsabile del Soviet supremo dell'Urss.

Risentendo di questa prassi nel 2020 i tempi di lavoro del Comitato per la legislazione della Duma di Stato vengono dunque essenzialmente dettati dal Gruppo di lavoro che dal 4 febbraio al 2 marzo fa pervenire al primo delle proposte di emendamento alla Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR n. 885214-7 raggruppandole per argomento²⁹.

una «Risoluzione della Camera civica della FR sui risultati dell'esame delle questioni all'ordine del giorno della seduta plenaria della Camera civica della FR con la partecipazione dei componenti del Gruppo di lavoro». Entrambi i documenti, rispettivamente presentati il 25 febbraio al Presidente della Duma di Stato e il 10 marzo al Presidente del Comitato per la legislazione, sono reperibili in <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

²⁸ Gli altri copresidenti, nominati da Putin, sono A. Klišas, che è contemporaneamente il presidente del Comitato per la legislazione costituzionale e per l'ordinamento statale del Consiglio della Federazione e T. Chabreva, che è allo stesso tempo la direttrice dell'Istituto per la legislazione e per il diritto comparato presso il Governo della FR.

²⁹ Seguendo tale modalità il 4 febbraio il Gruppo di lavoro fa pervenire al Comitato per la legislazione delle proposte di modifica sul sistema giudiziario (cap. 7 Cost.), l'11 febbraio sull'«Assemblea federale» (cap. 5), il 18 febbraio sul Presidente della FR (cap. 4) e sul Governo della FR (cap. 6), il 25 febbraio - a seguito della riunione del 13 febbraio tra i componenti del gruppo di lavoro e Putin - quelle concernenti l'autogoverno locale (cap. 8) nonché sulle modalità di svolgimento della votazione panrusa relativa agli emendamenti alla Costituzione e il 27 febbraio - a seguito di un'ulteriore riunione del 26 febbraio tra i componenti del gruppo di lavoro e il Presidente Putin - quelle sull'ordinamento federale (cap. 3) e, di nuovo, sul Presidente (cap. 4) e infine il 2 marzo ancora alcune proposte di emendamento relative a singole disposizioni costituzionali. Le informazioni sulla presentazione delle proposte di emendamento al progetto di Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR sono reperibili nel sito del Comitato della Duma di Stato per l'ordinamento statale e per la legislazione" all'indirizzo <http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/>.

Infine proprio il 2 marzo, che è l'ultima data utile, anche il Presidente della FR decide di presentare delle ulteriori proposte di emendamento³⁰ direttamente al Comitato per la legislazione che sulla base di tutti i materiali ricevuti - inclusi quelli pervenuti direttamente ad esso senza passare attraverso il Gruppo di lavoro - compila le tabelle comparative sugli emendamenti al progetto di legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR n. 885214-7 da sottoporre in seconda lettura all'approvazione della Duma di Stato.

Durante l'esame in seconda lettura vengono tuttavia sollevate ancora due proposte. Con la prima si chiede lo scioglimento anticipato della Duma di Stato entro il 2020³¹. Con la seconda si chiede invece che venga ammessa la possibilità per il Presidente della FR in carica di ricandidarsi alle elezioni presidenziali del 2024 cancellando - oltre all'avverbio «consecutivamente» già eliminato nel progetto iniziale - il limite dei due mandati presidenziali ancora previsto dalla legge in esame³² oppure azzerando i mandati presidenziali già svolti e/o quello in corso di svolgimento al momento dell'entrata in vigore della legge di emendamento alla Costituzione³³.

Dato il rilievo di tali proposte viene chiesta la sospensione della seduta della Duma in attesa di potere sentire il parere del Presidente Putin. Questo, intervenendo poche ore dopo direttamente alla Camera bassa, da un lato si esprime contrariamente all'indizione di elezioni anticipate della Duma entro il 2020 mentre, dall'altro, appoggia la proposta sull'azzeramento dei mandati presidenziali

³⁰ Il testo contenente gli emendamenti del Presidente della Federazione di Russia al progetto di legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR n. 885214-7 "Sul perfezionamento della disciplina di determinate questioni di organizzazione del potere pubblico", in http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/21610970/.

³¹ M. DOMAŃSKA, *Changing the constitution in Russia: Putin forever?*, in *OWS Analyses*, 2020-03-10, in <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-03-10/changing-constitution-russia-putin-forever>

³² L'art. 81, comma 3 Cost. FR nella versione iniziale del progetto e votato in prima lettura recitava infatti che: «La stessa persona non può ricoprire la carica di Presidente della Federazione di Russia per più di due mandati» impedendo così la rielezione dello stesso Putin che ha già svolto tre mandati presidenziali con un quarto in corso di svolgimento.

³³ La proposta relativa alla cancellazione dall'art. 81, comma 3 recante l'indicazione del numero dei mandati presidenziali e quella, alternativa, sull'azzeramento dei mandati presidenziali sono state entrambe presentate da V. Tereškova, deputato di "Russia unita" e, soprattutto, prima donna cosmonauta al mondo. M. LIPMAN, *Verpatze Krönung. Putins Verfassung und das Corona-Virus*, in *Osteuropa*, n. 3-4/2020, p. 3-12.

già svolti e/o di quello ancora in corso di svolgimento³⁴ al momento dell'entrata in vigore dal progetto di legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR³⁵.

La proposta di emendamento avallata dal Presidente³⁶ viene dunque subito inserita nel progetto di legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR n. 885214-7 che viene corrispondentemente approvato dalla Duma di Stato in seconda lettura il 10 marzo 2020 con 382 voti a favore, nessun contrario e 44 astenuti (deputati del Partito comunista della FR)³⁷ e, infine, in terza lettura l'11 marzo con 383 voti a favore, nessun contrario e 43 astenuti (sempre i deputati del

³⁴ Secondo A. Steiniger anche tale intervento di Putin rappresenta uno dei tanti momenti che nel corso dell'*iter* della riforma richiamano le modalità di attuazione di quelle sovietiche. Egli infatti sottolinea che: «*Mehr noch, die Art und Weise, wie die Verfassungsänderung abgelaufen ist, erinnert erschreckend an Parteitage der KPdSU: eingeübte Debatten, dann der Auftritt eines Helden oder verdienten Arbeiters der Sowjetunion, der die Einigkeit des Landes und die Notwendigkeit der Härte und starken Hand beschwört, die dann teilweise „überraschte“ Reaktion von Mitgliedern des Politbüros (hier das mehr oder weniger zufällige Erscheinen Putins auf der Bühne der Duma), die Appelle an Stabilität und Nationalstolz, das Aufrufen schwieriger Zeiten, die nur von einem überwunden werden können... All das lässt sich – wenn auch nicht in vollständiger Übereinstimmung, doch dann von der Art und Weise – schon bei Solschenizyn nachlesen*». A. STEINIGER, *Musste das wirklich sein? – Kommentar zur Verfassungsreform in Russland*, Ost/Letter, n. 1, 2020, pp. 6-7, in https://www.ostinstitut.de/documents/Steiniger_Kommentar_zur_Verfassungsreform_in_Russland_OL_1_2020.pdf

³⁵ Sulla base di tale emendamento Putin potrebbe infatti non solo ripresentarsi alle elezioni presidenziali del 2024, ma restare eventualmente in carica per un secondo mandato sino al 2036. Alle elezioni avrebbe però diritto di partecipare anche D. Medvedev che, parimenti, ha già assunto la carica di Presidente della FR. Cfr. W. PARTLETT, *Russia's Unconstitutional Zeroing Amendment*, IACL-AIDC Blog, 16 March 2020, in <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/3/16/russias-unconstitutional-zeroing-amendment>.

³⁶ In base a tale emendamento all'art. 81 Cost. FR viene dunque aggiunto il comma 3¹ secondo il quale: «La disposizione del comma 3 dell'art. 81 Cost. FR che riduce il numero dei mandati durante i quali la stessa persona può esercitare la carica di Presidente della FR si applica nei confronti della persona che ha esercitato e (o) che esercita la carica di Presidente della FR senza tenere in considerazione i periodi durante i quali egli ha esercitato e (o) esercita tale carica al momento dell'entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione della FR che introducono la corrispondente limitazione e non esclude per lo stesso la possibilità di occupare la carica di Presidente della FR per i periodi ammessi dalle disposizioni indicate».

³⁷ Tutta l'opposizione extraparlamentare ha a sua volta criticato il progetto, anche se non ha intrapreso grandi azioni. Cfr. J. M. DOLLBAUM, *Kontrollierte Verwirrung*, in *Russland Analysen*, 07.02.2020, n. 381, p. 7, in <https://www.laender-analysen.de/russland-analysen/381/RusslandAnalysen381.pdf>.

Partito comunista della FR) e così trasmesso al Consiglio della Federazione che l'approva nella stessa giornata con 160 voti a favore, tre astenuti e 1 contrario.

In conformità con quanto stabilito dall'art. 136 della Costituzione e dall'art. 9 della legge federale «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione della FR» il progetto viene poi sottoposto dal Presidente della Camera alta all'approvazione degli organi legislativi degli ottantacinque soggetti della Federazione che già, entro la serata del 13 marzo 2020, si esprimono tutti favorevolmente superando così rapidamente il *quorum* dei 2/3 (pari a 57 soggetti della FR). Grazie a tale rapida approvazione il 14 marzo 2020 il Consiglio della Federazione può a sua volta subito adottare il decreto che attesta il risultato di tale votazione³⁸ con successivo immediato invio, sempre attraverso il suo Presidente, della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» al Presidente della FR che nello stesso giorno la firma e la promulga³⁹.

La legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR (in seguito: LeC FR) «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» si compone di tre articoli di cui: *a*) il primo contiene gli emendamenti da introdurre nella Costituzione della FR, *b*) il secondo regola lo svolgimento della «votazione panrussa» (*vserossijskoe golosovanie*) la quale sostituisce la «votazione dei cittadini» (*golosovanie graždan*) annunciata nel messaggio di Putin del 15 gennaio all'Assemblea federale ma che, come quest'ultima, non è contemplata dalla legislazione russa sul *referendum* e *c*) il terzo disciplina le modalità di entrata in vigore della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR.

La sua pubblicazione tuttavia non comporta la contemporanea entrata in vigore di tutti e tre gli articoli in quanto l'art. 3, comma 1 stabilisce che: «La presente legge entra in vigore dal giorno della sua pubblicazione ufficiale dopo essere stata approvata dagli organi del potere legislativo di almeno i due terzi dei soggetti della FR ad esclusione degli articoli 1 e 2 della presente legge che entrano in vigore secondo una procedura particolare (*osoboj porjadok*)».

³⁸ Decreto del 14 marzo 2020 “Sulla determinazione dei risultati dell’esame da parte degli organi legislativi (rappresentativi) del potere statale dei soggetti della FR della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR “Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e funzionamento del potere pubblico, in <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140007>.

³⁹ Il testo della Legge è reperibile in <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>. Il titolo è parzialmente diverso da quello del corrispondente progetto presentato dal Presidente della FR in quanto in seconda lettura vi è stata inserita la parola «funzionamento».

Contestualmente alla pubblicazione della legge entra pertanto in vigore unicamente l'articolo 3 il quale subordina ad un parere della Corte costituzionale l'entrata in vigore dell'art. 2 sulla «votazione panrussa» (*vserossijskoe golosovanie*) al cui esito positivo è a sua volta subordinata l'entrata in vigore dell'art. 1 contenente gli emendamenti che modificano 41 articoli su 137 della Costituzione della FR introducendone altresì cinque nuovi⁴⁰.

Sino ad oggi ciò rappresenta *un unicum* in Russia in quanto tutte le quattro leggi di emendamento alla Costituzione precedentemente adottate hanno previsto l'entrata in vigore di tutte le disposizioni ivi contemplate contestualmente alla loro pubblicazione salvo eventualmente prevedere dei regimi transitori per l'attuazione di alcune di esse⁴¹.

Di conseguenza la legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR introduce - come già avvenuto in altri paesi tra cui il Belgio nonché proposto anche in Italia ma qui mai concluso⁴² - un procedimento di revisione costituzionale derogatorio *una tantum* rispetto a quelli dalla stessa previsti.

1.3 Il parere della Corte costituzionale della FR

In base all'art. 3 della legge della LeC FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» il parere della Corte costituzionale della FR - al quale è subordinata l'entrata in vigore dell'art. 2 sulla «votazione panrussa» - deve essere richiesto dal Presidente della FR.

Quest'ultimo, nella stessa giornata della pubblicazione di tale legge, si rivolge dunque immediatamente alla Corte chiedendole⁴³ innanzitutto non solo di

⁴⁰ *Was tut sich im Osten?*, intervista al Prof. B. WIESER del 30.3.2020, in <https://rewi.uni-graz.at/de/neuigkeiten/detail/article/was-tut-sich-im-osten/>

⁴¹ Ad esempio la Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR del 5 febbraio 2014 FR n. 2-FKZ “Sulla Corte suprema della FR e sulla Procuratura della FR” all'art. 2, p. 2 stabilisce che: «Dal giorno dell'entrata in vigore della presente Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR si definisce un periodo transitorio di sei mesi, entro il quale la Corte suprema di Arbitrato della FR viene soppressa e le questioni inerenti all'esercizio della giustizia che rientrano nella sua giurisdizione vengono trasferite alla giurisdizione della Corte suprema della FR», https://constitution.garant.ru/main/law_const/70583580/chapter/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/.

⁴² Per una comparazione con l'Italia, in particolare sul ruolo del referendum nei procedimenti derogatori *una tantum*: G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, in P. CARNEVALE, *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma Tre-Press, Roma, 2016, pp. 9-35.

⁴³ Il testo del ricorso del 14 marzo 2020 del Presidente della FR in <http://kremlin.ru/acts/news/62989>

pronunciarsi «dal punto di vista sostanziale sulla conformità delle modifiche contenute nell'art. 1 della legge della FR di emendamento alla Costituzione alla FR ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FR»⁴⁴, ma – allo scopo di legittimare ulteriormente una sua eventuale rielezione nel 2024 - di esprimersi altresì specificatamente sulla possibilità di integrare l'art. 81 della Costituzione della FR con il comma 3¹⁴⁵ relativo all'azzeramento dei mandati presidenziali sulla base dei risultati della manifestazione diretta della volontà del popolo⁴⁶.

In secondo luogo sempre nella stessa istanza il Presidente della FR chiede alla Corte se: «possono essere stabilite delle condizioni ulteriori, nello specifico dalla stessa legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR, per la sua entrata in vigore oltre a quella della sua approvazione da parte di almeno i due terzi dei soggetti della FR» e, in aggiunta, se «le modifiche della Costituzione della FR possono entrare in vigore a condizione che vengano approvate nel corso di una «votazione panrussa», così come stabilito dall'art. 3 della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR». Egli sostiene che ciò sia ammissibile in quanto l'art. 3 Cost. FR recita che gli istituti del *referendum* e delle elezioni costituiscono delle «forme supreme di manifestazione diretta del potere del popolo» ma, al tempo stesso, non stabilisce un elenco esaustivo delle stesse. Oltre a ciò, sempre secondo Putin, la «votazione panrussa» rappresenta «una garanzia ulteriore del sostegno del popolo della FR alle modifiche della Costituzione della FR» poiché – accanto a quella dell'approvazione della legge di emendamento alla Costituzione da parte di almeno due terzi dei soggetti della FR - permette di tradurre in essere in maniera più completa i principi sulla democrazia diretta fissati nell'art. 3 Cost. FR.

⁴⁴ Il Presidente della FR nel sostenere la costituzionalità degli emendamenti proposti sottolinea che essi: «non sono in contrasto con i capitoli 1, 2 e 9 poiché sono adottati per svilupparli e per perfezionare l'organizzazione del potere pubblico nella Federazione di Russia quale strumento per perseguire gli scopi costituzionalmente rilevanti che derivano dalle disposizioni di tali capitoli della Costituzione della FR».

⁴⁵ L'art. 3 della legge della LeC FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» si limita infatti a stabilire che «Dopo l'entrata in vigore della presente legge il Presidente della FR invia alla Corte costituzionale della FR un richiesta sulla conformità delle disposizioni non ancora entrate in vigore della presente legge ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FR e sulla conformità (non conformità) delle modalità di entrata in vigore dell'art. 1 della presente legge alla Costituzione della FR».

⁴⁶ L'introduzione della disposizione sull'intervento della Corte costituzionale della FR nell'ambito della procedura di perfezionamento della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR era stato del resto sollecitato proprio da Putin nel corso del suo incontro con il gruppo di lavoro del 26 febbraio 2020 al fine legittimare a sua volta l'introduzione di quella sull'azzeramento dei mandati presidenziali.

Nel suo parere (*zaključenie*) corrispondentemente emanato il 16 marzo 2020⁴⁷ la Corte - in considerazione del fatto che né la Costituzione della FR né la Legge federale costituzionale «Sulla Corte costituzionale della FR» le attribuiscono espressamente il diritto di verificare la costituzionalità degli emendamenti contenuti nelle leggi della FR di emendamento alla Costituzione della FR - si preoccupa innanzitutto di “giustificare” il suo intervento adducendo a suo favore che: «in base al significato degli artt. 10, 15, 16, 125 e 136 Cost. FR il controllo giurisdizionale di costituzionalità nei confronti di tali emendamenti può costituire una tutela appropriata delle forze giuridiche delle disposizioni relative alle basi dell'ordinamento costituzionale della Russia e ai diritti fondamentali e alle libertà dell'uomo e del cittadino nel sistema delle norme costituzionali nonché una garanzia dell'assenza di contraddizioni nel testo della Costituzione della FR quale Legge fondamentale»⁴⁸.

Procedendo da tale premessa essa provvede poi a specificare le condizioni per l'esercizio di tale controllo.

Da un lato essa infatti sottolinea di non potere verificare la costituzionalità degli emendamenti che - contenuti in una legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR - sono stati altresì già inseriti nella Costituzione della FR. Nel riprendere la propria precedente giurisprudenza la Corte infatti precisa che: «Secondo il significato degli artt. 15 e 16 della Costituzione della FR e in conformità con la posizione di diritto espressa, in base ad essi, dalla stessa Corte costituzionale nell'ordinanza del 17 luglio 2014 n. 1567-O, la verifica della costituzionalità delle modifiche contenute nella Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR - già incorporate nella Costituzione della FR - non può essere effettuata dalla giurisdizione costituzionale poiché sono diventate parte inalienabile della Costituzione della FR. Il contrario sarebbe in contrasto con la natura del controllo giurisdizionale di costituzionalità».

Dall'altro la stessa Corte sostiene che essa ha invece il diritto di esprimere un proprio parere sulla conformità di una legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FR in quanto: «La

⁴⁷ Parere della Corte costituzionale della FR sulla conformità ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della Federazione di Russia delle disposizioni non ancora entrate in vigore della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di determinate questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico», nonché sulla conformità alla Costituzione della FR della procedura di entrata in vigore dell'art. 1 di tale Legge in relazione al ricorso del Presidente della Federazione di Russia», in <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

⁴⁸ Per un primo esame della sentenza cfr. A. DI GREGORIO, Rassegna giurisprudenziale - Russia - gennaio marzo 2020, in DPCEonline, in <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/180>.

legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR nella parte in cui introduce modifiche ai capitoli 3-8 della Costituzione non può confliggere, secondo quanto si desume dagli artt. 15, 16, 17, 18, 134, 135 e 136 Cost. FR, con le disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 sia sotto il profilo del suo contenuto sia sotto il profilo delle modalità di adozione. Tale questione riveste carattere costituzionale e di conseguenza – come deriva dalla posizione di diritto espressa dalla Corte costituzionale della FR nelle sentenze del 16 giugno 1998 n. 19-P, dell'11 aprile 2000 n. 6-P e del 21 marzo 2007 n. 3-P – deve essere risolta proprio mediante il processo costituzionale cosa che concorda con le indicate disposizioni della Costituzione della FR in combinato disposto con i suoi artt. 10, 118 e 125».

Nel passare poi, sulla base di questi presupposti, ad esaminare i quesiti posti dal Presidente della FR la Corte accoglie le motivazioni di quest'ultimo relativamente allo svolgimento della «votazione panrusa» (*vserossijskoe golosovanie*) aggiungendo altresì che: «secondo il significato dell'articolo 1, comma 1 della Costituzione della FR essa rappresenta una forma di manifestazione diretta della volontà del popolo nel corso dell'adozione dell'indicata decisione statale e, in quanto tale, non si sostituisce alle prerogative che spettano all'Assemblea federale e agli organi del potere legislativo dei soggetti della FR nel corso dell'adozione di tale decisione secondo la procedura stabilita dall'art. 136 Cost. FR». Pertanto, prosegue la Corte: «il legislatore costituzionale (...) aveva il diritto di rivolgersi alla votazione panrusa anche se questa non è prevista dalla disciplina relativa all'adozione degli emendamenti costituzionali» in quanto «l'integrazione della menzionata procedura con lo svolgimento di una votazione panrusa (...) risponde al principio del potere del popolo che costituisce uno dei fondamenti più importanti dell'ordinamento costituzionale ed è costituzionalmente giustificato»⁴⁹.

Infine in relazione alla mancata previsione di un *quorum* strutturale per lo svolgimento di tale votazione la Corte afferma che tale assenza: «non confligge con l'art. 135, comma 3 Cost. FR in conformità con il quale la condizione per l'adozione di una nuova Costituzione della FR nel corso di una votazione di tutto il popolo è quella della partecipazione ad essa di più della metà degli aventi diritto al voto

⁴⁹ Dunque, come sottolineato da Von Gall: «*With this logic the Constitutional Court adheres 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*» in C. VON GALL, L. JÄCKEL, *The 2020 Russian Constitutional Reform*, in *Russian Analytical Digest*, No. 250, 9 April 2020, p.3, in https://css.ethz.ch/en/publications/rad/rad-all-issues/details.html?id=/n/o/2/5/no_250_putinnr_250_putin.

poiché nel caso in questione si tratta dell'introduzione di emendamenti nella Costituzione e non dell'adozione di una nuova Legge fondamentale»⁵⁰.

Per quanto riguarda il contenuto degli emendamenti da inserire in Costituzione la Corte, pur accogliendo ancora le posizioni del Presidente della FR, procede invece ad analizzarli uno ad uno riservandosi di: «definire autonomamente, anche sulla base del monitoraggio della discussione sui mezzi di comunicazione di massa e nella rete internet nonché in considerazione della loro rilievo costituzionale, quelle disposizioni la cui valutazione necessita di un'esposizione maggiormente dettagliata della sua posizione nel testo del parere».

Infine a conclusione di una sentenza lunga più di 50 pagine la Corte nel dispositivo della stessa afferma che: 1) le modalità di entrata in vigore dell'art. 1 della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni relative alla organizzazione e al funzionamento del potere pubblico» sono conformi alla Costituzione della FR» e che: 2) le disposizioni non ancora entrate in vigore della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni relative alla organizzazione e al funzionamento del potere pubblico» sono conformi alle disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FR.

In questo modo anche la Corte costituzionale della Russia – al pari della Corti costituzionali di altri paesi dell'ex Urss quali l'Armenia, l'Azerbaijan, la Bielorussia, la Moldova, la Kirghisia, il Tagikistan, l'Ucraina – si è quindi espressa in via preventiva sulla conformità di una (parte) della legge di emendamento rispetto ai capitoli della Costituzione della FR che, in assenza di limiti espliciti alla revisione, esprimono l'identità costituzionale del Paese, ovverosia i capitoli 1, 2 e 9 le cui disposizioni non possono essere modificate se non mediante l'adozione di una nuova Costituzione⁵¹.

Del resto la stessa Corte costituzionale spingeva ormai da tempo in tale direzione come dimostra la sua ordinanza del 17 luglio 2014 in cui aveva sottolineato che: «...non si esclude l'introduzione sia nella Costituzione della FR sia nella Legge federale costituzionale “Sulla Corte costituzionale della FR” di

⁵⁰ In questo caso la Corte fa riferimento alla «votazione di tutto il popolo» (*vсенородное голосование*) prevista nell'art. 135 in ordine all'eventuale approvazione mediante la stessa del testo di nuova Costituzione preparato dall'Assemblea costituzionale.

⁵¹ L'ultimo art. 16, comma 2 del cap. 1 Cost. FR prevede peraltro espressamente che: «Nessun'altra disposizione della presente Costituzione può essere in contrasto con le basi dell'ordinamento costituzionale della Federazione di Russia» mentre l'ultimo art. 64 del cap. 2 Cost. FR stabilisce che: «Le disposizioni del presente Capitolo costituiscono le basi dello *status* giuridico della persona nella Federazione di Russia e possono essere modificate soltanto secondo le modalità stabilite dalla presente Costituzione».

modifiche che riguardano la possibilità della verifica da parte della Corte costituzionale della FR di una legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR sotto il profilo della sua conformità alle disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FR prima della sua entrata in vigore, e cioè sino al momento in cui gli emendamenti introdotti nella Costituzione della FR diventano una sua parte costitutiva inalienabile»⁵²

Dal canto suo anche la dottrina ha già avuto modo di affermare che: «La decisione in merito se o se non sia possibile un controllo costituzionale di tipo preventivo nei confronti della Costituzione è nelle mani del legislatore e di quei soggetti che hanno il diritto di introdurre nella Duma di Stato un corrispondente progetto»⁵³.

2. L'interazione tra principio unitario e disposizioni "sovraniste" quale chiave di lettura della riforma costituzionale

2.1 Il rafforzamento dei principi della tutela dell'unità statale, dell'integrità territoriale e della sovranità della Russia

L'analisi della procedura di elaborazione e di adozione della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» permette altresì di osservare che il suo progetto originario - presentato il 20 gennaio alla Duma di Stato - non presentava delle disposizioni strettamente correlate tra loro⁵⁴.

In seguito all'incorporazione nello stesso progetto di altri emendamenti è stato invece possibile inquadrare meglio il significato complessivo della riforma che - in

⁵² Ordinanza della Corte costituzionale della FR del 17 luglio 2014 n. 1567 sulla verifica della costituzionalità di una serie di disposizioni della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR "Sulla Corte suprema della FR e sulla procura della FR" su richiesta di un gruppo di deputati della Duma di Stato, mmin <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&iissid=1002014030000&docid=196>.

⁵³ S. A. ZENKIN, *Modernization of the Russian Federation Constitution: A Regulatory Model and Practice*, in *Lex Russica*, cit., p. 56.

⁵⁴ Così C. VON GALL, in *Herrschaft über die Verfassung: Die Vorschläge Präsident Putins zur russischen Verfassungsreform*, in *VerfBlog*, 2020/1/21, in <https://verfassungsblog.de/herrschaft-ueber-die-verfassung/>: «Die Änderungsvorschläge wirken aus verfassungsjuristischer Sicht widersprüchlich und kaum durchdacht». La presenza di una correlazione tra gli emendamenti si configura invece come un requisito necessario in quanto l'art. 2, comma 2 della LF «Sulle modalità d'adozione ed entrata in vigore di emendamenti alla Costituzione della FR» recita che: «Con una stessa legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR vengono ricomprese delle modifiche (*izmenenie*) del testo costituzionale che sono intercorrelate tra loro».

parte elevando a rango costituzionale disposizioni già precedentemente introdotte a livello legislativo e in parte accogliendone di nuove – si basa innanzitutto sul rafforzamento di alcuni principi fondamentali quali quelli della tutela dell'unità statale, dell'integrità territoriale e della sovranità della Russia, già sanciti nella versione originaria della Costituzione della FR.

Per quanto riguarda il principio dell'unità statale gli emendamenti ne esaltano soprattutto il profilo dinamico in quanto principio che sottende tutta l'evoluzione dello Stato della Russia sino alla Federazione di Russia passando per l'Unione Sovietica. Essi infatti non si limitano ad affermare che: «La Federazione di Russia – unita dalla sua storia millenaria, conservando il ricordo degli antenati che ci hanno trasmesso gli ideali e la fede in Dio, nonché la continuità nell'evoluzione dello Stato della Russia (*Rossijskogo gosudarstvo*)⁵⁵ – riconosce l'unità statale (*gosudarstvennoe edintsvo*) che si è storicamente consolidata» (art. 67¹, comma 2 Cost. FR)⁵⁶, ma giungono altresì a dichiarare che: «La Federazione di Russia (*Rossijskaja Federacija*) è il «successore dell'Urss sul proprio territorio nonché della stessa nell'appartenenza alle organizzazioni internazionali e ai loro organi, nella partecipazione ai trattati internazionali (...)». Solo in tale prospettiva diacronica può essere peraltro pienamente inteso il concetto di Patria laddove le modifiche stabiliscono ulteriormente che: «La Federazione di Russia onora il ricordo dei difensori della Patria e garantisce la difesa della verità storica. Non è ammesso

⁵⁵ Si tenga presente che in italiano viene tradotto con il termine «russo» sia l'aggettivo *russkij* sia l'aggettivo *rossijskij* ma tra questi esiste una differenza fondamentale della quale, riportando le rispettive translitterazioni, si vuole rendere conto in quanto l'aggettivo *russkij* viene utilizzato secondo il significato etnico mentre *rossijskij* in senso civico indica i cittadini della Federazione di Russia indipendentemente dal fatto che si riconoscano nell'etnia russa. Pertanto l'aggettivo *russkij* veniva usato nella denominazione dello Stato russo di Moscovia (*Russkoe moskovskoe gosudarstvo*) prima delle grandi conquiste imperiali, mentre quello di *rossijskoj* nella denominazione dell'Impero russo (*Rossijskaja Imperija*) in maniera tale da indicare l'ordinamento statale della Russia formata anche da popoli non etnicamente russi. Parimenti l'acronimo RSFSR corrispondeva a *Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika* e l'attuale Federazione di Russia è *Rossijskaja Federacija*. Più ampiamente cfr. U. SCHMID, *Nationality Policy: Russian Nation vs. Russian People?*, in *Russian Analytical Digest*, n. 250, 2020, pp. 11-13, in <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD250.pdf>.

⁵⁶ Tale emendamento amplia pertanto il contenuto del Preambolo in cui si dichiara che il popolo plurinazionale della FR: «...salvaguarda l'unità statale storicamente formatasi...».

sminuire il significato delle imprese del popolo nel difendere la Patria» (all'art. 67¹, comma 3 Cost. FR)⁵⁷.

Nonostante il popolo della FR venga definito «plurinazionale» gli emendamenti individuano però implicitamente proprio nel popolo russo (*russskij narod*) l'elemento propulsivo della formazione dell'ordinamento statale della Russia. Essi infatti – oltre a ribadire che: «In tutto il territorio della Federazione di Russia (*Rossijskaja Federacija*) la lingua di Stato (*gosudarstvennyj jazyk*) è la lingua russa (*russskij*)» – precisano altresì che questa è «la lingua del popolo costitutivo dello Stato (*gosudarstvoobrazujuščij narod*) che fa parte dell'unione plurinazionale (*mnogonacional'nyj sojuz*) dei popoli aventi pari diritti della Federazione di Russia» (art. 68, comma 1 Cost. FR). Tale riconoscimento implicito viene poi confermato dalla Corte costituzionale la quale prontamente dichiara che: «la disposizione sulla lingua russa (*russskij*) quale lingua del popolo costitutivo dello Stato che fa parte dell'unione plurinazionale dei popoli della Federazione di Russia aventi pari diritti si basa sul riconoscimento obiettivo del ruolo del popolo russo (*russskij narod*) nella formazione dell'ordinamento statale russo (*rossijskoj*) che prosegue nella Federazione di Russia (*rossijskaja*)»⁵⁸. Insomma, così come sottolineato da U. Schmid: «Für Putin steht nicht mehr wie für Breschnew die Schaffung eines «sowjetischen», sondern eines «rusländischen» Volkes im Vordergrund»⁵⁹.

All'accentuazione del principio dell'unità statale considerato in prospettiva diacronica segue il rafforzamento del principio della tutela dell'integrità territoriale della Russia laddove gli emendamenti – in risposta probabilmente a vecchie contese relative a isole nel Pacifico e a nuove controversie relative ai più recenti ampliamenti territoriali della Russia – precisano che: «Ad eccezione della delimitazione e della demarcazione della frontiera di Stato della Federazione di Russia con gli Stati contigui non sono ammesse azioni finalizzate all'alienazione di

⁵⁷ Il Preambolo si limita invece ad affermare che il popolo plurinazionale della FR: «onora la memoria degli avi che ci hanno trasmesso l'amore e il rispetto verso la Patria, la fede nel bene e nella giustizia».

⁵⁸ Inoltre, prosegue la Corte: «ciò non lede la dignità degli altri popoli, non deve essere considerato incompatibile con le disposizioni della Costituzione della FR sul popolo plurinazionale della FR (art. 3, comma 1), sull'uguaglianza dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino indipendentemente dalla nazionalità (art. 19, comma 2) e sull'uguaglianza dei popoli (preambolo)». Sentenza della Corte costituzionale della FR del 16 marzo 2020, cit.

⁵⁹ U. SCHMID, *In Russland ist eine Verfassung mehr als eine Verfassung – Putins reform setzt ein sowjetisches Modell fort*, in *Neue Zürcher Zeitung*, 7.05.2020, in <https://www.nzz.ch/feuilleton/russland-eine-verfassung-ist-mehr-als-eine-verfassung-ld.1550739>.

parte del territorio della Federazione di Russia né il fare appello a tali azioni» (art. 67, comma 2.1 Cost. FR)⁶⁰.

Al rafforzamento del principio dell'integrità territoriale corrisponde poi l'introduzione di nuove norme per la difesa della «democrazia sovrana» della Russia⁶¹. Gli emendamenti, nel fornire fondamento costituzionale a tutta la copiosa legislazione sui cosiddetti "agenti stranieri" stabiliscono infatti che: «La Federazione di Russia può adottare misure (...) **per non ammettere l'ingerenza nelle questioni interne dello Stato**» (art. 79¹ Cost. FR)⁶². Oltre a ciò gli stessi emendamenti – nel volere rafforzare l'identità costituzionale della Russia – integrano il contenuto dell'art. 79 Cost. FR⁶³ con la formulazione per cui: «Le decisioni degli organi interstatali, adottate sulla base delle disposizioni dei trattati internazionali della FR secondo un'interpretazione in conflitto con la Costituzione della FR, non sono soggette ad applicazione nella FR»⁶⁴.

Tutti queste modifiche avrebbero trovato probabilmente migliore collocazione nel Preambolo o nel cap. 1 sulle «Basi dell'ordinamento costituzionale» e/o nel cap. 2 sui «Diritti e libertà dell'uomo e del cittadino» della Costituzione in quanto proprio in questi ultimi si trovano le disposizioni alle quali le prime fanno riferimento ampliandone il corrispondente contenuto.

⁶⁰ Tale emendamento dunque espande l'art. 4, comma 3 Cost. FR che si limita a recitare che: «3. La Federazione di Russia assicura l'integrità e l'inviolabilità del proprio territorio».

⁶¹ Sull'affermazione di tale concetto in Russia cfr. F. DELFINO, *La democrazia "illiberale": il modello di "democrazia sovrana" in Russia e di "democrazia cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *NAD*, n. 2, 2019, pp. 14-17, in <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/12545/11794>.

⁶² All'interno dell'art. 79¹ Cost. FR proposto dagli emendamenti tale formulazione viene peraltro preceduta da quella di diverso tenore in base alla quale: «**La Federazione di Russia può adottare misure** per il sostegno e il rafforzamento della pace e della sicurezza mondiale e per garantire la coesistenza pacifica degli Stati e dei popoli». Questo a sua volta si ricollega alla parte del Preambolo in cui si afferma che il popolo plurinazionale «è consapevole di fare parte della comunità mondiale».

⁶³ Sulla relazione tra diritto internazionale e il contenuto di tale emendamento cfr. Y. IOFFE, *The Amendments to the Russian Constitution: Putin's Attempt to Reinforce Russia's Isolationist Views on International Law?*, in *Ejil: Talk!*, January 29, 2020, reperibile in <https://www.ejiltalk.org/the-amendments-to-the-russian-constitution-putins-attempt-to-reinforce-russias-isolationist-views-on-international-law/>

⁶⁴ La formulazione originaria dell'art. 79 si limita invece a prevedere che: «**La FR può prendere parte a organizzazioni interstatali e trasferire ad esse parte delle sue attribuzioni in conformità con i trattati internazionali della FR, purché ciò non comporti una limitazione dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino e non sia in contrasto con le basi dell'ordinamento costituzionale della FR**».

La Costituzione nulla però dice espressamente a proposito delle modalità di modifica del Preambolo mentre la riforma dei capitoli 1 e 2 della Costituzione avrebbe richiesto, come già ricordato, il ricorso al procedimento di revisione costituzionale che, se produce esito positivo, comporta l'adozione di una nuova Costituzione cosa che non rientrava nelle intenzioni di Putin. Ancora più problematica appare peraltro la collocazione delle disposizioni relative alla tutela dell'identità costituzionale della Russia nei confronti delle decisioni degli organi delle organizzazioni internazionali che, più che ampliare il contenuto, sembra confliggere con quanto stabilito nei sopra menzionati capitoli⁶⁵.

Di conseguenza tutti gli emendamenti analizzati - al pari di quelli altrettanto rilevanti concernenti i rapporti socio-economici⁶⁶ - risultano inseriti nel cap. 3

⁶⁵ In particolare l'emendamento aggiuntivo all'art. 79 Cost. FR confliggerebbe con l'art. 15, comma 4 che stabilisce che: «I principi e le norme del diritto internazionale universalmente riconosciuti, così come i trattati internazionali della Federazione di Russia, sono parte integrante del suo sistema giuridico. Se un trattato internazionale della Federazione di Russia stabilisce regole diverse da quelle previste dalla legge si applicano le regole del trattato internazionale». Di conseguenza, come osservato da K. SASOV: «Formalmente i capitoli 1 e 2 della Costituzione non cambiano, ma l'analisi della sostanza degli emendamenti dimostra che essi introducono nella stessa delle contraddizioni...e indirettamente entrano in conflitto con una serie di articoli dei capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della FR» in K. SASOV, *Pravovojj analiz Zaključenija Konstitucionnogo Suda RF n. 1-Z ot 16 marta 2020* (Analisi giuridica del Parere della Corte costituzionale della FR n, 1-Z del 16 marzo 2020), 19.03.2020, in https://zakon.ru/blog/2020/03/19/pravovoj_analiz_zaklyuchenija_konstitucionnogo_suda_rf_1-z_ot_16_marta_2020_g. I conflitti che possono sorgere tra gli emendamenti introdotti e le disposizioni dei cap. 1 e 2 altresì analizzati da T. KHRAMOVA, A. TROITSKAYA, *The Ashes of Constitutionalism: Failures of the Recent Ad hoc Review of Russian Constitutional Amendments*, in *IACL-AIDC Blog*, March 31, 2020, in <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/3/31/the-ashes-of-constitutionalism-failures-of-the-recent-ad-hoc-review-of-russian-constitutional-amendments>.

⁶⁶ **Nel concretizzare la definizione di «Stato sociale» fissata invero nell'art. 7 del cap. 1 della Costituzione anche tali emendamenti – dopo aver dichiarato che: «Nella Federazione di Russia si creano le condizioni per una crescita economica stabile e per l'aumento del benessere dei cittadini, per la fiducia reciproca tra lo Stato e la società, viene garantita la dignità dei cittadini e il rispetto del lavoro dell'uomo, viene garantito il bilanciamento dei diritti e dei doveri del cittadino, il partenariato sociale, la solidarietà economica, politica e sociale» (art. 75¹ Cost. FR) – provvedono peraltro soprattutto a costituzionalizzare quanto già affermato a livello di legislazione ordinaria, ovverosia che «Lo Stato garantisce un salario minimo lavorativo non inferiore al minimo di sussistenza della popolazione abile al lavoro nella Federazione di Russia», che: «Nella Federazione di Russia si forma una sistema pensionistico per i cittadini sulla base dei principi**

“Struttura della Federazione” e/o nel cap. 8 “Autogoverno locale” della Costituzione della FR.

2.2 La costituzionalizzazione del sistema unitario del potere pubblico

Allo scopo di garantire una migliore realizzazione dei principi sopra richiamati la LeC FR «Sul perfezionamento giunge inoltre ad incorporare finalmente il principio dell'unità del potere pubblico accogliendo corrispondenti elaborazioni della dottrina e sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

La Costituzione della FR distingue infatti tra organi federali del potere statale e organi del potere statale dei soggetti della FR legati tra loro dal principio dell'unità del potere statale (art. 5, comma 3 Cost. FR) e dalla verticale del potere esecutivo (art. 77, comma 2 Cost. FR) da un lato e organi dell'autogoverno locale che **«non fanno parte del sistema degli organi del potere statale» (art. 12 Cost. FR) dall'altro**⁶⁷.

La dottrina russa ha invece sostenuto in maniera sempre più condivisa che gli organi del potere statale e gli organi dell'autogoverno locale - pur non rientrando i secondi nel sistema dei primi - sono accumulati dall'esercizio di «potere pubblico» in quanto entrambi «espressione della sovranità del popolo nei diversi livelli delle collettività pubbliche territoriali nelle quali tale potere dispone di proprie attribuzioni»⁶⁸. In conformità con tale dottrina in Russia il potere pubblico viene pertanto configurato come «un sistema di tre sottosistemi (livelli, tipi) aventi pari valore e pari significato: il potere statale della FR (potere federale), il potere

dell'universalità, della giustizia e della solidarietà delle generazioni, viene garantito il suo funzionamento efficiente e si effettua l'indicizzazione delle pensioni almeno una volta all'anno secondo le modalità stabilite dalla legge federale» nonché, infine, che: «Nella Federazione di Russia in conformità con la legge federale viene garantita l'assicurazione sociale obbligatoria, l'assistenza sociale orientata ai cittadini e l'indicizzazione dei sussidi sociali e di altri pagamenti d'indennità» (art. 75, commi 5, 6 e 7).

⁶⁷ Nell'operare tale distinzione i costituenti russi risultano essere altresì influenzati dal concetto di autogoverno locale elaborato dalla dottrina russa della seconda metà dell'800. Cfr. M. GANINO, *Nuove tendenze dell'autogoverno locale: l'esperienza della Russia*, in R. SCARCIGLIA, M. GOBBO, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste, EUT - Edizioni Università Trieste, 2001, p. 85. Sull'evoluzione nel corso dell'ottocento del concetto di autogoverno locale in Russia e dell'influenza esercitata sullo stesso da parte del modello del *self government* inglese Cfr. S. F. STARR, *Decentralization and Self Government in Russia, 1830-1870*, Princeton University Press, Princeton, 1972, p. 64 ss.

⁶⁸ T. CHABREVA, *Nacional'nye interesy i zakonodatel'nye prioritety Rossij*, in *Žurnal rossijskogo prava*, n. 12, 2005, p. 21.

statale dei soggetti della FR (potere regionale) e l'autogoverno locale (municipale)»⁶⁹.

La Corte costituzionale a sua volta – dal sottolineare nelle sue sentenze della seconda metà degli anni '90⁷⁰ che il potere pubblico può essere esercitato sia dagli organi del potere statale sia dagli organi dell'autogoverno locale – è arrivata in quelle più recenti del dicembre 2012⁷¹ e del dicembre 2015⁷² a fissare il principio dell'unità del potere pubblico⁷³.

Infine la stessa Corte costituzionale nella sentenza del 16 marzo 2020 è giunta a configurare la «categoria del sistema unitario del potere pubblico» specificando che essa «deriva dai concetti fondanti di “statualità” e “stato” che indicano l'unione (*sojuz*) politica del popolo plurinazionale della Russia» il cui potere sovrano «si estende a tutto il territorio della Russia e opera come un insieme unitario sistemico secondo specifiche modalità organizzative stabilite dalla

⁶⁹ YU. V. BLAGOV, *Self-government in the system of public power: the theoretical aspect*, in *Vestnik Omskogo Universiteta – Serija «Pravo»*, 2016, n. 1, p. 86, in <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sisteme-publichnoy-vlasti-teoreticheskiy-aspekt/viewer>.

⁷⁰ Ad esempio la Corte costituzionale nella sentenza della FR del 24 gennaio 1997 n. 1-P afferma che: «A questo livello [di formazioni municipali] il potere pubblico viene esercitato attraverso l'autogoverno locale e i suoi organi che non rientrano nel sistema degli organi del potere statale». Parimenti in quella del 15 gennaio 1998 n. 3-P sostiene che: «Il potere pubblico può essere anche municipale...». Nella stessa direzione in quella del 30 novembre 2000 n. 15-P dichiara che: «...i cittadini hanno il diritto di partecipare direttamente o attraverso i propri rappresentanti all'esercizio del potere pubblico nel quadro di una formazione municipale». Infine in quella del 2 aprile 2002 n. 7-P ribadisce che: «In conformità all'art. 130 (comma 2) della Costituzione della FR l'autogoverno locale - in quanto potere pubblico (municipale) – è esercitato dai cittadini attraverso il referendum, elezioni e altre forme di manifestazione diretta della volontà nonché attraverso gli organi elettivi e altri organi dell'autogoverno locale». Tutte le sentenze sono reperibili nel sito www.ksrf.ru

⁷¹ Sentenza della Corte costituzionale della FR del 24 dicembre 2012 n. 32-P, in <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision118883.pdf>.

⁷² Sentenza della Corte costituzionale della FR del 1 dicembre 2015 n. 30-P, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision215624.pdf>.

⁷³ Ad esempio nella citata sentenza del 1 dicembre 2015 n. 30-P si afferma che: «Il legislatore federale - basandosi sui fondamenti costituzionali dell'unità del potere pubblico nella Federazione di Russia e sulla necessità obiettiva degli organi del potere statale del soggetto della FR di interagire con gli organi dell'autogoverno locale per creare le condizioni per garantire lo sviluppo socio-economico stabile e complessivo entro i confini di tutto il territorio del rispettivo soggetto della FR - ha il diritto di prevedere delle basi concrete per la partecipazione dei soggetti della FR nella disciplina legislativa relativa alla formazione degli organi dell'autogoverno locale...».

Costituzione della Federazione di Russia». Pertanto, conclude la Corte: «gli organi dell'autogoverno locale che - in conformità con l'art. 12 Cost. FR non rientrano nel sistema degli organi del potere statale indicati agli artt. 10 e 11 – fanno in ogni caso parte del sistema unitario del potere pubblico dell'unione politica (*soujza ob'edinenija*) del popolo plurinazionale russo (*rossijskogo*). Il contrario comporterebbe la violazione del principio dell'unità statale della Federazione di Russia e implicherebbe l'inapplicabilità nei confronti dell'autogoverno locale delle caratteristiche giuridico-costituzionali fondamentali dello Stato della Russia (art. 1, comma 1 Cost. FR) cosa che si configura come un *nonsense* giuridico-costituzionale»⁷⁴.

Proprio in quanto funzionale all'affermazione dell'unità statale della Russia deve essere dunque inteso l'emendamento che stabilisce che: **«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 sui corrispondenti territori» (art. 132, comma 3 Cost. FR). E' solo alla luce di tale relazione che possono essere pienamente compresi i restanti emendamenti introdotti dalla riforma.**

3. Sistema unitario del potere pubblico e relazioni centro periferia

Alla costituzionalizzazione del sistema unitario del potere pubblico e al rafforzamento dei principi dell'unità statale, della tutela dell'integrità territoriale e della sovranità territoriale della Russia corrisponde quindi un aumento delle competenze della Federazione.

Nell'elenco delle materie di competenze della Federazione, previsto all'art. 71 Cost. FR, vengono infatti rispettivamente inserite quella della «organizzazione del potere pubblico» (aggiunta alla lett. *d* sulla definizione degli organi federali statali)⁷⁵, quella della «garanzia della sicurezza informatica della persona, della società e dello Stato» (aggiunta alla lett. *n* sulla difesa e alla sicurezza militare della Russia)⁷⁶ e quella della «fissazione di limitazioni per l'assunzione delle cariche

⁷⁴ Sentenza della Corte costituzionale della FR del 16 marzo 2020, cit.

⁷⁵ Art. 71, lett. *d* Cost. FR (in base agli emendamenti): «Nella competenza della Federazione di Russia rientra l'organizzazione del potere pubblico; la determinazione degli organi federali del potere legislativo, esecutivo e giudiziario; le modalità relative alla loro organizzazione e attività; la formazione degli organi federali del potere statale»

⁷⁶ Art. 71, lett. *n* Cost. FR (in base agli emendamenti): «Nella competenza della Federazione di Russia rientra la difesa e la sicurezza; la produzione per la difesa; la definizione delle modalità di compravendita delle armi, delle munizioni, della tecnologia militare e di altri beni di uso militare; la produzione di sostanze tossiche e di narcotici, così

statali o municipali, incluse le limitazioni connesse con il possesso di una cittadinanza straniera» (aggiunta alla lett. *t* sulla funzione pubblica)⁷⁷.

Alcune materie che precedentemente rientravano solo nell'elenco delle materie di competenza congiunta della Federazione e dei suoi soggetti (art. 72 Cost. FR) vengono inoltre ridisegnate inserendo una parte delle relative attribuzioni nell'elenco di competenza della Federazione e lasciando le restanti, riformulate, nell'elenco delle materie di competenza congiunta. Ciò riguarda ad esempio la materia della sanità in relazione alla quale alla competenza federale viene attribuita «la definizione delle basi giuridiche unitarie della sanità» (art. 71, lett. *f* Cost. FR) mentre alla competenza congiunta della Federazione e dei suoi soggetti viene lasciato: «il coordinamento generale della sanità, inclusa la garanzia di cure mediche accessibili e qualificate, la conservazione e il miglioramento della salute della società, la creazione di condizioni per condurre uno stile di vita sano e la formazione di una cultura di atteggiamento responsabile dei cittadini nei confronti della loro salute...» (art. 72, lett. *g* Cost. FR). Parimenti alla competenza della Federazione viene attribuita «la definizione delle basi giuridiche del sistema di educazione e di istruzione, incluse quelle del sistema di istruzione permanente» (art. 72, lett. *g* Cost. FR) mentre alla competenza congiunta della Federazione e dei suoi soggetti rimangono assegnate «le questioni generali dell'istruzione» alle quali viene annessa la «politica giovanile».

come le modalità inerenti al loro impiego; la garanzia della sicurezza della persona, della società e dello Stato in relazione all'applicazione delle tecnologie informatiche e all'elaborazione dei dati digitali»

⁷⁷ Art. 71, lett. *t* Cost. FR (in base agli emendamenti): «Nella competenza della Federazione di Russia rientra la funzione pubblica federale, la previsione di limitazioni per occupare cariche statali o municipali, funzioni statali o municipali, incluse le limitazioni relative al possesso della cittadinanza di uno Stato straniero o di un permesso di soggiorno o di altro documento che attesti il diritto del cittadino della Federazione di Russia di risiedere permanentemente sul territorio di uno Stato straniero nonché limitazioni relative alla presenza di conti (depositi) e al possesso di strumenti finanziari e valori personali presso banche straniere collocate al di fuori del territorio della Federazione di Russia». Tali presupposti vengono poi ripresi ed ampliati dalla legge della FR di emendamento alla Costituzione della FdR laddove individua gli ulteriori requisiti necessari per assumere le cariche: di Presidente della FR (art.81, comma 2 Cost. FR), di senatore del Consiglio della Federazione (art. 95, comma 4 Cost. FR), di deputato della Duma di Stato (art.97, comma 1 Cost. FR), di Presidente del Governo, di suo vice, di ministro o di dirigente di un organo esecutivo federale (art. 110, comma 4), di dirigente di un organo federale statale (art. 78, comma Cost. FR), di funzionario supremo (dirigente dell'organo esecutivo supremo) di un soggetto della Federazione (art. 77, comma 3 Cost. FR), di plenipotenziario per i diritti dell'uomo (art. 103, comma 1, lett. *e* Cost. FR), di giudice (art. 119 Cost. FR) e di procuratore (art. 129, comma 2 Cost. FR).

Infine nelle materie di competenza congiunta vengono inserite delle nuove materie, che hanno destato un dibattito piuttosto acceso per il loro contenuto ideologico, quali quelle della: «tutela della famiglia, della maternità, della paternità e dell'infanzia, la difesa dell'istituto del matrimonio come unione tra marito e donna, la creazione di condizione per un'educazione adeguata dei bambini in famiglia nonché per l'esercizio da parte dei figli maggiorenni del loro dovere di occuparsi dei genitori» (art. 72, lett. g¹ Cost. FR).

L'individuazione in capo alla Federazione di nuove competenze comporta un accentramento dei poteri a livello federale, ma complessivamente non muta lo schema del riparto degli ambiti di competenza e delle attribuzioni tra gli organi del potere statale federali e quelli dei soggetti della Federazione⁷⁸ così come è andato evolvendosi sulla base della legislazione federale, in particolare in seguito alle continue modifiche ed aggiunte inserite nella Legge federale “Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) e degli organi esecutivi del potere statale dei soggetti della Federazione di Russia”⁷⁹.

Parimenti – nel quadro del “finalmente” costituzionalizzato sistema unitario del potere pubblico - non mutano sensibilmente le relazioni tra gli organi federali del potere statale, quelli del potere statale dei soggetti della Federazione e quelli dell'autogoverno locale che continuano ad essere disciplinate precipuamente dalla legge federale «Sui principi generali di organizzazione degli organi dell'autogoverno locale»⁸⁰.

⁷⁸ Tale riparto non potrà trovare però applicazione nei confronti della categoria dei «territori federali» (*federal'nye territorii*) che gli emendamenti prevedono di introdurre in Russia precisando all'art. 67 Cost. FR che «l'organizzazione del potere pubblico sui territori federali sarà stabilita dalla legge federale» sottraendoli così alla giurisdizione del soggetti della FR.

⁷⁹ Tale legge federale ordinaria attribuisce però particolare forza di resistenza alle sue disposizioni che enumerano le attribuzioni proprie degli organi del potere statale dei soggetti della FR in quanto all'art. 26.3, comma 4, punto 2 precisa che: «L'elenco delle attribuzioni degli organi del potere statale dei soggetti della FR nelle materie di competenza congiunta da esercitare a spese del bilancio del soggetto della FR (ad esclusione delle sovvenzioni provenienti dal bilancio federale) non può essere modificato altrimenti che mediante l'introduzione e/o aggiunte al comma 2 del presente articolo o secondo le modalità stabilite dal suo comma 5». La legge in <http://docs.cntd.ru/document/901744603>.

⁸⁰ Tale legge federale ordinaria, rispetto a quella “Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) e degli organi esecutivi del potere statale dei soggetti della Federazione di Russia”, attribuisce invece particolare forza di resistenza non solo alle disposizioni relative alle competenze/questioni di rilevanza locale degli organi dell'autogoverno locale, bensì a tutte le disposizioni in essa contenute poiché all'art. 4, comma 2 stabilisce ulteriormente che: «La modifica dei principi generali di organizzazione

Se da un lato il capitolo 8 «Sull'autogoverno locale» è oggetto di un numero piuttosto rilevante di emendamenti dall'altro si deve infatti tenere presente che la maggior parte di questi si limita a elevare a rango costituzionale proprio alcune disposizioni della legge federale «Sui principi generali di organizzazione degli organi dell'autogoverno locale».

Gli emendamenti ad esempio, come già previsto dall'appena citata legge, precisano che la delega agli organi dell'autogoverno locale di singole attribuzioni del potere statale può essere attuata sia con legge federale sia con legge dei soggetti della Federazione (art. 132, comma 2 Cost. FR).

A tale precisazione segue poi la costituzionalizzazione del diritto degli organi del potere statale del soggetto della FR di potere intervenire nella formazione degli organi dell'autogoverno locale istituiti al suo interno. Più precisamente gli emendamenti stabiliscono che: «Gli organi del potere statale possono partecipare alla formazione degli organi dell'autogoverno locale, alla nomina e all'esonero dei funzionari dell'autogoverno locale secondo le modalità e nei casi stabiliti dalla legge federale» (art. 131, comma 2 Cost. FR).

Alla luce del contenuto di tali emendamenti dubbia risulta peraltro la loro finalità, ovverosia se essa sia quella di costituzionalizzare gli aspetti fondamentali delle relazioni reciproche tra gli organi del potere statale della Federazione, quelli dei suoi soggetti e quelli dell'autogoverno locale nella prospettiva, come affermato dalla Corte costituzionale, di una cooperazione di tipo carattere funzionale⁸¹ oppure se l'intenzione sia quella di limitare l'autonomia dell'autogoverno locale sia sotto il profilo dell'esercizio delle sue attribuzioni sia sotto il profilo della sua autonomia organizzativa. A tale proposito quello che si può certamente osservare è che gli emendamenti introducono frequenti rinvii alla legge federale. Essi alla disposizione prevista dalla versione originaria della Costituzione secondo la quale «la struttura degli organi dell'autogoverno locale è stabilita autonomamente dalla popolazione» - aggiungono infatti l'ulteriore sottolineatura per cui la popolazione nel fissare tale struttura deve agire «in conformità con i principi di organizzazione

degli organi dell'autogoverno locale, stabiliti dalla presente Legge federale, non è ammessa in altro modo se non mediante l'introduzione di modifiche e aggiunte nella presente Legge federale». La legge in http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

⁸¹ Nella sua sentenza del 16 marzo 2020 la Corte, riprendendo la sua precedente giurisprudenza, sottolinea infatti ancora che: «Per unità del sistema del potere pubblico si deve intendere innanzitutto l'unità funzionale, cosa che non esclude la cooperazione di carattere organizzativo tra gli organi del potere statale e gli organi dell'autogoverno locale nella soluzione dei compiti sul corrispondente territorio. Ciò non nega l'autonomia dell'autogoverno locale nei limiti delle sue attribuzioni e non testimonia l'ingresso degli organi dell'autogoverno locale nel sistema degli organi del potere statale» (art. 12 Cost. FR).

dell'autogoverno locale stabiliti con legge federale» (art. 131, comma 1 Cost. FR)⁸². Parimenti in base agli emendamenti «la modifica dei confini dei territori entro i quali viene esercitato l'autogoverno locale» potrà essere ancora attuata tenendo in considerazione «l'opinione della popolazione dei corrispondenti territori», ma questa dovrà essere manifestata «secondo le modalità stabilite dalla legge federale» (art. 131, comma 2 Cost. FR). Oltre a ciò gli emendamenti privano gli organi dell'autogoverno locale della possibilità di «tutelare l'ordine pubblico» sostituendo a tale questione di rilevanza locale l'obbligo per gli stessi di «garantire entro i limiti della loro competenza l'accesso all'assistenza medica (sempre) in conformità con quanto stabilito dalla legge federale» (art. 132, comma 1 Cost. FR). Alla legge federale, mediante una totale deconstituzionalizzazione, viene poi completamente demandata la fissazione delle modalità di individuazione dei diversi tipi di formazione municipale (art. 131, comma 1 Cost. FR)⁸³. In ultimo gli emendamenti - pur con una parziale riformulazione dovuta all'introduzione del principio del sistema unitario del potere pubblico - continuano comunque ancora a ribadire che: «L'autogoverno locale nella Federazione di Russia è garantito dal diritto alla tutela in giudizio e al risarcimento delle spese supplementari derivanti dall'adempimento da parte degli organi dell'autogoverno locale di funzioni pubbliche in cooperazione con gli organi del potere statale nonché dal divieto di limitare i diritti dell'autogoverno locale stabiliti dalla Costituzione della Federazione di Russia e dalle leggi federali» (art. 133 Cost. FR).

4. Sistema unitario del potere pubblico e separazione orizzontale dei poteri

La costituzionalizzazione del principio del sistema unitario del potere pubblico e il rafforzamento dei principi dell'unità statale, dell'integrità territoriale e della sovranità della Russia non comportano solo un accentramento delle competenze a livello federale, ma altresì un corrispondente aumento delle attribuzioni del Presidente della Federazione di Russia.

In primo luogo alla costituzionalizzazione del sistema unitario del potere pubblico negli emendamenti corrisponde l'introduzione del compito del Presidente della FR di «assicurare il funzionamento concordato e l'interazione tra

⁸² Gli emendamenti, elevando a rango costituzionale sempre quanto già previsto nella legge federale, prevedono inoltre di introdurre un terzo comma all'art. 131 nel quale stabiliscono che: «Le particolarità dell'esercizio del potere pubblico nei territori delle città di livello federale, dei centri amministrativi (capitali) dei soggetti della FR e in altri territori ancora possono essere stabiliti con legge federale».

⁸³ La versione originaria dell'art. 131, comma 1 Cost. FR recita invece che: «L'autogoverno locale si esercita nei centri abitati urbani e rurali e negli altri territori tenendo conto delle tradizioni storiche e delle altre tradizioni locali. La popolazione stabilisce autonomamente la struttura degli organi dell'autogoverno locale».

gli organi che fanno parte del sistema unitario del potere pubblico» (art. 80, comma 2 Cost. FR). La riformulazione di tale articolo è di fondamentale importanza perché è proprio in base ad essa che il Presidente della FR potrà assicurare non più solo l'interazione tra gli organi federali del potere statale e gli organi dei soggetti della Federazione, ma anche tra tutti questi e gli organi dell'autogoverno locale⁸⁴. Lo stesso Presidente della FR – sempre al fine di «garantire il funzionamento concordato e l'interazione tra gli organi del potere pubblico, definire gli indirizzi fondamentali di politica interna ed estera della Federazione di Russia e gli indirizzi prioritari dello sviluppo socioeconomico della FR...» (art. 83, comma lett. f⁵ Cost. FR) - potrà inoltre formare l'organo del Consiglio di Stato che, pur essendo già stato previsto dall'editto del 4 marzo 2000, assume così rango costituzionale. Tuttavia non è chiaro il ruolo effettivo che tale organo sarà chiamato a svolgere⁸⁵ in quanto gli emendamenti non solo non stabiliscono che è un organo consultivo⁸⁶, ma neppure che deve essere “capeggiato” dal Presidente della FR rinviando la definizione del suo *status* all'adozione di una legge federale⁸⁷. Di conseguenza inizialmente è stato sostenuto che tramite la costituzionalizzazione del Consiglio di Stato si volesse prefigurare una soluzione alla “kazacha”⁸⁸, ovvero sia garantire la continuità del potere di Putin conferendogli, qualora non potesse più presentarsi alle elezioni presidenziali del

⁸⁴ La versione originale dell'art. 80, comma 2 stabilisce invece che il Presidente della FR deve “solo” «garantire il funzionamento coordinato e l'interazione tra gli organi che fanno parte del sistema unitario del potere statale». A tale proposito O. Luchterhandt puntualizza inoltre che: «Der neu eingeführte Begriff der „öffentlichen Gewalt“ (publičnaja vlast') als Oberbegriff für die Organe von Föderation, Regionen und örtlicher Selbstverwaltung verfolgt erkennbar das Ziel, Zentralismus und Unitarismus, die für die gesamte Regierungszeit Vladimir Putins und das von ihm geschaffene politische System kennzeichnend sind, weiter zu stärken und auszubauen», O. LUCHTERHANDT, *Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit*, Teil 2, in *Ost/Letter*, n. 1, 2020, p. 25, in https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Vladimir_Putin_schafft_Klarheit_Präsident_Russlands_de_facto_auf_Lebenszeit_Teil_2_OL_1_2020.pdf

⁸⁵ M. STEINBEIS, *Kein Appeasement*, in *VerfBlog*, 2020/1/17, p. 1, in <https://verfassungsblog.de/kein-appeasement/>

⁸⁶ M. Ç. GÜLER, A. SHAKIROVA, *Constitutional Reforms in Russia: Causes and Consequences*, SETA Analysis, March 2020, p. 11, in <https://setav.org/en/assets/uploads/2020/03/A61En.pdf>.

⁸⁷ L'editto attualmente in vigore stabilisce invece che il Consiglio di Stato si configura come un organo consultivo “capeggiato dal Presidente, ma quanto stabilito dallo stesso potrebbe comunque essere modificato dalla Legge federale che, qualora adottata, avrebbe forza superiore.

⁸⁸ T. KUNZE, *Verfassungsänderungen in Russland*, in *Länderberichte KAS*, Januar 2020, p. 5, in <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/verfassungsaenderungen-in-russland>

2024, la carica di capo del Consiglio di Stato⁸⁹. Grazie all'approvazione nel corso della seconda lettura dell'emendamento sull'azzeramento dei mandati presidenziali che ha riaperto per Putin la possibilità di partecipare, sempre che lo desideri ancora, alle elezioni del 2024 tale ipotesi pare essere più lontana⁹⁰. Nell'opinione di chi scrive la futura configurazione delle relazioni tra il Presidente della FR e il Capo del Consiglio di Stato dipenderà pertanto essenzialmente da chi riuscirà nel 2024 a "vincere" la corsa alle presidenziali alle quali, come già ricordato, potrà partecipare lo stesso V. Putin sempre che lo desideri ancora⁹¹.

In secondo luogo l'accentuazione dei principi sulla tutela dell'unità statale, dell'integrità territoriale e della sovranità statale della Russia forniscono ulteriore impulso alle misure che il Presidente della FR potrà «adottare per la difesa della sovranità della Federazione di Russia, della sua indipendenza e della sua integrità territoriale» (sempre art. 80, comma 2 Cost.) nonché amplificano le sue funzioni di garanzia nei confronti della Costituzione e dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino attribuendogli altresì il nuovo compito di «promuovere la pace civile e la concordia» (art. 80, comma 2)⁹².

⁸⁹ M. TIMOFEEV, O. KRYAZHKOVA, *Personal instead of Institutional Power: What is wrong with Putin's Plan to Change the Russian Constitution*, cit., p. 2.

⁹⁰ A. RÁCZ, ancora prima dell'introduzione di tale emendamento, aveva peraltro già intuito che: «It is, however, still too early to conclude with absolute certainty that Putin will not continue to serve as president after his current term», in A. RÁCZ, *Putin's Proposal to Modify the Russian Constitution*, in DGAP Commentary, n. 2, 2020, p. 2, in https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-commentary-2020-02-russian-constitution_0.pdf. Gli emendamenti riconoscono inoltre l'immunità in capo al

Presidente della FR che ha cessato il proprio mandato prevedendo altresì le condizioni in base alle quali gli può essere tolta (oltre a potervi rinunciare lo stesso Presidente della FR).

⁹¹ Parte della dottrina inoltre sostiene che l'esercizio di potere statale in capo al Consiglio di Stato confliggerebbe con l'art. 11 Cost. FR secondo il quale in Russia il potere statale a livello federale può essere esercitato unicamente dal Presidente della FR, dal Governo della FR, dalle camere dell'Assemblea federale e dai tribunali. Cfr. *Gossovet osuščestvlyat' vlast' ne smožet* (Il Consiglio di Stato non potrà esercitare potere), intervista al giurista R. Bevzenko sugli emendamenti alla Costituzione, in *Novaja Gazeta*, 21/01/2020, <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/21/83557-gossovet-osuschestvlyat-vlast-ne-smozhet>.

⁹² L'introduzione di tale nuova responsabilità è stata inoltre accompagnata dalla costituzionalizzazione di alcune attribuzioni del Consiglio di Sicurezza che - già fissato in Costituzione, a differenza del Consiglio di Stato, come organo non solo formato, ma altresì direttamente "capeggiato" dal Presidente della FR - è chiamato a «coadiuvare il capo dello Stato nella realizzazione delle sue attribuzioni dirette a garantire gli interessi nazionali e la sicurezza della persona, della società e dello Stato, a sostenere la pace civile e la concordia nel paese, a tutelare la sovranità della FR, la sua indipendenza e integrità territoriale e a prevenire le minacce interne ed esterne» (art. 83, lett. g Cost. FR).

L'esercizio delle competenze finalizzate alla realizzazione dello "Stato sociale" viene invece principalmente conferito al Governo della FR. L'effettivo peso di quest'ultimo nell'attuare le stesse può essere tuttavia valutato solo alla luce della parziale riscrittura - tuttavia per ciò non meno significativa - delle relazioni intercorrenti tra il Presidente della FR, il Governo della FR e la Duma di Stato prevista negli emendamenti.

In base agli emendamenti spetterà infatti sempre al Presidente della FR presentare un candidato alla carica di Presidente del Governo, ma nei confronti di quest'ultimo la Duma di Stato sarà chiamata non più a prestare il proprio «consenso» (*soglasie*), bensì a dare la propria «approvazione» (*utverzdenie*)⁹³. Il Presidente della FR - se la Duma di Stato si rifiuta per tre volte di seguito di approvare il candidato proposto - potrà inoltre ancora superare l'opposizione di quest'ultima nominando il Presidente del Governo da esso designato senza però dovere più necessariamente procedere allo scioglimento della prima (art. 111, comma 4 Cost. FR)⁹⁴.

Ampie peraltro appaiono le limitazioni introdotte nei confronti del Presidente del Governo che lo privano innanzitutto del diritto di potere sottoporre direttamente al Presidente della FR i candidati alla carica di ministri una volta nominato⁹⁵.

I cosiddetti "ministri forti" - ovverosia quelli che dirigono le questioni della sicurezza dello Stato, della difesa, degli affari interni, degli affari esteri, della giustizia, della prevenzione delle situazioni d'emergenza e dell'eliminazione delle conseguenze delle catastrofi naturali, nonché della sicurezza sociale - dovranno

⁹³ Qui si traduce in italiano il termine russo *utverzdenie* con «approvazione», ma si deve tenere che esso può essere tradotto altresì con la parola «conferma».

⁹⁴ La versione originaria dell'art. 111, comma 4 Cost. FR recita infatti che: «Dopo che la Duma di Stato ha rifiutato per tre volte le candidature proposte per la carica di Presidente del Governo della FR, il Presidente della FR nomina il Presidente del Governo della FR, scioglie la Duma e indice nuove elezioni». Quella prevista dagli emendamenti prevede invece che: «Il Presidente della FR, dopo che la Duma di Stato ha rifiutato per tre volte le candidature proposte per la carica di Presidente del Governo della FR, nomina il Presidente del Governo. In questo caso il Presidente della Federazione di Russia *ha il diritto* (corsivo mio) di sciogliere la Duma di Stato e di indire nuove elezioni».

⁹⁵ Nell'analizzare le relazioni tra gli organi costituzionali si preferisce utilizzare ancora prevalentemente i termini proposta/proporre/sottoporre, ma è bene tenere presente che nel delineare la forma di governo gli emendamenti - così come acutamente osservato da C. Von Gall - sostituiscono quasi totalmente i termini "proporre/proposta" (*predložit'/predloženie*) con quelli di "presentare/presentazione" (*predstavit'/predstavlenie*). C. VON GALL, L. JÄCKEL, *The 2020 Russian Constitutional Reform*, in *Russian Analytical Digest*, cit. p.3.

essere infatti direttamente nominati dal Presidente della FR dopo aver consultato il Consiglio della Federazione (art. 83, lett. *e*¹ Cost. FR).

I candidati alle cariche di vice Presidente del Governo e a quelle dei restanti ministri dovranno essere invece proposti dal Presidente del Governo alla Duma di Stato (art. 112, comma 2 Cost. FR) che è chiamata a esprimere la propria approvazione nei loro confronti prima che vengano nominati dal Presidente della FR. Quest'ultimo non potrà rifiutarsi di nominare i vice del Presidente del Governo e i ministri federali approvati dalla Duma (art. 112, comma 3 Cost. FR) ma - nel caso in cui questa manifesti per tre volte la propria opposizione nei confronti di singoli candidati - potrà sempre parimenti superarla nominando direttamente i corrispondenti ministri tra i candidati presentati dal Presidente del Governo. Oltre a ciò il Presidente della FR - qualora a seguito della mancata approvazione da parte della Duma di Stato risultino vacanti più di un terzo delle cariche a ministro federale (senza contare i ministri "forti") - potrà persino sciogliere quest'ultima e nominare tutti i vice primi ministri e i ministri federali sempre in base alle proposte del Presidente del Governo (art. 112, comma 4 Cost. FR).

Il Governo, dopo essere stato formato, sarà chiamato ad esercitare il potere esecutivo, ma gli emendamenti - nel costituzionalizzare quanto già previsto da fonti giuridiche inferiori e realizzato nella prassi - stabiliscono che ciò dovrà avvenire «sotto la direzione generale del Presidente della FR» (art. 110, comma 1 Cost. FR)⁶. Corrispondentemente il Presidente della FR potrà non solo continuare a presiedere le riunioni del Governo, ma persino «esercitare la direzione generale» dello stesso (art. 83, lett. *b*).

La costituzionalizzazione di tali attribuzioni in capo al Presidente della FR comporta a sua volta che il Presidente del Governo venga privato del diritto di «determinare gli indirizzi fondamentali dell'attività del Governo della FR», al posto del quale gli viene unicamente riconosciuto quello di «organizzare l'attività dello stesso» (art. 113 Cost. FR).

Nonostante ciò il Presidente del Governo - che dovrà peraltro agire non più solo in osservanza della Costituzione della FR, delle leggi federali e degli editti del Presidente della FR, ma anche in conformità con «le ordinanze e gli incarichi del Presidente della FR» (art. 113 Cost. FR) - sarà «personalmente responsabile dinanzi al Presidente della FR per l'esercizio delle attribuzioni conferite al Governo della FR» (art. 113 Cost. FR).

Insomma a fronte dell'accentramento dell'esercizio del potere esecutivo nelle mani del Presidente della FR viene contemporaneamente formalizzata la

⁶ L'art. 110, comma 1 Cost. FR nella versione proposta dagli emendamenti recita infatti che: «Il Governo della FR esercita il potere esecutivo della Federazione di Russia sotto la direzione generale del Presidente della FR».

responsabilità del Presidente del Governo della FR sul quale eventualmente “scaricare” le responsabilità da parte del primo.

Il Presidente del Governo potrà infatti essere sempre «esonerato» singolarmente dalla sua carica dal Presidente della FR senza che ciò comporti le contemporanee dimissioni di tutto il Governo⁹⁷. Parimenti anche i vice del Presidente del Governo e tutti gli altri ministri federali potranno essere oggetto di revoca individuale⁹⁸. Nell’assumere le corrispondenti decisioni il Presidente della Russia sarà inoltre completamente libero, ovverosia non dovrà né consultare il Consiglio della Federazione nel caso in cui decida di revocare dei ministri forti né chiedere una conferma alla Duma di Stato nel caso in cui decida di revocare il Presidente del Governo o i restanti ministri⁹⁹. Infine il Presidente della FR potrà

⁹⁷ M. DOMAŃSKA, “*Everlasting Putin*” and the reform of the Russian Constitution, in *OWS Commentary*, 2020, n. 322, p. 3, in https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Commentary_322.pdf

⁹⁸ Art. 83 Cost. FR (in base agli emendamenti): «Il Presidente della FR...esonera dalla carica il Presidente del Governo della FR» (lett. *a*); «...esonera dalla carica i ministri federali le cui candidature sono state approvate dalla Duma di Stato (ad esclusione dei ministri federali indicati alla lett. *e*¹ del presente articolo)» (lett. *e*) nonché «...esonera dalla carica gli organi federali del potere esecutivo (inclusi i ministri federali) che dirigono le questioni della difesa, della sicurezza dello Stato, degli affari interni, degli affari esteri, della giustizia, della prevenzione delle situazioni d’emergenza e dell’eliminazione delle conseguenze delle catastrofi naturali, nonché della sicurezza sociale» (lett. *e*¹).

⁹⁹ Al diritto del Presidente di revocare individualmente il Presidente del Governo e gli altri ministri federali corrisponde altresì l’introduzione del diritto del Presidente del Governo di presentare, al pari dei suoi vice e di tutti gli altri ministri federali, le proprie dimissioni senza che ciò, parimenti, comporti le dimissioni di tutto il Governo. Gli emendamenti all’art. 117 Cost. – dopo il comma 1 in conformità con il quale «Il Governo della Federazione di Russia può rassegnare le proprie dimissioni che sono accolte o respinte dal Presidente della Federazione di Russia» - introducono infatti un nuovo comma 4¹ che recita che: «Il Presidente del Governo della FR, il vice Presidente del Governo della FR e il ministro federale della FR hanno il diritto di rassegnare le proprie dimissioni che sono accolte o respinte dal Presidente della FR». Infine dato che in base agli emendamenti il Presidente del Governo e i ministri possono sia essere revocati sia dimettersi singolarmente all’art. 117, comma 5 non si stabilisce più solo che: «Nel caso di dimissioni o di cessazione del proprio mandato il Governo della FR, su incarico del Presidente della FR, continua ad agire sino alla formazione del nuovo Governo della FR», ma si prevede anche che: «Il Presidente della FR - nel caso in cui il Presidente del Governo della FR, un vice Presidente del Governo della FR o un ministro federale venga esonerato dalla carica o si dimetta - ha il diritto di incaricare tali funzionari ad adempiere i compiti relativi alla loro carica o di conferirne l’esecuzione ad altri funzionari sino alle rispettive nomine».

comunque far dimettere unilateralmente tutto il Governo nel suo insieme (art. 117, comma 2 Cost. FR)¹⁰⁰.

A sua volta il Governo della FR potrà essere ancora oggetto di una mozione di sfiducia che – se approvata dalla Duma di Stato a maggioranza assoluta dei suoi componenti – potrà comunque non essere presa in considerazione in prima battuta dal Presidente della FR. Questo, qualora la mozione di sfiducia venga risolta e approvata a maggioranza assoluta entro tre mesi, sarà invece obbligato ad esprimersi, pur potendo sempre riservarsi di decidere se far dimettere il Governo oppure se mantenerlo in carica sciogliendo contemporaneamente la Camera bassa ed indicando nuove elezioni (art. 117, comma 3 Cost. FR).

Viceversa, gli emendamenti introducono delle novità in merito alla votazione relativa alla questione di fiducia assimilandola dal punto di vista procedurale a quella relativa alla votazione sulla mozione di sfiducia. Essi infatti sulla falsariga di questa stabiliscono che il Presidente della FR avrà il diritto di non esprimersi in prima battuta in merito alla mancata approvazione di una questione di fiducia sollevata dal Governo mentre, nel caso in cui ciò si verifichi nuovamente entro tre mesi, dovrà invece decidere se revocare il Governo della FR o mantenerlo con contemporaneo scioglimento della Duma di Stato (art. 117, comma 4 Cost. FR).

5. La rivisitazione delle attribuzioni della Corte costituzionale della FR

Al Presidente della FR – che sulla base di quanto precedentemente analizzato non vede certamente limitati i suoi poteri nei confronti del Governo della FR e della Duma di Stato¹⁰¹ – viene inoltre riconosciuto un importante ruolo “propulsivo” nei confronti della Corte costituzionale della FR le cui attribuzioni vengono altresì parzialmente ridisegnate.

Anche la riformulazione delle attribuzioni della Corte viene peraltro attuata sia introducendo in Costituzione delle nuove disposizioni sia costituzionalizzando delle disposizioni già previste dalla Legge federale costituzionale «Sulla Corte costituzionale della FR» (in seguito LFC)¹⁰².

¹⁰⁰ Art. 117, comma 2 Cost. FR (in base agli emendamenti): «Il Presidente della FR può decidere di dimettere il Governo della FR».

¹⁰¹ Può forse apparire una limitazione delle sue vaste attribuzioni quella di dover accettare i ministri approvati dalla Duma di Stato, ma anche in questo caso si deve tenere presente che il Presidente della FR, pur nel rispetto dei tempi dettati dalla Costituzione, li potrebbe sempre autonomamente revocare, soprattutto in presenza di una Duma, come attualmente, ad esso favorevole.

¹⁰² Per l'esame delle modifiche via via introdotte nella Legge federale costituzionale «Sulla Corte costituzionale della FR» sotto il profilo sia delle sue attribuzioni sia delle sue modalità di formazione mi sia concesso di rinviare a C. FILIPPINI, *Ampliamento delle competenze della Corte Costituzionale della Federazione di Russia e potere democraticamente*

Tra le attribuzioni, non precedentemente già statuite nella LFC, rientrano quelle che ampliano le possibilità di intervento della CC della FR in via preventiva ed astratta (art. 125, comma 5¹, lett. *a* Cost. FR).

In base agli emendamenti la Corte costituzionale si potrà infatti pronunciare *ex ante* non più unicamente nei confronti dei trattati internazionali non ancora entrati in vigore ma altresì, proprio su richiesta del Presidente della FR, nei confronti: 1) dei progetti di legge federale, 2) dei progetti di legge costituzionale e 3) dei progetti di legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR¹⁰³.

Oltre a ciò, seppure sempre solo su richiesta del Presidente della FR, potrà verificare la costituzionalità: 1) delle leggi federali prima della loro firma da parte del Presidente della FR, 2) delle leggi federali costituzionali prima della loro firma da parte del Presidente della FR e 3) delle leggi degli organi legislativi dei soggetti della Federazione prima della loro firma da parte del rispettivo funzionario supremo (dirigente dell'organo esecutivo supremo).

Per quanto riguarda le leggi federali il Presidente della FR potrà però sollevare la questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale soltanto prima di firmare una legge federale nei confronti della quale aveva precedentemente apposto il veto e che, dopo essere stata riapprovata dalla Duma di Stato e dal Consiglio della Federazione con la maggioranza dei due terzi, gli è stata nuovamente sottoposta. L'accertamento della costituzionalità della legge federale impugnata obbligherà il Presidente della Federazione a firmarla entro tre giorni mentre, in caso contrario, la potrà rinviare alla Duma.

Per quanto riguarda le leggi federali costituzionali il Presidente, non potendo apporvi il veto, potrà invece rivolgersi alla Corte costituzionale subito dopo che, in base all'art. 108, comma 2, tali leggi siano state approvate dai tre quarti dei senatori del Consiglio della Federazione e dai due terzi dei deputati della Duma di Stato e trasmesse ad esso. La dichiarazione di costituzionalità di una legge federale costituzionale, come nel caso della legge federale, comporterà l'obbligo di firma entro tre giorni del Presidente della FR, mentre in caso contrario, il rinvio della stessa alla Duma di Stato.

Infine la Corte, sempre su istanza del Presidente della FR, potrà verificare la costituzionalità delle leggi dei soggetti della Federazione di Russia prima della loro firma e promulgazione da parte del funzionario supremo del soggetto della Federazione di Russia (dirigente dell'organo esecutivo supremo del soggetto della Federazione di Russia).

legittimato, in D. BUTTURINI, M. NICOLINI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e potere democraticamente legittimato*, Bononia University Press, Bologna, 2017, pp. 147-181

¹⁰³ Si sottolinea che gli emendamenti si limitano a introdurre tale tipo di controllo da parte della Corte senza contemporaneamente soffermarsi minimamente sulle relative modalità di svolgimento.

Gli emendamenti introducono inoltre delle novelle per quanto riguarda l'esercizio del controllo di costituzionalità successivo sia di tipo astratto sia di tipo concreto.

In relazione al controllo successivo di tipo astratto gli emendamenti attribuiscono infatti alla Corte – che in questo caso può essere adita da diversi soggetti¹⁰⁴ – il diritto di pronunciarsi nei confronti delle leggi federali costituzionali oltre che nei confronti delle leggi federali e degli altri atti normativi indicati in Costituzione¹⁰⁵.

In relazione al controllo successivo concreto e al controllo per violazione dei diritti e delle libertà costituzionali dei cittadini gli emendamenti prevedono invece che dinanzi alla Corte potranno essere impugnati non più solo le leggi, ma anche tutti gli atti normativi sottoponibili al controllo in via astratta. Nel riprendere quanto già in parte inserito nella LFC¹⁰⁶ la Corte – nel caso in cui venga adita in via incidentale - potrà però solo verificare la costituzionalità delle *leggi e di altri atti normativi che sono soggetti ad applicazione* in un caso concreto mentre, nel caso in cui venga adita sulla base di un ricorso per violazione dei diritti e delle libertà costituzionali dei cittadini, potrà solo prendere in esame *le leggi e altri atti giuridici normativi già applicati*¹⁰⁷.

¹⁰⁴ In questo caso infatti l'intervento della Corte potrà essere chiesto non solo dal Presidente della FR, ma anche dal Consiglio della Federazione, della Duma di Stato, da un quinto dei senatori del Consiglio della Federazione, da un quinto dei membri della Duma di Stato, dal Governo della FR, dalla Corte suprema della FR e dagli organi legislativi ed esecutivi del potere statale dei soggetti della FR.

¹⁰⁵ In base all'art. 125, comma 2 Cost. FR la Corte si può infatti già pronunciare in aggiunta alle leggi federali anche nei confronti gli atti normativi del Presidente della Federazione della FR, di quelli del Consiglio della Federazione, di quelli della Duma di Stato e di quelli del Governo della FR come pure nei confronti delle Costituzioni delle repubbliche, degli statuti e degli altri atti normativi dei soggetti della FR emanati nelle materie che rientrano nella competenza degli organi del potere statale della Federazione di Russia e nella competenza congiunta degli organi del potere statale della Federazione di Russia e degli organi del potere statale dei soggetti della FR come pure nei confronti dei trattati tra gli organi del potere statale della Federazione di Russia e gli organi del potere statale dei soggetti della FR e dei trattati tra gli organi del potere statale dei soggetti della FR.

¹⁰⁶ Gli emendamenti riprendono qui la distinzione già effettuata, seppure limitatamente alle leggi, con le novelle introdotte nel 2010 nella LFC «Sulla Corte costituzionale della FR».

¹⁰⁷ In relazione al ricorso per violazione dei diritti e delle libertà costituzionali dei cittadini gli emendamenti precisano inoltre che esso può essere sollevato solo dopo che siano stati esperiti tutti gli altri strumenti interni di tutela giurisdizionale.

Gli emendamenti, riproducendo sostanzialmente quanto altresì anticipato nella LFC nel 2014 e nel 2015¹⁰⁸ e richiamando altresì quanto dagli stessi previsto all'art. 79 Cost. FR, **affermano** inoltre che la Corte potrà decidere la questione «dell'esecuzione delle **decisioni degli organi interstatali adottate sulla base di disposizioni di trattati internazionali della FR secondo un'interpretazione in contrasto con la Costituzione della FR**» nonché quella «dell'esecuzione delle **decisioni di un tribunale straniero o internazionale (interstatale), di un tribunale straniero o internazionale arbitrale (arbitrato) che impone degli obblighi in capo alla Federazione di Russia nel caso in cui tali decisioni siano in contrasto con i fondamenti dell'ordinamento pubblico della Federazione di Russia**» (art. 125, comma 5¹, lett. *b* Cost. FR).

Infine in relazione agli effetti delle pronunce della Corte la riforma costituzionale – come ugualmente già statuito dalla LFC – prevede non più solo che: «Gli atti o singole disposizioni, dichiarate incostituzionali, perdono la propria efficacia» e che: «I trattati internazionali non conformi alla Costituzione della Federazione di Russia non devono essere fatti entrare in vigore né applicati», ma altresì che: «Gli atti o loro singole disposizioni, dichiarati incostituzionali nell'interpretazione resa dalla Corte costituzionale della Federazione di Russia, non possono essere applicati secondo una diversa interpretazione» (art. 125, comma 6 Cost. FR).

Viceversa gli emendamenti non costituzionalizzano il diritto della Corte di esprimersi anche sulla conformità del quesito sottoposto a *referendum* della Federazione di Russia. Resta tuttavia aperta la possibilità per la Corte di esercitare anche ulteriori attribuzioni rispetto a quelle previste in Costituzione in quanto la legge di emendamento, a chiusura delle disposizioni dedicate alla Corte costituzionale, afferma che: «La Corte costituzionale della Federazione di Russia esercita altre attribuzioni stabilite dalla legge federale costituzionale» (art. 125, comma 8 Cost. FR).

La Corte costituzionale della FR - al pari della Corte suprema della FR e della Procura della FR - è inoltre interessata da modifiche importanti concernenti la sua procedura di formazione in conformità con le quali - come in parte sempre ancora

¹⁰⁸ Cfr. A. DI GREGORIO, *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea per i diritti dell'uomo tra chiusure e segnali di distensione*, in *federalismi.it – Focus Human rights*, 27 luglio 2016, pp. 1-21 in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=32308>; C. FILIPPINI, *Russia: l'influenza del concetto di "democrazia sovrana" sul dialogo tra la Corte di Strasburgo e la Corte Costituzionale della Federazione Russa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2014, pp. 1-11, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2007/01/filippini.pdf>.

anticipato dalla LFC - si prevede un maggiore coinvolgimento del Presidente della Federazione accanto al Consiglio della Federazione.

Sulla base dell'individuazione di tale "tandem" il Presidente della FR avrà infatti il diritto di proporre all'approvazione del Consiglio della Federazione non solo i candidati alla carica di giudice costituzionale il cui numero viene contemporaneamente ridotto da 19 a 11, ma anche il candidato alla carica di Presidente della Corte costituzionale e il suo vice¹⁰⁹. In secondo luogo il Presidente potrà proporre al Consiglio della Federazione sia la revoca del Presidente della Corte costituzionale e del suo vice sia la revoca degli altri giudici costituzionali qualora abbiano compiuto degli atti che ledono la dignità e l'onore di giudice nonché negli altri casi stabiliti dalla legge federale costituzionale (art. 83, lett. e³). Le stesse modalità sono previste per la nomina e la revoca sia del Presidente della Corte suprema e dei suoi vice sia degli altri giudici che la compongono. Infine in ordine alla nomina del Procuratore generale della FR e dei suoi vice si assiste persino ad una inversione dei ruoli in quanto gli emendamenti sostituiscono il diritto del Consiglio della Federazione di nominare - sulla base di una proposta del Presidente della FR - il Procuratore generale della FR e i suoi vice con quello del Presidente della FR di nominare il Procuratore generale della FR e i suoi vice dopo aver consultato il Consiglio della Federazione. Parimenti il Presidente della FR non dovrà più nominare i procuratori che operano a livello di soggetti della Federazione su proposta del Procuratore generale della FR dopo aver sentito i soggetti della Federazione, ma potrà procedere direttamente alle loro nomine dopo essersi consultato con il Consiglio della Federazione (art. 129, comma 4). Infine il Presidente della FR potrà revocare autonomamente non più solo i procuratori dei soggetti della Federazione, ma altresì il Procuratore generale e i suoi vice¹¹⁰.

A proposito della collaborazione tra il Presidente della FR e il Consiglio della Federazione nella procedura di nomina e di revoca dei giudici della Corte costituzionale della FR, della Corte suprema della FR e dei procuratori si deve infine tenere in considerazione che la composizione della Camera alta sarà a sua

¹⁰⁹ Il Presidente della Corte costituzionale prima del 2009 veniva invece eletto dai giudici costituzionali.

¹¹⁰ A proposito della Procura si deve inoltre precisare che gli emendamenti non si limitano più a stabilire, così come stabilito in Costituzione con gli emendamenti ivi introdotti nel 2014, che: «Le attribuzioni, l'organizzazione e le modalità di attività della Procura della FR sono stabilite dalla legge federale» ma costituzionalizza quanto ivi previsto, ovvero sia che «La Procura della FR si distingue come un sistema unitario centralizzato degli organi che esercitano la sorveglianza nei confronti dell'osservanza della Costituzione della FR e dell'esecuzione della legge, che esercitano la sorveglianza sull'osservanza dei diritti e delle leggi dell'uomo e del cittadini, l'inchiesta penale in conformità con le proprie attribuzioni ed esercita altre funzioni ancora. Le attribuzioni e le funzioni della Procura sono stabilite dalle leggi federali (art. 129, comma 1).

volta ancora maggiormente influenzata dal Presidente russo in quanto gli emendamenti aumentano i senatori di nomina presidenziale¹¹¹ da un massimo di 17 ad un massimo di 30¹¹² che siederanno accanto ai 170 senatori espressione dei soggetti della Federazione tra i quali, coloro che rappresentano i loro organi esecutivi, subiscono già un forte condizionamento da parte del centro in ragione dell'esistente verticale del potere esecutivo nelle materie di competenza della Federazione e nelle materie di competenza congiunta della Federazione e dei suoi soggetti.

6. Brevi conclusioni

Sulla base di una prima analisi dei contenuti della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» si può dunque osservare un ampliamento del contenuto dei principi posti alla base dell'ordinamento costituzionale della Russia ai quali corrisponde un ulteriore rafforzamento dei poteri del Presidente¹¹³ rispetto agli altri organi costituzionali e nelle relazioni centro periferia¹¹⁴. Nell'effettuare tale rafforzamento gli emendamenti in parte costituzionalizzano quanto già affermato con le modifiche non formali alla Costituzione attuate sotto la *leadership* di Putin, tanto che la dottrina russa alla luce di questi tende ormai a distinguere nella Costituzione della

¹¹¹ Originariamente infatti la Camera alta era formata solo da rappresentanti dei soggetti della Federazione nella misura di un rappresentante dell'organo legislativo e di un rappresentante per l'organo esecutivo di ciascun soggetto della FR. Il diritto del Presidente della FR di nominare i cosiddetti «rappresentanti federali» (negli emendamenti «senatori») è stato introdotto, in un rapporto del 10% rispetto alla componente rappresentativa dei soggetti della FR (e quindi 17 dei 170 attualmente presenti), solo con la Legge federale «Sul Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale della FR» del 21 luglio 2014.

¹¹² Tra i senatori di nomina presidenziale al massimo sette potranno essere inoltre nominati a vita, mentre i restanti dovranno essere nominati per un periodo non superiore ai 7 anni Alla scadenza del proprio mandato o anticipatamente in caso di sue dimissioni anche il Presidente diventa senatore a vita, a meno che dichiari di volere rinunciare a tale carica.

¹¹³ Così letteralmente C. VON GALL, in *Herrschaft über die Verfassung: Die Vorschläge Präsident Putins zur russischen Verfassungsreform*, cit., p. 4: «Die Rolle des Präsidenten wird erneut gestärkt».

¹¹⁴ Tale aumento dei poteri presidenziali secondo M. STEINBEIS, *Was qualmt denn da so komisch?*, in *VerfBlog*, 2020/1/24, p. 4, in <https://verfassungsblog.de/was-qualmt-denn-da-so-komisch/> dimostra: «Wie es in Ländern zugeht, in denen der vom Machthaber verkörperte "Volkswille" an Recht und Verfassung vorbei die Dinge lenkt im Staat und dabei seine eigene schein-demokratische Reproduktion kontrolliert».

FR un “testo eltsiniano” da un “testo putiniano”¹¹⁵. In quest’ultimo vengono ulteriormente ridotte le attribuzioni del Presidente del Governo della FR non solo nei confronti del Presidente della FR, ma anche nei confronti della Duma di Stato¹¹⁶. Le limitate attribuzioni che invece acquisisce la Duma nei confronti del Presidente della FR appaiono peraltro tutte “scavalcabili” e quindi solo di facciata¹¹⁷.

Con l’approvazione di tali emendamenti si può inoltre constatare nuovamente che in Russia gli istituti - che sono stati recepiti sotto l’influenza della circolazione dei modelli di democrazia occidentale nel suo ordinamento - vengono principalmente reinterpretati in maniera tale da «risultare funzionali al disegno della missione storica del Presidente»¹¹⁸ che consiste nella tutela dell’unità statale e dell’integrità territoriale della Russia che egli persegue esercitando funzioni di controllo, esecutive e di indirizzo già proprie dello Zar e poi del Partito e del Presidium del Soviet supremo dell’Urss¹¹⁹.

Quanto da altri sostenuto risulta nella riforma in esame peraltro particolarmente evidente in considerazione delle nuove attribuzioni conferite alla Corte costituzionale della FR che sembrano trasformare anch’essa in un organo funzionale alla missione storica del Presidente della FR.

¹¹⁵ A. KOLESNIKOV, *Konstitucija El’cina protiv Konstitucii Putina* (La Costituzione di Eltsin contro la Costituzione di Putin), *Vedomosti*, 9/06/2020, in <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2020/06/09/832271-konstitutsiya-eltsina>

¹¹⁶ In base all’art. 103¹ Cost. FR (in base agli emendamenti) il Consiglio della Federazione e la Duma di Stato hanno infatti «il diritto di esercitare il controllo parlamentare, incluso l’invio di interpellanze parlamentari ai dirigenti degli organi statali e degli organi dell’autogoverno locale nelle questioni che rientrano nella competenza di tali organi e dei loro funzionari», ma «le modalità di realizzazione del controllo parlamentare sono definite dalla legge federale e dai regolamenti delle camere dell’Assemblea federale».

¹¹⁷ Ad esempio, come già ricordato, gli emendamenti prevedono, da un lato, che il Presidente della FR sia obbligato a nominare i ministri che hanno ottenuto l’approvazione della Duma di Stato mentre, dall’altro, che lo stesso, nel rispetto di determinati tempi, possa sempre revocarli autonomamente. C. VON GALL e L. JÄCKEL, *Der Wille des Volkes: Zur aktuellen russischen Verfassungsreform*, in *VerfBlog*, 2020/4/02, p. 4, in <https://verfassungsblog.de/der-wille-des-volkes/> del resto ritengono che alla luce degli emendamenti non si possa peraltro più neppure definire la Russia un caso di costituzionalismo apparente in quanto: «mit der Verfassungsreform verliert die Rede von dem „Fassaden“- oder „Scheinkonstitutionalismus“ ihre Bedeutung. Den Konstitutionalisten unter den russischen Rechtswissenschaftlern und Praktikern, die der Verfassungswirklichkeit bisher überzeugend eine liberale Verfassungsinterpretation entgegenstellen konnten, raubt die Reform die Argumentationsgrundlage».

¹¹⁸ M. GANINO, *La Russia 10 anni dopo l’Unione Sovietica*, in A. DI GIOVINE, S. SICARDI (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, Giappichelli, p. 237.

¹¹⁹ M. GANINO, *Dallo Zar al Presidente*, Milano, Cuesp, p. 169.

La Russia, a maggior ragione alla luce degli emendamenti proposti, sembra dunque sempre più rientrare tra quei paesi che hanno recepito istituti e strumenti delle democrazie occidentali che avrebbero dovuto accompagnare, garantendola, la transizione alla democrazia, ma il cui impiego in maniera più o meno ampia ha comportato un freno nei confronti di quest'ultima¹²⁰ in presenza di fenomeni di «legalismo autoritario»¹²¹.

Al tempo stesso Putin ha proposto di modificare la Costituzione non seguendo esattamente la procedura da questa prevista, ma integrandola con ulteriori aggravii¹²² in quanto suo scopo non è solo quello di stabilizzare le modifiche non formali¹²³ che hanno sotteso il corso della sua leadership, ma soprattutto quello di proiettare “legittimamente” quest'ultima nel futuro¹²⁴. E' proprio per questo motivo che la procedura di emendamento fissata dalla Costituzione viene integrata con un parere obbligatorio e vincolante della Corte costituzionale della FR al quale viene altresì condizionato lo svolgimento di una «votazione panrussa»¹²⁵.

¹²⁰ Nell'opinione infatti di A. SHASHKOVA, M. VERLAINE, E. KUDRYASHOVA, *On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020*, *Russian Law Journal*, n. 1, 2020, p. 82: «*On the basis of the amendments' text (...) the Russian Constitution after the current amendments will still pertain to the postsocialist constitutions of a transitional model. There the old and the new values still will coexist, with predominance of centralizations of powers, with dominating role of executive power*», in <https://www.russianlawjournal.org/jour/article/view/916/257>.

¹²¹ Per l'affermazione del legalismo autocratico in Russia in prospettiva comparata cfr. KIM LANE SCHEPPELE, *Autocratic Legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, n. 2, March 2018, pp. 545-582.

¹²² Si fa presente che, in ragione di tutto quello che è stato precedentemente affermato, tali aggravii paiono rivestire solo carattere formale e non sostanziale.

¹²³ Cfr. 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, 13 febbraio 2020, in <http://nad.unimi.it/?s=ganino>

¹²⁴ Così ad esempio A. Dubowy: «*Als wahrscheinlich drängt sich die folgende Lesart dieser Verfassungsreform auf: Mit der Erweiterung präsidialer Kompetenzen, dem Ausbau des präsidialen Einflusses über den Föderationsrat und der Einführung eines zusätzlichen Vetorechts gegenüber parlamentarischen Gesorttungzesinitiativen reagiert der Kreml auf die Protestwellen der Jahre 2018/2019, behält die Kontrolle über den Machtübergang 2024 und bereitet sich – vorsorglich – auf eine nicht zu Kooperationen bereite, »präsidentenunfreundliche« Staatsduma vor*», A. DUBOWY, in *Russland-Analysen*, n. 381, p. 9, in <https://www.laender-analysen.de/russland-analysen/381/RusslandAnalysen381.pdf>

¹²⁵ A. CHERVIATSOVA, *Imitating Democracy: Putin's Constitutional Initiatives*, in *VerfBlog*, 2020/3/12, p. 4, in <https://verfassungsblog.de/imitating-democracy> a tale proposito sottolinea che: «The Constitution of the Russian Federation does not foresee participation of the Constitutional Court and Russia's citizens in the constitutional reform

Sotto quest'ultimo profilo Putin - sullo sfondo della contrapposizione tra occidentalisti e slavofili - sembra dunque guardare più ad oriente che ad occidente subendo l'influenza dei presidenti dell'Asia centrale che hanno già portato a termine processi di revisione *ad hoc* delle rispettive Costituzioni e/o indetto corrispondenti *referendum*¹²⁶ al fine di rimanere alla guida del Paese¹²⁷.

Nonostante «*die zunehmende Betonung der Distanz Russlands gegenüber Einflüssen aus dem Ausland, vor allem aus Europa*»¹²⁸ Putin si è però voluto ancora rivolgere al Consiglio d'Europa chiedendo l'emanazione di una *Opinion* della Commissione di Venezia in merito all'emendamento che stabilisce che gli accordi e i trattati internazionali, come pure le decisioni degli organi internazionali possono essere applicate solo nella misura in cui non comportano limitazioni ai diritti e alle libertà delle persone e dei cittadini e non sono in contrasto con la Costituzione (art. 79 Cost. FR)¹²⁹.

Infine anche la Russia rientra tra quei Paesi in cui Covid-19 ha “sospeso” l'esercizio della democrazia diretta (qui probabilmente intesa in senso

if Chapters 3-8 are concerned. Their involvement in the constitutional process reflects the Kremlin's main fears that the constitutional initiatives could be challenged as illegal or illegitimate. In this sense, the function of the Constitutional Court is to remove all doubts about the constitutionality of the constitutional reform as a whole and each amendment particularly, while the all-Russia's vote is called to demonstrate people's loyalty to the president and his proposals».

¹²⁶ Per un esame di tali aspetti si veda Č. PIŠTAN, *Tra democrazia e autoritarismo, Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, Bologna, Bononia University Press, 2015.

¹²⁷ G. SASSE, *Russland: Verfassungsreform ist Absicherung und Risiko zugleich*, in *ZOiS Spotlight*, 10/2020, in <https://www.zois-berlin.de/publikationen/zois-spotlight/russland-verfassungsreform-ist-absicherung-und-risiko-zugleich/>

¹²⁸ O. LUCHTERHAND, *Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit*, Teil 2, cit., p. 18.

¹²⁹ La Commissione si è già pronunciata con l'Opinion «On the draft Amendment to the Constitution of the Russian Federation (as proposed by the President of the Russian Federation on 15 January 2020) according to which, international agreements and treaties, as well as decisions by international bodies may apply only to the extent that they do not entail restrictions on the rights and freedoms of people and citizens, and do not contradict the Constitution». Tuttavia il sito della Commissione di Venezia registra solo il titolo e il numero dell'Opinion n. 981/2020 in quanto il testo non è stato ancora reso pubblico, in <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=981&year=all>.

Contemporaneamente al Consiglio d'Europa è stata altresì rivolta una Petizione aperta dei cittadini della Russia con i quali questi ultimi hanno chiesto di investire la Commissione di Venezia di esaminare e di emanare una corrispondente *Opinion* sulla conformità di tutti gli emendamenti approvati e della loro procedura di adozione agli *standard* del Consiglio d'Europa.

plebiscitario) in quanto il 25 marzo 2020¹³⁰ la votazione panrussa relativa all'approvazione delle modifiche della Costituzione - già indetta il 17 marzo dal Presidente della FR per il 22 aprile 2020¹³¹ - è stata rinviata a data da destinarsi. Il diffondersi della pandemia ha peraltro già "condizionato" anche la disciplina elettorale. Il 1° giugno 2020¹³² il Presidente della FR ha infatti fissato la nuova data del 1° luglio 2020 per lo svolgimento della votazione panrussa, ma la Commissione elettorale centrale della FR ha immediatamente provveduto a novellare la relativa procedura¹³³ prevedendo, tra altre modifiche, la possibilità del ricorso al voto elettronico a distanza (ma solo se richiesto dai governatori dei soggetti della FR e

¹³⁰ L'editto del 25 marzo 2020 «Sull'aggiornamento della data della votazione panrussa relativa alla questione dell'adozione di modifiche alla Costituzione della FR» prevede infatti che: «Allo scopo di evitare l'insorgenza di rischi per la salute dei cittadini della FR in connessione con la situazione epidemiologica sfavorevole decreto di: 1. Inserire delle modifiche nell'Editto del Presidente della FR del 17 marzo 2020 n. 188 «Sull'indizione della votazione panrussa relativa al quesito di approvazione delle modifiche (*izmenenie*) alla Costituzione della FR» redigendo l'art. 1 come segue: «1. Stabilire che la data della votazione panrussa relativa al quesito di adozione di modifiche (*izmenenie*) alla Costituzione della FR, previste dall'art. 1 della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» verrà stabilito con un editto a parte del Presidente della FR; 2. Il presente editto entra in vigore il giorno della sua pubblicazione», in <http://kremlin.ru/acts/news/63066>.

¹³¹ L'editto del 17 marzo 2020 n. 188 «Sulla indizione della votazione panrussa relativa alla questione dell'adozione di modifiche (*izmenenie*) alla Costituzione della Federazione di Russia» stabilisce che: «In conformità con i commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» decreto di: 1. Indire per il 22 aprile 2020 la votazione panrussa relativa al quesito dell'adozione di modifiche (*izmenenie*) alla Costituzione della FR previste dall'art. 1 della Legge della FR di emendamento alla Costituzione della FR «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico»; 2. Sottoporre alla votazione panrussa il seguente quesito: «Adottate le modifiche alla Costituzione della FR?»; 3) Il presente editto entra in vigore il giorno della sua promulgazione», in <http://kremlin.ru/acts/news/63003>. A proposito del contenuto di tale decreto non si può inoltre non notare che i cittadini vengono chiamati ad approvare le modifiche (*izmenenie*) alla Costituzione invece che emendamenti (*popravka*) alla stessa.

¹³² Editto del 1 giugno 2020 «Sulla fissazione della votazione panrussa relativa alla questione dell'adozione di modifiche (*izmenenie*) alla Costituzione della Federazione di Russia», in <http://kremlin.ru/acts/news/63443>.

¹³³ Il Regolamento sulla votazione panrussa relativa all'adozione delle modifiche alla Costituzione della FR del 20 marzo con le integrazioni del 2 giugno 2020, in <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46339/>.

con l'assenso della stessa Commissione)¹³⁴, il diritto di recarsi in orari prestabiliti al seggio dal 25 al 30 giugno 2020 allo scopo di evitare affollamenti e l'eventualità di allestire, qualora la situazione epidemiologica lo richiedesse, dei seggi all'esterno degli edifici in cui sono si trovano i locali adibiti alla votazione. In aggiunta nel regolamento emendato si stabilisce che: «gli osservatori, i rappresentanti dei mezzi di comunicazione di massa - nel caso in cui durante la votazione panrussa fosse necessario adottare delle misure ulteriori dirette a garantire il benessere sanitario epidemiologico della popolazione nell'esercizio delle loro attribuzioni - dovranno tenere in considerazione le raccomandazioni del Servizio federale per la sorveglianza relativa alla tutela dei diritti dei consumatori e per il benessere delle persone concordate con la Commissione elettorale centrale».

A questo punto saranno le modalità di gestione della pandemia e le sue conseguenze a determinare un ulteriore rafforzamento o meno nella direzione dell'autoritarismo e del gradimento nei confronti di Putin anche se per il momento si conferma la tendenza della Russia a restare nella famiglia giuridica ad egemonia politica¹³⁵ distinguendosi come «un modello autoctono»¹³⁶.

¹³⁴ La Commissione elettorale centrale, sulla base delle richieste inoltrate dai governatori dei soggetti della FR, ha riconosciuto la possibilità di prevedere il voto elettronico a distanza solo nella città di livello federale di Mosca e nella regione di Nižegorod, in <http://www.cikrf.ru/news/cec/46366/>.

¹³⁵ Si fa qui riferimento alla classificazione delle famiglie giuridiche delineata da U. MATTEI, P. G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padova, CEDAM, 1997, pp. 52-79.

¹³⁶ M. GANINO, *Appunti e spunti per una ricerca di diritto costituzionale su Paesi "altri"*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di V. Onida*, Milano, Giuffrè, p. 834. Nel recente report di *Nation in Transit 2020* la Russia viene ancora definita una «*Consolidated Authoritarian Regime*» <https://freedomhouse.org/country/russia/nations-transit/2020>.