

SLAVIA
rivista trimestrale di cultura

2

Anno XVIII

**aprile
giugno 2009**

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1 comma 2 DCB - Roma
prezzo € 15,00

Oleg Germanovič Rumjancev

IL MESSAGGIO COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE D. A. MEDVEDEV

(5 novembre 2008)

Non lo nascondo, il primo Messaggio del presidente Medvedev all'Assemblea Federale non mi ha lasciato indifferente. E' un fatto positivo che un simile discorso sia stato pronunciato. Spero che aiuterà l'avvicinarsi di una nuova fase nella vita della nostra società e del nostro paese, il passaggio dalla teoria alla pratica dello sviluppo del regime costituzionale.

1. Il presidente Medvedev in linea di principio ha ribadito la dedizione dei vertici del paese al costituzionalismo come, in sostanza, ad un forte valore nazionale. L'evoluzione verso un regime costituzionale rappresenta l'orientamento strategico per uno sviluppo stabile ai fini di "utilizzare fino in fondo il potenziale della Legge Fondamentale". E' importante che il costituzionalismo da teoria scientifica finalmente possa diventare realtà concreta nella nostra vita quotidiana.

2. In effetti, si può dire che il presidente Medvedev abbia dedicato il suo primo messaggio al *problema della attuazione della nostra Costituzione*.

Il messaggio contiene in sé una analisi puntuale dei fattori di attuazione della Costituzione, sia esterni (la situazione geopolitica del paese, l'applicazione del diritto internazionale, la globalizzazione), che interni (il sistema politico ed il regime politico, le tradizioni, la cultura politico-giuridica della società, il problema della inosservanza del diritto, il ruolo della corruzione, l'autogoverno ecc.). Noi per la prima volta ci troviamo di fronte ad una questione posta non in chiave scientifica, ma sul piano dei compiti di una pratica politica effettiva. Un tale approccio non si può non salutare positivamente, poiché diventa sempre più evidente il problema della frattura tra le idee, diciamo così, tra la parte dottrinale della Costituzione e la prassi della sua applicazione quale strumento di "comando a mano". Lo spirito della Costituzione può essere significativamente indebolito, a mio vedere, dallo squilibrio dei meccanismi e delle prerogative del potere. Concluderò con il collega M. A. Krasnov, membro

della Conferenza Costituzionale, che “la configurazione definitasi in Russia degli istituti di potere pubblico non spinge il potere nel suo complesso a sostenere quello spirito di cui sono permeati i capitoli 1 e 2 della Costituzione della Federazione Russa” (che sono, ricordo, le Basi del regime costituzionale e i Diritti e le libertà della persona e del cittadino).

3. Il messaggio induce ad osservare la rispondenza della riforma costituzionale alla stabilità costituzionale.

Le norme basilari devono per molti anni rimanere ferme: si tratta non di una riforma costituzionale, ma piuttosto di correttivi alla Costituzione. Una smania riformatrice in relazione alla Legge Fondamentale è assolutamente fuori luogo.

L'ultima frase, in verità, appare estranea al testo del Messaggio, poiché è in contraddizione con quanto precedentemente affermato. Non penso che sia necessario disfarsi a tutti i costi dell'espressione “riforma costituzionale”. Il terremoto delle basi dello Stato nel 1990-1993 fu generato non da una riforma costituzionale, ma dal “rivoluzionarismo” e dalla politica degli ultimatum, dalla pratica del diritto della forza e della violazione delle norme della convivenza, dall'impreparazione per il compromesso sociale.

Il potere attuale è il risultato delle riforme. Dal timore delle “riforme” si è arrivati quasi a non dover dibattere sul tema della Costituzione. Io al contrario credo che i dibattiti debbano avere luogo. Oggi ormai nessuno mette in dubbio che la attuale Costituzione sia un documento formulato per un lungo periodo di tempo. Nel dicembre del 1993 erano sorti interrogativi anche sulle storture del modello di potere, e sul modo in cui si era affermato. Ma la società si è stancata definitivamente delle lotte e la Costituzione della Federazione Russa è stata recepita come base per l'ineludibile restaurazione della stabilità e della modernizzazione. Persino l'opposizione ha ritenuto che i difetti della Costituzione fossero il male minore, rispetto all'assenza di una Legge Fondamentale.

Oggi bisogna porre ed esaminare i problemi dell'evoluzione del regime costituzionale. Ciò non significa proporre domani a un qualche nuovo potere una nuova concezione di riforma costituzionale. No. Ciò significa capire come si possano eliminare ostacoli e barriere lungo il percorso della attuazione della Costituzione vigente.

La riforma costituzionale proposta dal presidente Medvedev è funzionale alla realizzazione del potenziale della Costituzione e deve diventare oggetto di analisi. Sarebbe un errore - in relazione alla crisi finanziaria, a sollecitazioni esterne, alla necessità di una modernizzazione, alle “chiacchiere populistiche” - sospendere una discussione per la quale la parte responsabile della società è pronta.

4. In relazione a questo vogliamo esaminare gli “emendamenti correttivi” proposti, che “danno uno strumento in più per il funzionamento stabile degli istituti del potere”.

Nel messaggio si è sentita la riabilitazione della idea-chiave della riforma costituzionale degli anni 1990-1993, quella del *controllo parlamentare sull'attività del governo*.

L'attuale Costituzione non proibisce tale mezzo di controllo in termini di audizione del rendiconto annuale del Governo. Fosse soltanto per questo, difficilmente varrebbe la pena di toccare il capitolo 5. Altro è se il discorso riguarda gli altri meccanismi dell'effettivo controllo parlamentare, che sono ben noti. (Ad esempio, il consenso per la designazione non solo del Premier, ma anche dei membri del “piccolo gabinetto” quale oggi risulta essere il Prezidium del Governo, e anche il porre la questione delle loro dimissioni. O il rafforzamento delle norme costituzionali inerenti al controllo parlamentare in ordine alla spesa dei mezzi dell'erario statale). In un'epoca di crisi finanziaria assistiamo esattamente al contrario, alla delega al governo, da parte della Duma di Stato, del suo unico sostanziale potere costituzionale: il controllo sulle spese di bilancio e sulla gestione della procedura di bilancio (anche se questa, come si sostiene, è una misura di carattere temporaneo).

Tuttavia il fatto che il governo sia tenuto a rispondere alle questioni poste dal Parlamento, è un piccolo passo, ma un passo avanti nella evoluzione della forma di governo che si sta venendo a creare.

5. Adesso, sul principale emendamento: sull'idea di *innalzare la durata dei poteri costituzionali del Presidente e della Duma di Stato rispettivamente a 6 e 5 anni*.

Mi permetto di definire problematica questa questione per le seguenti ragioni.

La quindicennale prassi di attuazione della Costituzione nella Federazione Russa, nonché nella maggioranza delle ex repubbliche dell'URSS, ora stati sovrani, ha mostrato che l'esercizio dei poteri presidenziali da parte di una persona eletta non si limita ad un solo mandato. La sorte di J. Carter e G. Ford non minaccia i nostri governanti, questo non è nella nostra tradizione. Il discorso riguarda come minimo due mandati di seguito. E se non di seguito, anche di più. E' un periodo sufficiente di tempo storico, un termine per la responsabile realizzazione dei piani di sviluppo a media e a lunga scadenza.

Perciò ineludibilmente sorge il problema della responsabilità costituzionale, che è la questione più irrisolta della nostra realtà.

I meccanismi della responsabilità politica e costituzionale del Presidente sono stati una sola volta posti in essere. E' noto come tutto ciò

sia finito: le decisioni del Congresso e della Corte Costituzionale furono giudicate non basate sul diritto, in riferimento alla rispondenza tra diritto e Costituzione e così via. Nella prassi il principio della responsabilità è stato congelato. Ricordo le parole del presidente della Corte Costituzionale della Federazione Russa sul fatto che così si veniva a creare "un precedente che esonera anche tutti gli altri soggetti della vita politica dall'osservare il dettato della Costituzione, il che comporterà una pesante violazione della legalità". Insomma il meccanismo della destituzione dalla carica è risultato nella Costituzione praticamente irrealizzabile.

Resta un solo normale meccanismo, le elezioni; meccanismo che deve essere regolare come un orologio che scatta una volta ogni 4 anni. Allungando il termine una volta e mezzo, noi riduciamo la frequenza di attivazione di questo meccanismo e di conseguenza dell'esercizio della responsabilità civile della popolazione di una volta e mezzo. Questo è molto per uno Stato democratico di diritto.

Si potrebbero richiamare alcune altre motivazioni, ma non lo farò, considerando che ci sarà almeno un dibattito su questa proposta. Sì, di esempi ce ne sono tanti. Mitterrand è stato presidente due volte per 7 anni; in Messico si può essere presidenti per 6 anni (in verità una volta sola); e così via. Ma il discorso riguarda la nuova Russia, dove 8 anni sono un'epoca storica (ricordiamo l'anno 2000), mentre 12 e addirittura 16 sono un'intera era geologica.

Tra l'altro, il popolo adesso non è affatto politicizzato. L'utilizzo massiccio degli strumenti amministrativi in qualsiasi elezione viene consacrato dai vertici come una normale parte della costruzione del sistema politico. Non ci sono effettive elezioni, ciò significa che per 8-12-16 anni non avrà nessun significato, per la maggioranza, chi ricoprirà la carica di presidente. Per ciò stesso, noi lasceremo intatta l'apatia della società e, temo, non raggiungeremo l'obiettivo espresso dal presidente Medvedev del libero sviluppo delle persone. E questo non può non influire sulla cultura giuridica della nostra società.

Le elezioni del presidente e dell'Assemblea Federale, forse, bisognerebbe farle svolgere generalmente in uno stesso giorno, cosa che garantirebbe un enorme risparmio di mezzi, monocromatismo politico dei rami eletti del potere, il che impedirebbe situazioni come quella ucraina, che si è ripetuta, o quella russa del passato.

6. Il presidente Medvedev ha ricordato lo Stato sociale. Ai vertici dei ministeri, degli enti, dei soggetti della Federazione, degli organi di autogoverno locale è stato fatto presente che *"ledere le libertà civili e compiere atti che peggiorino la condizione materiale della gente non solo è immorale ma anche illegale"*.

I valori e i meccanismi del costituzionalismo russo contemporaneo negli ultimi 15 anni si sono venuti a formare sotto l'influenza dominante di uno specifico strato sociale. E questo non è affatto la classe media, sostegno della società civile, come si sognava all'inizio delle riforme. Un ruolo sempre maggiore nel ceto dirigente viene svolto dall'apparato statale. E' un dato. Ecco perché non devono restare solo buoni propositi i compiti diretti all'affrancamento dell'autogoverno, alla lotta contro la corruzione, alla formazione di un sentimento di solidarietà nazionale, alla formazione di una nuova generazione di quadri e al coinvolgimento degli uomini di maggior talento, che pensano in modo creativo e professionale, alla regolamentazione della migrazione esterna.

Si può soltanto plaudire alle ormai quasi dimenticate parole sulla necessità di affidare una *“sempre maggiore quantità di funzioni sociali e politiche, senza mediazioni, ai cittadini, alle loro organizzazioni e all'autogoverno”*. E dalle parole passare ai fatti.

7. Per la prima volta dopo 15 anni di esistenza della nuova Costituzione i vertici del potere hanno ringraziato coloro che hanno elaborato e concordato questo importantissimo documento nella fase costituente.

Finora questo non era stato fatto. Invece, di “colpi e pugni in bocca” ce n'erano stati più che a sufficienza. E questo non solo negli anni 1993-1994. Poco tempo fa i vertici della Duma di Stato hanno rigettato la proposta di onorare quest'anno la memoria di tutte le vittime dei tragici, senza esagerazione, eventi del 3-4 ottobre del 1993. Per fare questo occorreva non una decisione dall'alto, ma il solo sentimento civico, per porre l'inizio di una nuova fase di sviluppo solidale della società e dello Stato.

L'approvazione della Costituzione, a nostra memoria, fu preceduta da 3 anni e mezzo di riforme costituzionali su vasta scala. Per lungo tempo l'iniziativa costituzionale fu nelle mani della Commissione Costituzionale, con a capo il presidente della Federazione e il presidente del Soviet Supremo. Dopo il referendum di aprile (1993) comparve il progetto presidenziale di Costituzione. Nel giugno-luglio, grazie agli sforzi della Conferenza Costituzionale, con l'utilizzo delle norme di entrambi i progetti venne elaborato un testo più consolidato. Nell'ottobre-inizio di novembre quest'ultimo fu significativamente modificato nella forma e votato il 12 dicembre dell'anno 1993.

Fu la conclusione di un periodo difficilissimo nella vita del paese, una conclusione che fornì una prospettiva per uscire da una profondissima crisi politica e dal collasso del potere statale.

(Traduzione di Ivan Marino e Renato Panetta)

Notizie sull'Autore

Alla fine degli anni Ottanta l'Autore è stato il leader di alcuni movimenti politici: il Club "Perestrojka", "Perestrojka democratica", la "Associazione social-democratica" e il "Partito social-democratico".

Dal 1991 al 1999, presidente della "Fondazione russa per le riforme costituzionali". Dal giugno del 2007, presidente della ricostituita "Fondazione per le riforme costituzionali".

Dal 1990 al 1993, Deputato del Popolo della Federazione Russa, membro del Soviet Supremo della Federazione Russa, segretario responsabile della Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati del Popolo, Coordinatore del gruppo di lavoro per la preparazione del progetto di Costituzione russa.

Dal 1996 al 1998, vice segretario responsabile dell'Assemblea Parlamentare dell'Unione tra Bielorussia e Russia, coautore dell'accordo sull'Unione tra Bielorussia e Russia.