

Caterina Filippini

# Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale

(doi: 10.17394/95734)

Diritto pubblico comparato ed europeo (ISSN 1720-4313)

Fascicolo 4, ottobre-dicembre 2019

**Ente di afferenza:**

*Università statale di Milano (unimi)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# Saggi



Caterina Filippini

# Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale

## **Rigidity of Constitution and Reforms in Ukraine between domestic and international law**

The article aims at demonstrating that the amendments introduced in the 1996 Constitution of Ukraine where they affected the form of government on the one hand were not always implemented in full compliance with the procedure established by the same Constitution while on the other their adoption was influenced both by the “traditional” geopolitical ties of Ukraine and its new relations with various regional and international organizations. Finally the conditionality exerted by such “external” orders on ukrainian constitutional development once again highlights that the recent processes of constitution making could be better understood also applying the transnational constitutional law new methodological approach.

**Keywords:** Ukraine, Rigid Constitution, Constitutional Reforms, Constitutional Court, Unconstitutional Constitutional Amendments, Soft Law, Hard Law, Council of Europe, European Union, Conditionality, Transnational Constitutional Law.

## 1. Premessa

L’Ucraina è stata l’ultima, tra le Repubbliche federate dell’ex Urss, ad avere adottato nel 1996 una nuova Costituzione. Questa, al pari di quelle delle restanti ex Repubbliche sovietiche, è stata successivamente interessata da importanti modifiche che – in ragione sia di fattori interni sia di fattori esterni, incluso quello della collocazione geopolitica dell’Ucraina – hanno riguardato principalmente l’assetto dei poteri.

Gli emendamenti introdotti nella Costituzione dell’Ucraina non sono stati però sempre approvati nel totale rispetto del procedimento di revisione sancito dalla stessa e, in alcuni casi, sono stati successivamente dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale. Ciò del resto non ha avuto luogo solo nel Paese in considerazione poiché si è verificato altresì in altri Stati dell’area come in Moldova e in Kirgizstan.

L’Ucraina – nonostante nel corso della sua evoluzione costituzionale sia stata fortemente condizionata dalla sua collocazione geopolitica e non

abbia sempre rigorosamente osservato le previste procedure di revisione costituzionale – non ha tuttavia subito quella svolta autoritaria che si può invece individuare in altre ex Repubbliche sovietiche.

Per il momento tale esito, da quando risulta dall'analisi di seguito effettuata, sembra però essere determinato in maniera importante dalla condizionalità esercitata dalle organizzazioni internazionali di cui l'Ucraina è entrata a far parte e dall'Accordo di Associazione concluso tra l'Ucraina e i Paesi membri dell'Unione europea.

## 2. Le variazioni della rigidità costituzionale in Ucraina nella transizione dalla Costituzione socialista sovietica dell'Ucraina alla Costituzione dell'Ucraina del 1996

### 2.1. *Le «procedure» di revisione costituzionale nell'Ucraina sovietica*

La prima Costituzione della Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina (Rssu)<sup>1</sup> non disciplinava peraltro in maniera dettagliata la procedura di revisione costituzionale.

La Costituzione della Rssu del 1919 si limitava infatti a stabilire che: «nella competenza del potere centrale rientra [...] l'approvazione e l'introduzione di aggiunte alla Costituzione»<sup>2</sup> mentre la Costituzione della Rssu del 1929, sulla scia della prima, recitava che: «Nella competenza esclusiva del Congresso dei soviet rientra l'approvazione, la modifica e il perfezionamento della Costituzione della RSSU»<sup>3</sup>.

La terza Costituzione della Rssu del 1937 non distingueva invece più tra approvazione, modifica e perfezionamento della Costituzione poiché prevedeva soltanto la possibilità di «effettuare delle modifiche alla Costituzione» ma, per la prima volta, fissava il *quorum* di voti necessario per l'approvazione delle stesse stabilendo che: «L'introduzione di modifiche nella Costituzione della Rssu può essere decisa solo dal Soviet supremo adottata con i voti dei 2/3 dei suoi componenti»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> La Costituzione della Rssu del 1919 in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19>. Quelle del 1929, del 1937 e del 1978 in <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/index.html>. Le Costituzioni della Rssu del 1937 e del 1978 sono altresì riportate, tradotte in lingua tedesca, nel sito [www.verfassungen.net](http://www.verfassungen.net).

<sup>2</sup> Art. 6, comma 1, lett. a Cost. Rssu 1919.

<sup>3</sup> Art. 21 Cost. Rssu, 1929.

<sup>4</sup> Art. 146 Cost. Rssu 1937, Art. 171 Cost. Rssu 1978.

Identiche disposizioni erano contenute nella quarta e ultima Costituzione della Rssu del 1978.

L'ultima Costituzione della Rssu del 1978 poteva dunque essere definita una costituzione formalmente rigida in quanto in base a essa gli emendamenti costituzionali dovevano essere approvati almeno con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei deputati<sup>5</sup>. Nella forma di Stato socialista a guida monopartitica il fatto che anche le leggi ordinarie venissero sempre votate dai deputati del popolo con una maggioranza superiore ai 2/3, se non all'unanimità, rendevano tuttavia sostanzialmente inconsistente<sup>6</sup> il concetto di rigidità costituzionale<sup>7</sup>.

In secondo luogo nella prassi si poteva distinguere una revisione parziale, caratterizzata dall'introduzione di singoli emendamenti costituzionali da una revisione totale posta in essere «non già per realizzare limitati atti ad aggiornare il testo costituzionale, ma allo scopo di scandire le tappe dell'evoluzione verso il comunismo con l'adozione di una nuova Costituzione»<sup>8</sup>. Soltanto il progetto di quest'ultima – a differenza dei singoli emendamenti costituzionali – veniva inoltre sempre sottoposto in via consuetudinaria a una consultazione popolare prima dell'elaborazione finale del testo<sup>9</sup>.

Infine parte della dottrina sovietica – nonostante nella Costituzione non fossero previsti limiti espliciti alla revisione – sosteneva la presenza di limiti impliciti «discendenti dalla tutela degli elementi caratterizzanti dello Stato socialista»<sup>10</sup>. Insomma anche nell'Ucraina sovietica «la vera stabilità...era data dalla vigilanza del partito, dalla sua "guida" dello Stato, tale da impedire qualunque revisione non desiderata, e al suo essere l'unica sede di decisione sostanziale dell'avvio e della conclusione di un procedimento di revisione, soprattutto se di tipo totale»<sup>11</sup>.

Oltre a ciò dal momento che la Rssu si configurava come una Repubblica federata dell'Urss<sup>12</sup> le modifiche eventualmente introdotte

<sup>5</sup> Sugli aspetti fondamentali della revisione costituzionale nello Stato socialista cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al Diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 641-643.

<sup>6</sup> M.P. Viviani Schlein, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 131.

<sup>7</sup> Cfr. M. Volpi, *Le forme di Stato*, cap. IV, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, V ed., 2016, p. 278.

<sup>8</sup> M. Ganino, *La Revisione costituzionale in Europa orientale*, in S. Gambino, G. D'Ignazio, *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, Giuffrè, p. 454.

<sup>9</sup> M. Ganino, *La Revisione costituzionale in Europa orientale*, cit., p. 454.

<sup>10</sup> M. Ganino, *La Revisione costituzionale in Europa orientale*, cit., p. 453.

<sup>11</sup> M. Ganino, *La Revisione costituzionale in Europa orientale*, ib.

<sup>12</sup> La Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina si configurava peraltro come uno degli Stati fondatori dell'Urss che fu istituita sulla base del Trattato sulla formazione dell'Urss

nella sua Costituzione non potevano confliggere con quelle della Costituzione dell'Urss.

Tale principio venne affermato già nella prima Costituzione dell'Urss del 1924<sup>13</sup> la quale stabiliva espressamente che: «Le Repubbliche federate, in conformità con la presente Costituzione, apportano modificazioni alle proprie Costituzioni»<sup>14</sup>.

Rispetto a quanto previsto nel 1924 la Costituzione dell'Urss del 1936 dedicava inoltre molto più spazio alle modalità di adattamento delle Costituzioni delle Repubbliche federate alla Costituzione dell'Unione. Essa in primo luogo conferiva direttamente in capo agli organi superiori del potere e agli organi dell'amministrazione statale dell'Urss: «il controllo sull'applicazione della Costituzione dell'Urss e le misure atte ad assicurare la conformità delle Costituzioni delle Repubbliche federate con la Costituzione dell'Urss»<sup>15</sup>. In secondo luogo, sulla base di un «formale» riconoscimento delle specificità etnico-territoriali, ribadiva che ogni Repubblica federata aveva una propria Costituzione che: «tiene conto delle peculiarità della Repubblica ed è redatta in piena conformità con la Costituzione dell'Urss»<sup>16</sup>. Infine specificava che «l'approvazione della Costituzione della Repubblica federata e l'introduzione di emendamenti nella stessa» rientrava nella competenza del Soviet supremo della Repubblica federata»<sup>17</sup>.

L'ultima Costituzione dell'Urss del 1977 non ribadiva solo che le Costituzioni delle Repubbliche federate dovevano essere adattate a quella dell'Unione<sup>18</sup> sotto la sorveglianza dei suoi organi<sup>19</sup>, ma affermava altresì che: «La Costituzione dell'URSS possiede forza giuridica suprema. Tutte

del 1922 il quale venne a sua volta incorporato nella prima Costituzione dell'Urss del 1924. Gli altri Stati fondatori dell'Urss furono: la Repubblica Socialista Federativa Sovietica della Russia, la Repubblica Socialista Sovietica della Bielorussia e la Repubblica Socialista Federativa Sovietica della Transcaucasia.

<sup>13</sup> I testi tradotti delle Costituzioni dell'Urss dal 1924 al 1977 sono raccolti in P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977*, Milano, Giuffrè, 1990.

<sup>14</sup> Art. 5 Cost. Urss 1924.

<sup>15</sup> Art. 14 Cost. Urss 1936.

<sup>16</sup> Art. 16 Cost. Urss 1936.

<sup>17</sup> Art. 60, comma 1, lett. d Cost. Urss 1936.

<sup>18</sup> Art. 76, comma 3, Cost. Urss 1977: «La Repubblica federata ha una sua Costituzione, che è conforme alla Costituzione dell'Urss e tiene conto delle peculiarità della Repubblica».

<sup>19</sup> Art. 73, comma 1, 11 Cost. Urss 1977: «Nella competenza dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, rappresentata dai suoi organi superiori del potere e dell'amministrazione statale rientra [...] il controllo sull'osservanza della Costituzione dell'URSS e le misure atte ad assicurare la conformità delle Costituzioni delle Repubbliche federate con la Costituzione dell'Urss».

le leggi e gli altri atti degli organi statali sono emanati sulla base della Costituzione dell'URSS e in conformità con essa»<sup>20</sup>.

## 2.2. *L'approvazione della «Piccola costituzione» e la sua incorporazione nell'Accordo costituzionale del 1995*

L'Ucraina ha dovuto adattare la propria Costituzione sovietica del 1978 persino alla Legge dell'Urss del 1 dicembre 1988 «Sulle modifiche e aggiunte alla Costituzione dell'Urss» che – pur segnando un primo passo nella trasformazione dallo Stato socialista allo Stato socialista di diritto – richiedeva ancora espressamente che i nuovi organi del potere statale da essa istituiti venissero riprodotti a livello di Repubbliche federate<sup>21</sup>.

Essa ha invece potuto «ufficialmente» cominciare a seguire un percorso di riforme maggiormente autonomo solo dopo l'adozione della Legge dell'Urss del 20 dicembre 1989 «Sulle modifiche e aggiunte alla Costituzione dell'Urss relative al sistema elettorale» che ha trasformato in facoltà l'obbligo, precedentemente introdotto dalla Legge dell'Urss del 1 dicembre 1988, di ricalcare a livello di Repubblica federata i nuovi organi del potere statale.

Sulla base di tali premesse il Soviet supremo dell'Ucraina tra il 1989 e il 1991<sup>22</sup> emanò ben 8 leggi sull'introduzione di modifiche nell'ultima Costituzione della Rssu del 1978 mentre tra il 1991 e il 1994 ne emanò altre 16<sup>23</sup> che, nel susseguirsi del tempo, vennero approvate sempre meno all'unanimità, rivelandosi a volte altresì difficile raggiungere il *quorum* dei 2/3 dei voti dei deputati.

Il 18 maggio 1995 – stanti le difficoltà nel portare a termine il processo di elaborazione di nuova Costituzione parallelamente avviato – venne inoltre approvata a maggioranza semplice (219 deputati su 450) la Legge dell'Ucraina «Sui principi di organizzazione del potere statale e

<sup>20</sup> Art. 173, comma 1 Cost. Urss 1977.

<sup>21</sup> Sulle modifiche introdotte nella Costituzione dell'Urss dal 1988 sino alla sua dissoluzione si veda: M. Ganino, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica. La legge di revisione del 1° dicembre 1988*, Torino, Giappichelli, 1989 e, sempre M. Ganino, *Il Presidente dell'Urss*, II ed. Torino, Giappichelli, 1991.

<sup>22</sup> Si deve inoltre tenere presente che dal 1990 le leggi del Soviet Supremo dell'Ucraina sono state adottate sulla base di quanto altresì stabilito dalla «Dichiarazione sulla sovranità statale dell'Ucraina» del 16 luglio 1990.

<sup>23</sup> Il testo della Costituzione della Rssu del 1978 con tutte le modifiche in <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978-plus.html>.



dell'autogoverno locale» che avrebbe dovuto svolgere il ruolo di Piccola Costituzione

Le disposizioni della stessa, al fine di rafforzarla, vennero poi incorporate in un Accordo costituzionale che – dopo essere stato firmato dallo stesso Presidente della Repubblica, dal Presidente del Parlamento ed aperto alla firma dei deputati che l'avevano approvato il giorno precedente a maggioranza assoluta (240 deputati su 450) – entrò in vigore l'8 giugno 1995<sup>24</sup>.

Quest'ultimo<sup>25</sup> – nonostante fosse stato approvato soltanto a maggioranza assoluta – stabiliva la primazia delle sue disposizioni nei confronti di quelle della Costituzione della Rssu del 1978 affermando che: «Sino all'adozione di una nuova Costituzione dell'Ucraina le disposizioni della vigente Costituzione verranno applicate solo qualora non siano in contrasto con l'Accordo costituzionale»<sup>26</sup>.

Di conseguenza le modalità di adozione e il contenuto dell'Accordo costituzionale «Sulla Legge dell'Ucraina sui principi di organizzazione del potere statale e dell'autogoverno locale» segnavano una rottura nei confronti della procedura di revisione costituzionale stabilita dalla Costituzione della Rssu dell'Ucraina del 1978 come pure rispetto alla sua prassi di realizzazione. Proprio a tale proposito la Commissione di Venezia nella sua *Opinion* del 1995 infatti sottolineava che: «we have to acknowledge that there has been a rupture in Ukrainian constitutional continuity, but it is a transitory rupture only until such time as the full legality of the order is restored through the adoption of the new Constitution»<sup>27</sup>. Nella versione francese dello stesso parere veniva inoltre riportata una nota del prof. O. Lavrinovitch (vice presidente della commissione ucraina per la politica legislativa e per la riforma della giustizia) secondo cui: «L'Accord constitutionnel n'étant pas un acte normatif du pouvoir législatif, son adoption ne peut être considérée sous l'angle des exigences de la procédure parlementaire. Il s'agit d'un acte conjoint des pouvoirs exécutif et législatif adopté selon une procédure spéciale. Outre des problèmes juridiques, l'Accord constitutionnel a réglé un dilemme politique important, en jouant un rôle de compromis dans

<sup>24</sup> Cfr. M. Kolomayets, *Kuchma and Parliament resolve deadlock over law on powers*, in *The Ukrainian Weekly*, 24, June 1995, p. 1.

<sup>25</sup> Sull'Accordo soprattutto S. Bartole, *La presente situazione costituzionale nella Repubblica di Ucraina*, in 1989. *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, 1996, pp. 119-128.

<sup>26</sup> Sez. II, Accordo costituzionale, in <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/dohovir.html>

<sup>27</sup> *Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine*, Venice Commission, CDL(1995)040e-restr,8-9 September 1995, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

le conflit entre les instances du pouvoir, qui reflétait objectivement la montée de la tension sociale due à une grave détérioration de la situation au sein des structures tant de l'Etat que de l'autonomie locale»<sup>28</sup>.

Lo stesso Accordo manifestava del resto implicitamente il suo carattere transitorio laddove stabiliva che la nuova Costituzione dell'Ucraina doveva essere adottata entro un anno dalla sua firma<sup>29</sup> ma non giungeva a disciplinare la procedura da seguire per la sua approvazione tranne vietare al Presidente dell'Ucraina e al Parlamento (Verchovna Rada) di sottoporre a referendum panucraino, a referendum consultivo o a sondaggi d'opinione nessun'altra questione tranne quella dell'approvazione della nuova Costituzione dell'Ucraina il cui testo doveva «essere concordato dalle medesime Parti»<sup>30</sup>.

### 2.3. *L'adozione della Costituzione dell'Ucraina del 28 giugno 1996*

L'iniziativa relativa all'indizione di un referendum panucraino sul progetto di nuova Costituzione venne assunta direttamente dal secondo Presidente dell'Ucraina L. Kučma che ne fissò la data di svolgimento per il 26 settembre 1996.

Egli intendeva tuttavia sottoporre a referendum non il progetto di nuova Costituzione che era all'esame della Verchovna Rada e che avrebbe dovuto raccogliere il consenso di tutte le Parti come espressamente richiesto dall'Accordo costituzionale, bensì un progetto direttamente elaborato dall'amministrazione presidenziale<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Nota di O. Lavrinovitch, in *Avis sur la situation constitutionnelle actuelle en Ukraine à la suite de l'adoption de l'accord constitutionnel entre in to le Conseil suprême et le Président de l'Ukraine*, Commissione de Venise, CDL(1995)040f-restr, 8-9 Septembre 1995, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>29</sup> Sez. III, Accordo costituzionale, in <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/dohovir.html>

<sup>30</sup> Sez. IV, Accordo costituzionale, in <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/dohovir.html>

<sup>31</sup> Inizialmente anche i relatori Ragnemalm, Bartole, Niemivuo and Schweisfurth – che erano stati incaricati dalla Commissione di Venezia di fornire le loro osservazioni sui progetti per una nuova Costituzione dell'Ucraina – avevano ammesso la possibilità di ricorrere al referendum per l'adozione della stessa laddove avevano affermato che: «Concerning the procedure for adoption, they recalled that only the People detained the “pouvoir constituant”: the proper procedure would be either a referendum on the whole text, or the adoption of the text by a constituent assembly elected for that purpose», ma essi si riferivano esclusivamente al progetto di nuova Costituzione che, oggetto della loro analisi, era in corso di elaborazione nella Verchovna Rada. La possibilità di ricorrere al referendum per la sua adozione venne peraltro ribadita anche in una successiva *Opinion* della Commissione di Venezia del 1996 in cui si affermava che: «As to the method of adoption, an adoption by referendum should not be excluded. The people as the sovereign could thereby express their opinion and the danger that certain political forces could afterwards try to unilaterally change “the rules of

A fronte di tale iniziativa il 28 giugno 1996 la Verchovna Rada, temendo di essere definitivamente scavalcata dal Presidente, decise però di porre subito ai voti il progetto di nuova Costituzione sino ad allora elaborato al suo interno che venne approvato con soli 315 voti a favore, 36 contro e 12 astenuti<sup>32</sup>.

Di conseguenza la nuova Costituzione dell'Ucraina<sup>33</sup> non è stata adottata né da un'Assemblea costituente eletta *ad hoc* né mediante referendum bensì direttamente dal Parlamento in carica potendosi sotto questo profilo ravvisare, al contrario di quanto era avvenuto con l'approvazione della Piccola Costituzione e del relativo Accordo costituzionale, una «certa» continuità con la tradizione sovietica.

La Corte costituzionale dell'Ucraina ha peraltro voluto subito sottolineare che la Verchovna Rada, nell'adottare la nuova Costituzione, ha esercitato *pouvoir constituant*. Nella sua sentenza interpretativa del 3 ottobre 1997 essa ha infatti dichiarato che: «La Costituzione dell'Ucraina in quanto Legge fondamentale dello Stato sotto il profilo della sua natura giuridica è un atto del potere costituente che appartiene al popolo. Il potere costituente si configura come originario nei confronti dei cosiddetti poteri stabiliti: proprio nella Costituzione dell'Ucraina è riconosciuto il principio della separazione del potere statale in potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale (comma 1 dell'art. 6) e sono stabilite le basi relative all'organizzazione dei poteri stabiliti, incluso quello legislativo. L'adozione della Costituzione dell'Ucraina da parte della Verchovna Rada

the game" would be reduced». Rispettivamente in *Meeting on the draft Constitution of Ukraine: Secretariat memorandum*, Venice Commission, CDL(1993)042-e, 25 June 1993; *Opinion on the draft Constitution of Ukraine: (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL (96) 15)*, Venice Commission (CDL (96) 20, 10 May 1996, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>32</sup> U. Markus, *Rivals Compromise on Constitution*, in *Transition*, 26 July 1996, pp. 36-37.

<sup>33</sup> Per la ricognizione ed analisi del lungo processo costituente che ha avuto luogo in Ucraina dalla proclamazione dell'indipendenza sino al 1996 si veda: B Nahaylo, *Ukraine*, in *RFE/RL Research Report*, 3 July 1992, pp. 50-56; O. Vorndran, *The Constitutional Process in Ukraine: Context and Structure*, in *Research Papers in Russian and East European Studies*, REES, Birmingham, University of Birmingham, Center for Russian and East European Studies, 1997; O. Vorndran, *Institutional Power and Ideology in the Ukrainian Constitutional Process*, in T. Kuzio, R.S. Kravchuk, P. D'Anieri (eds.), *State and Institution Building in Ukraine*, New York, St. Martin's Press, 1999, pp. 269-296; O. Vorndran, *Die Entstehung der ukrainischen Verfassung*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000; K. Wolczuk, *The Politics of Constitution Making in Ukraine*, in T. Kuzio (ed.), *Contemporary Ukraine: dynamics of post-soviet transformation*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe, 1998, pp. 118-138; K. Wolczuk, *The Moulding of Ukraine: The constitutional politics of state formation*, Budapest, Central European University Press, 2001, pp. 119-220; L. Gönenç, *Prospect for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 173-178.

ha significato che in quel caso il potere costituente è stato esercitato dal Parlamento»<sup>34</sup>.

La questione dell'individuazione dell'esercizio del potere costituente nel corso del superamento dello Stato socialista appare tuttavia in Ucraina particolarmente complessa in quanto si deve tenere in considerazione che in tale Paese, al pari di quanto avvenuto in Polonia, l'adozione della Costituzione del 1996 è stata preceduta da numerose modifiche della precedente Costituzione sovietica del 1978 che avevano già notevolmente modificato l'assetto costituzionale.

## 2.4. *La rigidità della Costituzione*

La Costituzione del 1996, nell'ispirarsi «ai tipi occidentali»<sup>35</sup>, si configura comunque come una costituzione rigida. La relativa procedura di revisione è delineata nel Capitolo XIII che, per l'appunto, secondo la Commissione di Venezia: «makes it clear that the drafters want to have a rigid constitution difficult to amend. This should contribute to the stability of the constitutional system in Ukraine»<sup>36</sup>.

Si tratta peraltro di una Costituzione a «rigidità variabile» che, a differenza di quanto stabilito formalmente dalla precedente Costituzione della Rssu del 1978, distingue una procedura aggravata (artt. 154 e 155 Cost. UA) da una procedura super aggravata (art. 156 Cost. UA).

In particolare l'aggravamento – che deriva dall'applicazione degli artt. 154 e 155 Cost. UA – comporta che il progetto sull'introduzione di modifiche nel capitolo II e nei capitoli dal IV al XII debba essere presentato dal Presidente dell'Ucraina o da almeno un terzo dei deputati alla Verchovna Rada. Questa a sua volta lo deve inizialmente approvare almeno a maggioranza

<sup>34</sup> Sentenza della Corte costituzionale dell'Ucraina relativa all'interpretazione ufficiale dell'art. 94, comma 5 e dell'art. 160 della Costituzione dell'Ucraina su richiesta di B. Leonida (causa relativa all'entrata in vigore della Costituzione dell'Ucraina), n. 4-zp/1997, 3 ottobre 1997, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/374>

<sup>35</sup> Così G. Sconfietti, *La Costituzione ucraina del 28 giugno 1996*, cit., p. 971.

<sup>36</sup> Al tempo stesso la Commissione di Venezia individuava anche delle lacune nella delineata procedura di emendamento in quanto in relazione all'art.156 Cost. UA sottolineava che: «It seems excessive to require for the submission of a draft law introducing amendments to certain chapters of the Constitution the participation of two-thirds of the deputies. This is the majority required for the adoption of an amendment» mentre in relazione all'art.157 Cost. UA che: «It is to be welcomed that the Constitution tries to guarantee the essence of human rights by outlawing their abolition. This provision, as well as the provision forbidding amendments oriented towards the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine, leave a large scope for interpretation by the Constitutional Court». *Opinion on the Constitution of Ukraine*, Venice Commission, CDL-INF (97) 2, 7-8 March 1997, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

assoluta dei suoi componenti e, nel corso della/di una successiva sessione ordinaria, con i voti di almeno i due terzi dei suoi componenti.

Il maggiore aggravamento previsto all'art 156 Cost. UA implica invece che il progetto sull'introduzione di modifiche nei capitoli I, III e XIII debba essere presentato dal Presidente o da almeno i 2/3 dei deputati alla Verchovna Rada dell'Ucraina che, dopo averlo ricevuto, lo deve inizialmente approvare con la maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti per poi sottoporlo a referendum pan ucraino.

Accanto a tali diversi aggravamenti la Costituzione introduce inoltre dei limiti di carattere sostanziale, circostanziale e procedurale alla revisione che sono corrispondentemente definiti agli artt. 157 e 158<sup>37</sup>.

Infine l'art. 159 Cost. UA pone in essere un meccanismo di garanzia nei confronti del rispetto di tali limiti<sup>38</sup> laddove stabilisce che: «Il progetto di legge sulle modifiche alla Costituzione dell'Ucraina deve essere esaminato dalla Verchovna Rada dell'Ucraina in base a un parere della Corte costituzionale dell'Ucraina sulla conformità del progetto di legge agli artt. 157 e 158 della presente Costituzione».

Essendo sorti dei dubbi circa l'applicazione dell'art. 159 la stessa Corte costituzionale<sup>39</sup>, adita dal Presidente Kučma, ne ha altresì fornito l'interpretazione sotto il profilo: 1) dell'organo che può richiedere tale parere, 2) della fase della procedura in cui esso deve essere richiesto, 3) dei vincoli di osservanza che derivano dal parere.

<sup>37</sup> L'art. 157 Cost. UA dispone infatti che: «La Costituzione non può essere modificata se le modifiche prevedono l'abrogazione o la limitazione dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino o sono dirette a compromettere l'indipendenza o a violare l'integrità territoriale dell'Ucraina. La Costituzione non può essere modificata durante lo Stato di guerra e di emergenza». L'art. 158 Cost. UA stabilisce invece che: «Il disegno di legge sulle modifiche alla Costituzione dell'Ucraina già esaminato dalla Verchovna Rada dell'Ucraina e non convertito in legge non può essere ripresentato prima di un anno dalla decisione su di esso. La Verchovna Rada dell'Ucraina durante il suo mandato non può modificare due volte le stesse disposizioni della Costituzione dell'Ucraina».

<sup>38</sup> In considerazione della previsione nella Costituzione dell'Ucraina di diversi gradi di aggravamento per la revisione e della coeva presenza di limiti alla stessa M.P. Viviani Schlein – in M.P. Viviani Schlein, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*.cit., 70 – afferma che è: «...interessante notare come, anche nelle nuove Costituzioni dei paesi emergenti dal crollo della forma di Stato socialista, si vada prendendo coscienza del fatto che certe parti del patto costituzionale non possono essere modificate e certe altre possono esserlo solo con procedure superaggravate. Basti pensare, a titolo di esempio, alle statuizioni poste in proposito dalla Costituzione ucraina...».

<sup>39</sup> Per un quadro complessivo delle attribuzioni della Corte costituzionale dell'Ucraina delineate dalla versione originale della Costituzione dell'Ucraina del 1996 e dalla Legge dell'Ucraina sulla Corte costituzionale dell'Ucraina del 16 ottobre 1996 cfr. P. Martinenko, *Compétences de la Cour Constitutionnelle. Modèle ukrainien*, in G. de Vergottini, *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, pp. 31-50; F. Fedè, *La giurisdizione costituzionale nelle repubbliche europee della ex Unione sovietica*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 235-281.

Nella sua sentenza dell'8 giugno 1998 in relazione al primo punto la Corte ha affermato che: «soltanto la Verchovna Rada ha il diritto di rivolgersi alla Corte costituzionale chiedendole un parere sulla conformità di un progetto di legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina agli artt. 157 e 158 Cost. UA».

Per quanto riguarda il secondo punto la Corte ha invece dichiarato che «il parere deve essere richiesto prima dell'inizio dell'esame del progetto di legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina nella seduta plenaria della Verchovna Rada». Essa, con un passaggio che si è rivelato fondamentale per comprendere la successiva evoluzione dell'ordinamento costituzionale ucraino, ha inoltre precisato che alla verifica della Corte deve essere sottoposto non solo il progetto di legge come inizialmente pervenuto in Parlamento, ma anche tutti gli eventuali emendamenti introdotti nello stesso durante il suo esame nelle sedute plenarie della Verchovna Rada.

Infine in merito al terzo punto la Corte costituzionale ha precisato che l'ordinamento ucraino effettivamente distingue le «sentenze della Corte costituzionale dell'Ucraina con le quali viene formalizzato l'esito del controllo di costituzionalità successivo, disciplinato dall'art. 150 Cost. UA» dai «pareri della Corte costituzionale dell'Ucraina con i quali viene formalizzato l'esito del controllo preventivo, disciplinato dall'art. 159 Cost. UA» ma entrambi i tipi di decisione – indipendentemente da tale distinzione – devono essere «obbligatoriamente eseguiti in conformità con l'art. 124, comma 3 Cost. UA in base al quale in Ucraina la giustizia è esercitata sia dalla Corte costituzionale sia dai tribunali di giurisdizione ordinaria...»<sup>40</sup>.

In un ulteriore parere del 25 marzo 1999 la Corte costituzionale ha inoltre ritenuto ancora necessario ribadire che: «in conformità all'art. 158 Cost. UA entro un anno è vietato presentare alla Verchovna Rada dell'Ucraina uno stesso progetto di legge sull'introduzione di modifiche alla Costituzione che è stato già esaminato dalla stessa, ma che non è stato adottato come legge. Parimenti è fatto divieto alla Verchovna Rada di modificare due volte nel corso del suo mandato le stesse disposizioni

<sup>40</sup> In relazione al terzo punto la Corte ha inoltre affermato che: «una decisione giudiziaria adottata nella forma di parere della Corte costituzionale dell'Ucraina deve essere obbligatoriamente eseguita» in quanto «la mancata osservanza di tale requisito da parte della Verchovna Rada comporta una violazione del principio dell'esercizio del potere statale in Ucraina sulla base della sua separazione in potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale (art. 6 Costituzione dell'Ucraina)». Sentenza della Corte costituzionale dell'Ucraina sull'interpretazione ufficiale delle disposizioni dell'art. 158, comma 2 e dell'art. 159 su istanza del Presidente dell'Ucraina (causa sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina) del 9 giugno 1998, n. 8-rp/1998, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/387>.



della Costituzione»<sup>41</sup>. In effetti, così come sottolineato da Danelciuc-Colodrovschi: «La réalisation d'une révision constitutionnelle exige du temps pour organiser un débat, tant public que parlementaire. Dans des périodes de troubles politiques, cette période de réflexion est loin d'être inutile. Par ailleurs, pour qu'une Constitution soit effective, elle doit bénéficier d'une certaine stabilité. Les immixtions politiques constantes dans la loi fondamentale sont propices aux manipulations diverses, ce qui en fin de compte retarde la création d'une culture juridique et politique empêchant la construction de fondements démocratiques solides»<sup>42</sup>.

### 3. La revisione della Costituzione dell'Ucraina dal 1996 al 2015: andata e ritorno tra *referendum* e sentenze della Corte costituzionale

#### 3.1. *Il referendum costituzionale del 2000*

In Ucraina sono stati tuttavia intrapresi frequenti tentativi – soprattutto da parte dei Presidenti – diretti a emendare la Costituzione senza osservare la procedura prevista dagli artt. 154-159 Cost. UA.

In particolare alcuni Presidenti hanno cercato di ricorrere a un impiego più ampio dell'istituto del referendum rispetto alla tipologia del referendum costituzionale confermativo contemplato nell'ambito della procedura superaggravata dell'art. 156 Cost. UA. Nel fare ciò essi hanno cercato di giustificare le loro azioni «appellandosi» all'art. 5, comma 3 Cost. UA in combinato disposto con l'art. 72 Cost. UA. Tra questi l'art. 5, comma 3 afferma che: «Il diritto di stabilire e di modificare l'ordinamento costituzionale in Ucraina spetta esclusivamente al popolo e non può essere usurpato dallo Stato, dagli organi o dai funzionari statali». L'art. 72 Cost. UA stabilisce invece che: «Il referendum pan ucraino è indetto dalla Verchovna Rada dell'Ucraina o dal Presidente dell'Ucraina in conformità ai loro mandati stabiliti dalla presente Costituzione. Il referendum pan ucraino è proclamato per iniziativa del popolo su richiesta

<sup>41</sup> Parere della Corte costituzionale sulla conformità del progetto della Legge dell'Ucraina «Sull'introduzione di modifiche all'art. 98 della Costituzione dell'Ucraina» agli artt. 157 e 158 della Costituzione dell'Ucraina su richiesta della Verchovna Rada dell'Ucraina, n. 1-v/99, 25 marzo 1999, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/342>.

<sup>42</sup> N. Danelciuc-Colodrovschi, *Retour sur la question des limites aux révisions constitutionnelles. De la portée de leur contrôle durant la période de reconstruction étatique (l'exemple de la Moldavie et de l'Ukraine)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, p. 765, in <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-4-page-757.htm>.

di almeno tre milioni di cittadini dell'Ucraina aventi diritto di voto a condizione che le firme sull'oggetto del referendum siano raccolte da almeno due terzi delle regioni e siano non meno di 100 mila in ciascuna di esse».

Un primo richiamo all'art. 72 Cost. UA venne effettuato dal Presidente Kučma che il 15 gennaio 2000 – poco dopo essere stato rieletto per la seconda volta alla carica di Presidente – decise di emanare l'editto n. 65/2000 «Sull'indizione del referendum pan ucraino di iniziativa popolare» per il 16 aprile 2000. All'art. 2, comma 2, pp. 1-6 di tale editto venivano inoltre corrispondentemente elencati 6 quesiti relativi all'introduzione di modifiche e aggiunte alla Costituzione dell'Ucraina<sup>43</sup>.

La Corte costituzionale, chiamata a esprimersi nei confronti di tali quesiti referendari, emanò la sentenza del 27 marzo 2000 con la quale stabilì di non ammettere al referendum del 16 aprile 2000 il quesito n. 1 e il quesito n. 6.

In particolare la Corte dichiarò che quest'ultimo quesito – con il quale si chiedeva ai cittadini se concordavano con il fatto che la Costituzione dell'Ucraina potesse essere approvata mediante un referendum panucraino – era incostituzionale (e quindi inammissibile) sostenendo che la Costituzione dell'Ucraina «nell'attribuire il diritto di determinare e modificare l'ordinamento costituzionale esclusivamente al popolo al

<sup>43</sup> In particolare tramite lo svolgimento di tale referendum Kuchma intendeva chiedere direttamente agli elettori 1) se erano favorevoli a manifestare la sfiducia nei confronti della Verchovna Rada dell'Ucraina di XIV convocazione e di conseguenza a introdurre un'aggiunta all'art. 90, comma 2 Cost. dal seguente contenuto: «anche la sfiducia espressa nei confronti della Verchovna Rada dell'Ucraina mediante referendum fornisce il fondamento per lo scioglimento della stessa da parte del Presidente dell'Ucraina»; 2) se sostenevano la proposta di integrare l'art. 90 Cost. UA con una nuovo comma terzo dal seguente contenuto: «Il Presidente dell'Ucraina può far cessare anticipatamente le attribuzioni della Verchovna Rada dell'Ucraina qualora entro un mese questa non riesca a formare una maggioranza parlamentare che operi permanentemente o entro tre mesi non riesca ad approvare il bilancio statale preparato e presentato dal Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina» cosa che, nell'introdurre un'ulteriore motivazione per lo scioglimento a opera del Presidente dell'Ucraina della Verchovna Rada, avrebbe comportato l'aggiunta al punto 8 del comma 1 dell'art. 106 Cost. UA delle seguenti parole: «e, negli altri casi, previsti dalla Costituzione dell'Ucraina», p. 3) se concordavano con la necessità di limitare l'immunità parlamentare dei deputati della Verchovna Rada dell'Ucraina e con la corrispondente eliminazione del comma 3 dell'art. 90 Cost. UA, p. 4) se concordavano con la riduzione dei deputati del Rada supremo da 450 a 300 al posto di 450, con la corrispondente sostituzione al comma 1 dell'art. 76 Cost. UA delle parole «quattrocentocinquanta» con le parole «trecento» e con l'introduzione di relative modifiche nella legislazione elettorale, p. 5) se sostenevano l'istituzione in Ucraina di un parlamento bicamerale, una delle cui camere avrebbe rappresentato gli interessi delle regioni dell'Ucraina e avrebbe contribuito alla loro realizzazione nonché l'introduzione di corrispondenti modifiche nella Costituzione dell'Ucraina e nella legislazione elettorale e, infine 6) se concordavano con il fatto che la Costituzione dell'Ucraina potesse essere approvata mediante un referendum panucraino.



tempo stesso stabilisce una precisa procedura per l'introduzione di modifiche nella stessa»<sup>44</sup>.

In secondo luogo la Corte volle altresì sottolineare che tale quesito «veniva sottoposto a referendum in assenza di una manifestazione della volontà del popolo sulla necessità di adottare una nuova Costituzione e, conseguentemente, poneva in dubbio l'efficacia giuridica della Legge fondamentale dell'Ucraina» cosa che «poteva condurre a un indebolimento dei fondamenti dell'ordinamento costituzionale dell'Ucraina da essa stabilito e dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino».

Viceversa la Corte dichiarò subito sottoponibili al referendum del 16 aprile 2000 i quesiti n. 2, 3, 4 e 5 ma – nel manifestarsi comunque restia a che degli emendamenti costituzionali potessero essere approvati senza passaggio parlamentare – precisava che una risposta positiva degli elettori non avrebbe comunque comportato una modifica diretta della Costituzione, bensì solo l'obbligo della loro successiva presa in considerazione da parte della Verkhovna Rada<sup>45</sup>.

Tale sentenza diventò successivamente oggetto di numerose critiche «soprattutto per la non convincente distinzione tra domande accettabili e domande non accettabili»<sup>46</sup>.

Nonostante ciò il Presidente Kučma e alcuni gruppi di deputati dell'opposizione – in seguito all'esito positivo di tutti e quattro i quesiti sottoposti al referendum del 16 aprile 2000 – decisero comunque di agire

<sup>44</sup> Sentenza della Corte costituzionale relativo alla verifica, su ricorso di 103 e 108 deputati dell'Ucraina, della conformità dell'editto del Presidente dell'Ucraina «Sull'indizione del referendum panucraino di iniziativa popolare» alla Costituzione dell'Ucraina" (causa relativa al referendum panucraino di iniziativa popolare), n. 3-rp/2000, 27 marzo 2000, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/410>.

<sup>45</sup> La Commissione di Venezia, che era stata incaricata di esprimere un parere in merito all'indizione di tale referendum, ha peraltro apprezzato tale intervento della Corte tanto da affermare che: «Following the decision of the Constitutional Court, the factual situation taken into consideration by the Commission has changed. In this very important decision the Court has declared questions 1 and 6 unconstitutional and decided that, if the other questions are approved during the referendum, this is not equivalent to a direct amendment of the Constitution but that the State organs are obliged to consider these proposals and to take a decision on them in accordance with Chapter XIII of the Constitution on introducing amendments to the Constitution of Ukraine... If the questions are approved by the people, their consideration by the Verkhovna Rada and the other bodies of State power will make it possible to ensure that the amendments finally adopted will not contain any provisions incompatible with European standards and that they reflect a solution acceptable to the various State organs. The Commission is at the disposal of the Ukrainian authorities to provide its assistance in this respect» in *Opinion on Constitutional Referendum*, Venice Commission, CDL (2000) 14 rev, 31 March 2000, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

<sup>46</sup> F. Fede, *La giurisdizione costituzionale nelle repubbliche europee della ex Unione sovietica*, cit., p. 251. Per il significato di tale sentenza della Corte nel contesto più ampio dei suoi interventi relativi alla forma di governo dell'Ucraina in particolare T.L. Brown and C.R. Wise, *Constitutional Courts and Legislative-Executive Relations: The Case of Ukraine*, in *Political Science Quarterly*, 1, pp. 143-169.

in conformità con la decisione della Corte sottoponendo direttamente alla Verchovna Rada dei progetti di legge contenenti delle corrispondenti modifiche da introdurre nella Costituzione dell'Ucraina.

### 3.2. *L'introduzione degli emendamenti del 2004 nella Costituzione dell'Ucraina del 1996*

Tra tutti i progetti pervenuti alla Verchovna Rada<sup>47</sup> solo il progetto n. 4180 – presentato da un gruppo di deputati – riuscì però a concludere il proprio iter legislativo e a essere trasformato in legge.

Il suo percorso fu peraltro particolarmente tortuoso ed accidentato in quanto venne «contaminato» dagli sviluppi politico-istituzionali connessi con il «Maidan» o «rivoluzione arancione».

Esso infatti – dopo aver superato, seppure con qualche rilievo, il vaglio della Corte costituzionale del 10 dicembre 2003 – venne inizialmente approvato dalla Verchovna Rada con 276 voti a favore su 450 nella giornata del 23 giugno 2004, ma successivamente venne ancora emendato nell'intervallo tra lo svolgimento del secondo turno delle elezioni presidenziali del 21 novembre 2004 che era stato annullato dalla Corte suprema e la ripetizione dello stesso che ebbe luogo il 26 dicembre 2004.

Il progetto così modificato non venne tuttavia ulteriormente sottoposto al vaglio della Corte costituzionale<sup>48</sup>, bensì approvato direttamente dalla Verchovna Rada che l'8 dicembre 2004, superando il *quorum* della maggioranza qualificata dei 2/3, l'adottò con 402 voti a favore su 450 trasformandolo nella legge n. 2222-IV. Questa – nel suggellare l'accordo concluso tra i due contendenti alle presidenziali, ovverosia tra Janukovič

<sup>47</sup> In merito alla mancata conclusione dell'iter di approvazione di tali progetti mi si permetta di rinviare a C. Filippini, *Le riforme costituzionali nelle repubbliche della CSI successive all'adozione delle prime costituzioni postsovietiche: una democratizzazione impossibile?*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (cur.), *Democrazie imperfette*, Milano, Giappichelli, 2005, pp. 325-326.

<sup>48</sup> A rigor di chiarezza si vuole ricordare che si sarebbe peraltro trattata, qualora attuata, della terza verifica della Corte costituzionale nei confronti del progetto di legge sulle modifiche costituzionali n. 4180. La Corte costituzionale infatti – oltre a esprimere, così come ricordato nel testo, il primo parere del 10 dicembre 2013 – ne espresse anche un secondo in data 12 ottobre 2004 poiché nel corso della sua prima approvazione (che aveva avuto peraltro luogo nella stessa giornata) vi erano state introdotte delle novelle. Tuttavia, come parimenti analizzato nel testo, ulteriori emendamenti al progetto vennero introdotti anche dopo il 21 novembre richiedendo, alla luce della sentenza della Corte dell'8 giugno 1998, un ulteriore terzo intervento della stessa che, per l'appunto, non ebbe luogo. Per il secondo parere si veda soprattutto N. Danelciuc-Colodrovschi, *Retour sur la question des limites aux révisions constitutionnelles. De la portée de leur contrôle durant la période de reconstruction étatique (l'exemple de la Moldavie et de l'Ukraine)*, cit., pp. 776-777.

(delfino del Presidente uscente Kučma) e Juščenko (che era appoggiato dagli «arancioni») – riduceva in parte i poteri del Presidente.

Il fatto che la legge 2222-IV fosse stata adottata senza il previo passaggio alla Corte costituzionale venne però subito rilevato da diversi soggetti, inclusa l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>49</sup> la quale, nella sua Risoluzione n. 1466 del 2005, sottolineò che: «The Assembly is also concerned that the new constitutional changes were adopted without prior consultation with the Constitutional court, as envisaged by article 159 of the Ukrainian Constitution and interpreted in Constitutional court of Ukraine's decision of 1998. Therefore the Assembly urges the Ukrainian authorities to address these issues as soon as possible in order to secure the legitimacy of the constitutional amendments and their compliance with European standards»<sup>50</sup>. A sua volta la Commissione di Venezia ribadiva che l'iter di approvazione delle modifiche era stato concluso troppo rapidamente mentre: «taking the time necessary for finding a real consensus among all political forces and the civil society on a well-balanced and coherent constitutional reform would secure the legitimacy of the new Constitution and the political system in Ukraine»<sup>51</sup>.

Nonostante tali inviti l'iniziativa – finalizzata a «sanare» la mancata piena legittimità delle modifiche costituzionali approvate nel corso della rivoluzione arancione – venne tuttavia avviata «con un certo ritardo» dal terzo Presidente dell'Ucraina V. Juščenko che aveva finalmente «sconfitto» V. Janukovič alla ripetizione del secondo turno delle elezioni presidenziali del 26 dicembre 2004.

Il nuovo Presidente aveva infatti deciso di attendere l'entrata in vigore della legge 2222-IV (che ebbe luogo il 1 gennaio 2006) prima di pro-

<sup>49</sup> Più ampiamente su questo tema: S. Hülshörster, *Recht im Umbruch. Die Transformation des Rechtssystems in der Ukraine unter ausländischer Beratung*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2008.

<sup>50</sup> Resolution n. 1466, *Honouring of obligations and commitments by Ukraine*, adopted by the Assembly on 5 October 2005, in <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17377&lang=en>.

<sup>51</sup> Nella stessa *Opinion* la Commissione di Venezia esprimeva qualche importante riserva anche in merito al contenuto delle modifiche costituzionali adottate affermando che: «The Law on amendments as adopted in December 2004 reflects many of the Commission's comments in its previous opinions on this matter. Nevertheless, a number of provisions, such as the rights of legislative initiative conferred on both the Cabinet and the President, or the President's role in foreign and defence policy might lead to unnecessary political conflicts and thus undermine the necessary strengthening of the rule of law in the country. In general, the constitutional amendments, as adopted, do not yet fully allow the aim of the constitutional reform of establishing a balanced and functional system of government to be attained», in *Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine of 8.12.2004*, Venice Commission, CDL-AD(2005)015, 10-11 June 2005, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

cedere con un editto del 27 dicembre 2007 all'istituzione di un «Consiglio costituzionale nazionale» che – formato da rappresentanti dei diversi partiti politici presenti in Parlamento, da giuristi e presieduto dallo stesso Presidente – venne incaricato di redigere una «nuova Costituzione per l'Ucraina» allo scopo di potere perfezionare le istituzioni dell'Ucraina in tutto il loro insieme<sup>52</sup>.

È dunque evidente che anche Juščenko – al pari di quanto già prima tentato da Kučma – cercò inizialmente di far approvare una nuova versione della Costituzione dell'Ucraina piuttosto che introdurre degli emendamenti in quella vigente. Parimenti il nuovo Presidente manifestò una certa «propensione» per gli strumenti di democrazia diretta in quanto dichiarò che avrebbe sottoposto a referendum il progetto che sarebbe stato predisposto dal Consiglio costituzionale nazionale nel caso in cui la Verchovna Rada non fosse riuscita ad approvarlo con la maggioranza di almeno i 2/3 dei suoi componenti<sup>53</sup>.

Prima di intraprendere qualsiasi iniziativa in tal senso Juščenko – memore della bocciatura inferta dalla Corte costituzionale al quesito referendario n. 6 del comma 2 dell'art. 2 dell'editto sull'indizione del referendum del 2000 – decise però di rivolgersi in via preventiva alla stessa chiedendole di fornire l'interpretazione ufficiale di alcune disposizioni della Costituzione allo scopo di stabilire se mediante il referendum panucraino di iniziativa popolare potesse essere, per l'appunto, anche adottata una nuova (nuova redazione) della Costituzione dell'Ucraina.

La Corte nella sua nuova sentenza interpretativa del 16 aprile 2008 giungeva peraltro a riaffermare che: «... le disposizioni dell'art. 72, comma 2 della Costituzione considerate in combinato disposto con l'art. 5 della Costituzione significano che il popolo dell'Ucraina – quale depositario della sovranità e unica fonte del potere in Ucraina – può esercitare il suo diritto esclusivo a determinare e modificare l'ordinamento costituzionale in Ucraina attraverso l'adozione della Costituzione dell'Ucraina nel corso di un referendum pan ucraino indetto su inizia-

<sup>52</sup> V. Juščenko, *Ukraine nužna Konstitucija nacional'nogo razvittija* [L'Ucraina ha bisogno di una Costituzione per far evolvere la nazione], in *Zerkalo Nedeli*, n. 7, fevralija 2008, <https://zn.ua/gazeta/issue/672>.

<sup>53</sup> V. Juščenko, *Ukraine nužna Konstitucija nacional'nogo razvittija*, ib. Il Presidente Juščenko aveva peraltro già manifestato la sua inclinazione a favore del ricorso diretto agli elettori per approvare modifiche alla Costituzione allorché il 26 gennaio 2006 aveva dichiarato che: «nel 2004 la riforma costituzionale aveva avuto luogo senza la partecipazione dei cittadini... mentre io ritengo che il popolo debba esprimere la propria opinione nei confronti degli emendamenti». Tale dichiarazione è riportata da S. Rakhmanin in *Vvedenie v referendum – kratkii kurs* [Introduzione al referendum – corso breve], in *Zerkalo Nedeli*, 27 janvarija 2006, [https://zn.ua/ARCHIVE/vvedenie\\_v\\_referendum\\_kratkiy\\_kurs.html](https://zn.ua/ARCHIVE/vvedenie_v_referendum_kratkiy_kurs.html).

tiva popolare, ma solo secondo una procedura che deve essere stabilita in Costituzione»<sup>54</sup>.

In questo modo la Corte costituzionale dell'Ucraina impediva ancora una volta l'indizione, a opera del Presidente, di un referendum di iniziativa popolare sull'adozione di una nuova Costituzione reiterando la mancata previsione a livello costituzionale della disciplina relativa alla sua attuazione.

È peraltro interessante notare che in seguito a tale sentenza anche il Presidente Juščenko non pose fine ai suoi tentativi di riforma costituzionale ma decise di seguire la strada, già percorsa dal suo predecessore Kučma, ovverosia quella della diretta sottoposizione alla Verchovna Rada di progetti sull'introduzione di modifiche nella Costituzione in conformità con la procedura prevista dal cap. XIII Cost. UA.

Al pari di quanto parimenti avvenuto in precedenza non solo i progetti proposti dal Presidente ma altresì i progetti alternativi contemporaneamente presentati dai partiti d'opposizione non riuscirono però a concludere il loro iter in Parlamento<sup>55</sup>. Del resto i contenuti di tali progetti non facevano altro che mutare in virtù degli interessi politici contingenti di coloro che li presentavano<sup>56</sup> variando dall'ispirarsi alla forma di governo semi-presidenziale a quella parlamentare con cancellierato.

<sup>54</sup> Sentenza della Corte costituzionale sull'interpretazione ufficiale delle disposizioni dell'art. 5, commi 2 e 3, dell'art. 69, dell'art. 72, comma 2, dell'art. 74, dell'art. 94, comma 2, dell'art. 156, comma 1 della Costituzione dell'Ucraina su ricorso del Presidente dell'Ucraina (processo relativo all'adozione della Costituzione e delle leggi dell'Ucraina), n. 6-rp/2008, 16 aprile 2008, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/526>.

<sup>55</sup> Il 31 marzo 2009 Juščenko presentò alla Verchovna Rada un progetto di legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione che – dopo essere stato sottoposto il 25 agosto alla consultazione di tutto il popolo come avveniva in periodo sovietico – il 22 ottobre 2009 venne però definitivamente rimosso dall'ordine del giorno del Parlamento. Nello stesso giorno la Verchovna Rada decise di non proseguire neppure più l'iter legislativo relativo ai progetti presentati dal partito Bjut e del Partito delle Regioni. Tutti questi progetti sono stati presi in esame dalla Commissione di Venezia che ha emanato dei corrispondenti pareri. Per un breve riassunto del contenuto di tali progetti mi si permetta di rinviare ancora a C. Filippini, *The Constitutional Development of Ukraine. Amendment Procedures in Theory and in Practice*, in G. Brogi, M. Dyczok, O. Pachlovska, G. Siedina (eds.), *Ukraine Twenty Years after Independence*, Roma, Aracne, 2015, pp. 127-128.

<sup>56</sup> Come infatti ben evidenziato da N. Lange, A. Reismann, *Die politische Dauerkrise und Probleme der ukrainischen Verfassungsordnung*, in *Ukraine-Analyse*, 10.11.2009, p. 2 in <http://www.laender-analysen.de/ukraine>: «Diese Entwürfe zur Änderung der Verfassungsordnung haben vor allem gemeinsam, dass ihre Verfasser das Grundgesetz vor allem als Instrument der eigenen Politik begreifen».

### 3.3. *La sentenza della Corte costituzionale del 2010: eliminazione degli emendamenti del 2004 e ritorno alla versione della Costituzione dell'Ucraina del 1996*

Importanti tentativi per modificare la Costituzione vennero nuovamente intrapresi nel corso del mandato del quarto Presidente dell'Ucraina V Janukovyč<sup>57</sup> il quale, dopo essere stato sconfitto da Juščenko nelle elezioni presidenziali del 2004, si riprese la rivincita battendo quest'ultimo in quelle del gennaio-febbraio 2010<sup>58</sup>.

Janukovyč procedette tuttavia inizialmente in maniera diversa da chi lo aveva preceduto nell'esercizio della carica di Presidente.

Egli infatti in primo luogo si adoperò affinché venisse approvato il progetto della nuova legge «Sul referendum panucruino»<sup>59</sup> che, presentato il 6 aprile 2010 alla Verchovna Rada<sup>60</sup>, prevedeva che a referendum si sarebbe potuto altresì direttamente sottoporre: «il quesito sull'adozione di una nuova redazione della Costituzione dell'Ucraina, sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina, sull'annullamento, sulla cessazione dell'efficacia e sul riconoscimento dell'inefficacia di una legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina» (art. 2, comma 3, p. 1 del progetto). All'art. 15, comma 2 dello stesso progetto si precisava inoltre che tale referendum doveva «essere indetto dal Presidente dell'Ucraina su iniziativa popolare»<sup>61</sup>. Il progetto tuttavia non ottenne subito il consenso dei deputati anche se sarebbe stato poi comunque approvato dalla Verchovna Rada nel novembre del 2012

<sup>57</sup> V. Silitski, *Survival of the fittest domestic and international dimensions of the authoritarian reaction in the former Soviet Union following the colored revolutions*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 2010, pp. 339-350.

<sup>58</sup> E. Herron, *The presidential election in Ukraine, January-February 2010*, in *Electoral Studies*, 2010, pp. 761-765.

<sup>59</sup> E. A. Pavšuk, *K probleme provedenija konstitucionnogo I zakonodat'nogo referendumov v Ukraine* [La questione dello svolgimento del referendum costituzionale e legislativo in Ucraina], in *Problemy zakonnosti*, n. 124, 2013, pp. 204-212, <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-provedeniya-konstitucionnogo-i-zakonodatelnogo-referendumov-v-ukraine-1>

<sup>60</sup> Tale progetto non venne tuttavia presentato direttamente Janukovič, bensì da un deputato del Partito delle Regioni del quale Janukovič faceva parte prima di assumere la carica di Presidente.

<sup>61</sup> Progetto di legge «Sul referendum panucruino», in [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=37415](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37415)



(con «qualche» osservazione in merito da parte della Commissione di Venezia)<sup>62</sup>.

In attesa dell'adozione della Legge sul referendum panucraino il 31 luglio 2010 un gruppo di 252 deputati<sup>63</sup> si era però intanto rivolto alla Corte costituzionale chiedendole di verificare la costituzionalità, sotto il profilo procedurale, della Legge n. 2222-IV.

In questo caso la Corte veniva dunque chiamata non a pronunciarsi in via preventiva, come previsto direttamente dall'art. 159, ma successivamente all'entrata in vigore della legge contenente gli emendamenti costituzionali.

A tale proposito si deve peraltro ricordare che in precedenza la Corte aveva già implicitamente rivendicato il proprio diritto di verificare *a posteriori* la costituzionalità di una legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione. Nel 1999 essa infatti – dopo essere stata adita da un gruppo di deputati a pronunciarsi nei confronti di un progetto di legge sull'introduzione di emendamenti nella Costituzione approvato in prima sessione – aveva rifiutato di accogliere il relativo ricorso non eccependo la sua incompetenza, bensì affermando che sarebbe potuta intervenire solo in seguito all'approvazione in seconda sessione dello stesso progetto a maggioranza qualificata<sup>64</sup>.

Con l'ordinanza di rigetto del 5 febbraio 2008 essa si era però successivamente rifiutata di accogliere un ricorso attraverso il quale le era stato chiesto di pronunciarsi proprio nei confronti della Legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione n. 2222-IV del 2004 entrata in vigore il 1° gennaio 2006. In tale occasione la Corte aveva peraltro sostenuto non solo che il ricorso non era stato formulato correttamente, ma pure che la stessa Corte non avrebbe potuto comunque più pronunciarsi in merito a

<sup>62</sup> La Commissione, nelle conclusioni della *Opinion on the Law on National Referendum of Ukraine*, Venice Commission, CDL-AD(2013)017, 14-15 June 2013, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), affermò infatti che: «...the 2012 law presents a number of serious problems. First of all, the adopted law provides for the organisation of a referendum on the popular initiative to amend the Constitution without a prior vote of the Verkhovna Rada by a constitutional majority which is contrary to the previous recommendations of the Venice Commission on the constitutional process. The Commission is of opinion that allowing for a national referendum on popular initiative on a new Constitution or on constitutional amendments (as it appears in the examined law on referendum) would make it possible to circumvent the requirement of a qualified majority in the Verkhovna Rada. The Commission strongly believes that this would be detrimental to constitutional stability and legitimacy in Ukraine...The Venice Commission reiterates that constitutional amendments must be adopted in the procedure prescribed by the Constitution in force and that the requirement of qualified majority in the Verkhovna Rada must be respected».

<sup>63</sup> La maggior parte di tali deputati faceva sempre parte del Partito delle Regioni.

<sup>64</sup> *Constitutional Watch*, in *East European Constitutional Review*, v. 8, 1-2 (Winter/Spring), p. 41.

tale legge «in quanto le sue disposizioni, nel momento in cui erano entrate in vigore in data 1° gennaio 2006, erano diventate parte integrante della Costituzione dell'Ucraina mentre la stessa Legge aveva perso la sua efficacia giuridica»<sup>65</sup>. In tale occasione la Corte si era dunque astenuta dall'effettuare un controllo *ex post* basandosi su un'interpretazione letterale della disposizione dell'art. 159 Cost. UA che prevede solo un controllo *ex ante* sui progetti di legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione.

Alla distanza di poco più di tre mesi dall'emanazione dell'ordinanza di rigetto del 5 febbraio 2008 la Corte ha viceversa nuovamente rivendicato il suo diritto di esercitare un controllo di tipo successivo nei confronti delle leggi di modifica della Costituzione allorché ha emanato la sentenza del 26 giugno 2008 con la quale ha dichiarato incostituzionale un emendamento che – introdotto il 4 agosto 2006 dalla Verchovna Rada nella Legge «Sulla Corte costituzionale dell'Ucraina» – escludeva espressamente dalla sua giurisdizione «la decisione della questione della costituzionalità delle leggi sull'introduzione di modifiche alla Costituzione dell'Ucraina che sono già entrate in vigore»<sup>66</sup>.

Nelle motivazioni di tale sentenza la Corte affermava infatti non solo che: «La Costituzione dell'Ucraina non contiene un'eccezione al possibile esercizio da parte della Corte costituzionale dell'Ucraina di un controllo di costituzionalità di tipo successivo nei confronti di una legge sull'introduzione di aggiunte alla Costituzione dell'Ucraina adottata dalla Verchovna Rada dell'Ucraina», ma anche che: «spetta proprio a essa eser-

<sup>65</sup> Ordinanza della Corte costituzionale dell'Ucraina di rigetto dell'apertura di un processo costituzionale relativo alla verifica, richiesta da 102 deputati dell'Ucraina, di conformità alla Costituzione dell'Ucraina (costituzionalità) della Legge dell'Ucraina «Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina» e della Legge dell'Ucraina «Sull'introduzione di modifiche nel cap. IV» «Disposizioni finali e transitorie» della Legge dell'Ucraina «Sulla Corte costituzionale dell'Ucraina», n. 6-y/2008, 5 febbraio 2008, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/1198>.

<sup>66</sup> Il punto 3.1 delle «Disposizioni finali e transitorie» della Legge «Sulla Corte costituzionale dell'Ucraina» sino alle modifiche del 4 agosto 2006 recitava infatti che: «La giurisdizione della Corte costituzionale dell'Ucraina nelle questioni sulla conformità alla Costituzione dell'Ucraina (costituzionalità) si estende: 1) alle leggi dell'Ucraina e agli altri atti giuridici della Verchovna Rada dell'Ucraina, agli atti del Presidente dell'Ucraina, agli atti del Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina e agli atti giuridici della Verchovna Rada della Repubblica di Crimea, approvati successivamente all'entrata in vigore della Costituzione dell'Ucraina. «Con le modifiche del 4 agosto 2006 allo stesso punto si stabiliva invece che: «La giurisdizione della Corte costituzionale dell'Ucraina nelle questioni sulla conformità alla Costituzione dell'Ucraina (costituzionalità) si estende: 1) alle leggi dell'Ucraina, a esclusione delle leggi dell'Ucraina sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina che sono già entrate in vigore e agli altri atti giuridici della Verchovna Rada dell'Ucraina, agli atti del Presidente dell'Ucraina, agli atti del Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina e agli atti giuridici della Verchovna Rada della Repubblica di Crimea, approvati successivamente all'entrata in vigore della Costituzione dell'Ucraina», in [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T060079.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T060079.html).



citare il controllo successivo nei confronti di una legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina entrata in vigore poiché l'assenza di un controllo giurisdizionale nei confronti della procedura del suo esame e della sua adozione, stabilito nel cap. XIII di tale Costituzione, può condurre alla limitazione o alla cancellazione dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino, alla eliminazione dell'indipendenza o alla violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina o alla modifica dell'ordinamento costituzionale nei modi non previsti dalla Costituzione»<sup>67</sup>.

A seguito di tale sentenza<sup>68</sup> il 31 luglio 2010 la Corte ha quindi non solo deciso di accogliere il secondo ricorso con il quale le veniva riproposto di verificare la costituzionalità della Legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione n. 2222-IV, ma ha anche dichiarato l'incostituzionalità di quest'ultima per motivi procedurali.

Nella corrispondente sentenza del 20 settembre 2010 la Corte ha infatti in primo luogo affermato che: «... la Verchovna Rada dell'Ucraina aveva adottato la Legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione n. 2222-IV senza osservare le modalità di esame e di adozione stabilite dalla Costituzione dell'Ucraina cosa che aveva comportato una violazione delle disposizioni dell'art. 6, comma 2, dell'art. 19, comma 2, dell'art. 85, comma 1, p. 1 e dell'art. 159 Cost. UA».

In secondo luogo ha ricordato che: «l'osservanza della procedura di esame, adozione ed entrata in vigore delle leggi stabilita dalla Costituzione, incluse le leggi sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina è una delle condizioni di legittimità del processo legislativo».

Infine, sulla base di tali motivazioni, è giunta a dichiarare che: «La "Legge dell'Ucraina sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina" dell'8 dicembre 2004 n. 2222-IV non è conforme

<sup>67</sup> Sentenza della Corte costituzionale dell'Ucraina relativa alla verifica, su richiesta di 47 deputati dell'Ucraina, della conformità alla Costituzione dell'Ucraina delle disposizioni del sottocomma 1 del comma 3 della sezione IV della Legge dell'Ucraina «Sulla Corte costituzionale dell'Ucraina» (nella redazione della Legge dell'Ucraina del 4 agosto 2006 n. 79-IV (causa sulle attribuzioni della Corte costituzionale dell'Ucraina), n. 13-rp/2008, p. 26 giugno 2008, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/533>).

<sup>68</sup> La dottrina ha inoltre precisato che in conformità con la posizione di diritto della Corte espressa in tale sentenza «la verifica della costituzionalità delle leggi di revisione della Costituzione nel quadro del controllo a posteriori può essere effettuata soltanto dal punto di vista dell'osservanza della procedura relativa alla loro adozione stabilita dalla Costituzione e non dal punto di vista del loro contenuto materiale che deve essere effettuata nella fase del controllo di costituzionalità di tipo preventivo». K.M. Chudolej, D.M. Chudolej *Konstitucionnij kontrol' v otnošenii aktov konstitucionnoj reformy* [Il controllo di costituzionalità nei confronti degli atti di riforma costituzionale], in *Elektronnoe priloženie k rossijskomu juridičeskomu žurnalu*, 1, 2011, p. 8, in <https://cyberleninka.ru/article/v/konstitutsionnyy-kontrol-v-otnoshenii-aktov-konstitucionnoj-reformy>.

alla Costituzione dell'Ucraina (incostituzionale) per violazione della procedura di esame e adozione in essa stabilita».

Nella stessa sentenza la Corte ha poi aggiunto che la dichiarazione sull'incostituzionalità della Legge 2222-IV comportava «la reviviscenza dell'efficacia della precedente redazione delle norme della Costituzione dell'Ucraina che erano state modificate, integrate ed escluse con la Legge n. 2222-IV» perché ciò: «assicura la stabilità dell'ordinamento costituzionale in Ucraina, la garanzia dei diritti costituzionali e delle libertà dell'uomo e del cittadino, l'integrità, l'invulnerabilità e la continuità dell'efficacia della Costituzione dell'Ucraina e della sua supremazia quale Legge fondamentale dello Stato in tutto il territorio dell'Ucraina»<sup>69</sup>.

Insomma con tale sentenza la Corte aveva a) esercitato un controllo di costituzionalità successivo nei confronti di una legge sull'introduzione di emendamenti nella Costituzione sotto il profilo della loro procedura di adozione anche se tale attribuzione non è espressamente posta in capo alla stessa – e b) fatto «rivivere» la Costituzione dell'Ucraina nella versione originaria del 1996<sup>70</sup>.

La Commissione di Venezia, in seguito a tale decisione della Corte, volle però immediatamente richiamare ancora una volta l'attenzione delle autorità ucraine sulla necessità, rivelatasi sempre più impellente, di attuare una riforma costituzionale che comportasse: «an effective strengthening of the stability, independence and efficiency of state institutions through a clear division of competencies and effective checks and balances»<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Sentenza della Corte costituzionale dell'Ucraina relativa alla verifica, su richiesta di 252 deputati dell'Ucraina, della conformità della Legge dell'Ucraina "Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina dell'8 dicembre 2004 n. 2222-IV alla Costituzione dell'Ucraina (causa relativa all'osservanza della procedura relativa all'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina) del 30 settembre 2010, n. 20-rp/2010, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/616>.

<sup>70</sup> Per un primo commento di tale sentenza S. Zaikin, *Monitoring konstitutsionnykh novostei – Ukraina*, in *Sraonitel'noe konstitutsionnoe Obzrenie*, 2010, p. 152.

<sup>71</sup> Essa infatti nel suo parere rimarcò ulteriormente che: «It is clear that the current constitutional framework based on a ruling of the Constitutional Court does not enjoy sufficient legitimacy, which only the regular constitutional procedure for a constitutional amendments in the Verkhovna Rada can ensure», in *Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine*, Venice Commission, CDL-AD (2010)044, 17-18 December 2010, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int). L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa a sua volta affermò che: «the decision of the Constitutional Court of Ukraine of 1 October 2010 that declares as unconstitutional Law No. 2222 amending the constitution in 2004... should now prompt the Verkhovna Rada to initiate a comprehensive constitutional reform process with a view to bringing Ukraine's constitution fully in line with European standards» mentre «The current Constitution should be amended instead of entirely new Constitution being adopted», in *Resolution On Functioning of democratic institution in Ukraine*, No. 1755(2010), 5 October 2010, in <https://assembly.coe.int>.

A seguito di tali ulteriori «sollecitazioni» il 21 febbraio 2011 Janukovyč – nonostante fosse riuscito ad «ottenere» dalla Corte costituzionale la reviviscenza della versione originaria della Costituzione del 1996 che ampliava nuovamente le sue attribuzioni – fu dunque «costretto» a proporre la formazione di un'Assemblea costituzionale<sup>72</sup> che avrebbe dovuto discutere e predisporre un progetto di emendamenti alla Costituzione da sottoporre poi direttamente alla Verhovna Rada nel pieno rispetto della procedura prevista per l'adozione degli emendamenti costituzionali dal cap. XIII Cost. UA<sup>73</sup>.

Le proposte di tale Assemblea – che venne corrispondentemente istituita il successivo 17 maggio 2012<sup>74</sup> – al pari di quelle elaborate dalla precedente Commissione costituzionale di Juščenko e ancor prima da Kučma non produssero tuttavia esito positivo a cominciare dal progetto di Legge «Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina relative al rafforzamento dell'indipendenza dei giudici»<sup>75</sup>. Questo infatti, dopo essere stato sottoposto all'esame della Commissione di Venezia per ben due volte<sup>76</sup> ed approvato in prima battuta dalla Verhovna Rada il 13 ottobre 2013, sarebbe stato bocciato dalla stessa il 3 luglio 2014.

<sup>72</sup> Editto del Presidente dell'Ucraina «Sul sostegno all'iniziativa per la creazione di un'Assemblea costituzionale», n. 224/2011, 21 febbraio 2011, in <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/224/2011/ed20110221>. L'iniziativa era stata peraltro sollevata dall'ex primo Presidente dell'Ucraina L. Kravčuk e venne generalmente apprezzata dalla Commissione di Venezia che, in un corrispondente parere, ha affermato che: «The propose constitutional assembly in Ukraine appears to be a preparatory constitutional assembly, which will draft a reform package, to be presented to the President, with the proposal that it should then be submitted to the Verkhovna Rada for the adoption according to the existing procedures, as laid down in section XIII of the current Constitution (point 12 of the Concept Paper). This guarantee for the respect of the existing constitutional amendment procedure is strongly recommended», in *Opinion on the concept paper on the establishment and functioning of a Constitutional assembly of Ukraine*, CDL-AD(2011)002, 25-26 March 2011, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>73</sup> I compiti e la composizione dell'Assemblea costituzionale vennero definiti nella successiva «Concezione sulla formazione e sull'organizzazione dell'attività della Assemblea costituzionale» emanata con l'Editto del Presidente «Sulle questioni della formazione e dell'organizzazione dell'attività dell'Assemblea costituzionale», n.31/2012, 25 gennaio 2012, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/31/2012/ed20120125>. I contenuti di tutti i documenti relativi all'Assemblea costituzionale sono analizzati in M.F. Orzich (cur.), *Konstitucionoe preobrazovanija v Ukraine: istorija, teorija i praktika* [Le trasformazioni costituzionali in Ucraina: storia, teoria e prassi], Kiev, Jurinkom Inter, 2013, pp. 229-239.

<sup>74</sup> Editto del Presidente dell'Ucraina «Sull'Assemblea costituzionale», n. 328/2012, 17 maggio 2012, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/328/2012/ed20120517>.

<sup>75</sup> Tale progetto, iscritto all'ordine del giorno della Verhovna Rada il 5 settembre 2013, si inquadra peraltro nella più ampia «Concezione sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina» che l'Assemblea costituzionale aveva formulato il precedente 27 luglio 2013, in <http://khpg.org/index.php?id=1372332292>.

<sup>76</sup> *Opinion on the Draft Law on the amendments to the Constitution, strengthening the independence of Judges and on the Changes to the Constitution, proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine*, Venice Commission, 14-15 June 2013, CDL-AD(2013)014; *Opinion on proposals amending the*

Viceversa entrarono in vigore due leggi «Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina» che erano state direttamente sottoposte all'esame della Verchovna Rada senza passare dalla Assemblea costituzionale. Tra queste la prima – presentata da un gruppo di deputati ed approvata definitivamente 1 febbraio 2011 – prevedeva un aumento della durata dei mandati del Presidente, della Verchovna Rada e delle assemblee locali da 4 a 5 anni. La seconda, proposta dallo stesso Presidente Janukovyč ed approvata il 19 settembre 2013, ampliava le attribuzioni della Corte dei conti.

### *3.4. La legge sulla reviviscenza di alcune disposizioni della Costituzione dell'Ucraina del 1996 con gli emendamenti del 2004, del 2011 e 2013*

Il 21 novembre 2013 il Presidente Janukovyč – a seguito della repressione violenta delle manifestazioni di piazza (note come «Euromaidan») che scoppiarono in occasione della mancata approvazione da parte della Rada di sei leggi che avrebbero dovuto aprire la strada alla firma dell'Accordo di partenariato con la Ue – fu però «costretto» a concludere con i rappresentanti dell'opposizione un accordo nel quale si impegnava a ripristinare gli emendamenti del 2004 che la Corte costituzionale nel 2010 aveva dichiarato incostituzionali.

Al fine di ripristinare tali emendamenti non venne tuttavia fatto nuovamente ricorso alla Corte costituzionale, ma la stessa Verchovna Rada – al cui interno si verificò un repentino cambiamento del rapporto tra i gruppi parlamentari – procedette immediatamente ad approvare delle nuove leggi sull'introduzione di modifiche nella Costituzione da sottoporre alla firma del Presidente.

Il 21 febbraio 2014 la Verchovna Rada grazie ai voti favorevoli di 386 deputati, adottò infatti la Legge n. 742-VII «Sulla reviviscenza dell'efficacia di alcune disposizioni della Costituzione dell'Ucraina» in cui si stabiliva di «far entrare nuovamente in vigore le disposizioni della Costituzione dell'Ucraina con le modifiche stabilite dalle leggi dell'Ucraina dell'8 dicembre 2004 n. 2222-IV, del 1 febbraio 2011 n. 2952-IV e del 19 settembre 2013 n. 586-VII».

Il 22 febbraio 2014 approvò invece il decreto «Sul testo della Costituzione dell'Ucraina nella versione del 28 giugno 1996 con le modifiche intro-

dotte dalle leggi dell'Ucraina dell'8 dicembre 2004 n. 2222-IV, del 1 febbraio 2011 n. 2952-IV e del 19 settembre 2013 n. 586-VII» attraverso il quale ordinava la pubblicazione del testo originario della Costituzione dell'Ucraina con i corrispondenti emendamenti del 2004, del 2011 e del 2013.

A proposito di tale decreto non si può peraltro non evidenziare che esso motivava la reintroduzione di tali disposizioni costituzionali sulla base dello stesso ragionamento che la Corte costituzionale aveva svolto nella sua ordinanza di rigetto del 5 febbraio 2008.

La Verchovna Rada nel decreto del 22 febbraio 2014 – nel censurare il controllo successivo di costituzionalità operato nel 2010 nei confronti delle modifiche costituzionali dalla Corte costituzionale – riaffermava infatti espressamente che: «al momento dell'adozione da parte della Corte costituzionale dell'Ucraina della sentenza del 30 settembre 2010 n. 20-rp/2010 relativa alla questione dell'osservanza della procedura di introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina le disposizioni della Legge dell'Ucraina "Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina" dell'8 dicembre 2004 n. 2222-IV erano già diventate parte integrante della Costituzione dell'Ucraina e la stessa legge aveva perso la sua efficacia come stabilito dall'ordinanza della Corte costituzionale dell'Ucraina del 5 febbraio 2008 n. 6-u/2008 sul rifiuto di avviare, su richiesta di 102 deputati dell'Ucraina, un processo costituzionale sulla conformità alla Costituzione dell'Ucraina (sulla costituzionalità) della Legge dell'Ucraina "Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina"... che deve essere considerata definitiva in virtù delle disposizioni dell'art. 50 della Legge dell'Ucraina "Sulla Corte costituzionale dell'Ucraina"».

Infine il 22 febbraio 2014 la Verchovna Rada – prendendo atto che il Presidente Janukovič aveva intanto abbandonato la città di Kiev senza firmare né la legge né il decreto da essa approvati – adottò il decreto n. 750-VII con il quale stabiliva che la legge 742-VII del 21 febbraio 2014 sulla reviviscenza della Costituzione del 1996 con gli emendamenti del 2004, del 2011 e del 2013 sarebbe entrata in vigore anche senza la firma del Capo dello Stato. Il 25 febbraio 2014 la stessa Verchovna Rada con il decreto n. 788-VII autorizzò però Turčinov (eletto il 22 febbraio alla carica di speaker della Rada suprema e nominato il 23 febbraio Presidente della Repubblica *ad interim*) a firmare tutte le leggi da essa approvate dal 21 febbraio.

Insomma ancora una volta in Ucraina la Costituzione veniva emendata non nel pieno rispetto della procedura dalla stessa stabilita. La Legge dell'Ucraina «Sulla reviviscenza dell'efficacia di alcune disposizioni della Costituzione dell'Ucraina» del 21 febbraio 2014 venne infatti approvata con i voti di più dei 2/3 dei deputati nel corso di tre letture della Verchovna Rada bensì, in contrasto con l'art. 155 Cost. UA, soltanto in una sessione e non anche in

quella successiva del settembre 2014. In secondo luogo la Legge n. 742-VII è entrata in vigore il giorno dopo la sua pubblicazione, ovvero il 22 febbraio 2014 senza che fosse stato osservato il periodo di intervallo di 15 giorni entro il quale il Presidente poteva apporvi il veto così come stabilito dalla versione originaria della Costituzione del 1996 allora in vigore (solo le modifiche del 2004 avevano infatti eliminato tale diritto del Presidente nei confronti delle leggi sull'introduzione di emendamenti costituzionali). Infine in base alla Costituzione la firma, in caso di vacanza del Presidente della Repubblica, sarebbe spettata al Primo ministro cosa che per l'appunto non ebbe luogo in quanto venne firmata dal nuovo Presidente *ad interim* Turčinov<sup>77</sup>.

#### 4. L'istituzione della Commissione costituzionale del 2015 e i risultati della sua attività: l'introduzione delle modifiche del 2016 nel cap. VIII sulla «Giustizia» e nel cap. XII sulla «Corte costituzionale» della Costituzione dell'Ucraina

L'Euromaidan aprì a sua volta una «confusa» stagione di riforme<sup>78</sup> che in un primo momento non condussero a nessun risultato concreto<sup>79</sup> sino a che l'iniziativa passò, potremmo dire «come di tradizione», nuovamente nelle mani del Presidente il quale il 3 marzo 2015, dopo aver decretato

<sup>77</sup> Cfr. O. Luchterhandt, *Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyč und seine rechtliche Bewertung*, in *Osteuropa Recht*, 2014, pp. 389.

<sup>78</sup> Per un confronto riassuntivo tra riforme suggerite dalla Commissione di Venezia e riforme (non) realizzate prime dell'Euromaidan si rivela molto utile la lettura di: *The Promise and the Risk of Constitutional Reforms*, Democracy Reporting International, Briefing Paper 46, March 2014, in [https://democracy-reporting.org/dri\\_publications/briefing-paper-46-ukraine-the-promise-and-the-risk-of-constitutional-reforms/](https://democracy-reporting.org/dri_publications/briefing-paper-46-ukraine-the-promise-and-the-risk-of-constitutional-reforms/).

<sup>79</sup> Tra le proposte di riforma si annovera prima di tutto quella della Verchovna Rada che il 4 marzo 2014 istituì una Commissione speciale provvisoria per l'elaborazione di un progetto di legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina, ma tale Commissione non riuscì però a presentare nessun progetto entro il termine fissato del 15 aprile 2014. Il 2 luglio 2014 il quinto Presidente dell'Ucraina P. Porošenko – a poco più di un mese dalla sua elezione del 25 maggio 2014 – sottopose alla Verchovna Rada un progetto «Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina (relative alle attribuzioni degli organi del potere statale e dell'autogoverno locale)» che riuscì a essere stato iscritto all'ordine del giorno della Verchovna Rada, ma anche questo non venne successivamente trasformato in legge. Dopo le prime elezioni parlamentari post-Euromaidan del 27 novembre 2014 venne inoltre firmato un Accordo di coalizione nel quale si contemplava l'istituzione di una Commissione provvisoria del Parlamento che, incaricata dell'elaborazione di un progetto di emendamenti alla Costituzione, non venne però mai costituita. Infine il 16 gennaio 2015 all'ordine del giorno della Verchovna Rada vennero contemporaneamente iscritti due progetti: il primo, presentato da un gruppo di deputati, riguardava la «Introduzione di modifiche nell'art. 124 della Costituzione dell'Ucraina (sul riconoscimento delle disposizioni dello Statuto di Roma)» mentre il secondo, presentato dal Presidente Porošenko concerneva la «Introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina relative all'immunità dei componenti del Parlamento e dei giudici».



lo scioglimento della precedente Assemblea costituzionale creata da Janukovyč, istituì una nuova Commissione costituzionale.

Questa, definita «organo ausiliario del Presidente della Repubblica», aveva il compito di: *a)* garantire un'ampia discussione nell'ambito della società civile e tra i professionisti in merito alla riforma costituzionale, *b)* elaborare dei progetti di emendamento alla Costituzione che tenessero altresì in considerazione le richieste emerse dal dibattito pubblico e, infine *c)* tenere informato il pubblico in merito all'elaborazione di tali proposte.

I componenti della Commissione – tra i quali rientravano non solo parlamentari, ma altresì rappresentanti della società civile, professori universitari ed esperti delle organizzazioni internazionali – erano a loro volta suddivisi in tre gruppi di lavoro che si sarebbero corrispondentemente dovuti occupare di: *a)* decentramento, *b)* riforma della giustizia, *c)* diritti dell'uomo e del cittadino<sup>80</sup>.

Il gruppo di lavoro relativo al decentramento ha cominciato a operare nell'estate del 2015<sup>81</sup>, ma il progetto da questo predisposto è stato poi «riformato» a porte chiuse dall'Amministrazione presidenziale sino a quando il 1 luglio 2015 il Presidente Porošenko lo ha corrispondentemente presentato al Parlamento. La Verchovna Rada, a sua volta, lo ha sottoposto al vaglio della Corte costituzionale che ha espresso proprio parere positivo in merito il 27 luglio 2015. In presenza di tale parere il progetto, in un clima di proteste, venne approvato in prima sessione dal Parlamento il 31 agosto 2015 ma poi, a causa dei continui contrasti, non è stato sottoposto alla seconda approvazione nel corso della successiva sessione della Verchnovna Rada.

Il fatto che tale progetto non sia stato ulteriormente preso in esame dalla Verchovna Rada nella sessione immediatamente successiva a quella in cui era stato inizialmente approvato ha però sollecitato un gruppo di 51 deputati del Parlamento dell'Ucraina, che erano favorevoli a esso, a rivolgersi alla Corte costituzionale chiedendole di fornire l'interpretazione ufficiale della formulazione: «alla successiva sessione ordinaria del Rada supremo dell'Ucraina» contenuta nella disposizione dell'art. 155 Cost. UA<sup>82</sup>. Tale interpretazione veniva richiesta allo scopo di verificare «Se la formulazione

<sup>80</sup> W. Hertig, *Ukraine*, in *WiRO*, v. 10, 2016, pp. 318-319.

<sup>81</sup> Cfr. C. Filippini, *Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriale in Ucraina?*, in *federalismi.it*, 13, 1 luglio 2015.

<sup>82</sup> L'art. 155 Cost. UA per intero recita: «Il disegno di legge sulle modifiche alla Costituzione, tranne alla parte I "Disposizioni generali, alla parte III "Elezioni, Referendum" e alla parte XIII "Revisione della Costituzione", dopo essere stato approvato preliminarmente dalla maggioranza dei componenti della Verchovna Rada dell'Ucraina, si considera adottato se alla successiva sessione ordinaria della Verchovna Rada dell'Ucraina abbia ricevuto almeno due terzi dei voti dei componenti della Verchovna Rada dell'Ucraina».

dell'art. 155 Cost. UE deve essere intesa in maniera tale che il progetto di legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina possa essere approvato nuovamente soltanto nella sessione della Verchovna Rada dell'Ucraina consecutiva (in base alla numerazione) a quella in cui il progetto di legge è stato approvato in via preventiva o, piuttosto, in maniera tale che il progetto di legge sull'introduzione di modifiche alla Costituzione dell'Ucraina possa essere approvato in qualsiasi sessione successiva (intendendo così qualsiasi sessione che avrà luogo più avanti nel tempo) a quella in cui ha avuto luogo l'approvazione preventiva del progetto».

In risposta a tale quesito nella sentenza interpretativa del 15 marzo 2016<sup>83</sup> la Corte ha ammesso che: «La Verchovna Rada può adottare un progetto di legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina nel corso di qualsiasi sessione ordinaria successiva a quella in cui il progetto è stato approvato preventivamente».

Nonostante l'emanazione di tale sentenza la seconda votazione sul progetto relativo al decentramento non ha però sino a oggi ancora avuto luogo in quanto la questione dell'attuazione della riforma del decentramento è attualmente profondamente influenzata dall'attuazione degli accordi di Minsk.

Per quanto riguarda la riforma della giustizia il secondo gruppo di lavoro istituito della Commissione costituzionale ha invece predisposto un progetto di legge «Sull'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina (relativo alla giustizia)» che il 25 novembre 2015 è stato presentato dal Presidente Porošenko al Parlamento che lo ha approvato in via preliminare il 2 febbraio 2016 e, in via definitiva, il 2 giugno 2016<sup>84</sup>.

La riforma costituzionale della giustizia – a differenza di quanto avvenuto in relazione alla riforma del decentramento – è stata dunque, pur con grandi difficoltà, realizzata<sup>85</sup> e, nell'accogliere in gran parte

<sup>83</sup> Sentenza della Corte costituzionale dell'Ucraina «Sull'interpretazione ufficiale della formulazione: “alla successiva sessione ordinaria della Verchovna Rada dell'Ucraina” contenuta nell'art. 155 della Costituzione dell'Ucraina su istanza di 51 deputati dell'Ucraina», n. 1-rp/2016, 15 marzo 2016, in <http://www.ccu.gov.ua/docs/682>.

<sup>84</sup> Sulla riforma della giustizia in Ucraina: B. Pankowska-Lier, *Justizreform in der Ukraine*, 10. Oktober 2016, in <https://ukraine-nachrichten.de>; R. Kuybida; *Justizreform: Kognitive Dissonanz mit Hoffnung auf Fortschritt*, in *Ukraine-Analysen*, n. 170, 2016, pp. 2-5 e, sempre R. Kuybida, *Die Gerichtsreform in der Ukraine – Erfolge und Misserfolge im Kampf für einen Systemwechsel*, in *Osteuropa Recht*, n. 1, 2017, pp. 27-40.

<sup>85</sup> L'approvazione di tali modifiche ha peraltro comportato la successiva rimozione dall'ordine del giorno della Verchovna Rada dei precedentemente citati in nota progetti di legge relativi alla «Introduzione di modifiche nell'art. 124 della Costituzione dell'Ucraina (sul riconoscimento delle disposizioni dello Statuto di Roma)» e alla «Introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina relative all'immunità dei componenti del Parlamento e dei giudici» presentati antecedentemente alla creazione della Commissione costituzionale.



le proposte della Commissione di Venezia<sup>86</sup>, ha introdotto dei cambiamenti importanti non solo nel cap. VIII dedicato alla «Giustizia», ma anche al cap. XII espressamente dedicato alla «Corte costituzionale dell'Ucraina».

In particolare per quanto riguarda la Corte costituzionale sono state innanzitutto modificate le disposizioni costituzionali relative alla modalità di selezione dei 18 giudici che la compongono allo scopo di garantire loro una maggiore indipendenza.

In base alle nuove modalità per la selezione dei giudici – così come ulteriormente stabilito dalla disciplina posta in essere dalla Legge «Sulla Corte costituzionale» del 13 luglio 2017<sup>87</sup> – si prevede la formazione di 3 nuove commissioni<sup>88</sup> di valutazione. Queste a loro volta, dopo aver operato una selezione tra coloro che si vogliono candidare alla carica di giudice costituzionale, devono redigere delle corrispondenti liste contenenti un numero di candidati pari a tre volte i mandati vacanti tra i quali il Presidente, la Verchovna Rada e il Congresso dei giudici potranno poi nominare/eleggere rispettivamente 1/3 dei giudici costituzionali<sup>89</sup>.

Oltre a ciò il mandato dei giudici, come precedentemente previsto, continua a essere di 9 anni non rinnovabile. Sempre a garanzia di una maggiore indipendenza della Corte tra i presupposti per la revoca dei giudici non rientra però più quello del «tradimento del giuramento di giudice» che, precedentemente, costituiva la motivazione maggiormente adottata dal Presidente o, più raramente, dal Parlamento, per «costruire» una Corte di proprio gradimento.

Importanti novità sono inoltre intervenute in relazione alle delimitazioni delle attribuzioni della Corte in quanto da un lato essa ha perso il diritto di fornire l'interpretazione delle leggi mentre, dall'altro, è stato introdotto il «ricorso individuale diretto improprio»<sup>90</sup>, ovvero è stato riconosciuto in capo al singolo il diritto di chiedere alla Corte di pronun-

<sup>86</sup> A. Himmelreich, *Ukraine*, in *WiRO*, v. 8, 2017, p. 246.

<sup>87</sup> La versione tradotta in inglese della Legge «Sulla Corte costituzionale dell'Ucraina» è reperibile nel sito della Corte all'indirizzo <http://www.ccu.gov.ua/en/kategoriya/legal-documents>.

<sup>88</sup> *The procedure for selection judges of the Constitutional Court*, in *Newsletter*, CPLRS, n. 1, 2017, in [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)

<sup>89</sup> Nel sito della Commissione di Venezia è inoltre disponibile la *Draft Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court*, Venice Commission, CDL(2016)042, 25 November 2016 nella quale viene accuratamente commentato tutto il progetto di legge evidenziandone altresì alcune lacune, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>90</sup> A. Himmelreich, *Ukraine*, in *WiRO*, v. 9, 2018, p. 280.

ciarsi in merito alla costituzionalità di una legge dell'Ucraina<sup>91</sup> che, applicata in giudizio da un tribunale di ultima istanza nei suoi confronti, sia in contrasto con la Costituzione. Nella legge sulla Corte non è stata invece reintrodotta la disposizione che, in vigore tra il 2006 e il 2008, stabiliva espressamente che la stessa non poteva esprimersi *ex post* nei confronti delle leggi di modifica costituzionale. Infine neppure nella nuova Legge sulla Corte è stato introdotto il giudizio in via incidentale<sup>92</sup>.

Tra le decisioni più importanti della Corte, emanate in seguito all'adozione della nuova Legge del 2017, rientra sicuramente la sentenza del 4 aprile 2018 sulla dichiarazione di incostituzionalità, sia dal punto di vista della procedura di adozione sia dal punto di vista sostanziale, della tanto discussa legge n. 5475 «Sul referendum panucraino»<sup>93</sup> che, firmata da Janukovič nel 2012, conferiva al Presidente il diritto di sottoporre la

<sup>91</sup> J. Kyrychenko, *Ukraine's more accessible and independent Constitutional Court*, 14 September 2017, in <http://constitutionnet.org/news/ukraines-more-accessible-and-independent-constitutional-court>.

<sup>92</sup> La Corte costituzionale può comunque, ancora, come in precedenza: a) pronunciarsi – su ricorso del Presidente dell'Ucraina, di almeno 45 deputati dell'Ucraina, della Commissario per i diritti umani della Verchovna Rada dell'Ucraina e della Verchovna Rada della Repubblica Autonoma della Crimea – sulla conformità alla Costituzione delle leggi dell'Ucraina, degli altri atti della Verchovna Rada, del Presidente dell'Ucraina e del Gabinetto dei Ministri come pure della Verchovna Rada della Crimea, b) fornire l'interpretazione – sempre su ricorso del Presidente dell'Ucraina, di almeno 45 deputati dell'Ucraina, del Commissario per i diritti umani della Verchovna Rada dell'Ucraina e della Verchovna Rada della Repubblica Autonoma della Crimea – della Costituzione dell'Ucraina, c) emanare – su richiesta del Presidente dell'Ucraina, di almeno 45 deputati dell'Ucraina o dei Ministri dell'Ucraina – dei pareri sulla conformità alla Costituzione dell'Ucraina dei trattati internazionali applicabili in Ucraina o che devono essere sottoposti alla ratifica della Verchovna Rada dell'Ucraina affinché possano dispiegare i loro effetti vincolanti, d) emanare pareri su istanza del Presidente dell'Ucraina o di almeno 45 deputati dell'Ucraina – sulla conformità alla Costituzione dell'Ucraina di un quesito che deve essere sottoposto a referendum pan ucraino di iniziativa popolare, e) emanare, su richiesta della Verchovna Rada, un parere sull'osservanza, entro i limiti stabiliti dagli artt. 111 e 151 Cost. UA, della procedura di messa in stato d'accusa del Presidente della UA, f) emanare, su richiesta della Verchovna Rada, un parere sulla conformità di un progetto di legge di emendamento alla Costituzione agli artt. 157 e 158 Cost. UA, g) emanare, su richiesta della Verchovna Rada dell'Ucraina, un parere sulla violazione della Costituzione dell'Ucraina e delle leggi dell'Ucraina da parte della Repubblica autonoma di Crimea, h) adottare una decisione, dietro richiesta del Presidente dell'Ucraina, sulla conformità degli normativi giuridici adottati dalla Verchovna Rada della Repubblica autonoma di Crimea alla Costituzione e alle leggi dell'Ucraina.

<sup>93</sup> Sentenza della Corte costituzionale dell'Ucraina sulla verifica, su richiesta di 57 deputati dell'Ucraina, della conformità alla Costituzione della Legge dell'Ucraina «Sul referendum panucraino», n. 4-r/2018, 28 aprile 2018, in [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KS18076.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS18076.html). Ancora prima di tale sentenza stati comunque già proposti dei progetti sull'adozione di una nuova Legge sul referendum panucraino. In merito a tali proposte analizzate alla luce dell'evoluzione dell'istituto del referendum si veda: *Briefing Paper: Legal framework for national referendums in Ukraine*, in *DRI*, 83, 2017, in [https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/05/DRI-UA-BP-83\\_National-Referendum.pdf](https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/05/DRI-UA-BP-83_National-Referendum.pdf) Nessuno di questo è ancora entrato in vigore.

questione dell'approvazione di una nuova Costituzione direttamente a un referendum di iniziativa popolare.

In particolare la Corte<sup>94</sup> – nella lunghissima e articolata sentenza in cui riprende tutta la sua precedente giurisprudenza sul referendum e sulle modalità di modifica della Costituzione – afferma che la Verchovna Rada dell'Ucraina di VI convocazione nell'adottare la Legge n. 5475 ha posto in essere dei meccanismi legislativi per l'esercizio diretto del potere del popolo che non rientrano nelle modalità previste dalla Costituzione dell'Ucraina in quanto «è la stessa Costituzione che stabilisce i limiti procedurali per l'esercizio del potere anche da parte del popolo attraverso la delimitazione della procedura di modifica della Costituzione». In tale sentenza la Corte opera inoltre un richiamo diretto alla *soft law* delle organizzazioni internazionali laddove afferma che la Verchovna Rada, nell'implementare a livello legislativo le disposizioni costituzionali sul referendum, si deve attenere agli standard internazionali sullo svolgimento dello stesso e, in particolare, a quanto stabilito dalla Commissione di Venezia nelle «Guidelines for Constitutional Referendums at National Level» del 2001 in cui si stabilisce che: «The use of referendums must comply with the legal system as a whole and especially the rules governing revision of the Constitution. In particular, referendum cannot be held if the Constitution does not provide for them, for example where constitutional reform is a matter for Parliament's exclusive jurisdiction» (II.B, p. 3)<sup>95</sup>. La Corte peraltro non si limita a richiamare esplicitamente le Raccomandazioni della Commissione di Venezia, ma anche le *Opinion* che quest'ultima ha direttamente espresso nei confronti dell'Ucraina a partire dal parere «Sul referendum panucraino» del giugno 2013 nel quale si afferma che: «some of the provisions of the new Law allowing to call a referendum on popular initiative on constitutional changes at closer examination risk to be problematic not only in respect of some of the internationally recognised standards in the field of referendums, but also in the way they interpret the text of the Constitution of Ukraine» (p. 16) e che: «Allowing for a national referendum on popular initiative on a new Constitution or on constitutional amendments (as it appears in the examined law on referendum, notably its Articles 15 and 16) would make it possible to circumvent the requirement of a qualified majority in the Verkhovna Rada. The Commission

<sup>94</sup> A. Lovin, M. Gnatovsky, R. Vovk, *Taking stock: first steps of the renewed Constitutional Court of Ukraine*, in *DRI Legal News*, 5, 14, August, 2018, in <https://democracy-reporting.org/fr/taking-stock-first-steps-of-the-renewed-constitutional-court-of-ukraine/>

<sup>95</sup> CDL-INF (2001)10, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

strongly believes that this would be detrimental to constitutional stability and legitimacy in Ukraine (p. 18)»<sup>96</sup>.

Passando in ultimo al terzo gruppo di lavoro istituito all'interno della Commissione costituzionale, ovverosia al gruppo che si occupa della riforma costituzionale inerente ai diritti dell'uomo e del cittadino, si deve invece purtroppo constatare che esso ha già elaborato diverse proposte, ma non è tuttavia ancora giunto a formalizzarle in un corrispondente progetto di legge di modifiche da introdurre nel capitolo II «Diritti, libertà e doveri della persona e del cittadino» della Costituzione dell'Ucraina.

## 5. L'entrata in vigore degli emendamenti costituzionali del 2019 sulla conferma del «corso strategico dell'Ucraina per l'acquisizione della piena adesione dell'Ucraina all'Unione Europea e all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord»

Le modifiche costituzionali relative al sistema della giustizia non sono tuttavia le uniche modifiche costituzionali entrate in vigore successivamente all'Euromaidan in quanto il 3 febbraio 2010 il Presidente Porošenko ha voluto presentare, senza tra l'altro passare dalla Commissione costituzionale, un progetto di legge "sull'introduzione di emendamenti nella Costituzione dell'Ucraina (relativi al corso strategico dello Stato per l'acquisizione della piena adesione dell'Ucraina all'Unione Europea e all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord) che, dopo aver superato il vaglio della Corte costituzionale, è stato approvato dalla Verchovna Rada in prima sessione il 22 novembre 2018 e in seconda sessione il 7 febbraio 2019<sup>97</sup>.

Le modifiche costituzionali introdotte sollevano tuttavia molti quesiti perché sostanzialmente pongono in capo a più organi il compito di attuare/garantire tale corso con funzioni diverse, ma non facilmente di-

<sup>96</sup> CDL-AD(2013)017, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

<sup>97</sup> Cfr. J. Kyrychenko, *Constitutionalizing Ukraine's EU-NATO Aspirations: Genuine conviction or electoral strategy?*, 29 October 2018, in <http://constitutionnet.org/news/constitutionalizing-ukraines-eu-nato-aspirations-genuine-conviction-or-electoral-strategy>; J. Kyrychenko, *Incorporation of the Euro-Atlantic course in the Constitution goes on in Ukraine*, 14 January 2019, in <https://ukraineoffice.blogactiv.eu/2019/01/14/incorporation-of-the-euro-atlantic-course-in-the-constitution-goes-on-in-ukraine>; J. Kyrychenko, *Ukraine incorporates Euro-Atlantic integration in the Constitution as a vision of its development*, 28 February 2019, in <https://ukraineoffice.blogactiv.eu/2019/02/28/ukraine-incorporates-euro-atlantic-integration-in-the-constitution-as-a-vision-of-its-development>.

stinguibili. Innanzitutto già al cpv. 5 del Preambolo della Costituzione dell'Ucraina si afferma che la Verchovna Rada si deve adoperare per «affermare l'identità europea del popolo ucraino e l'irreversibilità del corso europeo ed euroatlantico dell'Ucraina». Oltre a ciò spetta sempre alla stessa Verchovna Rada: «la definizione dei principi di politica interna ed estera, la realizzazione del corso strategico dello Stato finalizzato ad acquisire la piena adesione dell'Ucraina nell'Unione Europea e nel Trattato dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord» (art. 85, comma 1, p. 5 Cost. UA) mentre il Presidente dell'Ucraina si configura come: «il garante della realizzazione del corso strategico dello Stato finalizzato ad acquisire la piena adesione dell'Ucraina nell'Unione Europea e nel Trattato dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord» (art. 102, comma 3 Cost. UA). In ultimo al Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina compete: «garantire l'implementazione del corso strategico dello Stato finalizzato alla piena adesione dell'Ucraina nell'Unione Europea e nel Trattato dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord» (art. 116, comma 1, p. 1.1 Cost. UA).

All'introduzione di tali nuove disposizioni, forse per non «irritare» troppo il vicino russo, ha tuttavia corrisposto l'eliminazione del p. 14 delle «Disposizioni transitorie» che recitava quanto segue: «L'utilizzo delle basi militari esistenti nel territorio dell'Ucraina per collocarvi provvisoriamente forze militari straniere è possibile a condizione che l'utilizzo sia previsto da trattati internazionali dell'Ucraina, ratificati dalla Verchovna Rada dell'Ucraina».

## 6. Nuovo Presidente, nuova Commissione costituzionale e scioglimento della Verchovna Rada

Nel discorso di inaugurazione del proprio mandato il nuovo Presidente dell'Ucraina V. Zelenskij, che ha sconfitto il Presidente uscente Porošenko al secondo turno delle elezioni presidenziali del 21 aprile 2019<sup>98</sup>, non ha mai menzionato la parola Costituzione<sup>99</sup>, ma ha promesso che avrebbe

<sup>98</sup> Sulle elezioni del Presidente dell'Ucraina che hanno avuto luogo nella primavera del 2019 si veda la sezione monografica *Präsidentenwahlen 2019*, in *Ukraine-Analysen*, n. 216, 20/04/2019, pp. 2-12, in <http://www.laender-analysen.de/ukraine/> e l'ulteriore sezione monografica *Zweite Runde der Präsidentenwahlen 2019*, in *Ukraine-Analysen*, n. 217, 20/05/2019, pp. 2-19, in <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>.

<sup>99</sup> La traduzione ufficiale in inglese del discorso di inaugurazione del mandato di V. Zelenskij è reperibile nel sito ufficiale del Presidente dell'Ucraina all'indirizzo <https://www.president.gov.ua/en/news/speeches>.

sciolto la Verchovna Rada così come avvenuto il giorno successivo sulla base dell'emanazione dell'editto n. 303 del 21 maggio 2019<sup>100</sup>.

Il nuovo Presidente ha motivato tale sua decisione sostenendo la necessita di ricostituire una maggioranza parlamentare in quanto la coalizione di partiti al Governo – denominata «Coalizione europea» – non era più sostenuta da tutti e cinque gruppi parlamentari che nel 2014 l'avevano costituita ma solo da due che, complessivamente, rappresentavano non più di 216 deputati rispetto ai 450 della Verchovna Rada.

Nonostante tale evidenza un gruppo di 46 deputati del Fronte popolare (uno dei due gruppi facenti ancora parte della Coalizione) ha comunque deciso di chiedere alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione dell'Editto del Presidente dell'Ucraina del 21 maggio 2019 sostenendo che gli articoli della Costituzione ivi richiamati<sup>101</sup> non possono fornire al Presidente il fondamento per procedere allo scioglimento della Verchovna Rada e per indire nuove elezioni.

La Corte costituzionale dell'Ucraina, corrispondentemente adita, ha quindi emanato una lunga e complessa sentenza del 20 giugno 2019<sup>102</sup> nella quale ha comunque dato «ragione» al Presidente.

Di conseguenza il 21 luglio 2019 in Ucraina avranno luogo elezioni anticipate e, in base alla composizione della nuova Verchovna Rada, si potrà verificare l'ulteriore andamento delle riforme.

Per il momento Zelenskij ha comunque voluto già dettare il suo passo nel rispetto della tradizione. Egli infatti con l'editto del 21 giugno 2019<sup>103</sup> non solo ha sciolto la Commissione costituzionale di Porošenko (che a sua volta aveva sciolto l'Assemblea costituzionale di Janukovič il quale a sua volta non aveva più convocato il Consiglio costituzionale nazionale di

<sup>100</sup> Editto del Presidente dell'Ucraina «Sulla cessazione anticipata del mandato della Verchovna Rada e sulla indizione di elezioni anticipate», n. 303/2019, 21 maggio 2019, in <https://www.president.gov.ua/documents/3032019-27121>. Tutti gli editti del Presidente dell'Ucraina con la numerazione e la data indicata sono inseriti in lingua ucraina nel sito ufficiale del Presidente dell'Ucraina <https://www.president.gov.ua>.

<sup>101</sup> Gli articoli della Costituzione richiamati nell'Editto del Presidente «Sulla cessazione anticipata del mandato della Verchovna Rada dell'Ucraina e sulla indizione di elezioni anticipate» del 21 maggio 2019 sono: art. 77, comma 2 Cost. UA, art. 83, commi 6 e 7 Cost. UA, art. 90, comma 2, 1 Cost. UA e art. 106, comma 1, 7 e 8 Cost. UA.

<sup>102</sup> Sentenza della Corte costituzionale sulla verifica, su richiesta di 62 deputati dell'Ucraina, della conformità alla Costituzione dell'Ucraina (costituzionalità) dell'Editto del Presidente dell'Ucraina «Sulla cessazione anticipata del mandato della Verchovna Rada dell'Ucraina e sulla indizione di elezioni anticipate», n. 6-r/2019, 21 giugno 2019, in <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6p.pdf>.

<sup>103</sup> Editto del Presidente dell'Ucraina «Sulla Commissione per le questioni attinenti alla riforma giuridica», n. 421/2019, 21 giugno 2019, in <https://www.president.gov.ua/documents/4212019-27629>.



Juščenko), ma ha altresì decretato di istituire una nuova «Commissione per le questioni attinenti alla riforma giuridica» incaricata anch'essa del compito di predisporre e sottoporre al Presidente dell'Ucraina proposte per l'introduzione di modifiche nella Costituzione dell'Ucraina e delle leggi dell'Ucraina.

## 7. Brevi conclusioni

Dall'analisi effettuata si può dunque innanzitutto osservare che il processo costituente in Ucraina – al pari di quanto verificatosi in tutti i Paesi dell'ex Unione Sovietica<sup>104</sup> e nella maggior parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica<sup>105</sup> che hanno, pur con le opportune differenze, subito l'influenza della forma di Stato socialista – è stato avviato in forme legali<sup>106</sup>.

Anche l'Ucraina ha infatti inizialmente introdotto degli emendamenti nell'ultima Costituzione della Rssu del 1978 che sono stati approvati nel rispetto della procedura da quest'ultima stabilita, ma che contemporaneamente sono stati espressione dell'esercizio di potere costituente poiché hanno cominciato ad «erodere» le basi della forma di Stato socialista.

L'Ucraina ha inoltre condiviso con la Polonia<sup>107</sup> e l'Albania l'esperienza dell'adozione di una Piccola Costituzione che è stata approvata a maggioranza semplice.

Soltanto l'Ucraina ha invece dato «veste pattizia» alla stessa mediante la conclusione di un Accordo costituzionale «Sulla Legge dell'Ucraina sui principi di organizzazione del potere statale e dell'autogoverno

<sup>104</sup> Per una comparazione sintetica dei processi costituenti e della successiva evoluzione costituzionale dei Paesi dell'ex Urss cfr. C. Filippini, *Evoluzione della forma di governo nelle Repubbliche dell'ex Urss*, in C. Filippini (cur.), *La Comunità di Stati Indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, pp. 105-110. Si sottolinea inoltre che in questo gruppo non vengono prese in considerazione le tre Repubbliche baltiche di Estonia, Lettonia e Lituania che sono invece considerate nel gruppo dei Paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica (ECOBB).

<sup>105</sup> Sui processi costituenti che hanno avuto luogo in tali Paesi cfr. A. Di Gregorio, *Le Costituzioni*, in A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, pp. 66-82. In particolare per le transizioni nell'Europa centro-orientale cfr. M. Ganino, *Premessa*, in M. Ganino (cur.), *Codice delle Costituzioni*. vol. III., Padova, Cedam, 2013, VII-XI.

<sup>106</sup> Per la definizione di processo costituente in forme legali partendo dalla nozione di costituzione materiale cfr. G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, Giappichelli, 2016, p. 154.

<sup>107</sup> Sulla Piccola Costituzione della Polonia mi sia concesso C. Filippini, *Polonia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 48-53.

locale» le cui disposizioni – nonostante questo sia stato approvato a maggioranza assoluta dei deputati – avevano la primazia nei confronti di quelle contrastanti della Costituzione della Rssu del 1978.

Infine in Ucraina il processo di elaborazione della nuova Costituzione si è protratto per molto tempo. Ciò soprattutto a causa del fatto che in tale Paese all’iniziale «sovvertimento del vecchio ordine a opera di una determinazione formale»<sup>108</sup> di un organo di tale ordinamento, ovverosia della Verchovna Rada non è subentrata una «determinazione consensuale»<sup>109</sup> tra questa e il nuovo organo da essa stessa creato, ovverosia il Presidente che a sua volta – a differenza di quanto altrimenti verificatosi nella maggior parte delle restanti Repubbliche sovietiche – non riusciva a imporsi nei confronti della prima (e viceversa).

In considerazione delle difficoltà connesse con l’individuazione del patto costituzionale ai fini dell’approvazione del testo definitivo della Costituzione venne peraltro considerato sufficiente il conseguimento del *quorum* di almeno i due terzi dei voti dei deputati che – previsto dall’ultima Costituzione sovietica della Rssu del 1978 – non era stato neppure rispettato nel corso dell’approvazione della Piccola Costituzione e del relativo Accordo costituzionale.

La nuova Costituzione, finalmente approvata il 28 giugno 1996 con una maggioranza di poco superiore al *quorum* dei 2/3, opera una garanzia graduata della rigidità al pari delle Costituzioni di circa la metà dei Paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica (ECOBB)<sup>110</sup> e al pari delle Costituzioni di più della metà degli ex Paesi dell’Unione Sovietica<sup>111</sup>. Tra questi rientrano in particolare l’Armenia<sup>112</sup>, la Bielorussia<sup>113</sup>, la Kirghisia<sup>114</sup>,

<sup>108</sup> G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, p. 266.

<sup>109</sup> G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit.

<sup>110</sup> Cfr. A. Di Gregorio, *Le Costituzioni*, cit., pp. 143-150.

<sup>111</sup> Il numero aumenterebbe ulteriormente qualora si prendessero in considerazione anche le tre Repubbliche Baltiche ma queste, nel configurarsi come Costituzioni a rigidità variabile, hanno fatto soprattutto riferimento alle loro Costituzioni pre-sovietiche. I paesi dell’ex Urss che invece hanno adottato delle Costituzioni che prevedono lo stesso grado di aggravamento per la modifica delle disposizioni costituzionali emendabili sono: la Georgia (art. 77 Cost.), il Kazachstan (art. 91 Cost. Cost.), il Tagikistan (artt. 98-100 Cost.), il Turkmenistan (art-142 Cost.) e l’Uzbekistan (art. 78 Cost.). Si osserva inoltre che tra questi Paesi il Tagikistan contempla esclusivamente il ricorso al referendum per la modifica della Costituzione mentre la Georgia è l’unica Repubblica che non prevede l’utilizzo di tale strumento. In relazione alla Costituzione della Georgia si deve inoltre osservare che essa prevede un’ulteriore procedura di emendamento, ma solo nel caso del ripristino della sua piena integrità territoriale.

<sup>112</sup> Artt. 202-208 Cost. Armenia.

<sup>113</sup> Artt. 137-140 Cost. Bielorussia.

<sup>114</sup> Art. 114 Cost. Kirghisia.



la Moldova<sup>115</sup>, l'Azerbaijan<sup>116</sup> e la Russia (in cui si distingue altresì la revisione totale seppure differentemente definita)<sup>117</sup>. Proprio in tali Paesi si può inoltre osservare che la procedura con maggior grado di aggravamento prevede sempre il ricorso al referendum (eventuale o obbligatorio)<sup>118</sup>.

Infine l'Ucraina rientra in quel gruppo di Repubbliche dell'ex Urss che hanno conferito alla Corte costituzionale il diritto di verificare in via preventiva il rispetto dei limiti alla revisione stabiliti in Costituzione. Tale attribuzione ha trovato peraltro maggiore accoglimento nelle Repubbliche ex sovietiche che nei Paesi ECOBB. In questi ultimi tale tipo di ricorso è infatti previsto solo in Romania<sup>119</sup>, in Kosovo<sup>120</sup> e, con sensibili differenze, in Ungheria<sup>121</sup>.

<sup>115</sup> Artt. 141-143 Cost. Moldova.

<sup>116</sup> Artt. 152-155 e artt. 156-158 Cost. Azerbaijan.

<sup>117</sup> Artt. 134-137 Cost. Federazione di Russia. Per un'analisi della revisione totale in Russia si veda M. Ganino, *Premessa a Russia*, in M. Ganino (cur.), *Codice delle Costituzioni*. vol. III., cit., pp. 453-454.

<sup>118</sup> Cfr. D.G. Šustrov, *Mechanism of ensuring Stability of the Constitution in Post-Soviet States*, in *Žurnal zarubežnogo zakonodatel'stva i sraunitel'nogo pravovedenija*, 4, 2018, pp. 20-29, in <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-obespecheniya-stabilnosti-konstitutsii-v-postsovetskih-gosudarstvah>.

<sup>119</sup> Art. 146, c. 1, lett. a Cost. Romania: «La Corte costituzionale ha le seguenti attribuzioni: a) pronunciarsi sulla costituzionalità delle leggi, prima della loro promulgazione...nonché, d'ufficio, sulle iniziative di revisione della Costituzione».

<sup>120</sup> Art. 113, comma 9 Cost. Kosovo: «Il Presidente dell'Assemblea del Kosovo deve rinviare alla Corte costituzionale gli emendamenti alla Costituzione che sono stati proposti prima che vengano approvati dall'Assemblea affinché essa confermi che tali emendamenti non ledono i diritti e le libertà garantiti dal Cap. II della Costituzione» e art. 144, comma 3 Cost. Kosovo: «Gli emendamenti alla Costituzione possono essere adottati dall'Assemblea soltanto dopo che il Presidente dell'Assemblea del Kosovo ha rinviato gli emendamenti proposti alla Corte costituzionale per una verifica preventiva per accertare che non ledano nessuno dei diritti e delle libertà stabiliti dal Cap. II della Costituzione». Oltre a ciò l'Assemblea, il Presidente e il Governo del Kosovo, in base all'art. 113, comma 3, 4 Cost. Kosovo, possono sottoporre alla Corte costituzionale del Kosovo: «la questione della compatibilità di un emendamento costituzionale proposto con i trattati internazionali vincolanti ratificati in base alla presente Costituzione e la questione della verifica della costituzionalità della procedura seguita».

<sup>121</sup> Art. S, comma 3 Cost. Ungheria: «Il Presidente della Camera firma la Legge fondamentale o l'emendamento alla Legge fondamentale entro cinque giorni e la invia al Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica firma la Legge fondamentale o l'emendamento alla Legge fondamentale e ne ordina la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale entro cinque giorni dalla sua ricezione. Qualora il Presidente della Repubblica ritenga che non siano stati rispettati alcuni requisiti di natura procedurale indicati nella Legge fondamentale sull'adozione della Legge fondamentale o sull'emendamento alla Legge fondamentale, egli fa richiesta alla Corte costituzionale affinché esamini la questione. Nel caso in cui l'esame della Corte costituzionale non rinvenga alcuna violazione dei requisiti procedurali, il Presidente della Repubblica procede immediatamente a firmare la Legge fondamentale o l'emendamento alla Legge fondamentale e ne ordina la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale»; art. 24, comma 5, lett. a Cost. Ungheria: «La Corte costituzionale può controllare la Legge fondamentale e i suoi emendamenti solo

Tra le ex Repubbliche sovietiche il diritto della Corte di pronunciarsi in via preventiva nei confronti delle leggi di emendamento costituzionale viene invece contemplato in Armenia<sup>122</sup>, in Azerbaijan<sup>123</sup>, in Moldova<sup>124</sup>, in Kirghisia<sup>125</sup>, in Tagikistan<sup>126</sup> e in Bielorussia<sup>127</sup>.

Più problematica appare invece l'individuazione in capo alla Corte costituzionale ucraina del diritto di esercitare un controllo *ex post* nei confronti delle leggi di modifica alla Costituzione già entrate in vigore.

Il dettato costituzionale non si esprime direttamente in merito. Tuttavia tale silenzio, in presenza della previsione di limiti espliciti alla

per verificarne la conformità ai requisiti procedurali previsti dalla Legge fondamentale con riferimento alla sua approvazione e promulgazione. Tale controllo può essere avviato da: a) il Presidente della Repubblica sulla legge fondamentale o un suo emendamento, se approvati ma non ancora pubblicati...».

<sup>122</sup> Art. 168, comma 1, p. 2 Cost. Armenia: «La Corte costituzionale, secondo le modalità stabilite dalla legge sulla Corte costituzionale, prima dell'adozione di un progetto di modifica alla Costituzione determina la sua conformità alla Costituzione...».

<sup>123</sup> Art. 153 Cost. Azerbaijan: «Qualora le modifiche al testo della Costituzione dell'Azerbaijan siano proposte dal Milli Mejlis della Repubblica dell'Azerbaijan in relazione a tali modifiche si deve preventivamente ottenere un parere della Corte costituzionale dell'Azerbaijan» e art. 154 Cost. Azerbaijan: «La Corte costituzionale della Repubblica di Azerbaijan non può adottare delle decisioni relative a modifiche al testo della Costituzione della Repubblica di Azerbaijan adottate tramite referendum».

<sup>124</sup> Art. 136, comma 1, lett. c Cost. Moldova: «La Corte costituzionale si esprime nei confronti delle proposte di revisione della Costituzione» e art.141, comma 2 Cost. Moldova: «I progetti di legge costituzionale possono essere presentati in Parlamento soltanto insieme a un parere della Corte costituzionale approvata con i voti di almeno quattro giudici».

<sup>125</sup> A seguito dell'eliminazione della Corte Costituzionale all'art. 97, comma 6, 3 della Costituzione della Repubblica kirghisa del 2010 (già più volte emendata) si stabilisce che: «La Camera costituzionale della Corte suprema fornisce un parere su un progetto di legge di modifica della presente Costituzione». All'art. 96, comma 2 della precedente Costituzione kirghisa del 1993 si stabiliva invece che: «Le proposte di modifica e integrazione alla Costituzione della Repubblica kirghisa sono esaminate dallo Žogorku Keneš della Repubblica kirghisa dopo aver ricevuto il parere della Corte costituzionale della Repubblica kirghisa...».

<sup>126</sup> In Tagikistan non è peraltro la Costituzione bensì la Legge costituzionale sulla Corte costituzionale che all'art. 32 stabilisce che: «La Corte costituzionale esamina...i progetti di modifica e di aggiunte alla Costituzione della Repubblica di Tagikistan». All'art. 38 della stessa legge si precisa inoltre che spetta al Presidente della Repubblica del Tagikistan, al Majlis Milli e al Majlis Namojandagon del Majlis Oli della Repubblica del Tagikistan chiedere alla Corte costituzionale del Tagikistan di verificare la conformità delle modifiche e delle aggiunte alla Costituzione della Repubblica del Tagikistan». In merito al caso del Tagikistan cfr. Č. Pištan, *Tra democrazia e autoritarismo, Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, Bologna, Bononia University Press, 2015, pp. 233-234

<sup>127</sup> In Bielorussia è la Legge della Repubblica di Belarus sul processo costituzionale che all'art. 102 prevede, in maniera del tutto particolare, che: «L'esame della causa di verifica della costituzionalità di una legge sull'introduzione di modifiche e (o) aggiunte alla Costituzione della Repubblica di Belarus, adottata dal Parlamento della Repubblica di Belarus, è esercitato in via obbligatoria dalla Corte costituzionale ricorrendo alla forma orale del processo costituzionale secondo le modalità stabilite dalla presente legge e da altri atti in considerazione della particolarità della causa».

revisione, potrebbe indurre a rispondere affermativamente<sup>128</sup>. Il controllo *ex post* sembra inoltre essere implicitamente ammesso dall'art. 150 Cost. che stabilisce che la Corte costituzionale può esercitare il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi della Verchovna Rada senza tuttavia specificarne la tipologia<sup>129</sup>.

Del resto anche la stessa Corte costituzionale, nelle diverse occasioni precedentemente analizzate, ha prevalentemente manifestato di essere propensa a voler esercitare un controllo *ex post* nei confronti degli emendamenti costituzionali.

La decisioni della Corte sembrano tuttavia aver spesso risentito dell'influenza politica del Presidente. Non è un caso infatti che la Corte il 5 febbraio 2008, proprio ancora in vigore del mandato di Presidente di Juščenko, si sia rifiutata di prendere in esame il ricorso relativo alle modifiche costituzionali approvate durante la rivoluzione arancione accogliendolo invece quando Janukovič è subentrato al primo nella stessa carica.

A tali azioni, in occasione dei cambi alla Presidenza della Repubblica, ha inoltre a volte corrisposto un intervento «correttivo» del Parlamento come chiaramente avvenuto nel 2014 allorché la Verchovna Rada ha direttamente «scavalcato» la Corte reinstaurando le disposizioni costituzionali della Legge sull'introduzione di modifiche nella Costituzione n. 2222-IV dichiarata incostituzionale nel settembre 2010.

La Corte ha invece mantenuto un atteggiamento maggiormente imparziale allorché è riuscita a frenare i tentativi dei Presidenti dell'Ucraina finalizzati a sottoporre nuove proposte di riforma della Costituzione direttamente a referendum senza previo passaggio parlamentare.

Del resto anche l'esame e l'approvazione dei progetti di legge sull'introduzione di emendamenti costituzionali in sede parlamentare non ha sempre avuto luogo nel pieno rispetto della procedura stabilita dalla stessa Costituzione. Ciò soprattutto quanto si è trattato di approvare modifiche costituzionali che hanno interessato la forma di governo nella direzione dell'aumento o della diminuzione delle attribuzioni del Presidente della Repubblica. Proprio procedendo a emendare le disposizioni costituzionali che disciplinano le relazioni tra i pubblici poteri nel 2004 non è stata in-

<sup>128</sup> Cfr. Y. Roznai, *Unconstitutional constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, OUP Oxford, 2017, pp. 202-203.

<sup>129</sup> Parte della dottrina ucraina, pur condividendo la possibilità dell'esercizio del controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi di emendamento costituzionale già entrate in vigore ha tuttavia sottolineato che tale controllo può estendersi solo alle leggi sull'introduzione di modifica alla Costituzione che entrano in vigore dopo essere soltanto adottate dalla Verchovna Rada e non a quelle, relative ai cap. I, II e XIII, che devono essere ratificate con referendum. Così P. Martinenko, *Compétences de la Cour Constitutionnelle. Modèle ukrainien*, in G. de Vergottini, *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, cit, p. 46.

fatti sentita la Corte costituzionale<sup>130</sup> mentre nel 2014 non è stato attuato il passaggio degli stessi in seconda sessione<sup>131</sup>.

L'analisi della prassi di applicazione della procedura di revisione costituzionale sembrerebbe dunque dimostrare ancora la presenza in Ucraina di una prevalenza tale della politica sul diritto da indurre a collocarla nella famiglia a egemonia della politica<sup>132</sup>.

Al tempo stesso pur collocandola all'interno di questa famiglia non si può però non ravvisare una tendenza<sup>133</sup> dell'Ucraina verso la famiglia a prevalenza del diritto in quanto in tale Paese – nonostante le continue difficoltà e «retromarce» – non ha avuto luogo quel passaggio dalla forma di Stato socialista alla forma di Stato post-socialista autoritaria che si è verificato in altre, e non poche, ex Repubbliche dell'Urss.

A evitare tale «involuzione» hanno certamente contribuito i formanti interni. Tuttavia il percorso costituzionale dell'Ucraina verso la realizzazione dei principi dello Stato democratico e di diritto può essere compreso in tutta la sua complessità solo alla luce della «condizionalità» dei formanti esterni che trova altresì particolare espressione nel dialogo sulla riforma delle istituzioni da lungo tempo avviato tra l'Ucraina e il Consiglio d'Europa. Già nel 1992 la Commissione di Venezia chiedeva a singoli esperti di diritto di formulare dei commenti e dei suggerimenti sul progetto di nuova Costituzione in via di elaborazione in tale Paese.

<sup>130</sup> La mancata richiesta alla Corte costituzionale dell'emanazione di un parere in merito a una modifica costituzionale relativa alla forma di governo con successiva dichiarazione di incostituzionalità della stessa a opera della stessa Corte non è peraltro fenomeno conosciuto soltanto in Ucraina, ma si è verificato ancor più recentemente in Moldova nel 2015/16. In questo caso la questione riguardava le modalità di elezione del Presidente della Repubblica.

<sup>131</sup> È bene specificare che tutte le sei leggi di riforma della Costituzione attualmente in vigore sono state approvate dalla Verhovna Rada sulla base della procedura meno aggravata ex art. 155. In particolare tre sono state proposte dal Presidente (ovverosia da Janukovič quello del 2011 sul prolungamento del mandato degli organi assembleari, da Porošenko quello del 2016 sull'ordinamento della giustizia e sulla Corte costituzionale e, ancora da Porošenko, quello relativo all'Unione europea e alla Nato) mentre le restanti tre sono state proposte da deputati della Verhovna Rada (ovversia il «famoso» progetto n. 2222-IV del 2004 sulla forma di governo (entrato in vigore nel 2006), il progetto sulla Corte dei Conti del 2013 e il progetto del 2014 «Sulla reviviscenza dell'efficacia di alcune disposizioni della Costituzione dell'Ucraina»).

<sup>132</sup> Si fa qui riferimento alla classificazione delle famiglie giuridiche delineata da U. Mattei, P.G. Monateri, *Introduzione breve al diritto comparato*, CEDAM, 1997, pp. 52-79.

<sup>133</sup> Si conferma così ancora quanto sostenuto da M. Ganino secondo il quale: «Per quel che riguarda in particolare i Paesi "ex socialisti"... sembrerebbero venire in considerazione maggiormente le sub categorie e la loro tendenza ad avere a che fare contemporaneamente con più famiglie o almeno tali Paesi sarebbero caratterizzati più (o oltre) che dall'appartenenza ad una specifica famiglia dalla loro tendenza verso l'una o l'altra di esse». M. Ganino, *Appunti e spunti per una ricerca di diritto costituzionale su Paesi "Altri"*, in M.E. D'Amico, B. Randazzo (cur.), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 821.

Il dialogo sulle riforme costituzionali con l'Ucraina attualmente non appare tuttavia più solo «condizionato» dalla *hard law* del Consiglio d'Europa e, soprattutto, dalla *soft law* della Commissione di Venezia, ma altresì dalla *hard law* dell'Accordo di associazione UE/Ucraina<sup>134</sup> che per quanto riguarda la collaborazione sul piano delle riforme istituzionali, richiama a sua volta nuovamente la *hard law* del Consiglio d'Europa.

L'Accordo di associazione UE/Ucrania include infatti direttamente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo tra gli elementi essenziali (e quindi tra gli elementi la cui violazione, dopo ulteriori passaggi, potrebbe comportare la sospensione di parti dell'Accordo) laddove all'art. 2 afferma che: «Il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, definiti in particolare nell'Atto finale di Helsinki del 1975 della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e nella Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990 e in altri strumenti in materia di diritti umani, comprese la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il rispetto del principio della *rule of law* sono alla base delle politiche interne ed esterne delle Parti e costituiscono elementi essenziali del presente accordo...». Nel comparare l'Accordo di associazione UE/Ucrania con gli Accordi di associazione UE/Georgia e UE/Moldova si rileva inoltre che unicamente il primo richiama direttamente all'art. 2 la *rule of law* facendo così rientrare anche questa tra gli *essential elements*. In aggiunta nello stesso Accordo all'art. 6 – intitolato «Dialogo e Cooperazione nelle riforme interne» – si afferma che: «Le Parti cooperano al fine di garantire che le loro politiche interne abbiano a fondamento i principi a esse comuni, segnatamente la stabilità e l'efficacia delle istituzioni democratiche e della *rule of law* e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, di cui in particolare all'articolo 14 del presente accordo».

Un ruolo ancora più significativo per il perfezionamento delle riforme costituzionali sembra peraltro essere svolto dalla *soft law* dall'Agenda di Associazione che a sua volta menziona sia la *hard law* dei trattati promossi dal Consiglio d'Europa sia la *soft law* prodotta dai suoi organi richiamando più volte proprio la Commissione di Venezia che «even if it is not a lawmaking body, it displays a substantial contribution to the expansion of the international constitutionalism and gives a relevant contribution to the establishment of an internal organization

<sup>134</sup> L'Accordo è stato ratificato nel 2014 ma è entrato in vigore in tutta la sua totalità il 1 settembre 2017.

of the States which has to be in compliance with the principles of the constitutionalism»<sup>135</sup>.

Non si può infatti non rilevare che all'individuazione nell'Agenda di Associazione del 16 marzo 2015<sup>136</sup> della necessità di: «take further steps on judicial reform, in particular by adopting, in line with European standards and in close consultation with the Council of Europe/ Venice Commission, a Justice Reform Strategy including a detailed, comprehensive implementation plan» ha effettivamente corrisposto in Ucraina la realizzazione nel 2016 di un'ampia riforma del sistema della Giustizia comportante non solo l'adozione di nuove leggi ordinarie, ma altresì una profonda revisione del cap. VIII sulla «Giustizia» e del cap. XII sulla «Corte costituzionale» della Costituzione dell'Ucraina questa volta attuata nel rispetto della procedura prevista al cap. XIII della stessa.

Tutti i pubblici poteri dell'Ucraina, secondo quanto affermato nelle recentissime riforme costituzionali del febbraio 2019, sono peraltro a loro volta impegnati a implementare il corso strategico dello Stato finalizzato ad acquisire la piena adesione dell'Ucraina nell'Unione Europea.

Certo qualcuno potrebbe obiettare che tutto ciò ha luogo a scapito della perdita della Crimea e con il congelamento del conflitto nel Donbass e non si potrebbe neppure rispondere che quella è tutta un'altra storia...

Caterina Filippini  
Dipartimento di Studi Internazionali  
Giuridici e Storico-Politici  
Università degli Studi di Milano  
Via Conservatorio 7 - 20122 Milano  
caterina.filippini@unimi.it

<sup>135</sup> S. Bartole, *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC*, 4, 21 novembre 2014.

<sup>136</sup> *EU-Ukraine Association Agenda*, in [http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978\\_15\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf)

