

Commentary, 26 novembre 2015

## LA RIFORMA COSTITUZIONALE ARMENA

MARILISA LORUSSO

Il 3 settembre 2013 il presidente armeno Serj Sarg-syan coglieva l'Unione Europea e l'opinione pubblica armena impreparati informando in conferenza stampa congiunta con il presidente russo Vladimir Putin che l'Armenia, allora in procinto di firmare l'Accordo di Associazione con l'Unione Europea a Vilnius, avrebbe aderito all'Unione Euroasiatica, progetto incompatibile con la prima. Il 4 settembre il presidente lanciava un'altrettanto rivoluzionaria iniziativa: una riforma costituzionale.

La costituzione armena è stata adottata nel 1995, a quattro anni dalla dichiarazione d'indipendenza. È stata poi significativamente emendata a dieci anni di distanza, nel 2005. È una costituzione rigida e gli emendamenti alla Carta devono essere approvati a maggioranza qualificata e tramite referendum. L'attuale riforma costituzionale si è dipanata in una serie di tappe. L'iniziativa presidenziale ha dato il via alla procedura di creazione di una commissione specializzata che ha steso una bozza di riforma. Il 21 agosto 2015 la bozza ha raggiunto l'Assemblea Nazionale, il parlamento armeno, per essere discussa ed eventualmente modificata. La medesima bozza è stata sottoposta anche alle valutazioni di Organizzazioni in-

ternazionali di cui l'Armenia è membro: in particolare risultano rilevanti le osservazioni della Venice Commission of Democracy through Law, organo del Consiglio d'Europa, che nel 2014 aveva già espresso un'opinione includente sia una valutazione sui limiti della costituzione in vigore sia i possibili margini di miglioramento o vantaggi di un eventuale emendamento. Il 5 ottobre l'Assemblea Nazionale si è espressa largamente a favore della bozza e per l'indizione di un referendum popolare, la cui data è stata fissata per il 6 dicembre 2015.

Questo per quanto riguarda l'iter della riforma. Per quanto riguarda invece i contenuti della riforma occorre innanzitutto distinguere nettamente questa seconda fase riformatrice rispetto alla antecedente, di un decennio fa. Nel 2005 uno dei principali motori degli emendamenti era la necessità di portare il testo del '95 a conformarsi con i nuovi obblighi internazionali assunti dall'Armenia in seno alle Organizzazioni internazionali di cui era divenuta membro, in modo particolare il Consiglio d'Europa. Non a caso uno degli articoli emendati riguardava l'adeguamento del diritto interno agli obblighi internazionalmente contratti.

Il motore di questa seconda ondata riformatrice, nonché la tempistica e i contenuti della riforma la rendono invece un evento più complesso e probabilmente più carico di conseguenze. Mentre nel 2005 si erano essenzialmente emendati alcuni articoli senza alterare significativamente il quadro costituzionale, quella del 2015 è una riforma radicale, che porterebbe cambiamenti istituzionali profondi. Il paese passerebbe dall'essere una Repubblica semi-presidenziale a una forma di governo parlamentare.

Come è noto, nello spazio post-sovietico il sistema presidenziale rimane il più diffuso, anche se – soprattutto fra i paesi percorsi dalle così dette rivoluzioni colorate – si stanno affermando tentativi di parlamentarismo o di una ripartizione del potere esecutivo fra quello monocratico presidenziale e quello collegiale governativo. Il cambiamento di forma di governo è una delle richieste generalmente sostenute dalle opposizioni che, in un sistema di presidenzialismo forte sovente accompagnato da governi filo presidenziali monocolori e con una scarsissima rappresentanza parlamentare, se non sono di fatto escluse dal processo decisionale, hanno comunque un peso politico e una visibilità decisamente relativi.

In questo contesto la riforma armena si presenta come un'anomalia. L'attuale riforma è stata ribattezzata “progetto Sargsyan”, a rimarcare come sia espressione della volontà politica dell'attuale presidente. Serj Sargsyan è al secondo e ultimo mandato, essendo stato eletto per due mandati quinquennali consecutivi, nel 2008 e nel 2013. Il governo di coalizione che lo sostiene è largamente dominato dal partito di cui è leader, il Partito Repubblicano, che ha anche la maggioranza assoluta di seggi nell'attuale legislatura emersa dalle elezioni parlamentari del 2012, 70 su 131. Una dirigenza politica che appare largamente consolidata, e l'ipotesi di alternanza nelle prossime elezioni allo stato attuale sembra essere piuttosto remota.

Nel quadro di un impianto costituzionale largamente emendato, il nuovo assetto istituzionale prevede che il presidente abbia poteri esclusivamente cerimoniali, un mandato di sette anni non rinnovabile, con elezione non popolare. Di fatto tutti gli attributi d'influenza politica del presidente scompaiono, incluse le possibilità di nominare

i giudici della Corte Costituzionale, l'organo giudiziario atto a dare luce verde alla procedura d'impeachment. Rispetto ad altre forme di parlamentarismo si delinea una figura presidenziale estremamente debole, privata anche dell'incarico di comandante supremo delle Forze Armate, che spetterebbe al primo ministro. Insomma, uno stravolgimento profondo del semi-presidenzialismo armeno, che finora si è impegnato nella prassi di tratti presidenzialisti. Così come è stravolta la costituzione, più lunga, più dettagliata, cui sono stati aggiunti interi capitoli, e che riserva altre sorprese, rispetto al parlamentarismo classico. Fra queste un'elezione a doppio turno dell'Assemblea Nazionale, qualora gli esiti delle urne non permettessero la formazione di un governo di maggioranza. Il secondo turno prenderebbe quindi la forma di un ballottaggio da tenersi fra i due partiti o schieramenti che hanno ottenuto il più alto numero di voti. Un provvedimento che, è stato notato, potrebbe incoraggiare il voto utile nell'elettorato, che già dal primo turno potrebbe sentirsi motivato a ridurre il rischio dispersione di voti e far convogliare le preferenze verso i partiti maggiori.

Una valutazione dei contenuti della riforma, sulle sue possibili implicazioni politiche, nel comportamento elettorale ma non solo, aprono la strada alle speculazioni su matrice e finalità della riforma stessa. Il “progetto Sargsyan” è fortemente osteggiato dall'opposizione, sia quella parlamentare che quella extra parlamentare. Si è creato un fronte del no che motiva la propria posizione articolando una serie di critiche sia istituzionali che politiche. La prima è che la riforma nasca per concedere al presidente uscente di mantenere un alto incarico (si ipotizza o primo ministro o presidente dell'Assemblea) una volta esaurito il secondo mandato. Peraltro questa ipotesi è stata verbalmente smentita da Sargsyan che ha escluso di ricoprire altri alti incarichi in futuro. Secondo l'ex presidente Robert Kocharyan la presente riforma permetterebbe al partito presidenziale di ricalcare l'articolo 6 della Costituzione sovietica, creando un *de facto* monopartitismo di potere. Insomma, l'ipotesi di chi osteggia la riforma è che sia nata con lo scopo di cementare l'attuale establishment politico e scongiurare



ipotesi di alternanza, e che quindi la riforma sia funzionale al mantenimento del potere. Tutto cambierebbe perché tutto rimanga com'è.

Questa tesi incontra le proteste ufficiali della maggioranza, che sostiene appunto che non siano misure *ad personam*, per concedere a Sargsyan di mantenere la massima carica politica del paese, e di chi – come il partito Federazione Rivoluzionaria Armena – ha sempre sostenuto che il semi-presidenzialismo armeno fosse non funzionante e deleterio per lo sviluppo democratico del paese.

Sotto il profilo della democratizzazione effettivamente il testo del 2015 offre spunti di grande interesse, ed è valutato piuttosto positivamente dagli esperti internazionali cui è stato sottoposto. E forse l'iniziativa presidenziale in

un momento molto delicato, come è stato il settembre 2013, può essere interpretata come una mossa per anticipare la nascita del dissenso e convogliare le aspettative politiche verso questa riforma. Il testo costituzionale che va a referendum il 6 dicembre, qui molto brevemente illustrato in una delle sue salienti novità, merita grande attenzione e renderebbe impossibile, una volta approvato, una svolta come quella del 3 settembre: l'articolo 204 prevede che l'Armenia possa diventare membro di un'Organizzazione sopranazionale solo dopo un referendum. Allo stesso tempo l'articolo 203 sancisce che la ratifica, la sospensione o la denuncia di un trattato internazionale non possono essere oggetto di referendum, di fatto blindando l'appartenenza dell'Armenia all'Unione Euroasiatica.