

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN RELAZIONI INTERNAZIONALI
CATTEDRA IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO

**IL COSTITUZIONALISMO RUSSO E LA DISCIPLINA DEI POTERI
DELLO STATO: DALLO ZAR ALLA FEDERAZIONE RUSSA**

RELATORE
Prof. Ssa Carmela Decaro

CANDIDATO
Giorgio Pizzirani
Matricola: 628092

CORRELATORE
Prof.ssa Cristina Fasone

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Indice

Introduzione.....	p. 4
Capitolo I: L'influenza del costituzionalismo europeo in Russia: dall'Impero Zarista alla Rivoluzione d'Ottobre.	8
1.1. <i>Il "proto-costituzionalismo" e l'ispirazione ai modelli europei nel XVIII e XIX secolo.....</i>	
1.2. <i>La ripresa del costituzionalismo tra Ottocento e Novecento, e il modello prussiano.....</i>	19
1.3. <i>Dalla rivoluzione del 1905 alle Leggi Fondamentali del 1906.....</i>	28
1.4. <i>I rapporti tra esecutivo e legislativo nelle Leggi Fondamentali.....</i>	31
1.5. <i>La prassi involutiva nel costituzionalismo russo: le quattro Dume.....</i>	38
Capitolo II: Il costituzionalismo sovietico dalla Rivoluzione del 1917 alla caduta del Muro di Berlino.	42
2.1 <i>Il 1917 e i principi dello stato socialista.....</i>	42
2.2 <i>Le Costituzioni dell'URSS : l'evoluzione costituzionale e i poteri dello Stato (1924 - 1936 - 1977).....</i>	50
2.3 <i>Gorbačev, gli emendamenti costituzionali del 1988-90 e la svolta presidenziale.....</i>	61
Capitolo III: La trasformazione costituzionale: dall'URSS alla Federazione Russa.	67
3.1. <i>Il crollo dell'Unione Sovietica.....</i>	67
3.2. <i>La nascita della Federazione Russa: Boris Yeltsin e le riforme costituzionali.</i>	72
3.3 <i>La svolta presidenzialista in Russia e il conflitto tra esecutivo e legislativo.</i>	75
Capitolo IV: La Costituzione russa del 1993 e il ruolo del Presidente.	86
4.1 <i>La Costituzione del 1993, la sua struttura e il suo significato.</i>	86
4.2. <i>Il Presidente della FR nella Costituzione, e i poteri nei rapporti con il Parlamento.</i>	98
4.3. <i>La disciplina del Governo nei rapporti con il Presidente.</i>	109

Capitolo V: Gli sviluppi costituzionali nel ventennio di Putin e l'identità della Russia odierna. ..	114
5.1 <i>L'avvento di Putin e la transizione verso un semipresidenzialismo "forte".</i>	114
5.2 <i>La competizione elettorale e l'attenuazione del pluralismo politico.</i>	127
5.3 <i>La gestione del dissenso politico e dell'opposizione.</i>	134.
Conclusioni.....	141
<i>Bibliografia</i>	144
<i>Sitografia</i>	147
Abstract.....	152

INTRODUZIONE

Il lavoro nasce dalla voglia di approfondire le dinamiche costituzionali che hanno modellato, nel corso soprattutto del Diciannovesimo secolo, la forma di governo dello Stato russo. Nel ripercorrere la storia costituzionale di un'entità statale che, nel corso dei secoli, ha mutato più volte sia la composizione geografica, sia, in maniera ancor più radicale, architettura istituzionale e sistema politico. Lo studio condotto in questa sede prende, altresì, spunto dalla consapevolezza che l'assetto politico-istituzionale odierno vigente in Russia è il prodotto di un lento e progressivo sviluppo, caratterizzato da numerosi slanci e conseguenti frenate, dell'antico modello di governo autocratico degli Zar verso sistemi originali, il comunismo, e transizioni complesse. Lo sviluppo in questione, tuttavia, durante il suo lento progredire è sempre rimasto saldamente ancorato a quelle che sono le direttrici politiche date dal tradizionale approccio culturale della società russa. Dall'analisi condotta nel primo capitolo si evince, difatti, come la *forma mentis* della società russa abbia da sempre giustificato, auspicato e appoggiato, una configurazione del sistema di governo fortemente accentrata. La figura di un Monarca forte, padre della nazione, nei confronti del quale la popolazione riconosce la propria unità e la propria sudditanza, rappresenta il paradigma dal quale prendono spunto tutte le formulazioni teoriche politiche che hanno caratterizzato l'evoluzione costituzionale della Russia. Tenendo dunque in considerazione un simile "minimo comun denominatore" rispetto alle aperture verso le esperienze costituzionali europee, si procede ad un'analisi delle varie ipotesi che furono avanzate in Russia nel corso dei secoli, soprattutto a partire dall'età illuminista.

Nel primo capitolo, dunque, si osserva una panoramica dei vari progetti costituzionali, i quali ebbero come principale obiettivo la delimitazione del potere autocratico entro il perimetro della Legge, e la conseguente reazione degli Zar a tali impulsi riformisti. Si osserva inoltre come l'opera riformista dei costituzionalisti russi si sia caratterizzata per l'approccio comparatistico adottato, evidenziato dallo studio di quei regimi occidentali che hanno visto una progressiva riduzione delle prerogative monarchiche, a favore di un ampliamento, per esempio, del ruolo parlamentare. La condotta dei costituzionalisti russi, siano essi esponenti dell'*intelligencija* liberale o membri del Governo vicini all'Imperatore, si è dunque distinta per il metodo comparatistico adottato, nei riguardi di quelle esperienze costituzionali ritenute "vincenti". Nel fare ciò, tuttavia, gli studiosi

russo, caratterizzato *in primis* dal ruolo supremo trasversalmente riconosciuto al Monarca, piuttosto che trapiantare bruscamente i paradigmi occidentali in Russia.

L'analisi prosegue con lo studio del sistema di governo sovietico, quale scaturito dalla Rivoluzione d'Ottobre, che pose fine alla secolare tradizione monarchica della Russia e inaugurò un corso politico completamente inesplorato a livello globale. Da ritenersi certamente un'avanguardia, l'architettura istituzionale e politica in vigore in Russia, a partire dal 1917, ha raccolto le direttrici dell'identità politica russa, riadattando il secolare concetto del "sovrano unificatore" alle proprie esigenze. Il ruolo di "guida" della società e fonte suprema dell'indirizzo politico del paese fu sottratto allo Zar, e affidato al nuovo sovrano, il Partito Comunista (PCUS). Quest'ultimo fu posto al vertice della piramide istituzionale vigente nello Stato socialista, rappresentando il nucleo fondante della nuova esperienza. Tenendo in considerazione un simile assunto, quindi, va letta e analizzata l'esperienza costituzionale della Russia sovietica, e più in generale dell'URSS.

Il secondo capitolo dell'elaborato analizza dunque gli sviluppi costituzionali del modello sovietico, il quale si è caratterizzato per una peculiare e alquanto innovativa "teoria dello Stato", edificata sulle fondamenta ideologiche del marxismo-leninismo. La perentoria impostazione teorico-ideologica del nuovo Stato non ha tuttavia impedito un approccio riformatore della classe politica, mirato ad uno sviluppo delle strutture statali, economiche e sociali, in grado di garantire la sopravvivenza del sistema sovietico ai mutamenti radicali in atto a livello mondiale. Un simile impulso riformista prese vigore sul finire degli anni Ottanta, attraverso principalmente l'operato politico di Mikhail Gorbačëv (divenuto Segretario del PCUS nel 1985). Analogamente a quanto accaduto per il regime zarista, lo slancio riformista sovietico ha preso vita in concomitanza con il collasso del sistema vigente, sancito dai trattati di Minsk (8 dicembre 1991) e di Alma Ata (odierna Almaty in Kazakistan, 21 dicembre 1991), con i quali si pose fine all'esistenza dell'URSS.

L'analisi del modello di governo sovietico, e del suo sviluppo storico, prosegue, nel terzo capitolo, con una dettagliata analisi degli emendamenti costituzionali che hanno caratterizzato le due transizioni in esame: quella dell'Unione Sovietica verso un modello più democratico, sostenuta da un processo di liberalizzazione in campo politico ed economico, e quella che ha visto l'affermarsi della RSFSR (Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa) all'interno del processo di disgregazione dell'URSS, con la conseguente nascita dell'odierna Federazione Russa. In particolare si analizza la parallela affermazione di un sistema presidenzialista nelle due esperienze (URSS e RSFSR, poi Federazione Russa), ottenuta tramite una corposa operazione legislativa che andò a modificare l'assetto istituzionale sancito dalle rispettive Costituzioni.

Il *focus* si sposta, in seguito, sulle vicende politico-istituzionali dei primi anni della Federazione Russa, alle prese con le nuove dinamiche scaturite dalla transizione politica ed economica. In particolare si analizza la condotta del primo Presidente della FR, Boris Yeltsin, con particolare riferimento ai suoi rapporti con l'organo legislativo, reduce dall'impostazione assembleare del precedente regime, e perciò fortemente indirizzato alla difesa delle proprie prerogative.

In tale contesto, l'analisi condotta in questa sede mira a sottolineare la costante presenza, anche nell'era della transizione post-comunista, di quel tratto culturale di cui si è parlato all'inizio del paragrafo: la tendenza del popolo russo a riconoscersi nella figura di un "sovrano", posto alla guida della società e con il compito di garantire l'unità del Paese. Una simile impostazione teorica viene dunque posta a giustificazione della figura (nuova) di un Presidente federale notevolmente forte e prevaricante, nei confronti delle altre istituzioni statali e degli altri poteri.

La Costituzione della Federazione Russa del 1993 sarà dunque l'oggetto dell'analisi condotta nel quarto capitolo, nella quale verrà analizzata l'architettura costituzionale prospettata da Yeltsin. Si passa dunque da un approccio storico, tramite cui si analizzano le vicende politiche su una linea diacronica, ad un approccio prettamente analitico-normativo, con l'enunciazione delle disposizioni costituzionali relative principalmente al Presidente e ai suoi poteri. Si analizza altresì la transizione puramente "identitaria", definita dai primi sedici articoli della Costituzione del '93, della Russia, la quale passa da un regime accentrato e caratterizzato dall'assenza totale di pluralismo politico, ad un assetto federale e (almeno inizialmente) decentrato, pregno di istituti costituzionalisti, quale il carattere democratico dello Stato, il pluralismo politico e la divisione dei poteri.

In ultima analisi, il metodo analitico normativo lascia il posto ad un approccio, se vogliamo, sociologico riguardante l'operato dell'attuale Presidente della FR, Vladimir Putin. L'oggetto dell'ultimo capitolo sarà, difatti, la definizione del sistema di governo di Putin, con particolare riferimento all'avvento di quest'ultimo ed alla sua capacità di preservare il potere e di garantirvi longevità. In questo contesto, si prenderanno in considerazione, coerentemente rispetto ai precedenti capitoli, i tratti culturali più caratteristici della società russa, i quali assolvono un'importantissima funzione in merito alla preservazione del potere da parte di Putin. Tali tratti culturali saranno inoltre sostenuti da dati analitici ufficiali, presi dagli archivi del *Levada Center*, uno tra i più importanti istituti russi in materia di sondaggi e ricerca politica, sociale ed economica.

L'obiettivo del presente lavoro è dunque quello di analizzare dettagliatamente le configurazioni prettamente normative dei tre periodi presi in esame (età tardo imperiale, periodo sovietico e Federazione Russa), così da poter rilevare tendenze comuni ed eventuali discontinuità tra un periodo e l'altro.

CAPITOLO I

L'influenza del costituzionalismo europeo in Russia: dall'Impero Zarista alla Rivoluzione
d'Ottobre

1.1 Il proto-costituzionalismo in Russia e l'ispirazione ai modelli europei nel XVIII e XIX secolo.

La genesi del costituzionalismo russo deriva da un processo storico-culturale durato secoli, la cui nascita è difficilmente inquadrabile in una data precisa. Tale fenomeno ha assunto le diverse forme che le circostanze storiche, entro le quali esso si è formato e sviluppato, hanno consentito. Se il contesto politico e istituzionale di un impero autarchico centralizzato ha da un lato rappresentato il fattore più stimolante per una produzione culturale costituzionalista, dall'altro ha, per secoli, ostacolato, corretto e manipolato il percorso verso l'affermazione dei principi costituzionali. Le vicissitudini storico-politiche che in Europa permisero la libera espressione, nonché l'affermazione dell'ideale costituzionalista, non si manifestarono con eguale intensità nell'Impero zarista, e dunque non concessero il terreno fertile ai pur numerosi progetti di riforme elaborati dagli aristocratici e intellettuali sudditi dello Zar. Con ciò si vuole intendere che la Russia degli Zar ha vissuto una storia ben diversa da quella che in analoghi regimi di monarchia assoluta¹ ha portato all'affermazione dei principi costituzionali. Tuttavia, l'esigenza di riforme in ambito politico-istituzionale, sorrette da una codificazione che ne sancisse i principi su carta, è (quasi) sempre stata percepita da segmenti della società russa, ed essa ha cominciato a manifestarsi, con graduale intensità, a cominciare dal XVIII secolo. Un lungo sentiero fatto di formulazioni teoriche e produzione culturale in tal senso percorre tutta la storia russa, a partire dalla sontuosa opera di riforma e occidentalizzazione dell'Impero portata avanti da Pietro il Grande agli inizi del Diciottesimo secolo, che conferì all'identità russa quell'attitudine di ricerca e ispirazione ai modelli di governo, e non solo, occidentali. La vocazione europeista dell'Imperatore Pietro scaturì, difatti, da un accurato studio dei sistemi europei, in campo culturale, politico, istituzionale, militare, amministrativo e fiscale, che a sua volta defluì in un ampio *corpus* di riforme in ciascuno dei suddetti campi. Il sistema di governo fu riformato, definendo un nuovo impianto istituzionale con l'istituzione, nel 1711, di un Senato "governante" alla quale fu affidato il compito di supervisionare qualsiasi affare dello stato in campo giuridico, amministrativo e finanziario. Contestualmente fu istituita la figura del procuratore supremo, anello di congiunzione tra il monarca e il senato. Tale figura assunse la prerogativa di "sanzionare", quasi come un sovrano, le decisioni del senato, ed eventuali disaccordi tra quest'ultimo e il procuratore venivano rinviati al giudizio del monarca². La grandiosa opera di Pietro portò ad un avvicinamento sostanziale dell'Impero russo all'Europa, e da

¹ Si fa riferimento principalmente alle esperienze di Regno Unito, Francia e Spagna.

² Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p. 234.

ciò scaturì quell'interscambio culturale che, evolvendosi nei secoli successivi, permise all'*intelligencija* russa, di ispirarsi alle esperienze costituzionali europee, studiando le varie costituzioni o statuti, ispirandovisi e riadattando, per quanto possibile, al peculiare contesto russo. Vi è da dire che, dell'articolato impianto teorico del costituzionalismo moderno, l'idea della limitazione del potere assoluto rappresentò per secoli il fine ultimo di questa opera di studio da parte degli intellettuali russi. Da ciò deriva la consequenziale formulazione di una, seppur primordiale, limitazione del potere autocratico, alla quale tuttavia non si accostò, almeno fino alla seconda metà del XIX secolo, un'attenzione per i diritti dell'uomo e del cittadino. Ciò deriva dal fatto che, secondo alcuni studiosi russi di inizio novecento come Bogdan Alexandrovich Kistjakovskij, l'*intelligencija* russa non diventò protagonista, nel XVIII e XIX secolo, di una vera e propria «lotta per il diritto» e non combattè per l'affermarsi di un ordinamento giuridico fondato su libertà e inviolabilità dell'uomo e del cittadino³. Mancava, insomma, una vera e propria coscienza giuridica. Nel volgere lo sguardo agli ordinamenti europei, gli intellettuali russi si dedicarono, dunque, quasi esclusivamente alla limitazione del potere del sovrano, e del suo conseguimento. Nell'analizzare, tuttavia, l'attività di studio e riflessione dei modelli costituzionali europei da parte del mondo intellettuale russo, risulta essenziale sottolineare come, più che di un assorbimento vero e proprio, essa si limitò ad ispirarsi e, consequenzialmente, ad adattare tali modelli al peculiare contesto culturale, sociale e politico dell'Impero zarista. L'ordinamento statale nei territori che oggi rappresentano la Russia europea, difatti, è stato edificato, fin dai tempi del dominio moscovita nel secolo XV, sull'impianto teorico dell'accentramento del potere, e, soprattutto, sulla configurazione del potere come “assoluto” e “autocratico”⁴. Tale impostazione rappresenta quel retaggio ideologico-culturale che il dominio mongolo lasciò in eredità ai territori russi posti sotto la sua sovranità.⁵ Il carattere oppressivo e severo dello stato moscovita centralizzatore, scaturito appunto dalle influenze orientali, aveva marcato una sostanziale discontinuità con l'impostazione precedente kieviana (durata dal Nono al Tredicesimo secolo), e ancor di più con quella “razionalizzata” del principato di Novgorod, nella quale vi era esistita una organizzata limitazione del potere del Principe ad opera delle istituzioni, unita alla presenza di autogoverni locali e di un valido bilanciamento dei poteri⁶. La concezione unitaria di un «potere senza limiti⁷» è dunque il tratto che

³ Roberto Valle, *Genealogie del Costituzionalismo in Russia dal XVIII al XX secolo*, in “Giornale di storia costituzionale”, 2017, disponibile in: http://www.storiacostituzionale.it/doc_33/Valle_GSC_33.pdf, ultimo accesso 13 dicembre 2017

⁴ Mario Ganino, *Russia*, Il Mulino, Bologna 2010, pp. 25-29

⁵ Si fa riferimento al periodo di dominazione dell'Orda d'Oro mongola dal 1240, data della presa di Kiev ad opera dei mongoli, fino alla fine del XV secolo.

⁶ Per l'organizzazione statale nel Principato di Novgorod si rimanda a: Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, pp. 85-94.

⁷ Op. cit. Mario Ganino, *Russia*, p. 27

ha caratterizzato la storia russa, a cominciare soprattutto dal XV secolo, e in quanto tale si dovette scontrare con le prime formulazioni costituzionaliste comparse nel XVIII e XIX secolo. L'inizio di un percorso razionalizzatore della forma di governo in Russia inizia proprio con le riforme di Pietro il Grande, di cui si è parlato precedentemente, ispirate alle analoghe esperienze riformiste degli stati europei. L'opera riformatrice in campo amministrativo prese spunto, in particolare, dalle riforme che regimi assolutisti e autoritari come Danimarca, Prussia, Austria e anche Giappone intrapresero nel XVIII secolo⁸, avviando quel processo di modernizzazione e sviluppo dell'apparato statale che traghettò gli stati dall'età moderna a quella contemporanea. Sulla stessa lunghezza d'onda "riformatrice" si mosse la Zarina Caterina II (Imperatrice dal 1762 al 1796, data della sua morte), considerata un esempio di assolutismo illuminato, la quale avendo avuto una formazione occidentale⁹, si era fatta portatrice nell'Impero dei valori dell'illuminismo europeo. L'operato della Zarina in tal senso si manifestò principalmente con la convocazione di una commissione legislativa, con l'intento di codificare un *corpus* legislativo per l'Impero che risentisse degli influssi liberali occidentali. Tuttavia, il primo vero tentativo di applicare in Russia i principi del costituzionalismo liberale che veniva formandosi in Europa, si concretizzò sotto il regno di Anna Ivanovna¹⁰, nel 1730. Esso rappresenta il «primo progetto costituzionale» mirato alla restrizione e limitazione del potere autocratico in Russia¹¹. La crisi politica del 1730 seguita alla morte di Pietro II, rappresentò una «grande occasione, per il segmento intellettuale della società, di studio e riflessione sulle forme di governo razionalizzato¹²», per i primi dibattiti sull'opportunità di stabilire un controllo "costituzionale" del potere del monarca. L'aristocrazia tentò di instaurare un regime oligarchico, che si componesse di un monarca "sorvegliato" da un gruppo di aristocratici e non solo¹³. Al monarca, nelle intenzioni di tali aristocratici, sarebbe stato precluso il diritto di nominare un successore, di sposarsi, di dichiarare guerra o siglare pace, imporre tasse e di investire fondi dello stato, attività che sarebbero state gestite, invece, dal supremo consiglio segreto, all'interno del quale si riunivano otto membri¹⁴. L'impulso costituzionalista vero e proprio, ciononostante, arrivò da quella classe di piccoli nobili di campagna che gli inglesi chiamano *gentry*, la quale si oppose ai

⁸ Op. cit. Andrei Medushevsky, , p. 63.

⁹ Caterina era, difatti, una principessa tedesca, nata nello stato di Anhalt-Zerbst, trasferitasi in Russia nel 1744 per divenire la moglie del futuro Zar Pietro III.

¹⁰ Anna Ivanovna Romanova, figlia dello Zar Ivan V, fu Zarina di tutte le Russie dal 1730 al 1740, anno della sua morte.

¹¹ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.69

¹² Ivi, p.71.

¹³ Nella traduzione in inglese del testo di Medushevsky, *Russian Constitutionalism, historical and contemporary development*, si parla di "bigwigs", ovvero persone di grande importanza, fossero essi aristocratici, nobili o persone provenienti dai ceti più bassi i quali avessero raggiunto posizioni prestigiose .

¹⁴ Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.248.

disegni oligarchici, contrapponendovi una serie di progetti costituzionali volti alla limitazione del potere assoluto, assoggettato non già al controllo di otto membri “oligarchi” del consiglio supremo segreto, bensì ad un controllo pubblico più ampio, da esercitarsi attraverso la rappresentanza di specifiche classi sociali. I progetti formulati in questo periodo riflettevano l’esigenza comune di un controllo sul governo, e furono fortemente influenzati dallo studio dei sistemi politici vigenti nell’Europa occidentale, con particolare riguardo per le istituzioni parlamentari. Tra questi progetti, maggiore rilevanza ebbe quello che prese forma tra il 1728 e il 1730, ad opera di Vasily N. Tatishchev, statista ed etnografo russo, il quale, seppur fermamente convinto che la monarchia fosse per la Russia la più adatta tra le forme di governo esistenti, suggerì l’elezione del sovrano da parte del “popolo intero”, identificando quest’ultimo nella classe aristocratica e nella nobiltà contadina. Tatishchev, per di più, postulò l’assenso del monarca per la convocazione di un’assemblea rappresentativa, formata da delegati di alcune famiglie, col compito di stabilire una forma di governo pubblico e razionalizzato, attraverso gli strumenti dell’unanimità e del voto di maggioranza¹⁵. Questi ambiziosi progetti di riforma limitativi del potere monarchico, furono tuttavia stroncati dalla reazione della Zarina Anna che, contestualmente alla sua incoronazione, tramite l’ausilio della guarnigione del Cremlino soppresse prima il consiglio supremo, dopodiché interruppe il processo costituzionale arrogandosi tutte le prerogative monarchiche che erano state precedentemente oggetto di limitazioni. L’assolutismo autocratico riprese dunque il posto che talune forze avevano provato a sottrargli. Ciononostante, il processo di europeizzazione avviato da Pietro il Grande si dimostrava ormai irreversibile. L’esperienza che molti esponenti del mondo intellettuale russo avevano ottenuto dai loro viaggi, diplomatici e non, principalmente in Svezia, Inghilterra e Venezia, permise a costoro di continuare a coltivare il desiderio e l’esigenza di limitare l’arbitrarietà dell’assolutismo monarchico. Benché l’instaurazione vera e propria di principi limitanti del potere assoluto si sia manifestata solo due secoli più tardi, l’europeizzazione della Russia permise comunque un aggiornamento dell’impianto giuridico e legislativo dell’Impero durante tale periodo. Caterina II, detta la Grande, per esempio, si mosse in tale direzione. Il suo impulso riformista, definito “illuminato”, portò difatti alla convocazione, nel 1767, di una commissione legislativa¹⁶, con il compito di razionalizzare e modernizzare le leggi dell’Impero. Di grande impatto e rilievo fu, sicuramente, la lista di “istruzioni”, *nakaz* in russo, che la sovrana indirizzò ai membri della commissione per il loro lavoro. Nel *nakaz* di Caterina II vi erano, infatti, contenuti i principi dell’illuminismo europeo che avevano tanto influenzato la sovrana durante la sua vita. Scaturiti da uno studio intensivo delle opere di Montesquieu, Beccaria, Blackstone, alle

¹⁵ Op. cit. Andrei Medushevsky,, p. 72.

¹⁶ La Commissione era composta da 564 deputati, poco più dei membri della prima Duma di Stato russa del 1907, di cui 28 erano nominati e 536 eletti. Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, , p. 262.

quali Caterina era stata abituata sin da piccola, tali principi dovevano fungere da guida sia per l'opera della commissione, sia per l'organizzazione e la vita dello stato. Tuttavia, l'Imperatrice Caterina, dotata di grande intelligenza e acume politico, rielaborò molti dei concetti presenti in Montesquieu, come per esempio l'ammirazione del pensatore francese riguardo la separazione dei poteri presente nel Regno Unito, riuscendo a trovare nella filosofia illuminista le giustificazioni necessarie alla conservazione del potere assoluto¹⁷, benché illuminato. La commissione tuttavia fallì il proprio compito, a causa della frammentazione politica e sociale al suo interno, e fu sciolta dalla Zarina in occasione dello scoppio della guerra con la Turchia nel 1768. Proprio il conflitto con l'Impero della Sublime Porta rivelò la necessità di una serie di riforme strutturali, che potessero rafforzare le autorità regionali, potenziare l'amministrazione delle risorse, sviluppare le comunicazioni e riordinare l'impianto amministrativo dell'Impero¹⁸. I progetti costituzionali che ne derivarono ancora una volta ignorarono la base socio-economica delle riforme, concentrandosi sulla delimitazione del potere attraverso l'imposizione di un perimetro legislativo. La transizione monarchica da Caterina II al successore Paolo I nel 1796, vide l'influenza di un eminente uomo politico, considerato il mentore di Caterina: Nikita Ivanovich Panin. Benché egli fosse morto sotto il regno di Caterina, le sue proposte di riforme costituzionali influenzarono l'operato dello Zar Paolo I. Egli, difatti, aveva suggerito la creazione di una nuova istituzione, il Consiglio Amministrativo, che affiancasse il monarca nel processo decisionale, congiuntamente a un'espansione delle funzioni consultive del Senato¹⁹. La produzione teorica di Panin risulterà, più tardi, alla base del programma legislativo da sottoporre ai futuri sovrani, in quanto il progetto elaborato sotto Caterina II, pur avendone incontrato l'interessamento, non sarà mai approvato dalla sovrana. Paolo I, di contro, tentò di realizzare alcuni dei progetti formulati da Panin: essi consistevano nell'introduzione di un controllo legislativo della «posizione della famiglia reale» e di una procedura «legale» per la successione al trono²⁰. L'idea di limitare e regolare le funzioni legislativo-esecutive del potere monarchico fu, tuttavia, messa da parte ancora una volta. Con l'avvicinarsi degli eventi francesi del 1789, e l'arrivo del XIX secolo, il dibattito costituzionalista si sviluppò in due direzioni: la prima secondo l'impostazione monarchica, la seconda di derivazione

¹⁷ Si noti che per Caterina, l'autocrazia rimase sempre la migliore forma di governo possibile per la Russia. Il principio della separazione dei poteri, dunque, fu riadattato a sistema amministrativo in grado di migliorare l'efficienza e il funzionamento dell'autocrazia. Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.261.

¹⁸ Andrei Medushevsky, *Russian Constitutionalism, historical and contemporary development*, Routledge, Oxford 2006, p. 79.

¹⁹ L'istituzione del Senato risale all'operato di Pietro il Grande, sul finire del Diciassettesimo secolo, durante la sua sontuosa opera di ristrutturazione amministrativa dell'Impero. Il Senato petrino era composto da membri nominati dell'alta aristocrazia russa e della classe militare, e godeva esclusivamente di funzioni consultive nei confronti del Monarca. Op. cit. Andrei Medushevsky, p.81.

²⁰ Ivi.

rivoluzionaria. Si tratta, da un lato, delle forme di costituzionalismo scaturite da un'iniziativa governativa, nelle quali rientrano le Costituzioni *octroyée* del XIX secolo, quali quella di Cadice del 1812, la Costituzione del Portogallo del 1826, o lo Statuto Albertino del 1848. Esse si caratterizzano come “concessioni” del governo, e dunque nascono da un impulso riformista dall'alto, che quasi sempre opera in tal senso così da auto fornirsi una forma di legittimazione. Per quanto riguarda l'ondata delle costituzioni di derivazione rivoluzionaria, essa si manifesta principalmente nelle Costituzioni francese (1791) e americana (1787). L'identificazione di questi due filoni del costituzionalismo risulta essenziale per comprendere come anche il costituzionalismo russo ne abbia risentito, e abbia, durante il suo sviluppo, oscillato tra queste due ondate. Le forze che stanno dietro l'emergere di questi due “tipi” di costituzionalismo, ovvero la volontà popolare e l'azione del Re, si mobilitarono anche nell'Impero zarista, entrambe sotto il regno dell'enigmatico Zar Alessandro I (Imperatore dal 1801 al 1825)²¹. L'impulso riformista “dall'alto” è incarnato dall'operato sia dello Zar Alessandro, uomo formatosi nel solco dell'illuminismo europeo e del liberalismo, attraverso l'operato del cosiddetto “comitato ufficioso”²², ma anche di uomini come Pavel Stroganov, Nikolaj Novosil'cev e, soprattutto, Mikhail M. Speranskij, delle quali si tratterà più avanti. In parallelo al costituzionalismo ottriatò, si sviluppò, quindici anni dopo, un tentativo più “democratico”, anche se il riferimento può rivelarsi una forzatura²³, attraverso il movimento dei decabristi²⁴ (talvolta decembristi), una formazione di carattere decisamente elitario, più che popolare. Il movimento decabrista era, infatti, composto da alti ufficiali dell'esercito russo, spesso aristocratici, i quali, ben istruiti e conoscitori del francese, erano entrati in stretto contatto col mondo culturale occidentale. Le pretese di coloro i quali concorsero a formare il «primo gruppo rivoluzionario russo²⁵» si esplicarono diversamente a seconda dello schieramento che le avanzava. Il movimento decabrista, infatti, si componeva di due “società”: la società meridionale, il cui esponente di spicco era il colonnello Pavel Pestel', e la società settentrionale, guidata da Nikita Murav'ëv. Il progetto costituzionale di Pavel Pestel' prevedeva l'instaurazione di una repubblica fortemente centralizzata, l'abolizione della servitù, un sistema suddiviso in classi ma al contempo

²¹ A voler essere precisi, la rivolta decabrista vera e propria, che qui sta a rappresentare l'iniziativa popolare, si manifestò in seguito alla morte di Alessandro I, lo stesso giorno, benché l'organizzazione della stessa si verificò mentre lo Zar era ancora in vita. Op. cit Nicholas V. Riasanovsky,, p.321.

²² Il comitato ufficioso può essere considerato come il gruppo di consiglieri, nonché amici stretti, di Alessandro I, all'interno della quale i membri discutevano sui progetti di riforma. Il gruppo, di cui facevano parte, oltre allo Zar, Nikolaj Novosil'cev, Pavel Stroganov, Viktor Kočubej e Adam Czartoryski, era fortemente influenzato dalle idee liberali di stampo occidentale.

²³ Risulta una forzatura parlare di volontà popolare a causa del carattere elitario e aristocratico del movimento decabrista.

²⁴ I decabristi venivano chiamati così in quanto si sollevarono contro il regime, nel mese di dicembre del 1825.

²⁵ Op. cit Nicholas V. Riasanovsky, p. 321.

un eguale grado di tutela per tutti da parte della legge²⁶. La società guidata da Pestel' scoprì, e reclutò al suo interno, un'altra società pseudo-rivoluzionaria, ovvero quella degli slavi riuniti, la quale perseguiva, oltre ad ideali più o meno simili a quelli dei decabristi, l'obiettivo di una federazione democratica di tutte le popolazioni slave. Un fine decisamente rivoluzionario per quei tempi. La società settentrionale, di contro, si rifaceva al progetto di Murav'ëv di instaurare una monarchia costituzionale, conservatrice per certi versi²⁷, ma al contempo piena di istituti liberali, come la libertà di parola, di culto, l'abolizione della servitù, e lo stato di diritto. L'opera ideologica di Murav'ëv derivò dalla sua profonda familiarità con le maggiori costituzioni europee. In particolare, Murav'ëv, in sede di redazione del suo progetto costituzionale, tenne costantemente in considerazione alcuni testi significativi, tra cui un volume di leggi costituzionali di Lipsia, l'edizione parigina della Costituzione rivoluzionaria francese del 1791, l'edizione madrilenza della Costituzione spagnola (o di Cadice) del 1812, il testo franco-russo della Carta Costituzionale del Regno di Polonia, concessa da Alessandro I nel 1815, e un manuale di diritto costituzionale statunitense²⁸, i cui autori erano Jefferson e Adams. Quest'ultimo volume, in particolare, ispirò Murav'ëv nella sua concezione di stato democratico, di struttura federativa e divisione fra istituzioni legislative ed esecutive. Le fondamenta del suo pensiero politico, edificate sui concetti di federalismo, separazione dei poteri e rappresentatività, gli furono "fornite", in particolare, dalla Costituzione del Massachusetts del 1776, che a sua volta si rifaceva profondamente all'esperienza britannica e agli atti fondamentali di quest'ultima. Come spiega Andrei Medushevsky, la stessa idea di monarchia costituzionale fu fortemente influenzata, in Murav'ëv, dall'istituto americano del "forte" presidenzialismo²⁹. Il *clivage* tra Pestel' e Murav'ëv tuttavia, oltre che nella forma di governo, si manifestava nella forma di stato, oscillante tra una repubblica fortemente centralizzata, e una struttura pseudo-federale. Murav'ëv, infatti, non aspirava ad una federazione di stati in stile americano, bensì perseguiva l'obiettivo di trovare un "compromesso" tra modello federale e modello unitario, che alla fine cercò di sintetizzare nell'instaurazione delle «tradizionali istituzioni rappresentative della Russia³⁰», arrivando, più o meno, ad un fiavole decentramento. Pestel', di contro, benché auspicasse l'instaurazione di una repubblica centralizzata, si rifecce profondamente al

²⁶ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.84.

²⁷ Sotto questo profilo rilevava il fatto per cui, nonostante venisse garantito lo stesso grado di protezione legale per tutti e la promessa dell'abolizione della servitù, i diritti dei grandi proprietari terrieri e della nobiltà di campagna venivano dichiarati "inviolabili". Op. cit. Andrei Medushevsky, p.85.

²⁸ Medushevsky omette di citarne il titolo ma è verosimile credere che si trattasse dei "*Federalist Papers*" scritti da Jefferson e Adams tra il 1787 e il 1788.

²⁹ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.86.

³⁰ Ivi p.87.

modello napoleonico di applicazione dei principi «uniformi e puramente geometrici³¹» di decentramento amministrativo. La manifestazione del costituzionalismo di origine monarchica può essere suddivisa, in due periodi distinti: dal 1801 al 1805, e poi ancora dal 1807 al 1812. Entrambi i periodi furono caratterizzati dall'operato dello Zar Alessandro I e dei suoi uomini di fiducia. Nel 1801, anno dell'incoronazione di Alessandro, si intensificò l'attività di un "organo" che era nato già durante il regno di Paolo, il quale era composto, oltre che dal nuovo Zar, dagli amici più stretti di quest'ultimo: Nikolaj Novosil'cev, il conte Pavel Stroganov, il patriota e principe polacco Adam Czartoryski, e il conte Viktor Kočubej. I membri del cosiddetto Comitato Ufficioso erano tutti uomini formati nel solco delle idee illuministe e liberali europee, che coltivavano ambiziosi progetti di riforma per lo stato russo, dalla limitazione legale del potere autarchico all'abolizione della servitù della gleba. Per questo motivo, il periodo dell'attività del comitato fu considerato «ricco di promesse³²». I principi e le riforme ipotizzate dal comitato furono trascritte nel progetto di "Carta al popolo russo", alla cui creazione concorse in maniera decisiva Novosil'cev.

Benché il comitato trattasse la Carta «come una Costituzione³³», essa non trovò applicazione, non essendo mai stata proclamata dallo Zar durante il suo regno. Il comitato ufficioso fu ufficialmente sciolto nel 1805, in occasione della guerra contro Napoleone. Furono, tuttavia, promulgate alcune riforme che avevano sicuramente risentito dell'impostazione liberale del comitato: il senato fu difatti promosso al rango di suprema istituzione giuridica e amministrativa dello stato, ponendosi in una situazione di parità, talvolta conflittuale, con il Sovrano, il quale era l'unico a poter bloccare l'esecuzione dei decreti del Senato. Si passò, in aggiunta, dal sistema dei collegi amministrativi istituiti da Pietro il Grande, al sistema ministeriale, con la comparsa di otto ministeri preposti all'amministrazione di specifici settori³⁴. In sede di valutazione dell'operato del "primo periodo" liberal-costituzionalista di Alessandro I bisogna certamente dire che i «migliori frutti³⁵» si ebbero nella serie di iniziative riformiste, con la quale, attraverso decreti e provvedimenti, il sovrano cercò di combattere la generale arretratezza e ignoranza della popolazione. La politica scolastica di Alessandro I dimostrò gli intenti liberali del monarca, risolvendosi nella fondazione di numerose università, che si aggiunsero a quella di Mosca, nell'elargizione di ingenti somme di denaro al sistema scolastico e nell'istituzione di numerose nuove istituzioni didattiche. Il secondo periodo liberale, o costituzionalista, del regno di Alessandro I è riconducibile alla figura di Michail Speranskij, statista e stretto collaboratore dello Zar, proveniente non già dalle file dell'aristocrazia

³¹ Ivi. p. 76.

³² Op. cit Nicholas V. Riasanovsky, p. 305.

³³ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.82.

³⁴ Furono istituiti il ministero della guerra, della marina militare, degli affari esteri, della giustizia, degli interni, della finanza, del commercio e dell'istruzione pubblica.

³⁵ Op. cit Nicholas V. Riasanovsky, p.307.

russe, come i suoi predecessori del comitato ufficioso, bensì dal piccolo clero di villaggio. Speranskij non cercava la forzatura di un'irruente affermazione di principi liberali o radicali, bensì mirava ad una graduale e ben più prudente istituzione nell'Impero di una monarchia costituzionale "forte", che poggiasse i piedi sui principi di legalità e non arbitrarietà³⁶. Nel suo progetto, difatti, come rilevato da Andrei Medushevsky, vi è un'elaborazione dettagliata del concetto di "legge fondamentale", come base e perimetro legale dello stato. Nel 1809 Speranskij, su richiesta del sovrano, presentò il suo ambizioso progetto riformatore, al cui interno non vi erano solo norme di diritto pubblico, ma anche principi di diritto privato relativi alla disciplina dei rapporti tra i cittadini. La prima grande innovazione di Speranskij fu la suddivisione in classi della popolazione³⁷, alle quali concedere diritti civili generali, diritti civili speciali e diritti politici. La suddivisione classista di Speranskij era carica di novità e modernismo, dal momento che indicava, accanto alle classi della nobiltà e del "popolo", anche la classe dei lavoratori, all'interno della quale erano compresi i servi della gleba. L'ipotesi di concedere diritti civili di una certa entità ai servi della gleba, rappresentava una novità non indifferente per l'epoca, benché la discussione su tale corpo sociale, e sull'opportunità o meno di migliorarne la condizione in seno alla società, fosse stata avviata già ai tempi di Caterina la Grande, senza esser stata mai affrontata seriamente³⁸. Oltre che a tale suddivisione in classe, Speranskij teorizzò una suddivisione amministrativo-burocratica del territorio in quattro livelli. Al livello inferiore, vi era il *volost'*, un'unità "base" identificabile come un "cantone" o una circoscrizione burocratico-amministrativa. Di livello immediatamente superiore era il distretto, seguito poi dalla provincia e dal Paese inteso nella sua interezza. Per ciascuno di questi livelli, fu prevista l'istituzione di un'assemblea rappresentativa legislativa: le varie assemblee avrebbero integrato il sistema legislativo e rappresentativo dello stato, culminando nella Duma di stato panrusse. Era inoltre previsto un sistema di istanze giurisdizionali che avrebbe visto al suo apice la figura del Senato. Infine, era previsto il referente di carattere amministrativo, suddiviso tra i rispettivi livelli territoriali, culminante con i ministeri ed il potere esecutivo centrale. Per quanto riguarda il sistema legislativo, la Duma di stato che si trovava al vertice era composta da una serie di meccanismi di elezioni indirette per la quale i delegati dell'assemblea più bassa, corrispondente al *volost'*, eleggevano i rappresentanti all'assemblea superiore del distretto, che a loro volta eleggevano i rappresentanti provinciali, fino ad arrivare alla Duma di Stato. L'istituzione legislativa

³⁶ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.83.

³⁷ Nel progetto di Speranskij i russi venivano suddivisi in tre categorie: la nobiltà; il popolo di "condizione media", ovvero mercanti, artigiani, agricoltori e piccoli proprietari terrieri; e lavoratori, ossia i contadini, i servi della gleba, domestici, apprendisti e operai. Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p.307

³⁸ Nel *nakaz* di Caterina la Grande indirizzato ai membri della commissione legislativa vi era contenuto l'auspicio e l'intenzione generale di migliorare le condizioni di vita dei servi.

suprema si sarebbe riunita una volta l'anno, e avrebbe esercitato la funzione legislativa con il decisivo intervento del Sovrano, senza la cui sanzione non sarebbero entrati in vigore i provvedimenti. Tale sistema rappresentava una prima, e primordiale, forma di partecipazione popolare al processo legislativo. Nel 1810 si diede vita all'unico progetto di Speranskij che vide effettivamente la luce: il Consiglio di Stato, modellato sul *conseil d'état* napoleonico. Tale organo, benché facesse propri i principi della legalità e della correttezza procedurale³⁹, non andò mai a scalfire l'autocrazia e il potere assoluto, bensì assolse alla funzione di consulente ausiliario del monarca in sede di produzione legislativa. Speranskij non fu in grado di attuare il proprio ambizioso piano di riforme, che avrebbe radicalmente modificato l'assetto politico e istituzionale dell'Impero, e il suo impulso riformista si esaurì con il suo allontanamento dai palazzi governativi nel 1812. Tornato in auge qualche anno più tardi, Speranskij tentò di rimetter mano a qualche riforma di carattere amministrativo, le quali si risolsero in un rafforzamento dell'apparato burocratico russo, ma l'afflato costituzionalista di cui si era fatto interprete era ormai svanito. La vigorosa discussione costituzionalista che prese piede durante questi anni del regno di Alessandro I portò, tuttavia, alla nascita di due «monumenti»⁴⁰ in tale campo: la Costituzione del Regno di Polonia del 1815, e la Carta costituzionale dell'Impero russo del 1820. Entrambe tali carte costituzionali furono il frutto di uno spirito costituzionalista "dall'alto", nato sulla scia del Congresso di Vienna.

La Costituzione polacca del 1815 fu un classico esempio di costituzione *octroyée*, ovvero concessa dal sovrano, ma fu al contempo un «test effettuato sul percorso verso una costituzione russa»⁴¹ come lo stesso Alessandro I affermò nel 1818, all'apertura del *Sejm* polacco⁴². Per quanto riguarda la Carta costituzionale dell'Impero russo, essa fu redatta e presentata al sovrano da Novosil'cev, nel 1820. La carta si compose anch'essa dei principi costituzionalisti di derivazione ottoriana, dunque sottolineava fortemente l'autorità del sovrano e la posizione che egli ricopriva. Il progetto di Novosil'cev, inoltre, mostrava non poche affinità con quello di Speranskij, specialmente per quanto concerneva legalità e diritti. Essa differiva, tuttavia, dall'impianto centralizzato di Speranskij, proponendo di contro la suddivisione dell'Impero in dodici grandi province (tra le quali vi erano la Polonia e la Finlandia), con un certo grado di autonomia, sancendo così l'ingresso nel dibattito politico di un primo principio federativo. Benché Alessandro I avesse approvato diversi punti del programma di Novosil'cev, i pochi anni di regno, e di vita, che gli rimasero non permisero al sovrano di varare la Carta costituzionale. In un flebile, per quanto vano, tentativo di applicare il

³⁹ Op. cit Nicholas V. Riasanovsky, p.308.

⁴⁰ Ibid 36.

⁴¹ Ivi.

⁴² *Sejm* è il nome della Camera bassa in Polonia.

principio federativo di Novosil'cev., Alessandro I fuse diverse province insieme, e così facendo istituì una delle dodici unità federate ipotizzate dalla Carta.

Tale sistema fu però abbandonato con la morte dello Zar nel 1825, e precedendo a ritroso, si scompose l'entità territoriale nata dalla fusione delle vecchie province nelle sue precedenti formazioni, e il vecchio sistema amministrativo fu ristabilito. Entrambi i progetti, rispettivamente di Speranskij e Novosil'cev, sono tuttora considerati i documenti politici più importanti del primo quarto del secolo XIX in Russia, e testimoniano lo sforzo compiuto da una certa *élite* governativa nel percorso verso la monarchia costituzionale, e più generalmente verso l'introduzione del costituzionalismo nell'Impero zarista. Entrambi rappresentano due tentativi di costituzionalismo ottriato, ma la portata delle riforme e dei principi teorizzativi all'interno fu tale da influenzare i futuri progetti dei costituzionalisti russi di inizio novecento⁴³. L'esperienza decabrista, di contro, si concluse in concomitanza con lo scoppio della ribellione, operata dalle due società, settentrionale e meridionale, il 26 dicembre 1825 (14 dicembre secondo il calendario giuliano) a Pietroburgo. Nel caos scaturito dalla morte di Alessandro I, e con la conseguente crisi politica riguardante la successione al trono, i decabristi videro l'occasione inderogabile di instaurare il proprio governo e di avviare la transizione verso un nuovo sistema politico. La rivolta fu, tuttavia, sedata nel giro di un pomeriggio, e il movimento decabrista morì, con i suoi leader, per mano del nuovo Zar Nicola I. Con Speranskij, Novosil'cev, e la soppressione nel sangue della rivolta decabrista nel 1825, si interruppe il processo costituzionalista avviatosi sotto Alessandro I. Riforme di grande rilievo furono tuttavia varate negli anni successivi, specialmente sotto durante il regno di Alessandro II. I più importanti provvedimenti dello Zar "liberatore" risultarono nell'emancipazione della servitù della gleba nel febbraio 1861, con la quale si interruppe un istituto secolare della tradizione russa, e nella riforma dell'amministrazione locale, con la quale furono istituiti gli *zemstva*, o "Assemblee territoriali", prima forma embrionale di autogoverno locale. Un'ulteriore spinta verso l'ammodernamento del sistema legislativo e giuridico russo fu rappresentata dalla riforma del sistema legale, che inaugurò la classe avvocatoria nell'Impero⁴⁴ e dall'opera codificatrice di uno Speranskij riabilitato da Nicola I, il quale affidò allo statista il compito di stilare, tra il 1832 e il 1833, sia la "*Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*" (Raccolta completa delle leggi dell'Impero russo, dal 1649 al 1830), sia il *corpus* legislativo ancora in vigore, ovvero lo "*Svod Zakonov*". La spinta costituzionalista, tuttavia, si affievolì fino ad interrompersi sotto Alessandro I, e il movimento liberale russo conobbe un'interruzione della sua attività riformista di derivazione

⁴³ Il progetto di Speranskij fu infatti ripreso dai costituzionalisti di inizio Novecento, in particolare dal partito dei cadetti, i quali studiarono il progetto di Speranskij traendovi spunti e ispirazione.

⁴⁴ Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.378.

monarchica che, seppur con qualche debole rigurgito attivista⁴⁵ si assopì per più di mezzo secolo, risvegliandosi con il progetto costituzionale di Loris-Melikov, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo.

1.2 Le ripresa del costituzionalismo tra Ottocento e Novecento e il modello prussiano.

La vigorosa spinta riformatrice che aveva caratterizzato il regno di Alessandro II, benché in seguito alla repressione decabrista sia calato d'intensità, continuò a manifestarsi in una latente e "sotterranea" attività di studio e ricerca da parte del fronte intellettuale e liberale della società russa. Parallelamente, però, alla formazione di un liberalismo costituzionale sempre più cosciente di se stesso, venne a crescere una visione rivoluzionaria del cambiamento. Le radici di tale movimento, benché vi fosse stato l'illustre precedente del movimento decabrista, sono da ricercare nell'affermazione di una visione filosofica nichilista e populista all'interno del segmento più istruito della società russa⁴⁶. Il nichilismo, inteso come approccio critico e talvolta distruttivo dei valori tradizionali della società, incominciò a prendere piede tra la generazione dei giovani russi degli anni '60, '70 e '80 del diciannovesimo secolo. Ciò che è stata definita la contrapposizione tra i "figli" e i "padri" di quel periodo concorse a creare uno strato orizzontale di cultura "ribelle", che, attraverso una "fermentazione" culturale, portò all'affermarsi di un approccio rivoluzionario nei confronti dello stato e del regime. Non solo, ma la visione nichilista andò presto a sposarsi col populismo, dando vita ad una miscela che radicalizzò esponenzialmente la società istruita. La crescita di un movimento radicale e rivoluzionario, le cui pretese comportavano una rottura immediata e virulenta dell'ordine esistente, comportò anche la nascita di condotte violente di stampo terrorista, incarnate nell'organizzazione *Narodnaja volja* ("Volontà del popolo"). Il movimento costituzionale, di contro, fautore di una trasformazione dello stato graduale e guidata "dall'alto", godette di linfa nuova verso la seconda metà dell'Ottocento, e a ciò concorse in modo decisivo il movimento degli *zemstva*. Tali istituzioni di autogoverno, infatti, istituite da Alessandro II nel 1864, avviarono un processo di decentramento politico, ma al contempo rappresentarono un' incredibile fucina di idee

⁴⁵ Si vedano i progetti del principe Konstantin Nikolaevic e di Valuev in op. cit. Andrei Medushevsky.

⁴⁶ Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky p.382.

liberali e riformiste⁴⁷. Tali istituzioni di autogoverno si strutturavano principalmente in “assemblee”, sia a livello distrettuale che provinciale⁴⁸, il cui elettorato era suddiviso in tre specifiche categorie: la città, le comuni contadine e i singoli proprietari terrieri riuniti in un unico insieme. Gli esecutivi di tali istituzioni erano i comitati eletti in seno ad ogni *zemstvo*. Le prerogative di tali istituzioni andavano dall’educazione, ai servizi in campo sanitario e assicurativo, all’assistenza ai poveri e ai lavori pubblici locali. Gli atti degli *zemstvo* tuttavia necessitavano della ratifica governativa per la loro attuazione (se non tutti, sicuramente la maggior parte), e l’attività del governatore, dipendente dal governo centrale, poteva influire pesantemente su quella degli *zemstvo*⁴⁹. La composizione di tali organi rifletteva ovviamente una posizione dominante della nobiltà terriera. Tuttavia, la partecipazione dei «notabili liberali⁵⁰» alla vita degli *zemstvo*, trasformò tali assemblee in vere e proprie “arene” nelle quali si concentrarono, e si elaborarono, visioni e progetti costituzionali ambiziosi. In tali “arene”, per l’appunto, presero vita i primi confronti fra costituzionalisti democratici e radicali. Più precisamente, dal movimento dei *zemstvo* nacque un collettivo di pensatori liberali che andarono a formare, in seguito, l’Unione dei costituzionalisti degli *zemstvo*, la cui attività raggiunse il picco nei primi anni del Novecento, sotto il regno di Nicola II.

Per quanto attiene al movimento costituzionalista, vi è da dire che l’ultimo tentativo di “donare” alla Russia una Costituzione si verificò ad opera del generale e statista Michail T. Loris-Melikov, nel 1881. Ad Alessandro II fu sottoposto un progetto costituzionale che anziché limitare esplicitamente il potere del sovrano, delimitava il suo raggio d’azione attraverso l’attività di organi consultivi, possibilmente composti da membri eletti, oltre che nominati. Tali istituzioni spaziavano da una serie di commissioni legislative preparatorie ad una Commissione generale⁵¹, contenente al suo interno rappresentanti degli *zemstvo* e delle dume cittadine. L’iter legislativo vedeva i provvedimenti in esame passare dalle commissioni preparatorie, alla Commissione generale che, una volta rivisti e adattati tali progetti legislativi, trasferiva l’esame al Consiglio di Stato che, a sua volta, ne sottoponeva la ratifica al sovrano. Il progetto di Loris-Melikov incontrò la compiacenza e

⁴⁷ M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999, p.24.

⁴⁸ I membri delle assemblee distrettuali eleggevano i delegati, tra le proprie fila, alla rispettiva assemblea provinciale, che a loro volta eleggevano, di concerto con le assemblee distrettuali, comitati di *zemstvo* con funzioni esecutive, che rimanevano in carica continuamente. Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.377.

⁴⁹ Il Governatore godeva infatti di un potere di veto sulle delibere dello *Zemstvo*. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*.

⁵⁰ Op. cit. M. Ganino *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità* p.25.

⁵¹ Ivi, p.22.

l'interessamento dello Zar, che tuttavia non ebbe tempo di procedere alla sua esecuzione, assassinato a San Pietroburgo dalla *Narodnaja volja* il 13 marzo 1881. Il progetto non ebbe seguito sotto il regno del successore Alessandro III, e fu presto abbandonato. Il nuovo Zar perseguì una politica fortemente reazionaria, in evidente contrasto con l'orientamento riformista e liberale del predecessore. Tale condotta tentò di calmare e reprimere gli animi inquieti del liberalismo russo, ma nei fatti preparò il terreno sia per i costituzionalisti, sia per i radicali rivoluzionari, la cui contestazione nei confronti del potere sovrano scaturì nell'elaborazione di numerosi progetti costituzionali. La vera "svolta" in tal senso si ebbe, tuttavia, con l'ascesa al trono di Nicola II. Dapprima è doveroso sottolineare un aspetto fondamentale della vita politica russa del tempo, ossia la nascita, a cavallo tra i due secoli, di tre partiti politici che irrupero sulla scena politica dell'Impero: il partito social-democratico (SD), nel 1898, il partito social-rivoluzionario (SR) nel 1902, e il partito costituzionale-democratico, detto dei "cadetti", nato nel 1905. Tali formazioni politiche nacquero, tuttavia, sulla scia di un'ampia discussione sull'instaurazione del costituzionalismo in Russia, che aveva prepotentemente preso piede all'interno della società russa, negli ultimi anni dell'Ottocento. Uno dei "centri nevralgici" dell'elaborazione costituzionale era la rivista clandestina "*Osvobozhdeniye*" ("Liberazione"), pubblicata dal giornalista di grido Petr B. Struve⁵². La rivista, pubblicata a partire dal 1902 in Francia e Germania, ma censurata in Russia, si fece portatrice delle istanze liberali e costituzionale del tempo, a tal punto da pubblicare, in una serie di articoli, una serie di bozze e stesure provvisorie di progetti costituzionali. Intorno alla rivista si venne a creare una sorta di sovrastruttura organizzativa, l'Unione di liberazione, nata nel 1903, e contestualmente si formò quel movimento di costituzionalisti degli *zemstva*, di cui si è accennato precedentemente. L'intersecazione delle attività di questi "corpi" sociali produsse le piattaforme teoriche e programmatiche del costituzionalismo russo moderno. Il movimento degli *zemstva* sostenne l'idea di una loro assoluta incompatibilità con il sistema autocratico⁵³, nonché dell'incombente necessità di una costituzione. Alle stesse conclusioni giunse l'Unione di liberazione che, in una serie di documenti redatti tra il 1904 e il 1905, indicò i propri obiettivi nella «liberazione politica della Russia e nell'instaurazione di un regime costituzionale nel paese⁵⁴». Va sottolineato, tuttavia, come l'intera produzione teorica costituzionalista di questo periodo prese come modello la costituzione prussiana del 1848/50⁵⁵. I motivi di tale impostazione teorica sono da ricercare in talune "affinità" culturali tra i russi e i prussiani, per esempio la concezione del potere

⁵² Op. cit. Andrei Medushevsky, p.105.

⁵³ Ivi, p.106.

⁵⁴ Ibid 52..

⁵⁵ In questo caso con "Costituzione prussiana" si intende la Costituzione dell'Impero tedesco del 28 marzo 1849.

sovrano, o il «sottofondo dello stato guerriero⁵⁶» come identità comune a entrambi i popoli. Lo stesso principio monarchico trovava un'accezione comune nelle scuole storiche del diritto dei rispettivi paesi, quale elemento di consolidamento di un sistema politico unitario. Non solo, ma vicinanze di carattere sociale e strutturale, come l'inesistenza di un importante apparato industriale o la sacralità della terra con i suoi vincoli e i suoi istituti, hanno comportato che i costituzionalisti russi prendessero a riferimento il modello prussiano. Infine, la ricezione del modello prussiano, che fu comunque rimodellato secondo le peculiarità russe, fu dettata dall'esigenza di non sconvolgere l'ordinamento esistente con elementi troppo innovativi, ma di procedere a riforme graduali del sistema istituzionale e politico dell'Impero zarista. La Costituzione prussiana configurava, difatti, un regime di monarchia costituzionale, all'interno della quale il principio monarchico trovava una posizione di forza non irrilevante, benché incorresse in una serie di limitazioni in ambito legislativo, come la condivisione della funzione legislativa, nonché del potere di iniziativa, con le Camere. La stessa costituzione non faceva riferimento alcuno alla sovranità popolare, colonna portante della teoria costituzionalista, facendo derivare la legittimazione della carta non già da un "contratto" tra sovrano e popolo, bensì dalla volontà di quest'ultimo, in linea con la tradizione "ottriata" del secolo XIX. Lo stesso sovrano vedeva l'esercito alle sue dirette dipendenze, e la responsabilità ministeriale, inserita nella carta, trovava una configurazione alquanto ambigua⁵⁷. La Costituzione del II Reich, del 1871 delineava, a fortiori, un sovrano ancora più forte all'interno del dettato costituzionale. L'Imperatore promulgava le leggi, così come le revocava, convocava e scioglieva il *Reichstag*, nominava e revocava il Cancelliere, e godeva di ampi poteri di nomina in ambito militare e civile⁵⁸. La figura centrale del sistema fu tuttavia quella del Cancelliere, il quale ricopriva anche la carica di primo ministro prussiano. Egli, difatti, disponeva dei voti "prussiani" all'interno del *Bundesrat*, organo della rappresentanza federale, era capo dell'amministrazione del Reich, ed «assumeva la responsabilità degli atti del *Kaiser*». Il sistema tedesco rappresentava, dunque, un «modello di transizione dall'assolutismo verso forme di governo costituzionale puro»⁵⁹, che si prestava ad apprezzamenti e imitazioni da parte dei costituzionalisti russi, il cui scopo finale era proprio la transizione graduale verso un sistema costituzionale. Nelle varie riformulazioni che del sistema tedesco fecero i costituzionalisti russi, tuttavia, gli elementi di rottura con il sistema preesistente furono ulteriormente limati: la limitazione del potere autocratico, difatti, risultò molto

⁵⁶ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità.*, p.16.

⁵⁷ L'Art. II del Titolo III della Costituzione del 1849, riguardante l'Imperatore, recitava infatti, tra le altre cose: "[...] L'Imperatore esercita il potere a lui conferito attraverso dei ministri responsabili da lui nominati". Non si specificava, dunque, verso quale organo la responsabilità dei ministri andasse intesa.

⁵⁸ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità.*, p.13.

⁵⁹ Ivi, p.14.

meno accentuata rispetto a quella prussiana. Come evidenziato da A.N Medushevsky⁶⁰, la strategia operativa dei costituzionalisti russi di inizio Novecento consisteva nel risolvere sia i conflitti sociali sia le problematiche dello stato non tanto attraverso approcci rivoluzionari, bensì tramite riforme socio-economiche e politiche patrocinata dal governo stesso. Nei vari progetti costituzionali della prima decade del XX secolo, infatti, si può notare una progressiva limatura degli elementi più radicali, specialmente per quanto riguarda la limitazione del potere autocratico e la divisione dei poteri. Prima di procedere all'analisi dei tre principali progetti costituzionali, è opportuno dare un quadro generale di quelli che erano i poteri dello Zar, così come elencati nello *Svod Zakonov* (la raccolta delle leggi dell'Impero) del 1832. L'articolo I di tale *corpus* legislativo indicava innanzitutto la posizione "suprema" del Sovrano, il quale era "autocrate e assoluto". L'obbedienza «senza limiti»⁶¹ a costui veniva imposta direttamente da Dio. Lo Zar (o più precisamente, l'Imperatore) emanava atti di natura legislativa, regolamentare, e più generalmente qualsiasi atto di natura normativa. Egli delegava i poteri esecutivi, e dalla sua persona derivava la Giustizia dell'Impero. L'Imperatore, ponendo la propria firma su un qualsiasi atto⁶², dava a quest'ultimo forza di legge, scavalcando spesso il parere di organi consultivi, ai quali non era comunque vincolato⁶³. Tali organi consultivi erano: il Consiglio di Stato, il Comitato dei ministri, il Consiglio dei ministri, il Senato e i Ministeri. Del Consiglio di Stato si è già trattato precedentemente, istituito agli inizi del Diciannovesimo secolo durante il periodo di Speranskij, svolgeva diverse funzioni a seconda della sua composizione. Quando veniva convocato in seduta plenaria, difatti, discuteva delle decisioni fondamentali, mentre durante le sedute ordinarie, o in quelle a composizione ristretta, svolgeva una funzione puramente consultiva circa i vari progetti di legge. Il Consiglio dei ministri, istituito da Alessandro I, veniva presieduto dall'Imperatore, a differenza del Comitato dei ministri nel quale il sovrano non era presente, e anche tale istituto rappresentava un momento di discussione dei problemi di maggiore rilievo, in quanto i ministri dipendevano direttamente dall'Imperatore e mancava un coordinamento orizzontale tra essi. Il Senato, di derivazione petrina, provvedeva invece alla pubblicazione delle leggi, nonché alla loro interpretazione e al controllo di eventuali contraddizioni al loro interno. Tale istituzione assolveva inoltre una funzione giudiziaria, rappresentando l'istanza superiore amministrativa sia per gli organi statali, e i relativi conflitti tra essi, sia per i ricorsi dei privati contro la pubblica amministrazione. Tale istanza era tuttavia

⁶⁰ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.102.

⁶¹ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.27.

⁶² L'atto poteva essere un codice, statuto, ordinanza, patente, regolamento, istruzione, manifesto, *ukaz*, o un parere di un organo sottoscritto dall'Imperatore. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*. p.27.

⁶³ Tale pratica si manifestava principalmente attraverso l'utilizzo di "ukaz".

sottoposta all'ulteriore ricorso al sovrano. Il Senato, in aggiunta, rappresentava la suprema autorità giudiziaria civile e penale, specialmente dal 1864 in poi. In ultima analisi, i Ministeri, in seguito all'allargamento delle proprie prerogative e ad una parziale applicazione della teoria dei poteri impliciti, contribuivano talora a sviluppare il contenuto delle leggi e a creare diritto, senza doversi consultare con il Consiglio di Stato. Essi, tuttavia, non potevano agire in modo da realizzare alcuna collegialità, essendo ammesso soltanto qualche sporadico concerto per l'accordo di specifici atti tra specifici ministeri⁶⁴. Questo sistema di poteri si risolveva dunque in uno schema estremamente accentrato, dove la debole divisione di funzioni pubbliche poteva essere modificata repentinamente dallo Zar, nella quale si concentravano, in ultima istanza, tutti i poteri. Dal sistema accentrato dello *Svod Zakanov* del 1832, dunque, si mossero le teorie e i progetti dei costituzionalisti, che percepirono l'urgenza di una maggiore razionalizzazione dei poteri all'interno di un perimetro costituzionale. Si è precedentemente accennato ai due principali movimenti costituzionalisti che coordinarono il dibattito costituzionale e il conseguente processo di elaborazione di testi costituzionali, ovvero il movimento degli *Zemstvo* e l'organizzazione di Unione e Liberazione, nata quest'ultima attorno alla rivista di Struve⁶⁵.

Il «primo documento costituzionale del liberalismo russo all'inizio del Ventesimo secolo⁶⁶» è quello cosiddetto di “Gellert”. Tale progetto, secondo Medushevsky, stilò implicitamente i principi fondamentali di ciò che sarebbe dovuta essere la Costituzione Russa. Formalmente il progetto riguardava l'ordinamento statale dell'Impero Austro-Ungarico, ma il contenuto implicito del testo era chiaramente rivolto all'Impero zarista, come affermato dallo stesso Medushevsky. Gellert nel suo progetto, intitolato “Leggi Fondamentali e Assemblea Costituente”, inserì il suffragio universale, con relative tesi in sua difesa rispetto ai sostenitori, invece, di un sistema di suffragio “qualificato”⁶⁷. Inoltre vi era un collegamento tra autogoverno locale e Camera alta, con riferimenti al modello di governo americano, e si parlava di “Gabinetto responsabile”. L'elemento centrale del progetto, tuttavia, riguardava, accanto al suffragio universale, la figura di un ministro-presidente sottoposto ad un primordiale rapporto di fiducia. Egli, difatti, controfirmava gli atti di un «Sovrano

⁶⁴ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.28.

⁶⁵ Alcuni studiosi affermano che l'attività di tali organismi rappresentò il passaggio del testimone dall'aristocrazia liberale all'*intelligencija* russa, per quanto riguarda l'elaborazione di progetti costituzionali.

⁶⁶ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.106.

⁶⁷ Come spiega Medushevsky, l'autore riteneva che un sistema di voto qualificato, basato ovvero su diritti di proprietà o su caratteristiche, appunto, qualificanti, sarebbe risultato in un sistema oligarchico, data la povertà diffusa nel paese.

Op. cit. Andrei Medushevsky, p.105.

irresponsabile⁶⁸», e aveva il potere di sciogliere le camere, tuttavia con l'obbligo di dimettersi dopo due votazioni contrarie delle camere, e con la scelta tra scioglimento e dimissioni in seguito ad un voto di censura parlamentare. Il Senato aveva invece una funzione simile a quella delle odierne corti costituzionali: sospendeva i testi ritenuti incostituzionali, interpretava le leggi, convalidava le elezioni e risolveva i conflitti di attribuzione tra gli organi dell'autogoverno locale e quelli del governo centrale. Un ultimo punto che faceva intendere come, in realtà, il progetto mascherato asburgico fosse in realtà indirizzato alla Russia, riguardava lo status delle "regioni nazionali" dell'Impero. Come afferma A.N. Medushevsky, infatti, con il riferimento del testo ad un'autonomia governativa locale in Galizia e la restaurazione dello *status quo* in Boemia e Moravia, l'autore si riferiva implicitamente alla Polonia ed alla Finlandia⁶⁹.

Dalle fila della rivista "Liberazione" , di contro, si sviluppò una prima bozza di quelle che sarebbero potute essere le Leggi Fondamentali dell'Impero. Il progetto riprendeva l'impostazione di Gellert, ma si muoveva nella direzione di una maggiore salvaguardia del principio monarchico e della suprema posizione del sovrano. Il monarca aveva il potere di sciogliere l'Assemblea Nazionale, emanava *ukaz* (editti) attuativi di provvedimenti legislativi, organizzava l'apparato amministrativo e godeva della sanzione regia. Il Consiglio dei ministri era presieduto non più dal sovrano, bensì dal Cancelliere statale, il quale firmava gli atti del sovrano, in alternativa o in vece dei ministri. L'organo assembleare, infine, era composto da una Camera Alta, rappresentativa dei livelli territoriali, e di una Camera Bassa, eletta su base nazionale e a suffragio universale. Il monarca e l'Assemblea godevano entrambi del potere legislativo e del potere di iniziativa legislativa. Nella redazione del progetto gli autori si ispirarono principalmente alle esperienze costituzionali occidentali, con particolare riguardo per quella tedesca. Nell'ottobre del 1904, durante i lavori di preparazione per il primo congresso dei leader degli *zemstvo*, fu presentato un programma rifinito e maggiormente sviluppato rispetto ai precedenti. Il fine ultimo del progetto di Unione di Liberazione non era né una repubblica, né una monarchia parlamentare, bensì una «monarchia limitata»⁷⁰ fortemente ispirata al modello tedesco, il quale veniva considerato dagli ambienti liberali russi il più adatto alle specificità dell'Impero russo. Seguendo dunque tale linea di pensiero, il progetto delineava una divisione dei poteri alquanto peculiare e vaga, con delle implicite "esenzioni" a favore del potere monarchico. L'articolo I della bozza recitava:

⁶⁸ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*. p.31.

⁶⁹ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.106.

⁷⁰ Ivi p.107.

«Il potere supremo dell'Impero russo viene esercitato dall'Imperatore con la partecipazione della
Duma di Stato»

e dunque il quadro prettamente legale della relazione tra sovrano e parlamento si configurava vago e incerto, prefigurando, in una potenziale situazione di conflitto tra le due istituzioni, l'inevitabile prevalenza del potere imperiale⁷¹.

Lo Zar, difatti, rimaneva titolare di un potere di veto sui provvedimenti del potere legislativo, del potere di sciogliere le camere e di tutte le prerogative riguardanti la direzione della politica interna, esterna e delle forze armate. Le due camere che componevano il Parlamento erano entrambe elettive; una rappresentava gli *zemstvo* e le dume cittadine, l'altra era eletta a suffragio universale, diretto, segreto e maschile. La responsabilità del Governo era puramente penale, senza prevedere alcun obbligo di dimissioni conseguentemente ad un voto di sfiducia.

L'idea alla base del progetto, la quale caratterizzò anche i progetti successivi, era quella per cui il principio parlamentare, piuttosto che essere inserito esplicitamente nel testo, sarebbe dovuto essere, invece, il risultato di una prassi, l'effetto di medio-lungo termine dei meccanismi inseriti nel documento. Lo stesso testo, a detta dei suoi autori, non doveva rappresentare un documento pronto per essere approvato, bensì una sorta di piattaforma concettuale per il movimento costituzionalista. Alcuni di loro affermavano, infatti, che l'unico modo valido per implementare gli obiettivi del testo fosse quello di convocare un'Assemblea Costituente, eletta liberamente a suffragio universale, così da poter avviare un processo costituente derivante dalla volontà popolare. Gli autori del testo ritennero tuttavia opportuno, secondo un'abitudine condivisa del mondo intellettuale russo, sottoporre il testo alle valutazioni di alcuni accademici occidentali, in particolar modo di Adhemar Esmein e Georg Jellineck.

Entrambi i giuristi si dimostrarono altamente critici nei confronti del progetto di Liberazione, in particolar modo Jellineck, il quale sottolineò come, a suo dire, i colleghi russi non fossero stati capaci di operare un valido lavoro di adattamento dei modelli occidentali al contesto russo, ricorrendo piuttosto ad una «sorta di scimmiettatura»⁷² di questi ultimi.

Lo stesso Weber fu interpellato, e anch'egli si dimostrò dubbioso e scettico, ricorrendo, in sede di valutazione del progetto sottopostogli, all'espressione "pseudo-costituzionalismo", sottolineando come vi fosse una palese discordanza tra l'ideale contenuto nel testo, e le misure pensate per raggiungerlo.

⁷¹ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.107.

⁷² Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.34.

Le valutazioni negative di eminenti teorici e studiosi occidentali spinse i colleghi russi a rimettere mano al testo, il che portò alla nascita della cosiddetta “Costituzione di Muromtsev”⁷³. Essa si componeva di sei parti, che nell’insieme contenevano 113 articoli: I, Le leggi; II, I diritti dei cittadini; III, La Duma di Stato; IV, I ministri; V, I principi dell’autogoverno; VI, Il potere giudiziario. Nell’idea di Muromstev vi era, in misura ancor più forte, la convinzione che la transizione dal vecchio ordinamento assolutista al nuovo stato di diritto dovesse avvenire non attraverso esplicite misure limitative del potere centrale inserite nel testo, bensì attraverso una lenta e spontanea metamorfosi graduale dovuta ai meccanismi contenuti al suo interno. Muromtsev e Kokoshkin, dunque, piuttosto che sradicare e rimpiazzare la legislazione vigente con una nuova, decisero di inserire gradualmente dei correttivi in modo da innescare, per l’appunto, una metamorfosi “spontanea” dell’ordinamento. La natura “moderata”⁷⁴ di tale progetto contribuì alla sua ampia circolazione all’interno degli ambienti governativi, nonché al suo apprezzamento. Lo Zar, nei piani di Muromtsev e Kokoshkin, sarebbe stato posto in una situazione tale da dover far i conti con implicite limitazioni del proprio potere, ma allo stesso tempo sarebbe diventato la massima garanzia della legalità e della supremazia della legge. Lo schema prussiano di monarchia forte unita ad un controllo popolare altrettanto forte, esercitato attraverso la rappresentanza parlamentare, fu, ancora una volta, recepito per la formulazione di un progetto costituzionale in Russia, ma questa volta fu ritagliato e aggiustato alle specificità dell’Impero zarista. Innanzitutto, nella “Costituzione di Muromtsev” era visibilmente presente il concetto della unitarietà dello Stato di Jellenick⁷⁵. L’applicazione di una tale impostazione, dunque, legava le esperienze di Russia e Germania. Un’ulteriore previsione, nata dallo studio dell’esperienza tedesca⁷⁶ fu quella di disciplinare attentamente l’istituto degli *ukaz*, ovvero quei decreti ai quali il sovrano poteva ricorrere ad un’elaborazione e/o interpretazione delle leggi. La preoccupazione di Muromtsev e Kokoshkin fu quella di impedire che tali decreti si trasformassero in “leggi parallele”⁷⁷, aggirando così le limitazioni alla funzione legislativa del sovrano. Come spiega Medushevsky, Muromtsev

⁷³ Il nome del progetto si deve al principale ideatore e autore, Sergej Muromtsev. Medushevsky, nel suo volume indica Muromtsev come uno dei più esperti studiosi e teorici di diritto costituzionale in Russia, il cui contributo, insieme a quello di Fedor F. Kokoshkin, fu essenziale per il percorso costituzionale russo.

⁷⁴ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.108

⁷⁵ Il concetto dell’unitarietà dello stato vede in esso (lo Stato) un soggetto legale, inteso nel suo insieme, e rappresenta l’idea dell’unitarietà dell’organizzazione, volontà e scopi di quest’ultimo. Le istituzioni sono “corpi” dello stato, come gli organi nell’essere umano, e non sono dunque da considerarsi come “legalmente indipendenti” l’una dall’altra. Esse, dunque, rappresentano singole componenti dell’insieme chiamato Stato. Op. cit. Andrei Medushevsky, p.110.

⁷⁶ Anche in Russia, tuttavia, come si è visto, vi è sempre stata una folta tradizione monarchica dell’uso, talvolta abuso, degli *ukaz*.

⁷⁷ Il termine “legislazione parallela” viene utilizzato specialmente oggi riferendosi all’utilizzo degli *ukaz* da parte del Presidente della Federazione Russa, con il quale spesso egli scavalca il corpo legislativo.

defini una procedura di adozione degli *ukaz* analoga a quella stabilita per l'adozione delle leggi *ad personam*⁷⁸. Un'altra istituzione sulla quale i due autori concentrarono i propri sforzi fu la Duma di Stato, e la relativa disciplina. Su un totale di 113 articoli, difatti, gli autori ne dedicarono a tale parte ben 52, dunque quasi la metà dell'intero *corpus*.

Come si è detto, l'opera di Muromtsev si caratterizzò per la sua prudenza e moderazione. Egli, infatti, prestò particolare attenzione, oltre che a non inserire elementi di rottura nell'ordinamento, alla terminologia usata nel documento. L'autore, in sede di redazione del documento, preferì infatti il termine "Leggi Fondamentali", piuttosto che "Costituzione", "supremazia della legge" piuttosto che "monarchia costituzionale", e "Duma di Stato" anziché "Parlamento"⁷⁹. Allo stesso tempo, egli evitò di inserire nel testo paragrafi o sezioni speciali riguardo i poteri dell'Imperatore. La stessa teoria della divisione dei poteri, risultò in realtà in una "divisione delle funzioni", propria dell'impianto teorico alla cui base vi è il concetto di unitarietà dello stato. Nel testo dunque erano presenti le due principali linee teoriche che erano alla base della strategia liberale russa del tempo: da una parte l'affermazione di una monarchia costituzionale forte sul modello prussiano, opposta a quella parlamentare di stampo inglese, e dall'altra l'assenza di un chiaro e inequivocabile riferimento alla tanto temuta responsabilità parlamentare dei ministri.

L'importanza del progetto di Muromtsev e Kokoshkin sta nel fatto che, grazie alla correttezza giuridica e validità del testo, unite alla sua moderazione e prudenza, esso fu altamente preso in considerazione dai circoli governativi, ed arrivò a influenzare la redazione delle Leggi Fondamentali che di lì a poco furono adottate nell'Impero⁸⁰.

1.3 Dalla rivoluzione del 1905 alle Leggi Fondamentali del 1906

Sul finire dell'Ottocento, e con l'inizio del nuovo secolo, nacquero in Russia, come si è già accennato in precedenza⁸¹, i primi partiti della storia politica del paese, nell'accezione moderna del termine. Il primo in ordine cronologico fu il Partito Operaio Socialdemocratico Russo (POS DR), fondato nel 1898⁸² sull'onda lunga della diffusione in Russia del marxismo, ad opera di persone vicine al movimento sindacale. Il POS DR era, dunque, un partito di chiara matrice marxista, benché

⁷⁸ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.110.

⁷⁹ Ivi, p.111.

⁸⁰ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.34

⁸¹ Vedi p. 14.

⁸² Il 1898 veniva celebrato, durante gli anni dell'Unione Sovietica, come l'anno di fondazione del partito social-democratico, ma in realtà divenne realtà solo dopo il secondo congresso, tenuto tra Bruxelles e Londra nel 1903, con la scissione interna tra bolscevichi e menscevichi. Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p.407.

contenesse al suo interno diverse correnti. Nel 1901 nacque il Partito Socialista Rivoluzionario (PSR) il quale, anch'esso influenzato dai dettami marxisti, si impegnò in continui dibattiti con i socialdemocratici circa il futuro della società russa e del sistema politico. Per ultimo nacque, dalla fusione dell'Unione di Liberazione con l'Unione dei costituzionalisti degli *zemstvo*⁸³, il Partito Democratico Costituzionale, anche detto “dei cadetti”⁸⁴, nell'ottobre del 1905. Con la nascita dei partiti, pertanto, si dà avvio ad una nuova storia politica dell'Impero russo, in quanto irrompono sulla scena politica forze di opposizione “partitiche”, dunque organizzate, strutturate e capaci di mobilitare le masse secondo le proprie esigenze, caratteristica che si rivelerà fondamentale per gli sviluppi futuri della storia russa.

Il cammino verso la prima rivoluzione russa inizia il 22 gennaio (9 gennaio secondo il calendario giuliano all'epoca in vigore) del 1905 con la cosiddetta “domenica di sangue”, nella quale un folto gruppo di manifestanti, pur professandosi fedeli sudditi dello Zar⁸⁵, fu disperso dai colpi di fucili delle guardie reali, che causarono 130 morti e centinaia di feriti⁸⁶. Da tale episodio si scatenò la vigorosa protesta contro il regime che pervase in poco tempo tutto il paese⁸⁷. Nicola II cercò di placare gli animi con un manifesto imperiale, rilasciato in agosto, con il quale si convocava una Duma consultiva che, priva di qualsiasi potere legislativo, dipendeva strettamente dal sovrano, e il cui elettorato attivo escludeva gli operai. Il manifesto non riuscì nell'intento, e la situazione si acui a tal punto che l'Impero si ritrovò prossimo al collasso.

Nell'ottobre del 1905, infatti, uno sciopero generale paralizzò l'intero paese⁸⁸, e Nicola II, sotto consiglio di uno dei suoi migliori ministri, Sergej Vitte, concesse il “Manifesto sul perfezionamento dell'ordinamento statale” del 17 ottobre, conosciuto anche come il “Manifesto d'Ottobre”. Con tale atto, il monarca riuscì nell'intento di assopire e placare la rivolta in atto. Il manifesto in sostanza rappresentava una sorta di “lettera d'intenti”, prospettando una limitazione futura del potere autocratico, così come la promessa di concessioni di riforme costituzionali. Nel documento vi era contenuta innanzitutto «l'incrollabile norma per cui nessuna legge possa prendere vigore senza

⁸³ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.34

⁸⁴ Tale denominazione deriva dalle iniziali “K” e “D” del nome ufficiale del partito “*konstitucionno-demokratičeskaja partija*”.

⁸⁵ I manifestanti marciarono infatti portando in trionfo le insegne dello Zar e della famiglia imperiale.

⁸⁶ Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p.408.

⁸⁷ L'episodio comportò la rottura definitiva del rapporto tra sovrano e popolo, con ripercussione sulla stessa classe militare, come testimonia il celeberrimo episodio dell'ammutinamento dell'equipaggio sulla corazzata *Potëmkin* nel Mar Nero.

⁸⁸ Questo sciopero è stato descritto, da molti studiosi, come «il maggiore, il meglio realizzato e il più decisivo» della storia. Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p.409.

l'approvazione della Duma dell'Impero⁸⁹ », dunque la Duma assumeva finalmente un ruolo più incisivo e rilevante all'interno delle dinamiche legislative tra le due Camere.

Ad esse, tuttavia, rimaneva preclusa la possibilità di revisionare le Leggi Fondamentali, prerogativa che rimaneva saldamente nelle mani dello Zar, così come, in capo al sovrano, rimaneva un potere di veto non aggirabile dalle Camere. Vi era, inoltre, contenuta la previsione di una sorta di “controllo popolare” sugli atti del governo, tramite il quale agli eletti del popolo era data la possibilità di sorvegliare sulla legalità degli atti dei funzionari governativi. Va tuttavia precisato che il Manifesto d'Ottobre non era una Costituzione, né tantomeno una legge costituzionale, bensì un programma all'interno della quale venivano “promesse” concessioni future⁹⁰. Nelle intenzioni di Vitte, che fornì il contributo maggiore alla redazione del documento, il manifesto avrebbe dovuto comportare una sorta di avvicinamento politico tra la fazione governativa e il movimento liberale, rappresentato quasi interamente dal partito dei cadetti.

L'effetto del Manifesto d'Ottobre tuttavia, fu quasi diametralmente opposto a quello voluto da Vitte. Il documento, infatti, spaccò l'opposizione liberale in due fila. Parte dei liberali si ritrovò sostanzialmente soddisfatta dalle concessioni del sovrano, vedendo in esse un importante passo in avanti verso l'instaurazione di una monarchia parlamentare, e prospettando dunque una possibile alleanza, o ancora meglio una coalizione, con gli ambienti governativi. L'altra parte, di contro, ritenne insufficienti le misure contenute nel documento, radicalizzandosi, in tal modo, ancor di più all'opposizione. Quest'ultima fazione, nel dettaglio, contestava la mancanza di un reale potere legislativo della Duma, il quale veniva condiviso con il Consiglio di Stato e con il monarca. A detta di Pavel N. Milyukov, leader dei cadetti, tale sistema non garantiva un reale potere di controllo da parte della rappresentanza popolare sugli atti del governo, e dunque impediva categoricamente l'instaurazione di una responsabilità ministeriale, istituto che invece veniva fortemente auspicato dai costituzional-democratici più radicali. Da ciò deriva il perentorio rifiuto dei cadetti di partecipare ad una coalizione con i «burocrati governativi», o anche solo di cooperare con essi⁹¹. L'entrata in vigore del manifesto, tuttavia, viene considerata ancora oggi come l'inizio del periodo costituzionale in Russia⁹². Nell'ottica e nel rispetto dei dettami del Manifesto andava una serie di atti normativi, i primi approvati dall'entrata in vigore del documento, emanati tra la fine del 1905 e l'inizio del 1906, riguardanti la composizione e l'attività della nascita Duma di Stato, e la cornice

⁸⁹ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.42.

⁹⁰ R.M. Dzidzoev, nel suo “*Il primo documento costituzionale della Russia*” in “*Gosudarstvo i Pravo*”, 1997, n.6, 112, definisce il Manifesto d'Ottobre come una «grande forza creatrice di diritto», benchè non fosse una legge in senso formale.

⁹¹ Op. cit. Andrei Medushevsky, p.117.

⁹² Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.41.

legale entro la quale procedere alla sua formazione. Il Parlamento poteva teoricamente opporsi al monarca in relazione al controllo del bilancio e all'introduzione di nuove leggi. Alle Camere⁹³ era tuttavia preclusa la possibilità di modificare le Leggi Fondamentali⁹⁴ e di indirizzare l'attività del Governo. Neppure l'impiego dell'esercito rappresentava una prerogativa delle Camere, che rimaneva saldamente nelle mani del sovrano. Con l'adozione del Manifesto si rese, dunque, necessario integrare la legislazione vigente con i nuovi principi sanciti dal documento, e fu così che si procedette, il 23 aprile 1906, all'emanazione delle nuove Leggi Fondamentali.

1.4 I rapporti tra esecutivo e legislativo nelle Leggi Fondamentali.

Le definitive "Leggi Fondamentali dello Stato" furono adottate, tramite editto (*ukaz*), il 23 aprile 1906, e di conseguenza integrate nel preesistente *corpus* legislativo dello *Svod Zakonov* (la raccolta generale delle leggi). Si parla di "definitive", in quanto, prima della loro pubblicazione furono formulate quattro principali ipotesi, o meglio quattro prototipi, di Leggi Fondamentali.

La prima di tali ipotesi, sviluppata a partire dalle carte costituzionali di Belgio, Austria, Prussia e Giappone⁹⁵. In particolare dalle Costituzioni di Prussia e Austria ella traeva i tratti più conservatori, i quali si muovevano verso una garanzia dell'indipendenza del potere esecutivo. Tuttavia tale progetto risentiva dell'influenza del liberalismo russo e del movimento costituzionalista, tanto da destare la preoccupazione del Presidente del Consiglio dei ministri Vitte⁹⁶. La seconda ipotesi, nata dal confronto tra la prima con un documento elaborato dalla Cancelleria governativa, andava nella direzione di un'ulteriore accentuazione dei tratti conservatori. Il sovrano veniva, difatti, definito come "Supremo Autocrate", e la separazione netta tra *ukaz* (editti) e *zakon* (leggi) garantiva un ampio spazio di intervento al monarca. All'interno del progetto venne eliminato qualsiasi riferimento alla controfirma ministeriale, così da evitare una responsabilità dei ministri nei confronti

⁹³ La Camera Alta era il Consiglio di Stato, mentre la Camera Bassa era la Duma.

⁹⁴In questo caso si intendono le prime Leggi Fondamentali dell'Impero, contenuto nello *Svod Zakonov* del 132

⁹⁵ Per la circolazione dei modelli nel diciottesimo e diciannovesimo secolo si rimanda a Giuseppe Morbidelli, [Lucio Pegoraro](#), [Angelo Rinella](#), [Mauro Volpi](#), *Diritto Pubblico comparato*, G. Giappichelli editore, 2016, Torino.

⁹⁶ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.38.

del Parlamento, responsabilità che, pertanto, si configurava esclusivamente nei confronti dell'Imperatore.

La terza ipotesi nacque dai lavori di una Commissione speciale, presieduta dallo Zar, nell'aprile del 1906. Durante i lavori di preparazione non si riuscì a trovare uno sbocco valido alla questione della delimitazione del potere sovrano, mentre l'assetto delle Camere riprendeva quello delineato nella prima ipotesi. Tale versione fu firmata dallo Zar, ma non fu pubblicata a causa delle sopraggiunte dimissioni del primo ministro Vitte.

La versione definitiva, dunque, fu la quarta. Essa rappresentava una modifica della terza ipotesi, che tuttavia teneva conto delle perplessità e insoddisfazioni dell'ambiente liberale e costituzionale⁹⁷. In questa versione furono apportati sei emendamenti fondamentali, tra i quali i più importanti riguardavano la limitazione del potere di emanare editti⁹⁸, e l'obbligo di controfirma ministeriale, prevedendo così una possibile evoluzione verso la «tanto temuta responsabilità parlamentare⁹⁹». Un'ipotetica evoluzione in tal senso si doveva al fatto che furono volutamente evitati espliciti riferimenti ad una esclusiva responsabilità ministeriale nei confronti del sovrano.

Le Leggi Fondamentali del 1906 consistevano in 124 articoli suddivisi in 11 capitoli. I primi tre articoli si dedicavano alla definizione dello Stato russo, indicato come “uno e indivisibile”, il che fu il risultato di un ampio dibattito all'interno del movimento liberale sull'opportunità o meno di configurare una qualche sorta di federalismo. Retaggio di un'ipotesi federalista in sede preparatoria fu il regime “speciale” assegnato alla Finlandia, che da sempre aveva rappresentato un *unicum* semi-autonomo all'interno dell'Impero. I capitoli I, VIII, IX, X e XI rappresentavano le vere novità del nuovo dettato costituzionale. Il capitolo I riguardava la posizione del potere supremo e del monarca, intitolato “Della natura del Supremo potere autocratico” (art. 4-24); il capitolo VIII era intitolato “Dei diritti e dei doveri dei sudditi russi” (art. 69-83); il capitolo IX si chiama “Delle leggi” (art. 84-97); il capitolo X, “Del Consiglio e della Duma di Stato e del loro funzionamento”, verteva sui principi ordinatori e sul funzionamento delle due Camere (art. 98-119); il capitolo XI, infine, era intitolato “Del Consiglio dei ministri e dei capi dei Dipartimenti autonomi” (art. 120-124).

⁹⁷ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.39.

⁹⁸ Gli editti erano tuttavia sempre previsti per proteggere lo Stato, la sicurezza pubblica e il benessere del popolo. In questi casi non vi erano limitazioni imposte al potere di emanare *ukaz* dello Zar. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.39.

⁹⁹ Ivi, p.39.

Per l'analisi da svolgere in questa sede, tuttavia, è opportuno soffermarsi sugli articoli che disciplinano il potere legislativo ed il potere esecutivo, unitamente ai rapporti e alle relazioni tra essi.

Partendo dal Sovrano e dalla sua collocazione nel dettato costituzionale, è fondamentale sottolineare una prima differenza tra le nuove Leggi Fondamentali, ed il precedente ordinamento: nel testo precedentemente in vigore, infatti, l'Imperatore veniva definito come "autocrate e assoluto", mentre in quello nuovo fu accantonato il termine "assoluto".

L'articolo 4 delle nuove Leggi Fondamentali recitava infatti : "all'Imperatore della Russia appartiene il supremo potere autocratico. Dio stesso comanda di sottomettersi al suo potere, non solo per timore, ma anche per dovere". In tal caso intervengono tre termini il cui significato è fondamentale per comprendere la reale posizione del sovrano, ovvero "autocratico", "supremo" e "assoluto". Per quanto alcuni studiosi ritengano sinonimi questi tre termini, altri, come G. Pardo¹⁰⁰, assegnano ad ognuno uno specifico significato. Il termine "autocrate", secondo Pardo, indicherebbe la sua indipendenza sul piano internazionale, nonché la fonte di legittimazione del potere stesso, ovvero la "conquista" del potere. Il termine "assoluto" significherebbe l'estensione illimitata in senso orizzontale del potere sovrano, dunque capace di trasformare e modificare tutto ciò che è contenuto all'interno dello Stato. Il termine "supremo", infine, darebbe il senso dell'illimitatezza verticale del potere sovrano, il quale non conosce, sulla terra, un potere a lui superiore, se non quello (ultraterreno appunto) di Dio. Come detto, tuttavia, il termine "assoluto" fu eliminato dal testo, in quanto la condivisione del potere legislativo con le due Camere ne comportava inevitabilmente l'eliminazione. Al sovrano, tuttavia, il testo affidava «tutti i poteri tranne quelli espressamente attribuiti ad altri organi»¹⁰¹. In ambito legislativo, al sovrano spettava la condivisione del potere legislativo con il Consiglio di Stato e la Duma di Stato (art. 7), il potere di iniziativa legislativa su tutte le materie (art.8), e la sanzione delle leggi (art.9), senza la quale «nessuna legge può essere perfetta».

Per quanto riguarda il potere di iniziativa, il sovrano godeva di un potere "esclusivo" di iniziativa per quanto concerneva la materia delle Leggi Fondamentali, escluse dalle prerogative legislative delle Camere. Il potere di sanzione, ripreso dall'articolo 86, vedeva in quest'ultimo un contrappeso nel fatto che nessuna legge potesse essere emanata senza l'approvazione delle Camere, mantenendo fede ad una delle promesse del Manifesto d'Ottobre. Senza la sanzione, tuttavia, una legge non poteva più essere ripresentata durante la stessa sessione, ad eccezione della circostanza in cui una

¹⁰⁰ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.44.

¹⁰¹ Ivi, p.45.

delle due camere avesse respinto il testo approvato dall'altra, per la quale l'Imperatore poteva imporne l'esame durante la stessa sessione (art.112). Un articolo che destò non poche preoccupazione tra i liberali più radicali era quello che affidava al sovrano, durante la sospensione dei lavori della Duma, la possibilità di emanare *ukaz*, ovvero editti, dopo che «circostanze straordinarie»¹⁰² ne avessero reso necessaria l'adozione (art. 87). La misura non poteva, tuttavia, riguardare modifiche alle Leggi Fondamentali, agli Statuti del Consiglio e della Duma, e neppure alle leggi elettorali sulla composizione del Parlamento. Inoltre, un *ukaz* necessitava di essere presentato¹⁰³ alla Duma entro due mesi dal nuovo periodo di attività della stessa, o di essere approvato dalle due Camere. L'istituto degli *ukaz*, come spiegato da Ganino¹⁰⁴, oltre alla possibilità di emanare atti aventi forza di legge durante la chiusura delle sessioni parlamentari, rappresentò un precedente che il regime socialista fece proprio, dando la possibilità ad un organo esecutivo di emanare atti aventi forza di legge durante i periodi di interruzione dei lavori parlamentari¹⁰⁵. Nelle mani del sovrano rimanevano, inoltre, tutte le prerogative in campo militare e di politica estera, in base all'art. 12 che così recitava:

“L'Imperatore è il dirigente di tutte le relazioni esterne dell'Impero russo con le altre potenze. Egli determina l'indirizzo della politica estera dell'Impero russo”¹⁰⁶.

L'articolo 13 continuava su questa linea, affermando che è l'Imperatore l'unico a poter dichiarare guerra e a siglare la pace, e i trattati internazionali con le potenze estere.

Un'ulteriore caratteristica che indicava quanto la situazione fosse fragile, e impostata a favore del sovrano, era quella per cui il Consiglio dei ministri non era responsabile verso le Camere, ma esclusivamente di fronte al Sovrano (art. 123). Ciò impediva, dunque, al Parlamento di far valere la

¹⁰² Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.47.

¹⁰³ Dal ministro o dal capo del Dipartimento competente.

¹⁰⁴ Nel suo già citato “, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*”.

¹⁰⁵ Un esempio può essere ciò che si verificò nel maggio del 1910, per cui un progetto di legge per l'introduzione dell'autogoverno locale nella regione occidentale del Paese fu approvato dalla Duma ma respinto dal Consiglio. Il Presidente del Consiglio Stolypin, allora, ottenne dallo Zar la sospensione della sessione parlamentare per tre giorni, periodo che bastò a Stolypin per emanare un editto di emergenza che riprendeva il contenuto del progetto di legge bocciato. Considerato l'atto come una grave violazione costituzionale, la Duma, ripresi i lavori, respinse l'editto con 202 voti contro 82. La Duma respinse le motivazioni di Stolypin in difesa dell'editto, secondo cui veniva data al Sovrano “la possibilità di trovare un'uscita a situazioni insolubili, in conformità con la legge” e soprattutto si rafforzavano i “diritti dell'ancor giovane sistema rappresentativo russo”. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.48.

¹⁰⁶ Ibid nota 103.

responsabilità dei ministri in caso di abuso della legislazione per editto da parte del sovrano. L'articolo 17 dava all'Imperatore la facoltà di nominare e dimettere il Presidente del Consiglio dei ministri e i capi dei Dipartimenti autonomi e gli altri funzionari¹⁰⁷. Il tentativo dei liberali di forzare lo sviluppo di una responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento portò allo scioglimento, da parte dello Zar, della prima Duma, la quale aveva per l'appunto votato una mozione di sfiducia al Ministero.

Il Capitolo XI, come precedentemente accennato, disciplinava il Consiglio dei ministri, e si componeva di soli cinque articoli, dal 120 al 124. Il primo di questi articoli, il 120, affidava al Consiglio dei ministri l'indirizzo e il coordinamento dell'attività dei ministri e dei capi dei Dipartimenti autonomi, sia nelle materie legislative che in quelle rientranti sotto la Suprema Amministrazione dello Stato¹⁰⁸. L'articolo 121 dava facoltà ai membri del Governo, i quali fossero componenti anche delle Camere, di partecipare alle votazioni di queste ultime. L'articolo 122 stabiliva perentoriamente la subordinazione alla legge di tutte le norme obbligatorie, le istruzioni e le disposizioni emanate dal Governo, o più in generale dagli enti autorizzati ad emanare tali misure. Per quanto riguarda la responsabilità ministeriale, si è già detto come essa fosse concepita esclusivamente nei confronti del sovrano. La controfirma ministeriale sugli atti del sovrano non comportava una responsabilità parlamentare dei ministri, benché alcuni membri della Duma intendessero innescare un'evoluzione in tal senso. Non solo, ma non veniva prevista neppure una forma di responsabilità nei confronti del Parlamento, in quanto in nessun articolo delle Leggi Fondamentali vi era contenuta una procedura di *impeachment*. L'art. 123 recitava:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri e i capi dei Dipartimenti autonomi rispondono davanti all'Imperatore per l'andamento generale dell'Amministrazione dello Stato. Ognuno di essi è responsabile separatamente per i propri atti e le proprie disposizioni¹⁰⁹.

Con l'art. 123, dunque, veniva messa in chiaro l'esclusività della responsabilità nei confronti dell'Imperatore.

La materia continuava con l'art. 124:

¹⁰⁷ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.49.

¹⁰⁸ Si fa qui riferimento ad una peculiare suddivisione tradizionale nell'ordinamento russo.

L'amministrazione dell'Impero, infatti, veniva suddivisa in "superiore", nella quale rientravano tutti gli affari fondamentali dello Stato, che faceva capo direttamente al sovrano, e in "inferiore", che veniva delegata ai funzionari per l'attuazione di norme stabilite ai livelli superiori. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.50.

¹⁰⁹ Ibid 107.

Per gli atti delittuosi compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri e i capi dei Dipartimenti autonomi sono sottoposti alla responsabilità civile e penale secondo le norme stabilite dalla legge¹¹⁰.

Anche in tal caso, dunque, si evince come la responsabilità civile e penale dei ministri non intervenisse nei confronti del Parlamento, garantito, ciò, anche dall'assenza dell'istituto dell'*impeachment*. Non solo, ma come si evince dal testo degli articoli presi in considerazione, mancava la previsione di una responsabilità collegiale. Il Presidente del Consiglio dei ministri, d'altra parte, non godeva dei poteri necessari a configurare una responsabilità collegiale dei ministri, in quanto a lui spettavano esclusivamente i poteri di indirizzo e coordinamento dei singoli ministri¹¹¹. Per quanto riguarda le Camere, un primo articolo a riguardo è rinvenuto nel Cap. IX relativo alle leggi. L'art. 86, difatti, affermava la necessità dell'approvazione delle Camere per l'entrata in vigore delle leggi¹¹². Il capitolo riguardante le Camere era tuttavia il decimo. Al suo interno veniva delineato un sistema bicamerale paritario, che prevedeva dunque eguali diritti e doveri per i due rami del Parlamento. L'art. 106 specificava:

Il Consiglio e la Duma di Stato godono di eguali diritti negli affari legislativi¹¹³.

Alle Camere era affidata, fondamentalmente, una sola funzione, ovvero quella legislativa. Le Camere, la cui istituzione rappresenta una delle principali novità del dettato costituzionale, vennero specificatamente disciplinate dai rispettivi Statuti, emanati poco prima rispetto alle Leggi Fondamentali. Essi contenevano una disciplina ampia e dettagliata del funzionamento delle due Camere, dai rapporti con il Governo a quelli tra le Camere stesse. Al loro interno vi erano contenute norme procedurali, tanto che lo stesso art.109 rimandava agli Statuti per quanto riguardava l'indicazione degli "affari di competenza". Le prerogative dei due rami del Parlamento, dunque, erano quasi esclusivamente l'elaborazione (o la proposta) delle leggi o la modifica di leggi precedenti. Veniva sottratta dalla competenza delle Camere la possibilità di mettere mano alle Leggi Fondamentali, la quale rimaneva saldamente in capo al sovrano. Come si è detto, il sistema

¹¹⁰ La responsabilità in tal caso, è da presupporre esclusivamente nei confronti delle autorità giudiziarie. M. Ganino, Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.50.

¹¹¹ Art. 120.

¹¹² L'articolo affermava, inoltre, la necessità della sanzione del sovrano per rendere una legge "perfetta".

¹¹³ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.47.

delineato era quello di un bicameralismo paritario , e dunque i progetti di legge seguivano un *iter* che prevedeva la loro approvazione da parte di entrambe le Camere. Oltre alla preponderante funzione legislativa, fu affidata alle Camere anche la possibilità di esercitare un controllo sul bilancio annuale, il quale veniva sottoposto alla loro approvazione, benché vi fossero significative eccezioni ¹¹⁴. L'assenza di una responsabilità ministeriale nei confronti del Parlamento non impedì, tuttavia, la previsione di una funzione conoscitiva, o ispettiva, da parte di quest'ultimo, sancita dall'art. 108. Le Camere, difatti, avevano la facoltà di rivolgersi a ministri e capi dei Dipartimenti dipendenti dal Senato per avere chiarimenti su atti e comportamenti ritenuti illegali, compiuti non solo dai ministri o dai capi, ma anche da funzionari o enti sottoposti alle loro dipendenze. Come spiega Ganino, la possibilità di ricorrere a interrogazioni o interpellanze, da parte delle Camere, rappresentava un elemento di modernità e avanguardia in uno stato che fino ad allora aveva conosciuto, come unico principio di governo, l'autocrazia assoluta .

Mentre la Duma era un organo esclusivamente elettivo, il Consiglio si componeva da una metà di membri elettivi ¹¹⁵ e una metà di nominati a vita dallo Zar, scelti tra i rappresentanti delle classi più elevate. La Duma e il Consiglio rimanevano soggette al potere di scioglimento dello Zar, il quale poteva invocare l'aggiornamento delle Camere anche anticipatamente rispetto al termine di decorrenza previsto. Nel prossimo paragrafo si vedrà come tale facoltà fu sottoposta ad un abuso da parte dello Zar, anche contravvenendo a quelli che erano i dettami delle Leggi Fondamentali, attraverso lo strumento dell'*ukaz*, legittimato dall'art. 87.. In ultima analisi, va sottolineato come il sistema elettorale, più volte modificato dallo Zar tramite editto imperiale, si basasse su un sistema "per ceti", misto al censo sulla base di curie, il che pregiudicava, secondo alcuni studiosi, un'effettiva applicazione del principio della divisione dei poteri¹¹⁶. Dall'analisi di tale sistema si evince dunque come le Leggi Fondamentali del 1906, per quanto avessero rappresentato la fine del periodo assolutistico in Russia e l'alba di un regime (pseudo)costituzionale¹¹⁷, fossero state impostate su una linea "il più conservativa possibile", erigendo un'architettura istituzionale per cui il monarca rimaneva titolare di numerose prerogative, dalla direzione esclusiva della politica estera, al controllo dell'apparato militare, fino alla possibilità di emanare editti imperiali. Quest'ultima facoltà risulterà essere la più invasiva, nei confronti soprattutto dell'attività delle Camere, arrivando

¹¹⁴ Vi erano infatti alcune parti del bilancio che venivano escluse dalla discussione o dal voto. Vedasi in particolare: art.114-116; 117; e 118 per crediti straordinari e prestiti.

¹¹⁵ Questi venivano eletti dal clero, dagli *zemstvo*, dai nobili, dai copri accademici, dai commercianti e dagli industriali. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.55.

¹¹⁶ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.55-56.

¹¹⁷ L'espressione "pseudo-costituzionalismo" fu introdotta da Weber (*Scheinkonstitutionalismus*), con riferimento al sistema russo, per sottolinearne le contraddizioni e le criticità.

ad un abuso della stessa che comporterà, come descritto nel prossimo capitolo, una brusca involuzione del processo costituzionale. Il governo, saldamente inquadrato nell'orbita monarchica e irresponsabile nei confronti del Parlamento, risulterà privo di un'effettiva capacità ed incisività, mentre le Camere, e specialmente la Duma, nella loro attività verranno duramente ostacolate dall'azione reazionaria del sovrano, il quale ricorrerà in più occasioni al loro scioglimento anticipato.

1.5 La prassi involutiva del periodo costituzionale: le quattro Dume.

La legge elettorale che disciplinava la composizione della prima Duma, come si è detto, prevedeva il voto "per ceti", e in aggiunta disponeva di elezioni indirette per quanto riguardava i contadini, ed una «grossolana rappresentatività dei centri urbani»¹¹⁸. Essa tuttavia garantiva il suffragio universale, o quasi, in uno stato che fino ad allora era stato privo di un qualsiasi principio di rappresentanza. Il carattere democratico della legge, così innovativo per uno stato come la Russia, si doveva, secondo alcuni autori¹¹⁹, alla convinzione diffusa tra gli ambienti governativi che il segmento rurale della società russa, tipicamente conservatore, avrebbe garantito un sostegno costante allo Zar, votando per la destra. La riforma agraria voluta più avanti da Stolypin, primo ministro in carica dal giugno del 1906, mosse proprio da tale convinzione, ponendosi l'obiettivo di creare una classe di contadini/agricoltori benestanti i quali avrebbero costituito una colonna del conservatorismo.

La prima Duma inaugurò la propria attività il 27 aprile 1906, ed era formata da: 45 deputati appartenenti alla destra; 32 deputati di diversi gruppi religiosi e nazionali (polacchi, finlandesi e musulmani); 184 deputati del partito dei cadetti; 124 rappresentanti della sinistra; 112 dodici deputati "indipendenti", ovvero senza partito.

I cadetti rappresentavano la prima forza parlamentare, mentre i social rivoluzionari e i socialdemocratici avevano, in larga parte, boicottato le elezioni. L'opposizione, dunque, era rappresentata da tutti i membri che non si collocavano nella destra, dunque gli indipendenti compresi. La destra, difatti, come in tutta la storia costituzionale russa fino al 1917, rappresentò l'unica fonte di sostegno al governo, unitamente all'appoggio fornito dagli ottobristi¹²⁰. Una

¹¹⁸ Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.410.

¹¹⁹ Ivi, p.411.

¹²⁰ Gli ottobristi rappresentavano l'ala più a destra del partito dei cadetti. Essi si chiamavano così in quanto rappresentavano la fazione cadetta sostanzialmente "soddisfatta" dalle concessioni dello Zar contenuto nel Manifesto d'Ottobre.

siffatta composizione della Duma impedi, ovviamente, un sano e costruttivo dialogo tra l'istituzione e il Governo, il quale si vide approvata una mozione di sfiducia nei suoi confronti da parte del Parlamento. In seguito proprio all'adozione di una mozione di sfiducia, la Duma fu dichiarata sciolta dallo Zar. Come si è visto in precedenza, difatti, nel dettato costituzionale non era prevista la responsabilità ministeriale nei confronti del Parlamento, e dunque la mozione di sfiducia votata da quest'ultimo rappresentò un tentativo, da parte dei cadetti, di istituire la responsabilità parlamentare. In quell'occasione si raggiunse un accordo tra ambienti governativi e Duma per la composizione di un governo che fosse prevalentemente parlamentare, composto dai cadetti, che tuttavia non andò in porto poiché Nicola II sciolse la Duma, indicando nuove elezioni¹²¹. La prima Duma, dunque, durò appena 73 giorni, sepolta dagli attriti col Governo e dalla reazione di Nicola II al tentativo di istituire la responsabilità collettiva parlamentare. Lo scioglimento della Duma scatenò le proteste delle opposizioni, le quali, riunitesi nella città finlandese di Vyborg, firmarono un manifesto antigovernativo con il quale si invocava una resistenza passiva da parte del popolo, invitato a non pagare le tasse ed alla disobbedienza civile. Per quanto nobili fossero le intenzioni delle opposizioni, tale atto risultava indubbiamente anticostituzionale. I manifestanti pertanto furono tratti in arresto, ma soprattutto furono preclusi dalla candidatura per la successiva tornata elettorale. Per le elezioni della seconda Duma il governo ricorse a numerosi strumenti di pressione e propaganda, al fine di garantirsi una Camera favorevole e compiacente. Tuttavia, la composizione della seconda Duma risultò ancora una volta caratterizzata da un'ampia opposizione. Benché il numero dei deputati cadetti si fosse ridotto drasticamente (da 184 a 99)¹²², si registrò un avanzamento dei poli estremi a discapito del centro. Gli estremismi si rinvigorirono, in particolare a sinistra, dove molti degli ex deputati senza partito si schierarono con le fazioni più a sinistra. Il rinfoltirsi della sinistra compensò il calo dei cadetti, dovuto anche agli arresti successivi al manifesto di Vyborg, e radicalizzò ancor di più gli attriti e gli scontri con il Governo. Quest'ultimo, difatti, aveva trovato una nuova guida nel primo ministro Pëtr Stolypin, uomo forte e risoluto, il quale trovò l'*escamotage* per imporre lo scioglimento della Duma, la quale durò, anch'essa, poco più di tre mesi: dal 5 marzo al 16 giugno 1907.

Assimilate le esperienze della prima e della seconda Duma, Nicola II si convinse che, per assicurarsi una Duma più accomodante nei confronti del Governo, andava cambiata la legge elettorale. Il 16 giugno, dunque lo stesso giorno in cui la Duma fu sciolta, lo Zar cambiò la legge elettorale tramite *ukaz*, contravvenendo alle Leggi Fondamentali le quali impedivano di ricorrere allo strumento dell'editto imperiale per modificare la legge elettorale, In difesa dell'atto

¹²¹ Ibid 119.

¹²² Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.412.

(incostituzionale), Nicola II invocò il suo diritto “storico” di abrogare ciò che lui stesso aveva concesso¹²³.

I risultati di tale modifica portarono ad una Duma nella quale la rappresentanza contadina si ridusse di oltre la metà, così come quella operaia, mentre l’aristocrazia terriera e la nobiltà si assicurarono una rappresentanza sproporzionata rispetto alle loro effettive dimensioni. Le rappresentanze etnico-nazionali, come il Caucaso e la Polonia, subirono anch’esse delle riduzioni, mentre quella dell’Asia centrale fu interamente eliminata, con il pretesto della sua arretratezza. Il ministro dell’interno ottenne il potere di rimodellare a proprio piacimento i collegi elettorali, così da poterne ricavare vantaggi in termini di rappresentanza in Parlamento¹²⁴, e la stessa procedura elettorale divenne più indiretta e complessa, a discapito dei ceti minori.

Tutto ciò assicurò al Governo una Duma finalmente disposta a collaborare, data la composizione fortemente conservatrice e pro-governativa. Essa, infatti, rimase in carica fino alla decorrenza prevista, ovvero nel 1912, dopo cinque anni. Fu durante questa legislatura che, infatti, Stolypin si vide approvata la sua grande riforma agraria, nel 1910. La riforma di Stolypin, come precedentemente accennato, si poneva l’obiettivo di creare una classe di singoli coltivatori, a discapito della precedente comune contadina, benestanti e soddisfatti, i quali avrebbero certamente fornito un sostegno duraturo alla destra e al Governo.

All’interno della Duma, su 442 deputati, ben 310 appoggiavano il Governo, suddivisi tra membri della destra ed ottobristi.

Le diffidenze del Governo si spostarono dunque sugli ottobristi, i quali, va ricordato, derivavano pur sempre dal vecchio contenitore dei cadetti. Essi rappresentavano la nobiltà di campagna meno conservatrice, i circoli di affari e i liberali moderati. Il loro “fianco sinistro” confinava con i cadetti, mentre quello destro era alleato della destra conservatrice e governativa. In occasione delle elezioni per la quarta (ed ultima) Duma, il Governo decise allora di concentrare i suoi sforzi per la composizione di una maggioranza di destra in grado di “emanciparsi” dalla dipendenza del voto ottobrista, ma il risultato non fu pienamente raggiunto. Gli ottobristi rappresentavano, inoltre, la fazione più importante, dal punto di vista politico, all’interno della Duma, collocandosi in una posizione prevalentemente centrale. Da qui derivava il ruolo strategico degli ottobristi all’interno della Duma, e le conseguenti preoccupazioni del Governo, il quale necessitava del loro appoggio. I deputati ottobristi erano 98 nell’ultima Duma, e mantenevano dunque una posizione di fondamentale importanza. Nel corso dell’ultima legislatura della Russia imperiale, si registrò un progressivo avanzamento degli estremismi, e in particolare a sinistra. Tale fenomeno, com’è noto,

¹²³ Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.413.

¹²⁴ Oggi ci si riferisce a tale fenomeno con la definizione “*Gerrymandering*”.

rappresenta un preludio degli avvenimenti che di lì a poco interruppero bruscamente il percorso costituzionale del paese, benché i sintomi rivoluzionari ed estremisti rimasero, agli occhi di Nicola II, nascosti sino al precipitare degli eventi

L'Impero russo entrò nella prima guerra mondiale, non sufficientemente equipaggiato, non sufficientemente addestrato. Gli effetti del conflitto si ripercossero inevitabilmente sulla popolazione urbana e rurale. Mancanza di viveri, di risorse primarie e di una guida illuminata, in quanto Nicola II era partito per il fronte assumendo il comando dell'esercito in prima persona, radicalizzarono irreversibilmente la situazione.

I tumulti iniziarono nel marzo (febbraio secondo il calendario in vigore all'epoca in Russia) del 1917. Il popolo si affidò in tutto e per tutto alla Duma, la quale ignorò un decreto imperiale di scioglimento emesso l'11 marzo. Essa prese in mano la situazione, ignorò l'editto di Nicola, formò un governo provvisorio¹²⁵, e costrinse il sovrano ad abdicare, in favore del fratello Michele che a sua volta abdicò il giorno seguente (16 marzo), ponendo così fine alla monarchia in Russia.

Sulle valutazioni del periodo costituzionale in Russia gli studiosi si dividono tra ottimisti e pessimisti.

I primi vedono nelle riforme di inizio secolo il germoglio un nuovo corso democratico e progressista che, benché ancora agli albori, avrebbe potuto portare l'Impero ad imporsi come una nazione moderna e sviluppata. A loro dire la Russia necessitava solo di «tempo e di pace¹²⁶». I pessimisti, di contro, ribadiscono come le fittizie riforme in campo legislativo e costituzionale fossero ben lontane dall'essere adeguate e sufficienti per poter parlare di “costituzionalismo”, preferendo piuttosto utilizzare il termine “pseudocostituzionalismo”.

L'unica certezza sta nell'affermare che i risultati della rivoluzione del 1905 e delle riforme del 1906 non arrivarono mai a manifestarsi del tutto, poiché il tempo a disposizione fu troppo breve. Il percorso costituzionale, per quanto peculiare, prudente e timido potesse essere, rappresentava certamente un primo passo evolutivo in un sistema secolarmente autarchico.

Gli eventi susseguitisi nel febbraio 1917, e soprattutto nell'ottobre successivo, con la rivoluzione dei bolscevichi, ne fecero abortire lo sviluppo effettivo, impedendo a contemporanei e posteri di osservarne i risultati.

¹²⁵ Il governo provvisorio era presieduto dal principe Georgij L'vov, ex presidente dell'Unione degli Zemstva delle città, ed era composto, fra gli altri, da: Pavel N. Miljukov, ministro degli esteri, Alexandr Gučkov, ministro della guerra e della marina, nonché capo degli ottobristi, e Alexandr Kerenskji, unico socialista del gruppo e ministro della giustizia.

¹²⁶ Op. cit. Nicholas V. Riasanovsky, p.454.

CAPITOLO II

Il costituzionalismo sovietico dalla Rivoluzione del 1917 alla caduta del Muro di Berlino

II.1 *I principi dello Stato Socialista*

La Rivoluzione d'Ottobre, com'è noto, ha inaugurato in Russia un periodo storico, politico, culturale e sociale senza precedenti. L'applicazione dei principi e, più in generale, della teoria socialista rappresentò una novità globale, un percorso inesplorato che fino ad allora era stato oggetto di studio teorico. L'impalcatura sociale, economica, politica, filosofica e istituzionale tradizionale degli stati esistenti si ritrovò a confrontarsi con un prototipo del tutto nuovo, un modello fino ad allora solamente teorizzato, il quale si realizzava nella drastica (e violenta) rottura dell'ordine preesistente, per procedere all'edificazione di un nuovo assetto mondiale.

La complessa costruzione teorica dell'ideologia socialista non è tuttavia l'oggetto d'analisi di questa sede, ma lo è la trasposizione politico-istituzionale di essa, ovvero l'applicazione materiale del modello di governo socialista sullo Stato tradizionale russo.

L'Impero Russo, che cessò di essere tale con la Rivoluzione di Febbraio, veniva, come illustrato nel capitolo precedente, da secoli di assolutismo centralizzato, di assenza di diritti e di una forte suddivisione classista della società, che solo nell'ultimo decennio avevano visto un riavvio di timide riforme progressiste e liberali. In pochi mesi, quello che era stato l'impero dei Romanov, si ritrovò ad essere il prototipo di un nuovo schema universale, una nuova ideologia che mirava all'abbattimento dell'ordine tradizionale, fondato sull'oppressione delle classi lavoratrici ad opera di quelle borghesi e aristocratiche, e devoto al raggiungimento della nuova società comunista, libera da ingiustizie e diseguaglianze. Viene da sé che, per raggiungere un tale scopo, si rivelò necessario demolire l'architettura politica e istituzionale del vecchio sistema, attraverso la rottura violenta, ovvero la Rivoluzione. Essa divampò, per l'appunto, nel novembre del 1917 (ottobre secondo il calendario giuliano), e portò all'affermazione della fazione bolscevica del partito socialdemocratico, e all'instaurazione del nuovo ordine socialista.

Le cause principali della vittoria bolscevica vanno ricercate principalmente nella debolezza intrinseca del governo provvisorio che era salito al potere nel febbraio 1917, in seguito alla deposizione dello Zar Nicola II.

Il Governo, difatti, che aveva cambiato composizione per tre volte¹²⁷ nell'arco di otto mesi, si rivelò incapace e politicamente troppo debole per sedare gli animi di un paese in fibrillazione, e normalizzare il caos scaturito dall'abbattimento della Monarchia.

Presieduto prima dal principe L'vov, e in seguito dal socialista Alexandr Kerenskij, il governo provvisorio non disponeva né di una legittimazione vera e propria, né di un potere effettivamente incisivo, né di una capacità di giudizio del delicato momento storico entro la quale prese forma. Caduta la Monarchia, infatti, due furono gli organi che assunsero, e di conseguenza si spartirono, il potere che Zar e Governo avevano perso: uno era, appunto, il Governo Provvisorio formato dalla Duma di Stato¹²⁸, e l'altro era il *soviet* dei rappresentanti dei lavoratori (che in seguito diventerà anche dei soldati) di Pietrogrado¹²⁹. Quest'ultimo organismo nacque sulla base dell'analogo organo costituito nel 1905, durante la prima rivoluzione, e rappresentava un consiglio (da cui la parola russa *soviet*) di deputati eletti dai lavoratori di Pietrogrado. All'interno del *soviet* vi erano rappresentate le principali forze d'opposizione all'ormai defunto regime zarista, il cui primato spettava ai social-rivoluzionari. La condivisione del potere tra questi due organi non poté che risultare conflittuale e contraddittoria, sfociando presto in aperta opposizione da parte del *soviet*.

Nelle "Tesi d'Aprile", cui Lenin affidò l'illustrazione del suo programma politico prossimo all'inaugurazione, il leader dei bolscevichi istruì le masse¹³⁰ al grido di "tutto il potere ai *soviet*", prospettando il trasferimento, volente o nolente, del potere a questi ultimi da parte del Governo Provvisorio.

L'esperienza, dunque, di tale governo si concluse con la presa del Palazzo d'inverno, sede del Governo ed ex dimora della famiglia imperiale, avvenuta l'8 novembre 1917, ad opera dei bolscevichi.

Lo Stato socialista e sovietico costruito dai bolscevichi a partire proprio da quel momento, rappresenta, dunque, la nascita di nuove strutture, nuove istituzioni e, soprattutto, un nuovo diritto.

¹²⁷ Il primo governo provvisorio fu presieduto dal principe Georgij L'vov, ex presidente dell'Unione degli *zemstva*, che ricopriva la carica di Presidente del Consiglio dei ministri e di ministro degli interni. Al Ministero degli Esteri vi era Pavel N. Miljukov, capo dei cadetti, al Ministero della guerra e della marina militare vi era il capo degli ottobristi Alexandr I. Gučkov, e al Ministero della Giustizia vi era l'unico socialista del consiglio, Alexandr Kerenskij, il quale, in seguito ai successivi rimpasti, assunse il ruolo di Presidente del Consiglio. Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p.456.

¹²⁸ Secondo Riasanovsky nel suo *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, il fatto che il Governo Provvisorio fosse stato formato dalla Duma, e che questa a sua volta non godesse di una forte legittimazione rappresentativa, fu alla base dell'incapacità e del fallimento del governo stesso.

¹²⁹ La città di San Pietroburgo fu ribattezzata in Pietrogrado durante la prima guerra mondiale, in quanto il precedente nome rievocava una fonetica "troppo germanica", la quale, durante la guerra contro i tedeschi, poteva risultare sconveniente.

¹³⁰ Il termine "istruire" richiama la concezione leninista del Partito, il quale, secondo il *leader* dei bolscevichi, doveva porsi come guida dall'alto del popolo proletario, nonché come avanguardia in grado di "istruire" e, appunto, condurre le masse verso il raggiungimento dell'ideale comunista.

L'edificazione di un nuovo ordine si dovette confrontare con la trasposizione pratica dei principi ideologici marxisti e leninisti all'interno della società e dello Stato.

Tutta la storia sovietica è in realtà una continua evoluzione dello Stato. Ciò è dovuto al fatto che la stessa ideologia socialista si componeva di "stadi" intermedi da raggiungere progressivamente nell'ottica dell'instaurazione finale della società libera e comunista.

Nell'elaborazione teorica di Marx e Hengels si suddivideva il percorso verso la società comunista in cinque fasi intermedie, l'una l'evoluzione della precedente, culminante, appunto, nella realizzazione dell'autogestione comunista. La teoria marxista per cui il diritto, la legge e la Costituzione fossero sovrastrutture borghesi, nonché mezzi attraverso i quali la classe al potere sottomette quella proletaria, trovò una sua palingenesi nell'idea che ad ogni Costituzione, adottata dallo Stato socialista, dovesse coincidere la conclusione di una fase e l'esordio di quella successiva¹³¹. Da qui, dunque, la differenziazione tra la Costituzione bilancio, come quella staliniana del 1936, e la Costituzione programma, come la prima Costituzione sovietica della RSFSR del 1918 e la Costituzione brezhneviana del 1977. Così, per esempio, Stalin, in vista del progetto di nuova Costituzione del 1936, affermava che « la vittoria completa del sistema socialista all'interno di tutte le sfere economiche del paese è ormai un fatto »¹³², e dunque la Costituzione assumeva le vesti di uno strumento di propaganda, e allo stesso tempo diveniva un documento declaratorio atto a sancire i risultati conseguiti dal paese e dalla società. Ancora, la Costituzione del 1977 dichiarava raggiunto il fine di compattare e uniformare il popolo, eliminando la suddivisione in classi sociali, sancendo tale risultato nella nuova definizione di *soviet*, che da consigli di deputati eletti da contadini, operai e soldati (come affermato nella Costituzione del 1918), erano divenuti consigli dei deputati delle classi lavoratrici (Costituzione del 1936), per approdare alla definizione finale, contenuta appunto nella Costituzione del 1977, di consigli di deputati eletti dal "popolo intero"¹³³. Se nella storia sovietica ad ogni Costituzione corrispose una diversa fase del "cammino socialista", è anche vero che attraverso i dettati costituzionali del 1924, 1936 e del 1977 si operò un assestamento e una precisazione via via più dettagliata di principi ideologici e organizzativi.

Le istituzioni furono riformate, per esempio, con la Costituzione del 1936, mentre alcuni principi teorici, inizialmente sottintesi o impliciti, trovarono una collocazione costituzionale "scritta" con le successive Costituzioni, come per esempio il primato e il ruolo del Partito all'interno dello Stato.

¹³¹ Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation, a contextual analysis*, della collana *Constitutional systems of the world*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, p.34.

¹³² Ivi.

¹³³ Op. cit. Jane Henderson, p.37.

Come accennato, dunque, la storia sovietica si caratterizza come un processo costantemente evolutivo, una scala a gradi protesa al raggiungimento dell'obiettivo finale comunista, in tutti i campi, da quello politico a quello economico, a quello giuridico e, infine, a quello costituzionale.

Una tale opera di assestamento della struttura dello Stato rappresenta, tuttavia, una degenerazione della teoria socialista in quanto il concetto stesso di Stato, nella dottrina marxista, veniva teorizzato come una sovrastruttura borghese da eliminare. Fu Lenin che, nell'illustrare la teoria della "dittatura del proletariato", ammise la necessità dell'esistenza dello Stato, affidandole tuttavia un carattere transitorio e temporaneo, funzionale all'affermazione della dittatura proletaria.

Lo Stato socialista, per Lenin, comprendeva il concetto di deperimento spontaneo, per cui lo stesso si sarebbe dissolto automaticamente con il progressivo raggiungimento della società comunista.

Per innescare questo processo spontaneo di decomposizione, tuttavia, lo Stato doveva nascere come "semi-Stato", e contenere in sé il germe del graduale deperimento¹³⁴.

Così, dunque, si configurava un assetto istituzionale strettamente legato alla società, fatto di istituzioni non separate da quest'ultima, soggette, per esempio, ai principi di elezione diretta e revocabilità dei deputati.

Per l'organizzazione dello Stato, tuttavia, si rendeva necessario lo strumento costituzionale.

Come sottolineato da molti studiosi, bisogna prescindere dalla definizione classica e tipicamente occidentale di "Costituzione", la quale comprende elementi ideologici e politici prima ancora che tecnici. La Costituzione, nel caso dello Stato socialista, va intesa non come l'insieme di regole e principi "costituzionali" di matrice occidentale, improntati su binari democratici e liberali, bensì bisogna risalire al carattere puramente etimologico della parola, intesa come "legge suprema", elenco di norme procedurali e ideologiche atte a disciplinare l'organizzazione della società.

La parola "Costituzione", dunque, non è in contrasto con la previsione di un ordinamento socialista, mentre lo è il termine "costituzionalismo".

La stessa Costituzione, che come accennato da sovrastruttura borghese oppressiva diventa uno "strumento necessario" ai fini del raggiungimento dell'autogoverno comunista, segue di pari passo l'evoluzione del concetto di "legalità" nella dottrina socialista. La legalità dapprima si configura come "rivoluzionaria". Essa realizza il suo significato solo all'interno della Rivoluzione, poggiandosi dunque non tanto sul diritto positivo, bensì sulle norme morali e ideologiche che stanno alla base della Rivoluzione. Tutto ciò che è in contrasto con lo "spirito rivoluzionario"¹³⁵ è dunque da ritenersi illegale. Il concetto di legalità passa, in seguito, da "rivoluzionario" a

¹³⁴ M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999, p.67.

¹³⁵ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p. 67.

“socialista”. Ciò sta a significare il passaggio da un approccio naturalistico ad uno positivo, col tentativo di erigere un sistema di fonti subordinate. Una tale impostazione, come scrive Ganino, si realizzò solo sul piano formale, con la garanzia del “primato della legge”, ma sul piano sostanziale si realizzò, di contro, la subordinazione dell’intero sistema giuridico e legale ai dettami del Partito (PCUS).

Così come accade per il mondo occidentale, dunque, nell’universo sovietico la Costituzione diventa contenitore di principi ideologici propri del potere costituente. Lo Stato socialista, difatti, nella sua configurazione temporanea teorizzata da Lenin, si edifica su principi del tutto diversi dalla tradizione costituzionalista occidentale, e il testo costituzionale di conseguenze non può che caratterizzarsi per questa discrepanza. Il primo per importanza dei suddetti principi è il già accennato “primato del Partito Comunista dell’Unione Sovietica”. Il Partito incarna in sé la dottrina leninista del “partito guida”, che indicava nel partito l’avanguardia e, appunto, la guida del movimento rivoluzionario, che avrebbe dovuto istruire le masse alla causa della Rivoluzione e del raggiungimento dell’obiettivo finale. Il principio in esame è fondamentale per analizzare e comprendere la storia politica dell’URSS. La gerarchia delle fonti tracciata dalla Costituzione, l’architettura istituzionale e l’attribuzione, anch’essa costituzionale, di specifiche competenze a specifici organi, insomma tutto l’impianto politico e le relative prerogative risulteranno subordinate alla volontà e alle indicazioni del Partito. La concezione leninista del partito guida conferisce a quest’ultimo la veste del “garante” del socialismo, in una posizione superiore e, inizialmente, separata rispetto alla Costituzione. Proprio quest’ultimo punto rileva l’applicazione di ciò di cui si accennava precedentemente, ovvero l’opera di assestamento, evoluzione ed inserimento dei principi socialisti all’interno del dettato costituzionale.

All’esordio dello Stato sovietico, il ruolo guida del partito operaio, benché sia sempre stato presente all’interno della dottrina socialista, non era tuttavia previsto costituzionalmente. Questo non vuol dire che la sua applicazione non fosse effettiva fin da allora, in quanto il partito ha sempre rappresentato la concentrazione del potere, ma il dettato costituzionale non ne prevedeva la dichiarazione al suo interno, proprio per quella circostanza per cui la legalità si configurava inizialmente come “rivoluzionaria”. La veste “suprema” del partito operaio verrà sancita dapprima nella Costituzione staliniana del 1936¹³⁶, per poi trovare un ulteriore rinvigorismento in quella del 1977¹³⁷. Le diverse costituzioni affidavano al partito, unico o egemonico che fosse¹³⁸, la delineazione dell’indirizzo politico sia interno che esterno, nonché la guida del “sistema Stato” nel

¹³⁶ Art. 126 e 141.

¹³⁷ Art. 6.

¹³⁸ In alcune Repubbliche o Regioni autonome, vi era la presenza di un pluralismo “di facciata”, con l’ammissione di partiti diversi, tutti attinenti, comunque, all’ideologia comunista.

suo insieme. Tuttavia, a conferma di ciò che è stato detto precedentemente, tali prerogative derivavano anche dallo statuto stesso del PCUS, fatto che sottolinea un potere autolegittimante e, quindi, autocratico da parte del partito. Lo statuto affidava al PCUS il potere di controllare l'operato degli organi dello stato, garantendo un'ortodossa applicazione delle leggi e dell'indirizzo imposto dal partito. Lenin aveva teorizzato la separazione tra lo stato e il partito, onde evitare il quest'ultimo si sostituisse al primo, ma una tale impostazione lasciò il posto alla degenerazione del concetto di "partito avanguardia".

Una tale preminenza del partito sulle strutture dello stato era dovuta alla capillarità dell'apparato del PCUS, che si ramificava in tutti i livelli locali tramite le sezioni, duplicando di fatto l'apparato statale costituito dai *soviet*. Così facendo, dunque, ad ogni *soviet* locale corrispondeva orizzontalmente una sezione del partito, che dunque esercitava la propria influenza, o addirittura controllo, sui consigli. Il partito operaio informava, quindi, tutta l'organizzazione statale, divenendone dunque il «principio qualificante¹³⁹».

Si può dire che lo stesso apparato statale fu edificato attorno al nucleo del partito, facendo pensare ad un'assenza totale di autonomia da parte dello Stato nei confronti del PCUS.

Un'altra colonna portante dell'impostazione teorica dello Stato fu l'idea della sua "unitarietà", da contrapporsi al tradizionale principio della divisione dei poteri. Questo pilastro del costituzionalismo veniva considerato dai bolscevichi lo strumento attraverso il quale si assicurava, negli ordinamenti borghesi, la preminenza dell'esecutivo, tradizionalmente espressione delle classi borghesi e aristocratiche, sul corpo assembleare, proiezione invece del popolo. Lo spirito socialista difatti mirava proprio all'imposizione dell'organo elettivo e assembleare come corpo supremo, procedendo così alla vera realizzazione della volontà popolare.

La categorizzazione dei poteri dello Stato, tradizionalmente suddivisi in legislativo, esecutivo e giudiziario, assumeva una forma peculiare e innovativa nella teoria socialista. Il diritto sovietico distingueva le istituzioni e gli organi dello Stato in due categorie: gli "organi del potere dello statale" e gli "organi dell'amministrazione statale". I primi consistevano in quei poteri cui il popolo, a seguito della Rivoluzione, aveva demandato il proprio potere, da esercitarsi in nome del popolo stesso e dei principi socialisti. Essendo dunque il "potere statale" nient'altro che la facoltà di esercitare la funzione legislativa, in nome del popolo, e quella di indirizzo politico, esso apparteneva a quegli organi che erano l'emanazione del popolo stesso all'interno del tessuto istituzionale: i *soviet*. Il potere statale dunque è da considerarsi analogo al potere legislativo degli ordinamenti occidentali, benché, in realtà, tali organi nell'ordinamento sovietico godano di

¹³⁹ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.73.

attribuzioni proprie del potere esecutivo e , talvolta, di quello giudiziario. I *soviet*, inseriti in un sistema piramidale per il quale ad ogni *soviet* corrispondeva uno superiore, culminavano nel Congresso panrusso dei Soviet (organo esistito fino alla Costituzione del 1936) che, a sua volta, dava vita al Comitato Esecutivo Centrale, organo ristretto del Congresso. Per quanto riguarda il potere amministrativo, gli organi deputati al suo esercizio erano i comitati esecutivi degli stessi *soviet*, dai quali dipendevano. A tal proposito ci si collega ad un altro principio cardine dell'ordinamento socialista, strettamente legato ai rapporti, appunto tra gli organi del potere statale e quelli dell'amministrazione: il "centralismo democratico". L'assunto trae origine dal precedente principio di unitarietà dello Stato, nonché dalla celebre affermazione di Lenin «tutto il potere ai *soviet*¹⁴⁰» contenuta nelle *Tesi di Aprile* redatte da Lenin nel periodo tra le due rivoluzioni. L'idea di base per cui il potere supremo deriva dal popolo, che lo demanda ai *soviet* tramite i propri deputati, prevede una particolare conformazione dell'istituto, tipico anch'esso del costituzionalismo occidentale, della fiducia, che in questo caso si configura come "dipendenza". I *soviet* dunque dipendevano, sul piano formale, dai cittadini, mentre gli esecutivi dipendevano dai *soviet* che li avevano istituiti. La struttura verticale dell'organizzazione istituzionale dello Stato necessitava, tuttavia, di una "dipendenza duale"¹⁴¹. Essa si componeva di una dimensione verticale, per la quale ogni organo assembleare era dipendente dal diretto superiore, ed una orizzontale, che, come accennato, imponeva la dipendenza di un organo da chi lo ha eletto (dunque i *soviet* dipendevano dai cittadini, e gli esecutivi dipendevano dai *soviet*).

Era prevista, tra l'altro, la possibilità da parte degli organi superiori di revocare quelli immediatamente subordinati e di poter apporre il veto ai provvedimenti di questi ultimi. Il coordinamento tra i vari centri decisionali appena delineato rilevava, tuttavia, principalmente sul piano formale. Sul piano sostanziale, infatti, si registrava la netta preminenza degli organi esecutivi centrali su quelli rappresentativi, posti sotto la tutela del partito anche attraverso la tecnica della *nomenklatura*¹⁴², e soprattutto la superiorità su tutti del Presidium, organo ristretto nominato dal Soviet Supremo (erede del Comitato Esecutivo Centrale), che assolveva le funzioni legislative, esecutive e quella di capo di Stato dell'URSS. Una tale organizzazione del vincolo di dipendenza, nonché il principio per cui gli organi rappresentativi fossero gli unici detentori del "potere statale" può far pensare ad una configurazione assembleare del regime sovietico. La relazione tra il Governo e il "Parlamento", per l'appunto, rimanda ai principi costituzionalisti per cui, nei regimi

¹⁴⁰ L'affermazione era contenuta nelle *Tesi d'Aprile* che Lenin redisse tra il febbraio e l'ottobre del 1917, e costituiva il nucleo centrale del suo programma politico accanto alle promesse di "pane e pace" per il popolo.

¹⁴¹ Op. cit. Jane Henderson, p.37.

¹⁴² Attraverso la *nomenklatura* il partito designava, tra i suoi membri, i nomi da inserire nelle postazioni "chiave" dell'apparato statale. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.73.

parlamentari, è l'Assemblea che sostanzialmente forma il Governo, della quale quest'ultimo necessita la fiducia. Tuttavia, come precedentemente illustrato, il potere di indirizzo politico non appartiene all'organo assembleare (il Soviet Supremo in questo caso), bensì al partito, che lo esercita egemonicamente su tutti gli organi dello Stato, siano essi espressione del potere o dell'amministrazione statale¹⁴³.

La partecipazione dei cittadini all'attività pubblica costituiva un altro principio fondante lo Stato socialista. Il concetto di partecipazione ivi inteso va considerato tramite il binomio libertà – partecipazione, da contrapporsi a quello borghese e liberale della libertà come autonomia. La dottrina socialista si fonda sull'assunto della partecipazione popolare all'attività pubblica. Si è parlato, infatti, della concezione leninista per cui lo Stato socialista avrebbe dovuto deperire spontaneamente, e ciò comportava una sorta di osmosi tra istituzioni pubbliche e società civile. La società è inserita in un percorso che dovrà approdare, secondo la filosofia di Lenin, alla realizzazione dell'autogestione comunista, dunque le istituzioni non possono essere separate dal tessuto sociale, ma anzi hanno bisogno della partecipazione attiva della società, che così facendo assimila le facoltà gestionali che le serviranno per realizzare l'ideale comunista. Un simile concetto di partecipazione, tuttavia, degenerò talvolta in forme limitative delle libertà civili, venendosi a configurare addirittura come un loro «surrogato»¹⁴⁴.

Una dottrina come quella socialista non poteva che fondare se stessa (anche) sul concetto di collegialità. La stessa struttura statale, fondata su una rete di *soviet*, imponeva la presenza dell'elemento collegiale a discapito del "borghese individualismo". Nel tessuto istituzionale, perciò, la collegialità si ritrova in tutti gli organi dello Stato, sia quelli del potere che quelli dell'amministrazione statale.

La collegialità, dunque, interessa sia la direzione politica dello Stato, tramite il Soviet Supremo e il partito, sia la direzione economica, attraverso la proprietà collettiva dei mezzi di produzione. La stessa carica di "capo di Stato" veniva ricoperta da un organo collegiale quale il Presidium, benché con gli sviluppi futuri essa si sia andata concentrando sul segretario del Presidium, che a sua volta è andato via via a coincidere con la carica di segretario del partito. Infine, riprendendo un concetto precedentemente analizzato, appare opportuno soffermarsi sul concetto di "legalità socialista".

Il passaggio dalla legalità "rivoluzionaria" a quella socialista implicava la schematizzazione delle fonti in un'ordinata gerarchia giuridica, che aveva al suo apice la Costituzione. La gerarchia delle fonti, tuttavia, doveva seguire quella degli organi, identificando dunque la forza della rispettiva legge nell'autorità che la emanava. Tale obiettivo non fu comunque raggiunto. Una sfrenata

¹⁴³ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.75.

¹⁴⁴ Ivi, p.76.

produzione legislativa da parte del Soviet Supremo, con *zakon* (leggi) e *postanovlenie* (decreti), Consiglio dei ministri¹⁴⁵ tramite decreti ed ordinanze, e del Presidium, con editti (*ukaz*) e decreti, confondeva le fonti e rendeva il quadro normativo di riferimento estremamente incerto.

Il Presidium in particolare era costretto ad un'attività legislativa, che si caratterizzò come "parallela" nei confronti di quella "ordinaria" che poggiava sulla centralità del Soviet Supremo, dalla periodica inattività di quest'ultimo, che si riuniva solo per pochi giorni l'anno¹⁴⁶.

Dalla descrizione di quelli che erano i principi fondamentali dello Stato socialista, si evince come l'edificazione dello stesso sia risultata alquanto singolare, discorde da quella tipica e (ormai) tradizionale dei sistemi costituzionali occidentali.

Non c'è da stupirsi, dunque, se una simile organizzazione, per altro alla prima trasposizione da "teoria" a "pratica", si sia caratterizzata per i continui mutamenti ed evoluzioni che ne hanno scandito l'esistenza.

II.2 Le Costituzioni dell'URSS : l'evoluzione costituzionale e i poteri dello Stato (1918 - 1924 - 1936 - 1977)

La storia istituzionale dell'URSS cominciò appena due giorni dopo la Rivoluzione d'Ottobre, il 9 novembre 1917, con l'istituzione del consiglio dei commissari del popolo, ovvero il governo, presieduto da Lenin¹⁴⁷.

Nelle circostanze caotiche entro le quali il governo prese a lavorare, la prima vera sfida che quest'ultimo si ritrovò a fronteggiare fu la convocazione dell'assemblea costituente, più volte

¹⁴⁵ Il Governo sovietico si chiamò dapprima Consiglio dei commissari del popolo, per poi mutare, in seguito alla riforma del 1946, in Consiglio dei ministri.

¹⁴⁶ Mario Ganino, *Russia*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 42.

¹⁴⁷ Il Governo era formato esclusivamente da membri di primo piano del partito bolscevico, tra cui Lev Trockij, commissario per gli affari esteri, Aleksej Rykov, commissario agli interni, e Iosif Dzugašvili, meglio noto come Stalin, responsabile delle minoranze nazionali. Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p.475.

invocata dagli stessi comunisti nei confronti del governo provvisorio. Nel gennaio del 1918 si procedette, finalmente, alla sua convocazione da parte del governo, ma i numeri che ne uscirono risultarono essere estremamente sfavorevoli ai bolscevichi.

Tra i 707 membri riuniti in assemblea, 370 erano socialrivoluzionari, e dunque la maggioranza, 40 erano socialrivoluzionari di sinistra, scissi dal partito, 170 bolscevichi, 34 menscevichi e un centinaio di deputati appartenenti a partiti minori, o indipendenti. Risulta pertanto chiaro come una simile composizione non potesse soddisfare né Lenin né i suoi “compagni”. L’Assemblea venne prontamente sciolta, grazie all’intervento armato delle truppe fedeli ai bolscevichi, la mattina seguente, il 19 gennaio. Il governo agì in tal senso forte della popolarità di cui cominciava a godere, grazie soprattutto all’intenzione dichiarata di voler firmare un armistizio con la Germania e alle concessioni terriere che aveva fatto ai contadini. In seguito alla soppressione dell’assemblea costituente, dunque, non si ebbero grandi ripercussioni a livello politico e sociale, e ciò sancì l’ormai definitiva presa di potere da parte dei bolscevichi.

Assicuratosi, per quanto possibile¹⁴⁸, il potere, il neocostituito Consiglio dei commissari del popolo (divenuto oramai l’organo effettivo di Governo) varò i primi provvedimenti mirati all’eliminazione graduale (nel giro di un anno) dell’ordinamento giuridico preesistente, per poi procedere all’instaurazione di quello socialista. A tal proposito furono emanati una serie di decreti da parte del governo, tra il novembre del 1917 e quello successivo. Il primo di tali decreti, emanato in data 27 novembre 1917, istituiva i tribunali elettivi, sancendo dunque quel vincolo tra giudice e ideologia avverso all’idea di indipendenza della magistratura.

Tale decreto assicurava l’applicazione di una serie di leggi prerivoluzionarie che non fossero in contrasto «con la coscienza e il sentimento rivoluzionario del diritto». Con il secondo decreto si proibì l’utilizzo di norme processuali in aperto contrasto con il « sentimento di giustizia» delle classi lavoratrici. Il terzo decreto affermava il dovere di rivolgersi, nel caso di materie non (ancora) disciplinate da decreti governativi, oltre che alle leggi zariste in via puramente sussidiaria, al più generale sentimento giuridico rivoluzionario, rimarcando dunque la centralità dell’elemento ideologico all’interno del sistema giuridico. Il quarto decreto finalizzava la completa abrogazione del diritto prerivoluzionario.

Definito lo schema giuridico del nuovo sistema, il governo si inserì all’interno delle dinamiche istituzionali scaturite dalla Rivoluzione d’Ottobre. Gli organi fondamentali nati con l’ottobre del 1917 rimarcavano la struttura organizzativa che proprio i rivoluzionari aveva costruito prima e durante la rivoluzione. I *soviet*, il cui capostipite era quello di San Pietroburgo generatosi durante la

¹⁴⁸ Va considerato che in tale periodo si assistette alla deflagrazione della guerra civile, che sconvolse il paese, diviso in “bianchi” reazionari e “rossi” rivoluzionari, fino al 1922.

rivoluzione del 1905, si strutturavano su di una catena verticale, per cui i *soviet* locali eleggevano i delegati del congresso provinciale dei *soviet*, che a sua volta, insieme agli altri congressi provinciali del paese, eleggevano i membri del Congresso panrusso dei Soviet. Questo sistema rimase in vigore fino al 1936, quando con l'adozione della nuova Costituzione, si impose l'elezione diretta per ogni livello.

Unitamente al Congresso panrusso, vi erano, all'interno dell'architettura istituzionale "suprema", il Comitato esecutivo centrale, eletto dal Congresso e in vece di quest'ultimo durante gli intervalli delle sessioni, Il C.E.C. formava a sua volta il Presidium, organo anch'esso collegiale, che nella storia sovietica conoscerà un'evoluzione costante delle funzioni e delle prerogative per tutta la durata della sua attività. Infine vi era il governo, ovvero, come è già stato ricordato, il Consiglio dei commissari del popolo, che veniva formato dal Congresso panrusso dei Soviet (fino al 1936) e verso il quale era responsabile. Tale impalcatura fu comunque sancita nella prima Costituzione sovietica della storia, quella della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa, approvata dal V Congresso panrusso dei Soviet il 10 luglio 1918.

La Costituzione si strutturava su sei "parti", sedici capitoli e novanta articoli. Gli organi del potere sovietico, trovavano una loro disciplina a partire dall'articolo 12 del V capitolo, il quale assegnava il potere "supremo" della Repubblica al Congresso panrusso dei Soviet. Sempre tale articolo indicava il Comitato Esecutivo Centrale come titolare del potere supremo dello Stato durante gli intervalli del Congresso. Seguiva una disciplina dei mezzi di produzione, i quali venivano affidati al popolo (e quindi allo Stato). La vera struttura del potere sovietico, tuttavia, rilevava a cominciare dal capitolo VI, parte III, che si intitolava "*Il Congresso panrusso dei Soviet dei deputati degli operai, dei contadini, dei soldati dell'Armata Rossa e dei cosacchi*"¹⁴⁹. Il Congresso veniva dunque definito come il «potere superiore della Repubblica» (art. 24), ed era composto dai rappresentanti dei *soviet* urbani e provinciali (art.25). Esso veniva convocato in via ordinaria dal C.E.C. almeno due volte l'anno (art.26), e in via straordinaria su iniziativa di quest'ultimo o dei *soviet* locali in rappresentanza di almeno un terzo della popolazione complessiva della Repubblica (art. 27). Con l'articolo 29 si sanciva la responsabilità esclusiva del C.E.C. nei confronti del Congresso, dalla quale era formato (art. 28). La configurazione del Congresso come "potere supremo" lo poneva, dunque, al vertice del "potere statale", in virtù della suddivisione tra organi del potere statale ed organi dell'amministrazione statale precedentemente illustrata. L'ultimo articolo del Capitolo VI, tuttavia, sanciva che tale veste "suprema" venisse attribuita al C.E.C. durante gli intervalli tra le sessioni del Congresso. L'ampiezza e la periodicità di tali intervalli, come si evince dagli articoli 26

¹⁴⁹ Testo tradotto sul sito dell'Università di Torino: <http://dircost.di.unito.it/cs/paes/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

e 27, comportava dunque un'effettiva superiorità del C.E.C. all'interno del sistema istituzionale, data la sua costante supplenza al ruolo del Congresso.

La Costituzione continuava con la disciplina, per l'appunto, del Comitato Esecutivo Centrale.

L'organo trovava la sua completa configurazione nell'articolo 31, che recitava:

Il Comitato Esecutivo Centrale dei Soviet è l'organo superiore di legislazione, amministrazione e controllo della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa¹⁵⁰.

Ad esso era dunque affidato il potere di indirizzo e controllo dell'attività governativa, nonché di tutti gli organi del potere sovietico (art.32). Sempre in quest'articolo, ad esso era demandata la responsabilità di unificare e coordinare l'attività legislativa ed amministrativa e di vigilare sul rispetto e l'applicazione effettiva della Costituzione e delle deliberazioni (*postanovlenie*) del Congresso. L'articolo 33 conferiva al C.E.C. il potere di emanare decreti (*dekret*), i quali erano gli strumenti propri del governo, e ordinanze. I progetti dei decreti e «altre proposte»¹⁵¹ presentati dal Consiglio dei commissari del popolo erano inoltre soggetti all'esame e all'approvazione del C.E.C., che poteva quindi respingerli o sospenderli. La dipendenza del C.E.C. nei confronti del Congresso veniva sancita dall'articolo 34, mentre in quello successivo si affermava la dipendenza del Consiglio dei commissari del popolo dal C.E.C., che procedeva alla sua formazione.

La disciplina del governo era contenuta nel capitolo VIII, che nell'articolo 37 affidava al Consiglio «l'amministrazione generale» degli affari dello Stato. Ad esso spettava l'emanazione di *dekret*, ordinanze, circolari e più in generali di tutti quegli strumenti necessari per lo «svolgimento regolare della vita dello Stato» (art.38). Gli articoli 40 e 41 sottoponevano gli atti emanati dal Consiglio (deliberazioni e decisioni) al giudizio del C.E.C., il quale aveva facoltà di annullarli o sospenderli¹⁵². Il capitolo continuava con la composizione del Consiglio e le funzioni dei singoli commissari. Degno di nota è tuttavia l'articolo 46, che sottoponeva il Consiglio ad una duplice responsabilità, nei confronti sia del Congresso panrusso dei Soviet che del Comitato Esecutivo Centrale. Seguiva il capitolo sulla definizione delle competenze di Congresso e C.E.C., ampiamente catalogate nell'articolo 49. È interessante rilevare come l'insieme delle competenze attribuite a questi due organi comportassero la concentrazione, in essi, di alcuni poteri che tradizionalmente erano

¹⁵⁰ Testo tradotto della Costituzione della RSFSR contenuto in: <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

¹⁵¹ Cfr. Testo tradotto della Costituzione della RSFSR contenuto in <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

¹⁵² Tranne per gli atti che richiedevano immediata applicazione, come avverrà in egual modo per gli editti del Presidium. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.70.

appartenuti allo Zar. L'articolo 49 attribuiva ai due organi, tra le altre, la competenza esclusiva in materia di politica interna ed estera, la possibilità di dichiarare la guerra o siglare la pace, la facoltà di condurre le relazioni internazionali¹⁵³, nonché la competenza su tutta la legislazione statale. L'articolo 50, infine, come si è accennato precedentemente, conferiva un'ampia discrezionalità nella definizione delle competenze dei suddetti organi, affermando che

Oltre alle questioni sopra enumerate sono di competenza del Congresso panrusso dei Soviet e del Comitato Esecutivo Centrale panrusso dei Soviet tutte le questioni che essi ritengano soggette alla propria risoluzione¹⁵⁴.

In ultima analisi risulta interessante notare come non vi siano disposizioni relative al Presidium, organo che conoscerà un'esponentiale crescita in termini di potere e rilevanza, se non nell'articolo 45 che lo indicava come una sorta di "tribunale" alla quale il singolo commissario del popolo poteva ricorrere in caso di attriti con il collegio.

A quattro anni dall'adozione della prima Costituzione sovietica, si diede vita al nuovo, e definitivo, Stato sovietico: l'URSS. Il sistema sovietico scaturito dalla Rivoluzione d'Ottobre si era infatti diffuso oltre i confini propriamente "russi" dell'Impero zarista: costituzioni sul modello di quella della RSFSR furono adottate, infatti, in Ucraina e in Bielorussia nel 1919, in Azerbaijan nel 1921, e in Armenia e Georgia nel 1922¹⁵⁵. Dall'agosto del 1922 si assistette ad una serie di incontri e di comitati dei partiti comunisti delle varie repubbliche sovietiche, col fine di istituire un'unione federale. Fu istituita una commissione speciale incaricata allo studio delle problematiche nazionali ed etniche, al cui comando vi era Iosif Viassarionovič Džugašvili, meglio noto come Stalin. Il trattato di unione fu siglato il 30 dicembre 1922, giorno della nascita ufficiale dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Due anni più tardi venne approvata la prima Costituzione dell'URSS, la quale, rimarcando sostanzialmente la struttura di quella del 1918, apportò alcune modifiche di grande rilevanza. In particolare la disciplina del Presidium trovò una conformazione decisamente più dettagliata, attribuendo all'organo in questione una vasta gamma di poteri che non erano indicati, invece, nella Costituzione del 1918. La nuova Costituzione si componeva di due parti: la Dichiarazione sulla formazione dell'URSS, di carattere declaratorio e decisamente intrisa di elementi ideologici e politici, e il Trattato sulla formazione dell'URSS, che invece conteneva le

¹⁵³ Art. 49, lettera "h".

¹⁵⁴ ¹⁵⁴ Testo tradotto sul sito dell'Università di Torino: <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

¹⁵⁵ Le Costituzioni delle Regioni di Khorezm e Bukhara, nel territorio uzbeko, si dichiaravano anch'esse Repubbliche Popolari Sovietiche, omettendo tuttavia qualsiasi riferimento al socialismo. Op. cit. Jane Henderson, 2011, p.39.

disposizioni di carattere tecnico. Una prima novità consisteva nell'articolo 13 del capitolo IV, il quale indicava la nuova composizione del Comitato Esecutivo Centrale¹⁵⁶. L'organo, difatti, era formato dal Soviet dell'Unione e dal Soviet delle nazionalità. Il primo veniva formato dal Congresso dei Soviet dell'Unione (erede del precedente Congresso panrusso dei Soviet), mentre il secondo si componeva dei rappresentanti delle repubbliche federate (art.14 e 15). Risulta interessante rilevare come la composizione del Soviet delle nazionalità fosse soggetta all'approvazione del Congresso dei Soviet dell'Unione, che di fatto, dunque, esercitava la sua influenza su entrambi i "rami" del Comitato Esecutivo Centrale. L'articolo 16 disciplinava le prerogative del C.E.C., operando inoltre un primo riferimento al Presidium:

Il Soviet dell'Unione e il Soviet delle Nazionalità esaminano tutti i decreti (*dekret*), i codici e le deliberazioni (*postanovlenie*) trasmessi ad essi dal Presidium del Comitato Esecutivo Centrale, dal Consiglio dei commissari del popolo dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, dai singoli commissariati del popolo dell'Unione e dai comitati esecutivi centrali delle repubbliche federate, nonché gli atti sorti per iniziativa del Soviet dell'Unione e del Soviet delle Nazionalità¹⁵⁷.

Dall'esame di tale articolo risulta evidente lo squilibrio "federale" a favore del potere centrale, il quale poteva annullare o sospendere gli atti dei comitati esecutivi delle singole repubbliche, unitamente a quelli del Presidium e quelli di «tutti gli altri organi del potere» (art. 20). L'organo del Presidium realizzava la sua nuova conformazione nell'articolo 26, che recitava:

Nell'intervallo tra due sessioni del Comitato Esecutivo Centrale dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, organo superiore del potere è il Presidium del Comitato Esecutivo Centrale dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, formato dal Comitato Esecutivo Centrale, in numero di 21 membri, fra i quali entrano, per intero, i Presidium del Soviet dell'Unione e del Soviet delle Nazionalità¹⁵⁸.

Il nuovo Presidium veniva dunque proclamato "organo superiore del potere", analogamente alla disposizione riguardante il Congresso dei Soviet e il C.E.C. contenuta nell'articolo 8. Il capitolo V si concentrava interamente proprio sulla figura del Presidium. L'articolo 29 indicava in quest'ultimo l'organo legislativo, esecutivo ed amministrativo dell'Unione, sempre durante gli intervalli delle sessioni del C.E.C. L'organo vigilava, secondo l'articolo 31, sull'applicazione della

¹⁵⁶ Il Congresso dei Soviet dell'Unione e, durante gli intervalli delle sessioni di quest'ultimo, il C.E.C. venivano confermati dall'art. 8 come gli "organi supremi del potere".

¹⁵⁷ Testo tradotto sul sito dell'Università di Torino: <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

¹⁵⁸ Vedi nota precedente.

Costituzione dell'URSS, così come sull'effettiva attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Soviet e di quelle del Comitato Esecutivo Centrale. L'articolo 31 attribuiva al Presidium il potere di sospendere o annullare gli atti del Consiglio dei commissari del popolo, dei comitati esecutivi centrali e consigli dei commissari delle singole repubbliche, e dei congressi dei Soviet di queste ultime (art.32). L'articolo 33 rappresentava, tuttavia, il fulcro centrale della legittimazione dei poteri del Presidium, conferendo a quest'ultimo il potere di emanare decreti, deliberazioni ed ordinanze, unitamente a quello di esaminare ed approvare gli atti sia del Consiglio dei commissari del popolo dell'Unione, sia dei singoli governi, comitati esecutivi e presidium delle repubbliche federate. In ultima analisi, l'istituto della "responsabilità" del Presidium veniva sancito nei confronti del Comitato Esecutivo Centrale (art. 36), dalla cui "fiducia", dunque, dipendeva anche il Consiglio dei commissari del popolo. Nella nuova Costituzione le competenze del Consiglio dei commissari rimanevano sostanzialmente le stesse di quelle indicate nella Costituzione della RSFSR del 1918. Un'ultima novità consisteva nell'istituzione, con il capitolo VII, di una Corte Suprema presso il Comitato Esecutivo Centrale, con competenze principalmente consultive e supervisionali rispetto l'attività delle corti supreme delle repubbliche. Va considerato che gli organi appena descritti si trovavano all'apice di una struttura verticale composta dai vari *soviet*, urbani, provinciali o distrettuali, e caratterizzata da un sistema ascendente di elezioni indirette. La Costituzione del 1936, di cui ora si esamineranno le novità e le modifiche rispetto a quella del 1924, stabilirà, tra le altre cose, l'elezione diretta per ogni livello territoriale-amministrativo corrispondente ai vari *soviet*.

La nuova Costituzione si componeva di tredici capitoli ed operava una strutturazione del dettato costituzionale del tutto nuova. In particolare vi era contenuta la suddivisione degli organi a seconda che facessero parte del potere statale (capitolo III) o dell'amministrazione statale (capitolo V), adempiendo dunque alla suddivisione classica dei poteri dell'ordinamento socialista. Come precedentemente accennato, quindi, gli organi del potere statale altri non erano che quelli a cui era stato conferito, tramite gli esiti della Rivoluzione d'Ottobre, il potere del popolo, il potere, dunque, di legiferare e rappresentare la classe operaia in seno allo Stato. Tali erano, dunque, il C.E.C. e il Presidium. La prima grande differenza con le Costituzioni precedenti è il riferimento al Soviet Supremo dell'Unione, versione rinominata del Comitato Esecutivo Centrale, il quale si identifica sempre come «organo superiore del potere statale» cui è attribuita la facoltà di esercitare «tutti i diritti attribuiti all'Unione», in virtù dell'art. 14 che indicava le competenze proprie dell'Unione, purché tali diritti non rientrino nelle prerogative proprie degli organi dell'URSS responsabili di fronte al Soviet Supremo stesso (art.31)¹⁵⁹. L'art. 32 conferiva al Soviet Supremo l'esercizio

¹⁵⁹ Tali organi erano il Presidium, il Consiglio dei commissari del popolo, e i singoli commissariati.

«esclusivo» del potere legislativo, rilevando così l'abolizione di un organo centrale nella precedente costituzione come il Congresso dei Soviet dell'URSS (ex Congresso panrusso dei Soviet). L'iniziativa legislativa apparteneva sempre ad entrambe le camere del Soviet Supremo (art. 38), il Soviet dell'Unione e il Soviet delle Nazionalità, le quali avevano uguali diritti (art.37) e approvavano, entrambe, le leggi (art. 39).

La disciplina del Presidium iniziava dall'art. 47, il quale indicava il diritto di quest'ultimo di poter sciogliere il Soviet Supremo in caso di contrasti insanabili tra il Soviet dell'Unione e il Soviet delle Nazionalità. Il Presidium veniva formato in base all'articolo 48 dal Soviet Supremo in sede comune. Le funzioni di tale organo venivano elencate nell'articolo successivo ed assumevano le caratteristiche tipiche dei poteri del capo di Stato. Esse comprendevano, infatti, la convocazione dell'organo legislativo, il Soviet Supremo, l'interpretazione delle leggi federali, l'emaneazione di *ukaz*, tipica del potere dello Zar ex art.87 delle Leggi Fondamentali del 1906, il potere di scioglimento del Soviet Supremo (desunto dall'articolo 47), la revoca dei decreti e delle ordinanze del governo federale nonché dei governi delle repubbliche, la nomina e revoca dei commissari del popolo durante gli intervalli delle sessioni del Soviet Supremo¹⁶⁰, l'esercizio della concessione della grazia, la nomina e la revoca dei vertici militari, la ratifica dei trattati internazionali e la dichiarazione, sempre prevista durante gli intervalli dell'organo legislativo, dello stato di guerra. Da una tale analisi si desume come il ruolo di "sovrano" fosse stato trasferito, gradualmente, dallo Zar al Presidium, avendo questi ereditato praticamente tutti i poteri del precedente organo autocratico. La collegialità dell'organo "sovrano" deriva dai principi base dello Stato socialista illustrati nel paragrafo precedente, ma una tale configurazione subì una progressiva evoluzione nel corso della storia sovietica, che vide la concentrazione del potere nelle mani del presidente del Presidium, che a sua volta andrà via via a coincidere con la figura del Segretario del partito. L'enorme rilevanza assunta dal Presidium si dovette anche al fatto che il Soviet Supremo si riuniva, in via ordinaria, due volte l'anno e per un totale di tre o quattro giorni¹⁶¹. Tale circostanza fece sì che, all'atto pratico, le relazioni istituzionali si fondassero sulla centralità del Presidium, che nominava e revocava i commissari, e verso la quale il governo era responsabile, soggetto tra l'altro all'esame condotto dal Presidium sulle ordinanze e i decreti governativi. Un'ultima interessante novità, come si è visto, fu la previsione dell'elezione diretta per ogni *soviet* , da quelli locali a quello supremo

¹⁶⁰ Tali misure, tuttavia, dovevano essere sottoposte al Soviet Supremo durante la prima sessione futura di quest'ultimo

¹⁶¹ Op. cit. Jane Henderson, p.39.

(art. 95), misura che ebbe l'effetto di dare una «più ampia rappresentanza della popolazione, in termini di sesso, età ed etnia rispetto a quella delle democrazie occidentali»¹⁶².

Nel 1961 il nuovo segretario del PCUS Nikita Khrushchev avviò un progetto di studio per una Costituzione «post-staliniana», il quale, oltre che ad un rinnovamento generale dell'assetto sovietico e ad una volontà simbolica di superare la Costituzione staliniana del 1936, serviva anche come fonte di legittimazione e supporto per le riforme decise da Khrushchev riguardo l'economia pianificata¹⁶³. Fu istituita una commissione per il progetto costituzionale, alla cui guida, nel 1964, si insediò Brezhnev. I lavori tuttavia si arenarono per una decina d'anni, riprendendo vigore verso la metà degli anni settanta e culminando nel primo progetto ufficiale pubblicato il 4 giugno 1977 e sottoposto ad una pubblica discussione. Secondo i dati ufficiali, vi fu una grandissima mobilitazione popolare intorno allo studio e modifica del progetto costituzionale¹⁶⁴, il che servì al regime per legittimare il proprio operato e la nuova Costituzione.

La nuova Costituzione “di Brezhnev” entrò in vigore il 7 ottobre 1977, firmata dal Presidente del Presidium Leonid Brezhnev e dal suo segretario Mikhail Georgadze. La nuova Costituzione differiva rispetto alle precedenti in quanto conteneva un'ampia parte dichiaratoria sui principi e gli ideali socialista, quasi un preambolo, e per il fatto che la struttura istituzionale e i poteri dello Stato furono inseriti solo a partire dal capitolo XV, compreso nella parte V. Nelle prime quattro parti, infatti, vi era la disciplina dei principi economici, principi sociali, diritti, doveri e libertà¹⁶⁵. In essa, comunque, i poteri e le funzioni del Soviet Supremo rimanevano le stesse, essendo tale organo definito come l'organo superiore dell'URSS, analogamente ai dettati precedenti, e deputato all'esercizio di tutte le prerogative affidategli dalla Costituzione (art. 108)¹⁶⁶. Composizione e funzioni del Soviet Supremo rimanevano dunque sostanzialmente invariate. Una differenza da

¹⁶² Op. cit. Jane Henderson, p.39.

¹⁶³ La serie di riforme, alle quali spesso ci si riferisce col termine “*Sovnarkhoz*”, verteva su una riorganizzazione dell'economia pianificata su base regionale e sub-regionale. Op. cit. Jane Henderson, p.41.

¹⁶⁴ Sempre secondo i dati ufficiali, vi fu la partecipazione indiretta di 140 milioni di persone, le quali proposero 400.000 modifiche. Op. cit. Jane Henderson, p.41.

¹⁶⁵ Le prime quattro parti consistevano in: “Le basi del regime sociale e della politica dell'URSS” (parte I); “Lo Stato e la persona” (parte II); “L'ordinamento nazionale-statale dell'URSS” (parte III); “I soviet dei deputati popolari e le modalità della loro elezione” (parte IV). Cfr. Testo tradotto della Costituzione dell'URSS del 1977 contenuto in <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

¹⁶⁶ L'articolo disciplinava anche le prerogative esclusive del Soviet Supremo: “[...] Sono riservate esclusivamente al Soviet Supremo dell'URSS: l'approvazione e la revisione della Costituzione dell'URSS; l'ammissione in seno all'URSS di nuove Repubbliche e l'approvazione della formazione di nuove Repubbliche autonome e regioni autonome; l'approvazione dei piani statali di sviluppo economico e sociale dell'URSS, del bilancio statale dell'URSS e del resoconto sulla loro attuazione; la formazione di organi dell'URSS tenuti a render conto al Soviet Supremo.

sottolineare, tuttavia, rispetto alla Costituzione staliniana del 1936, era quella per cui nel nuovo testo veniva sottratto al Presidium il potere di sciogliere il Soviet Supremo in caso di «contrasti insanabili»¹⁶⁷ tra le due camere. L'articolo 115, difatti, prevedeva che nel caso non si fosse riuscito a trovare l'accordo tra il Soviet dell'Unione e il Soviet delle Nazionalità, la questione sarebbe stata sottoposta ad una commissione di conciliazione formata su base paritetica dalle due camere. Dopo aver esaminato la causa del contrasto, quest'ultima sarebbe stata sottoposta nuovamente al Soviet Supremo il quale, qualora non fosse riuscito a sanare la situazione, avrebbe rinviato la questione in esame o alla prossima riunione dell'organo, oppure al vaglio della volontà popolare tramite referendum.

Il Presidium restava l'organo supremo eletto durante gli intervalli tra le sessioni del Soviet Supremo, con l'aggiunta della definizione di "organo permanente" contenuta nell'art. 119. Le attribuzioni di quest'ultimo, tuttavia, risultavano ulteriormente estese nel nuovo dettato costituzionale, sancendo così l'evoluzione storica che quest'organo aveva conosciuto a partire dalla Costituzione del 1924. Tra i poteri del Presidium, infatti, come dichiarato dall'art. 121, vi era quello di indire le elezioni e vigilare sulla loro regolarità, convocare le sedute del Soviet Supremo, controllare l'osservanza della Costituzione dell'URSS e sorvegliare sul rispetto di quest'ultima da parte delle leggi federali e dei singoli governi delle Repubbliche, fornire l'interpretazione delle leggi, procedere alla ratifica o denuncia dei trattati internazionali, annullare i decreti e le ordinanze sia del governo centrale che di quelli locali, ampie prerogative in ambito militare, concedere o revocare la cittadinanza, nonché, infine, l'esercizio di «altri poteri» stabiliti dalla Costituzione o dalle leggi dell'URSS (art. 121). Il successivo articolo 122, invece, elencava le prerogative di cui il Presidium godeva durante gli intervalli delle sessioni del Soviet Supremo, che andavano dalla modifica di atti legislativi già in vigore, da sottoporre successivamente al vaglio del Soviet Supremo nell'incontro successivo, l'approvazione o modifica dei confini interni tra le Repubbliche, l'istituzione o soppressione di singoli ministeri su proposta del Consiglio dei Ministri (diretto erede, dal 1947, del Consiglio dei commissari del popolo), all'esonero o nomina dei componenti del governo, anche in questo caso da sottoporre all'approvazione del Soviet Supremo durante la successiva riunione. Il potere di emanare *ukaz* fu di proposito inserito in un articolo a parte, il 123, così da comprendere una categoria generalizzata di *ukaz*. Proprio come avveniva per lo Zar, infatti, il Presidium disponeva di due "tipi" di *ukaz* differenti: quelli che andavano a modificare una legge (*zakon*) del Soviet Supremo andavano sottoposti all'approvazione di quest'ultimo durante la prima sessione in ordine temporale, mentre quelli che attuavano o integravano una legge, ricadevano sotto

¹⁶⁷ Op. cit. M. Ganino , *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.71.

la piena disponibilità del Presidium e non necessitavano di una successiva approvazione da parte del Soviet Supremo. Tale circostanza diede vita, come sottolineato da Ganino¹⁶⁸, ad una «legislazione parallela», non necessitando quest'ultima dell'approvazione del Soviet Supremo. La composizione e le funzioni del Consiglio dei Ministri rimanevano invariate, disciplinate dall'art. 128 all'art.131. Un importante elemento che va rilevato nella nuova Costituzione è il ruolo, sancito per iscritto, ricoperto dal PCUS. Tra i principi fondamentali dello Stato socialista precedentemente analizzati, difatti, vi era anche quello della centralità del partito come guida suprema della società verso la realizzazione dell'ideale comunista. La veste che il partito ricoprì nell'URSS fin dalla Rivoluzione d'Ottobre, fu cristallizzata nell'art. 6 della Costituzione, il quale recitava:

Il Partito Comunista dell'Unione Sovietica è la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali. Il PCUS esiste per il popolo ed è a servizio del popolo¹⁶⁹.

Risulta evidente come una disposizione in tal senso all'interno del dettato costituzionale statuisse, in realtà, una circostanza costante all'interno del sistema sovietico fin dalle origini. Il partito aveva sempre rappresentato il nucleo supremo di tutto l'ordinamento sociale, politico e giuridico del sistema sovietico. Il Segretario del partito era sempre stato, fin dai tempi Lenin, il vero capo *in pectore*, nonché la vera guida suprema posta al vertice della piramide istituzionale. Dall'analisi svolta risulta evidente come, con il testo del 1977, si sia realizzata la totale coincidenza di Costituzione materiale e Costituzione formale con la previsione, appunto costituzionale, del ruolo guida del partito. Esse, vi è da dire, erano state già in precedenza caratterizzate da una sorta di coincidenza nella misura in cui in ognuna delle Costituzioni esaminate vi era un forte richiamo ideologico alla dottrina socialista. Al loro interno, infatti, si definiva, oltre alla disciplina delle varie istituzioni, la proclamazione dei principi socialisti in campo ideologico, con i forti riferimenti all'annientamento della classe borghese, in campo economico tramite la disciplina della proprietà, in campo politico e in campo sociale¹⁷⁰. La stessa elencazione dei diritti e delle libertà, la cui corporatura più sviluppata è espressa nella Costituzione del 1977, risulta funzionale a quella dei

¹⁶⁸ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.72.

¹⁶⁹ Testo tradotto sul sito dell'Università di Torino: <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

¹⁷⁰ Rileva in questo caso il celebre motto proclamato dall'art. 18 della Costituzione della RSFSR: “chi non lavora non mangia”.

doveri, intesi anche come forma di partecipazione, risalendo così alla concezione tipicamente marxista-leninista di libertà come partecipazione, opposta a quella di libertà come autonomia¹⁷¹.

II.3 Gorbačëv ,gli emendamenti costituzionali del 1988-90 e la svolta presidenziale.

Nel marzo del 1985 la carica di Segretario del PCUS fu ricoperta da un giovane avvocato, Michail Gorbačëv. L'opera politica di Gorbačëv si indirizzò ben presto su binari riformisti, che interessarono dapprima il settore economico, con la legge sul lavoro individuale (1986), la legge sull'impresa statale (1987) e quella sulle cooperative (1988)¹⁷², per poi ricadere inevitabilmente sul settore politico-istituzionale. Il periodo storico riformista di Gorbačëv prenderà il nome di *perestroika*, che in russo significa “ricostruzione” o “ristrutturazione”, intesa come un'opera riorganizzatrice dei settori fondamentali dello Stato sovietico. Il termine *perestroika* conteneva al suo interno altre parole chiave, da considerarsi anch'esse le direttrici dell'azione riformista di Gorbačëv, come *glasnost* (libertà di parola e trasparenza) *demokratizatsija* (democratizzazione) e *gumanism* (umanesimo)¹⁷³, tutte mirate alla riforma del sistema socialista. Risulta fondamentale comprendere come, nei giorni burrascosi della *perestroika*, si concentrasse lo sforzo dei riformisti nel sottolineare che tale avvenimento comportasse una “ristrutturazione” del socialismo, non il suo abbandono, risultante al contempo nella ripresa dei principi “originari” dell'apparato statale socialista, da contrapporsi alle degenerazioni staliniane e del periodo di Brezhnev.

La XIX Conferenza del PCUS, tenutasi nell'estate del 1988, rivelò *in toto* il progetto riformatore di Gorbačëv e del suo *entourage*, definendo il programma d'azione di quest'ultimo, dando avvio, pertanto, alla fase “rivoluzionaria” della *perestroika*. In particolare con la “Risoluzione sulla riforma legale”, e con la “Risoluzione sulla democratizzazione”, il PCUS in tale circostanza avallò le riforme del suo Segretario, risultando quindi in una sorta di “autorizzazione a procedere”. La prima applicazione del disegno di Gorbačëv si verificò con gli emendamenti alla Costituzione del 1977, datati dicembre 1988. Con l'approvazione degli emendamenti, la struttura istituzionale del “potere statale” subì delle rilevanti modifiche. In ossequio all'ideale di un organo legislativo “permanente” e supremo, fu istituito il Congresso dei deputati popolari, il quale andò a sostituire il Soviet Supremo come organo supremo del potere statale. Il Congresso dei deputati popolari si

¹⁷¹ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.75.

¹⁷² Op. cit. Jane Henderson, p.49.

¹⁷³ Op. cit. Jane Henderson, p.47.

componeva di un numero maggiore di deputati, 2250 rispetto ai 1500 del Soviet Supremo¹⁷⁴, e si configurava come il vero organo legislativo e assembleare dello Stato. Organo unicamerale, rimaneva in carica per cinque anni. La composizione del Congresso fu disciplinata dalla nuova “legge sull’elezione del Congresso dei deputati popolari”, approvata anch’essa all’interno del *corpus* di articoli emendati (55 su 74). Ad esso, inoltre, era riservato il diritto esclusivo di emendare la Costituzione. Risulta interessante notare una prima contraddizione, che verrà tuttavia risolta due anni più tardi, all’interno della nuova gerarchia dei poteri, in quanto l’art. 108 della Costituzione revisionata affidava al Congresso la «determinazione degli indirizzi fondamentali della politica interna ed estera dell’URSS», ma al contempo non vi erano state modifiche dell’art. 6, il quale affidava un analogo potere al partito. Tale circostanza, tuttavia, verrà come detto risolta con gli emendamenti del marzo 1990. Autori come Ganino hanno sottolineato, tuttavia, come non si trattasse in realtà di una contraddizione vera e propria, ma piuttosto di una sorta di “apertura” alla possibilità, da parte del Congresso, di determinare proprie scelte, in totale autonomia dal partito. Al suo interno il Congresso dava vita ad un organo ristretto, chiamato sempre Soviet Supremo, ma profondamente mutato rispetto al precedente in termini di funzioni e collocamento all’interno della gerarchia dei poteri. Il nuovo Soviet Supremo, difatti, diveniva un organo permanente a composizione ristretta (552 deputati), interamente responsabile di fronte al Congresso. Il potere di sorveglianza sulle leggi rispetto all’ottemperanza della Costituzione di cui il precedente Soviet Supremo godeva fu fortemente limitato dall’introduzione di una nuova istituzione: il Comitato di sorveglianza costituzionale, primo organo deputato esclusivamente al controllo giurisdizionale di costituzionalità¹⁷⁵. Tale organo fu istituito per realizzare un’altra delle mire di Gorbačëv, ovvero l’instaurazione di un sistema di contrappesi. Il Soviet Supremo rimaneva possessore della facoltà di decidere su «altre questioni riguardanti la giurisdizione dell’URSS, fatta eccezione per quelle che riguardano l’esclusiva giurisdizione del Congresso dei deputati popolari dell’URSS»¹⁷⁶.
Poteva, inoltre, adottare leggi e decreti purché non contraddissero la legislazione del Congresso¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.93.

¹⁷⁵ A tal proposito risulta interessante citare un episodio del 1988, in cui il nuovo organo di sorveglianza costituzionale lasciò, per quanto riguarda l’esercizio del controllo di costituzionalità, momentaneamente il posto al Presidium, il quale attuò una sua vecchia prerogativa di cui era stato privato con le nuove riforme. Nell’autunno del 1988, infatti, la Repubblica Socialista Sovietica d’Estonia varò una legislazione che rivendicava l’utilizzo, da parte dell’Estonia, delle proprie risorse naturali, nonché la supremazia della legge locale su quella centrale. Il Presidium intervenne, benché fosse già stato istituito il Comitato di sorveglianza costituzionale, dichiarando nulla la legislazione estone, in quanto anticostituzionale. L’episodio rappresentò un rigurgito di quella tendenza centralizzatrice, operata dal Presidium, che vedeva l’imposizione del potere centrale su quello locale. Op. cit. Jane Henderson, p.51.

¹⁷⁶ Art. 113 (20).

¹⁷⁷ Op. cit. Jane Henderson, p.47.

Lo stesso Presidium del Soviet Supremo perse le attribuzioni e, più in generale, lo *status* di grande rilevanza che assumeva precedentemente, essendo stato “declassato” ad «agenzia responsabile davanti al Soviet Supremo dell’URSS che assicura l’organizzazione del lavoro del Congresso dei deputati popolari e del Soviet Supremo dell’URSS» (art.118).

Di grande rilevanza risultò l’aumento dei poteri in capo al presidente del Soviet Supremo, al quale furono garantite delle prerogative che il suo predecessore non aveva, tra le quali la proclamazione di regolamenti. La qualifica di quest’ultimo “ufficiale supremo dello Stato”, contenuta nell’art. 120, rappresenta una novità che «alla lunga si rivelerà dirompente»¹⁷⁸ per quanto riguarda l’evoluzione dell’ordinamento socialista e della definizione dei poteri dello Stato. Un simile *status* mosse dall’esigenza di coniugare la necessità della guida politica in capo al partito con la rinnovata, e solennemente proclamata, sovranità dei *soviet*. La presidenza del Soviet Supremo fu pertanto fatta coincidere con la carica di Segretario del partito, garantendo così la coniugazione coerente delle due impostazioni appena descritte. Da una tale configurazione si avviò quel tragitto che condusse, negli anni avvenire, all’instaurazione di un organo monocratico posto al vertice del potere esecutivo.

Il vigore e l’incisività della nuova carica è testimoniata dalle attribuzioni ad essa assegnate. Il Presidente del Soviet Supremo, difatti, dirigeva le riunioni sia del Congresso che lo aveva nominato, allo stesso tempo unico titolare del potere di revoca, sia del Soviet Supremo di cui era il vertice. Godeva inoltre dell’iniziativa legislativa, pur essendo privo di poteri legislativi e normativi, proponeva le più importanti cariche statali, presentava a Soviet e Congresso i rapporti sullo stato generale del paese, così come sulla situazione della politica interna e di quella estera, sulla capacità difensiva dell’Unione e sulla sua sicurezza. Il Presidente ricopriva anche la carica di vertice del Presidium, benché tale organo avesse perso tutti i poteri sostitutivi del Soviet Supremo di cui godeva precedentemente, configurandosi sempre di più come una figura analoga a quella del capo di Stato nei regimi occidentali. La convivenza, dunque, di un regime assembleare con un Presidente «attivo»¹⁷⁹, risulta evidente dall’esame di una tale impostazione istituzionale, preannunciando un’evoluzione in senso presidenziale del sistema politico.

La svolta decisiva in tal senso si ebbe con gli emendamenti alla Costituzione presentati nel marzo del 1990. Le riforme oramai avviate che caratterizzarono la *perestroika* necessitavano di una figura esecutiva “forte”, un espediente in grado di dare un impulso decisivo alla trasformazione in atto¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, pp.93-94.

¹⁷⁹ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.94.

¹⁸⁰ Op. cit. Jane Henderson, p.53.

Lo stesso Gorbačëv, è probabile che avesse in mente la figura del presidente come “ausilio” per il trasferimento del potere statale dalle mani del partito a quelle dello Stato¹⁸¹.

La figura presidenziale era stata auspicata da più parti fin dai primi anni del segretariato di Gorbačëv, e lo stesso *leader* si era convinto del fatto che il suo partito non fosse più un valido veicolo di riforme, e che a tal proposito servisse una nuova figura al vertice dello Stato capace di avocarsi il potere di indirizzo politico in mano al PCUS. L'istituzione di tale figura fu avvertita da molti come il “colpo di grazia” all'autorità politica del partito, e per questo fu duramente osteggiata all'interno del partito, e in particolare del *Politbjuro*¹⁸².

Nel marzo del 1990, pertanto, fu nuovamente emendata la Costituzione, attraverso tre significative riforme riguardanti la posizione del partito all'interno della Costituzione, le categorie della proprietà privata, e l'inserimento nel dettato costituzionale della Presidenza dell'URSS. Il Partito Comunista dell'Unione Sovietica aveva esercitato per settant'anni il monopolio assoluto del potere politico, sancito dall'articolo 6 della Costituzione del 1977. In un incontro del PCUS nel febbraio del 1990 si decise, tuttavia, di eliminare tale monopolio, realizzando una svolta epocale all'interno dello Stato, con l'introduzione di un certo grado di pluralismo politico. Il 14 marzo del 1990, difatti, gli articoli 6,7 e 51 (riguardante quest'ultimo il diritto di associazione) furono modificati così da permettere la formazione di partiti politici. Il nuovo art. 6 recitava:

Il Partito Comunista dell'Unione Sovietica, altri partiti politici [...] ed altre organizzazioni [...] partecipano al funzionamento della politica dello Stato Sovietico e all'amministrazione dello Stato e degli affari sociali¹⁸³.

L'art. 7 imponeva a tali nuove formazioni di operare nei confini e nel rispetto della Costituzione dell'URSS così come delle leggi sovietiche, pena lo scioglimento del partito, o dell'organizzazione. L'avvento del pluralismo politico rappresentò la svolta epocale all'interno della società sovietica, abituata da un settantennio di monopolio esercitato dal PCUS.

Per quanto riguarda la riforma in ambito economico, essa si esplicò generalmente nella “preparazione” dell'apparato economico-industriale all'avvento dell'economia capitalista, considerato ormai imminente.

¹⁸¹ L'esigenza di ridurre i poteri del Partito fu avvertita dagli stessi membri del PCUS, come testimoniano importanti modifiche apportate allo Statuto del Partito comportanti l'attenuazione dei poteri del *Politbjuro*. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.99.

¹⁸² Cfr. Eugene Huskey, *Presidential power in Russia*, Routledge, New York, 2015, pp. 14-15.

¹⁸³ Testo tradotto sul sito dell'Università di Torino: <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>, ultimo accesso 19 gennaio 2018.

La terza di queste riforme fu l'inserimento nella Costituzione della figura presidenziale. La nuova carica differiva dal precedente Presidente del Soviet Supremo, in quanto era un organo puramente monocratico, e non più posto al vertice di un istituto collegiale. L'elezione del nuovo Presidente sarebbe dovuta avvenire tramite suffragio universale, uguale, diretto e segreto, e il vincitore sarebbe rimasto in carica per cinque anni con il limite di due mandati. Nei fatti, tuttavia, il primo Presidente dell'URSS, Michail Gorbačëv, divenne tale in seguito alla nomina del Congresso dei deputati popolari, in quanto si temeva una possibile agitazione generale nel paese causata da un'elezione contestata¹⁸⁴.

La votazione popolare del presidente fu rimandata al secondo mandato, il quale, tuttavia, non vide mai la luce. Al nuovo organo venne affidato il potere di emanare *ukaz*, ovvero editti normativi, sulla base ed in conformità delle leggi sovietiche, e dunque subordinati a queste. Tali editti riflettevano la natura di quelli analoghi emanati dal Presidium e ancor prima dallo Zar, e differivano dunque da quelli aventi forza di legge adottati durante le sessioni parlamentari. Gli editti del Presidente, pur essendo di natura sublegislativa, avevano comunque "forza obbligatoria" (art. 127.7). La possibilità di emanare *ukaz* veniva assicurata anche per l'adozione di misure necessarie per tutelare la sovranità dell'Unione e quella delle Repubbliche, nonché per assicurare la sicurezza dell'URSS e la sua integrità. Sempre il Presidente era il garante dei diritti e delle libertà dei cittadini dell'Unione, e vigilava sul rispetto della Costituzione, potendo, anche in tale circostanza, ricorrere allo strumento dell'*ukaz*. Sull'onda della rottura del monopolio partitico del potere statale, la stessa figura istituzionale del Presidente prese a muoversi in autonomia, uscendone via via più rafforzato, facendo pensare ad un rapporto inversamente proporzionale tra Presidente e Partito. Il Governo dell'Unione, che dal dicembre del 1990 diverrà "Gabinetto dei ministri", era formato e incaricato dallo stesso Presidente, sottoposto tuttavia all'approvazione del Soviet Supremo e di un nuovo organo chiamato "Consiglio della Federazione"¹⁸⁵, da cui la doppia dipendenza del governo sia nei confronti del parlamento che nei confronti del Presidente. Gli stessi ministri del governo non erano più responsabili singolarmente di fronte al parlamento o al presidente, come invece avveniva per i commissari del popolo, bensì la responsabilità era esclusivamente collegiale e riferita, quindi, al Governo *in toto*.

La configurazione dei poteri venutasi a creare in seguito a tali riforme, risulta essere la fotografia della transizione da un sistema parlamentare ad uno presidenziale.

¹⁸⁴ Op. cit. Jane Henderson, p.54.

¹⁸⁵ Il Consiglio della Federazione era composto dagli "alti ufficiali di Stato" delle varie Repubbliche, come per esempio i Presidenti dei Soviet Supremi, dai vertici dei soggetti federali più piccoli, come le Regioni Autonome, dal Presidente del Soviet Supremo e dai Presidenti delle due camere di quest'ultimo. Op. cit. Jane Henderson, p.54.

Lo Stato socialista sovietico fin dalla sua nascita si era basato sul principio dell'unitarietà del potere, e su quello della supremazia assoluta del potere politico dei corpi assembleari, quindi dei *soviet*. Entrambi questi principi affrontarono, tuttavia, un'"offensiva" da parte dell'impeto riformista.

La modifica della definizione del Soviet Supremo contenuta nella Costituzione, con la perdita della qualità di "organo amministrativo", che prima si poneva accanto a quella legislativa e di controllo, si muoveva in direzione opposta al principio dell'unitarietà dello Stato, avvicinandosi di contro al principio della divisione dei poteri. La veste di "organo amministrativo" ricoperta dal Soviet Supremo nel precedente dettato costituzionale aveva comportato, difatti, una costante "invasione" di competenze da parte dell'organo legislativo nei confronti di quelle materie ritenute prerogative del potere esecutivo, e quindi del governo. Per quanto riguarda invece la supremazia del potere politico degli organi legislativi, questa veniva ora minata dall'affermazione di un potere esecutivo forte ed influente, con proprie prerogative, e soprattutto esercitato da un organo monocratico.

Elementi di continuità con la tradizione socialista erano comunque sopravvissuti al vento riformatore del 1990. In particolare l'attribuzione di una competenza "generale" alle assemblee parlamentari continuava a caratterizzare l'ordinamento dello Stato, fondato proprio su tale assunto, così come la qualifica del Congresso dei deputati popolari di "organo superiore del potere statale", che in quanto tale, quindi, non poteva essere sciolto. A conferma di tale principio, il Soviet Supremo, «secondo organo superiore del potere statale» dopo il Congresso, poteva essere sciolto solo da quest'ultimo.

In ultima analisi risulta interessante analizzare l'inserimento, non contemplato dagli emendamenti del marzo 1990, della carica di vice-presidente, ad opera di ulteriori emendamenti alla Costituzione deliberati nel dicembre del 1990. La carica di vice-presidente doveva essere elettiva, in concomitanza con l'elezione presidenziale, e il candidato proposto dal Presidente. Date le circostanze per cui il primo, e ultimo, Presidente dell'URSS non fu eletto, bensì nominato dal Congresso, quest'ultimo esercitò il potere di nomina anche nei confronti del vice-presidente.

L'esperienza di tale carica non fu tuttavia fortunata, in quanto il vice-presidente di Gorbačëv, Gennadii Yanaev, fu coinvolto, un anno dopo, nel tentato golpe ai danni del suo presidente, fatto che accelerò inesorabilmente il processo di disintegrazione dell'URSS. Lo stesso Yeltsin, qualche anno più tardi si ritrovò a fronteggiare un vice-presidente "ribelle"¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Op. cit. Jane Henderson, p.54.

CAPITOLO III

L'evoluzione costituzionale dall'URSS alla Federazione Russa

III.1 *Il crollo dell'Unione Sovietica*

La crisi dell'URSS sul finire degli anni Ottanta è prima di tutto la crisi di un "impero" geopolitico e in seconda analisi la crisi di un partito. La vasta zona d'influenza sovietica in Europa orientale fu pervasa da un sentimento di forte rinnovamento socio-politico, nonché da una forte reticenza a perseguire sulla via del socialismo. Dalla Cecoslovacchia alla Germania dell'Est, dall'Ungheria alla Romania, fino alla Polonia, tutte queste nazioni assistettero ad un fermento sociale che spinse le popolazioni a mobilitarsi contro il regime. L'esigenza di una modernizzazione dei rispettivi Paesi, unita al "miraggio" dello sviluppo economico e sociale dei Paesi capitalisti, minò la struttura politica e istituzionale di quei Paesi che dalla fine del secondo conflitto mondiale aveva ricalcato *in toto* il modello sovietico. Dal giugno 1989 in Polonia scaturì il fenomeno di *Solidarność*, grande movimento politico sindacale che tragheterà il Paese fuori dal comunismo conducendolo verso la democrazia pluralista. Sempre durante l'estate del 1989, cittadini della Repubblica Democratica Tedesca in vacanza in Cecoslovacchia e Ungheria si rifiutarono di rientrare in patria, ottenendo il permesso di recarsi, e quindi emigrare, nella Repubblica Federale, palesando quello che è stato definito «la più clamorosa manifestazione di sfiducia contro un regime comunista»¹⁸⁷ dai tempi degli scioperi polacchi degli anni Settanta. Gli eventi precipitarono velocemente durante le settimane seguenti. Nell'ottobre del 1989, in occasione del quarantesimo anniversario della costituzione della RDT, Gorbačëv rimproverò pubblicamente il *leader* tedesco Gustav Honecker, scatenando così il giubilo e l'entusiasmo popolare, che scaturì, nei giorni immediatamente avvenire, in imponenti manifestazioni. Anche qui gli eventi presero una piega radicale ed un corso incontrollabile, e il 9 novembre, in seguito all'apertura delle frontiere da parte del governo tedesco orientale, il muro di Berlino fu travolto dalla massa popolare entusiasta. La

¹⁸⁷ Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p. 616.

riunificazione tedesca rappresentava, agli occhi dei vecchi leninisti, lo storico fallimento della loro azione politica, in quanto lo stesso Lenin era convinto che la rivoluzione socialista si sarebbe affermata nel mondo soltanto quando la Germania ne avesse assunto la guida¹⁸⁸. Lo sviluppo degli eventi costrinse l'Unione Sovietica a siglare una serie di patti con gli (ex) alleati i quali prevedevano il ritiro delle truppe sovietiche da quei territori. L'importanza che l'apparato militare, e la sua presenza sui territori dell'Europa orientale, aveva ricoperto fin dai tempi del secondo conflitto mondiale, dimostrava l'irreversibilità del processo disgregatore quando i militari sovietici furono ritirati da quei territori. Di una tale misura furono in seguito accusati e criticati Gorbačëv e il suo Ministro degli esteri Eduard Ševarnadze. Nell'autunno del 1989 iniziò dunque la disgregazione del "blocco socialista", accelerato dalle riforme di Gorbačëv e dagli avvenimenti interni all'URSS. Lo Stato sovietico, difatti, com'è stato accennato nel capitolo precedente fu invaso dal vento riformista di Gorbačëv a partire dal 1985, quando quest'ultimo assunse la guida del partito. L'insieme di avvenimenti, riforme ed emendamenti prodotti in questo periodo prese vita sulla base di due direttrici fondamentali: l'impulso autonomista, e in seguito independentista, delle Repubbliche, che guardavano con sempre più interesse all'art. 72 della Costituzione¹⁸⁹, e il trasferimento del potere politico esercitato dal partito alle istituzioni dello Stato, portato avanti nell'ottica della divisione dei poteri, ritenuta oramai necessaria e improrogabile.

Le tendenze autonomiste presero vigore a partire dal 1990, quando la Repubblica Sovietica Socialista Georgiana denunciò l'illegalità del trattato dell'Unione del 1922. Due giorni dopo la Lituania dichiarò la propria indipendenza, prima tra le Repubbliche sovietiche ad agire in tal senso. Sul finire del 1990, seguendo l'esempio della Lituania, tutte le Repubbliche componenti l'Unione avevano dichiarato la propria sovranità, talora indipendenza. Il concetto di sovranità, tuttavia, nel linguaggio costituzionale dell'epoca non implicava la secessione dall'Unione, bensì l'affermazione di una forte sfera di autonomia, nonché la prevalenza della legge nazionale su quella sovietica centrale. Il 12 giugno del 1990 la stessa Repubblica russa, tramite l'approvazione da parte del Congresso dei deputati popolari repubblicano, rilasciò la propria dichiarazione di sovranità, ribadendo tuttavia che non si trattava di un atto secessionista¹⁹⁰. Le rivendicazioni autonomiste repubblicane spinsero Gorbačëv ad indire un referendum sull'Unione, chiedendo ai cittadini se volessero preservare l'unitarietà dello Stato o procedere alla sua disgregazione. La linea unionista

¹⁸⁸ Nicholas V. Riasanovsky, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano 1989, p. 621.

¹⁸⁹ L'art. 72 della Costituzione sovietica del 1977 conferiva ad ogni Repubblica il diritto di «libera secessione».

¹⁹⁰ Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation, a contextual analysis*, della collana *Constitutional systems of the world*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, p.55.

vinse con il 76,2 % dei consensi¹⁹¹, inducendo quindi organi centrali e soggetti repubblicani a lavorare di concerto per la redazione di un nuovo trattato dell'Unione, che contenesse nuovi principi federalisti e prendesse atto delle rivendicazioni autonomiste delle Repubbliche. Altri due elementi "critici", uniti all'autonomismo delle repubbliche, caratterizzarono il corso degli eventi. La riduzione dei poteri del partito, discussa dallo stesso *Politbjuro* nel 1990 e sottoposta al vaglio del Soviet Supremo con la modifica dell'art. 6 della Costituzione, aveva avviato quel processo di trasferimento del potere di indirizzo politico nelle mani dello Stato, scardinando così il primato monopolistico del PCUS all'interno dell'ordinamento sovietico. Il secondo elemento, il quale interagì in profondità con il primo, fu l'istituzione, in seguito agli emendamenti del 1990 alla Costituzione "di Brezhnev" del 1977, della figura presidenziale, di cui si è accennato nel precedente capitolo. Il Presidente dell'URSS, invocato da Gorbačëv quale figura necessaria all'implementazione della *Perestroika*, fu il destinatario delle prerogative politiche sottratte al partito e in particolare del suo potere di indirizzo, formalmente conferito al Congresso, ma di fatto passato nelle mani del Presidente. Il regime assembleare sovietico cedeva dunque il passo all'instaurazione di un sistema semipresidenziale.

La commistione di questi tre elementi provocò la reazione dell'ala più conservatrice del partito, la quale si compattò all'interno della Piazza Vecchia¹⁹² e, per un certo periodo, esercitò una forte influenza sullo stesso Gorbačëv. L'ascendente che i collaboratori "reazionari" del Segretario ebbero su quest'ultimo è confermato da una serie di misure adottate dallo stesso Gorbačëv nell'autunno del 1990. Nell'ottobre di quell'anno, infatti, il Segretario accantonò un piano studiato per il passaggio graduale dall'economia pianificata a quella di mercato, conosciuto come il "piano dei 500 giorni"¹⁹³, e nel novembre successivo rimpiazzò alcuni suoi ministri "riformatori", con esponenti più conservatori del partito. Fu proprio l'influenza esercitata dagli esponenti più conservatori del partito nei confronti di Gorbačëv che spinse quest'ultimo ad avallare il referendum del marzo 1991 sull'unitarietà dell'URSS. Il quesito referendario conteneva, solo per i cittadini russi, un elemento in più rispetto a quello sull'opportunità o meno di mantenere l'Unione. I cittadini della RSFSR, difatti, sotto l'impulso del neo presidente del Soviet Supremo della Repubblica Boris Yeltsin, furono chiamati a decidere sull'instaurazione o meno di un Presidente repubblicano eletto direttamente. Di tale circostanza si tratterà più dettagliatamente nel paragrafo successivo, tuttavia, in questa sede risulta necessario sottolineare come l'approvazione del Presidente russo da parte dei

¹⁹¹ Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation, a contextual analysis*, della collana *Constitutional systems of the world*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, p.56.

¹⁹² Nella *Staraja Ploshad* (Piazza Vecchia in russo) vi era la sede del Comitato Centrale del PCUS, il quale rappresentava il centro direzionale del partito.

¹⁹³ Op. cit., Riasanovsky p.620.

russi, e la conseguente legittimazione che Yeltsin ne ricavò, mutò l'orientamento di Gorbačëv¹⁹⁴, il quale, in seguito a tale circostanza, si schierò apertamente all'interno del campo riformatore.

I risultati del referendum spinsero Gorbačëv e le Repubbliche sovietiche a intavolare una discussione riguardante la redazione di un nuovo Trattato sull'Unione, che rimpiazzasse quello del 1922 con elementi di decentramento politico più accentuati, in favore ovviamente dei soggetti dell'Unione. La piega assunta dagli eventi, tuttavia, radicalizzò ulteriormente la fazione reazionaria del partito, la quale, nell'agosto del 1991, si organizzò in un "comitato d'emergenza", con cui tentò di spodestare Gorbačëv e di assumere il potere dell'Unione col fine di implementare una politica di restaurazione.

Il comitato d'emergenza si componeva di otto figure di spicco, tra le quali spiccavano il vicepresidente di Gorbačëv, Gennadii Yanaev, il capo del KGB Vladimir Kriuchkov, il Ministro degli Interni Boris Pugo, e il capo del Governo Valentin Pavlov¹⁹⁵. I golpisti cercarono di estromettere il Presidente dalle sue funzioni, e di ristabilire l'obbedienza ad essi tramite ordinanze e decreti. Il profondo clima di incertezza e confusione pervasosi nel Paese, tuttavia, non permise la funzionalità della "catena di comando", gettando i funzionari amministrativi ed esecutivi dell'Unione nella più totale indecisione riguardo quale potere assecondare. Una tale inefficienza decretò il fallimento del golpe, causato anche dalla forte opposizione di Yeltsin che, forte del sostegno popolare, esortò i cittadini a resistere, asserragliandosi nella Casa bianca, sede del Soviet Supremo russo. Sempre Yeltsin colse l'occasione del mancato golpe per sopprimere l'attività del partito su tutto il territorio russo, decretandone di fatto la morte ed uscendo vittorioso dal conflitto che lo vedeva opporsi al potere centrale, mentre Gorbačëv il 24 agosto si dimise dalla segreteria del partito.

Seguirono l'autoscioglimento del Congresso dei deputati popolari e quello del Presidium¹⁹⁶, mentre il Soviet Supremo fu rimpiazzato dal Consiglio di Stato, composto a sua volta dal Consiglio delle Repubbliche e dal Consiglio dell'Unione. Uno dei primi provvedimenti adottato da questo nuovo organo fu quello di riconoscere l'indipendenza sopravvenuta delle tre Repubbliche baltiche. A settembre seguì un intervento sull'ultima revisione costituzionale della storia sovietica, con la legge sugli organi del potere e dell'amministrazione statale dell'URSS, la quale introdusse elementi decisamente confederali all'interno dell'ordinamento dello Stato, nella logica di una sintesi tra il

¹⁹⁴ Yeltsin era un forte oppositore del potere partitico e dell'influenza che esercitava sulle strutture dello Stato. Era, di contro, un riformatore, e il forte appoggio che il futuro primo Presidente russo ricavò dalle elezioni di marzo, risultò, agli occhi di Gorbačëv, una chiara manifestazione dell'opposizione popolare (russa) al potere del PCUS e il conseguente sostegno alle politiche riformiste.

¹⁹⁵ Op. cit. Jane Henderson, p. 56.

¹⁹⁶ Op. cit. Jane Henderson, p. 57.

risultato del referendum approvato nel marzo precedente e le galoppanti rivendicazioni autonomiste¹⁹⁷.

Pur nonostante i tentativi di rimodellare i rapporti federali all'interno dello Stato, tentando così di "salvare il salvabile", l'Unione Sovietica era ormai destinata al disfacimento a causa del collasso di un principio cardine della sua organizzazione: il ruolo del partito.

Viene da sé che lo Stato sovietico, essendo stato edificato attorno alla figura del partito guida, non avrebbe potuto sopravvivere al distacco di quest'ultimo dallo Stato, e all'instaurazione di una divisione dei poteri estranea all'ideologia socialista, venendosi di contro a dissolvere contestualmente all'implosione del PCUS. Per molti, la data della dissoluzione *de facto* dell'URSS va fatta coincidere con la decisione di Yeltsin di sopprimere l'attività del Partito Comunista della RSFSR¹⁹⁸. Sciolti gli organi principali dello Stato, i maggiori *leader* sovietici, tra cui spiccavano, oltre a Gorbačëv, Yeltsin e il Presidente kazako Nursultan Nazarbaev, tentarono di avviare un processo negoziale per l'instaurazione di uno "spazio economico comune", che tuttavia trovò l'opposizione delle tendenze centrifughe più radicali. Dopo la proclamazione dell'indipendenza delle Repubbliche baltiche, seguì in dicembre il referendum indipendentista in Ucraina, con la quale ogni velleità di ricostituzione dello Stato ormai dissolto fu accantonata. Yeltsin e le controparti di Ucraina e Bielorussia si incontrarono a Minsk, in Bielorussia, l'8 dicembre del 1991, dove firmarono l'accordo che istituì la Comunità di Stati Indipendenti (CSI), un tentativo di impedire il progressivo allontanamento reciproco delle tre Repubbliche slave. Il 21 dicembre le restanti Repubbliche sovietiche, con l'eccezione della Georgia e delle nazioni baltiche, firmarono la Dichiarazione di Alma Ata, con la quale si prendeva atto della dissoluzione dell'URSS, e si sanciva l'entrata dei firmatari all'interno della CSI. Il 25 dicembre del 1991 Michail Gorbačëv presentò le dimissioni da Presidente dell'URSS constatando, in diretta tv, che lo Stato di cui era stato *leader* e primo Presidente, aveva ormai cessato di esistere.

¹⁹⁷ M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999, p.99.

¹⁹⁸ A detta dello stesso autore in op. cit. Riasanovsky p.623.

III.2 La nascita della Federazione Russa: Boris Yeltsin e le riforme costituzionali.

È stato evidenziato da più parti come la storia costituzionale russa, a partire dalla nascita dell'URSS nel 1922, abbia ricalcato quella dello Stato sovietico¹⁹⁹ e talvolta viceversa (si veda la prima Costituzione della RSFSR, alla quale seguì la prima Costituzione dell'URSS del 1924), dalle origini fino alla sua dissoluzione.

Così alla Costituzione dell'URSS del 1977 seguì la Costituzione della RSFSR del 1978, agli emendamenti costituzionali del periodo "Gorbačëv", seguirono gli emendamenti del periodo "Yeltsin" in Russia, e all'instaurazione del Presidente dell'URSS nel 1990 seguì l'instaurazione del Presidente della RSFSR nel 1991. In particolare gli emendamenti alla Costituzione del 1978 furono adottati per recepire ed implementare le misure della *Perestroika*, le quali andarono a modificare, come si è visto precedentemente, l'assetto istituzionale dell'Unione, e dunque di riflesso quello della Repubblica russa. Il 27 ottobre del 1989 fu emendata per l'appunto la Costituzione, con l'instaurazione di un nuovo corpo legislativo, il Congresso dei Deputati popolari, composto di 1.068 deputati eletti tramite il meccanismo delle circoscrizioni elettorali su base nazionale (900 deputati) e dai soggetti federati (168 deputati)²⁰⁰. Conseguentemente fu revisionato il ruolo del Soviet Supremo, definito, in base all'art. 107 emendato, l'organo permanente legislativo, amministrativo e di controllo del Paese.

Il Soviet Supremo russo fu revisionato, tuttavia, nella misura in cui si trasformò in un organo ristretto e permanente scaturente dal Congresso, ma non subì una riduzione delle proprie prerogative analoga a quella subita dall'omonimo sovietico. Tale circostanza evidenziò dunque un potenziamento delle istituzioni parlamentari russe, in contrasto con la tendenza in atto a livello centrale, per cui il Soviet Supremo dell'URSS aveva visto ridotte le proprie funzioni, accompagnate da un incremento delle prerogative del solo Presidente del Soviet Supremo, cui seguirà l'istituzione di un Presidente dell'URSS. Le elezioni per il primo Congresso della RSFSR si tennero nel marzo del 1990, di cui l'evento da sottolineare fu l'elezione di Boris Yeltsin²⁰¹ in rappresentanza della sua regione d'origine, *Sverdlovsk* (l'odierna Ekaterinburg). Yeltsin era stato eletto nel marzo del 1989 al Congresso dei Deputati popolari dell'URSS, e l'anno successivo, in seguito alle elezioni del I CDP russo, divenne, oltre che membro di quest'ultimo, un componente del Soviet Supremo russo. La

¹⁹⁹ Op. cit. Ganino, p.100.

²⁰⁰ 84 deputati venivano eletti dalle "unità autonome" (Repubbliche, regioni e aree autonome), mentre gli altri 84 venivano eletti dalle entità regionali con statuti federali speciali, nonché dalle città di Mosca e Leningrado (San Pietroburgo).

²⁰¹ Boris Yeltsin, nato a Butka il 1 febbraio 1931 e morto a Mosca il 23 aprile 2007, è stato un politico sovietico, eletto nel Congresso dei deputati popolari della RSFSR nonché il primo Presidente della RSFSR e primo presidente della Federazione Russa.

legittimazione di Yeltsin fu sempre sostenuta da alte percentuali di consenso, fin dalla prima elezione al Congresso russo nella quale ottenne il 72% dei voti²⁰². La strategia politica di Yeltsin presupponeva, tuttavia, l'ottenimento della presidenza del Soviet Supremo russo, tramite la quale egli mirava al rafforzamento della posizione della RSFSR nei confronti dell'Unione, nel contesto conflittuale che veniva creandosi tra gli organi centrali e quelli repubblicani. L'elezione del Presidente del Soviet Supremo, prevista per il 16 maggio di quell'anno, fu posticipata di circa dieci giorni, quanto bastò a Yeltsin per ribaltare le previsioni, che lo davano sfavorito nei confronti del pretendente Alexander Vlasov. Il 5 giugno del 1990, appena tre mesi dopo la sua elezione al Congresso e dopo tre turni elettorali²⁰³, Boris Yeltsin fu proclamato Presidente del Soviet Supremo. Tre giorni dopo il Congresso dei deputati popolari della RSFSR deliberò la trasmissione di un appello a tutte le Repubbliche dell'Unione per l'avvio di lavori negoziali in vista dell'adozione di un nuovo Trattato sull'Unione, in sostituzione del 1922. La questione fu riproposta con vigore nel marzo successivo, in seguito al referendum indetto dal governo centrale dell'Unione, ma cadde nel vuoto per i motivi illustrati nel paragrafo precedente. La prima vera "rivoluzione" del mandato di Yeltsin fu l'adozione della Dichiarazione di Sovranità della RSFSR, approvata dal Congresso dei deputati popolari il 12 giugno del 1990.

È stato detto come la Dichiarazione non sancisse l'applicazione, da parte della RSFSR, dell'articolo 72 della Costituzione dell'URSS, il quale conferiva il diritto di secessione alle Repubbliche, bensì asseriva la supremazia della legge russa, qualora in contrasto con quella sovietica. Rimarcava, inoltre, nel suo articolo 1, il fatto che la Repubblica disponesse dei pieni poteri su tutte le materie, eccezion fatta per quelle volutamente trasferite alla competenza e alla giurisdizione dell'Unione. La Costituzione della Repubblica era da considerarsi superiore e "suprema" nei confronti di quella dell'Unione e la legislazione contraria ad essa era sospesa o abolita dall'art. 5 della Dichiarazione²⁰⁴. Infine, l'art. 13 attestava il principio della separazione dei poteri come principio cardine del funzionamento statale della Repubblica, proclamata quest'ultima come "Stato di diritto", mentre l'art. 15 della Dichiarazione sanciva che il documento declaratorio sarebbe servito come "piattaforma" di riferimento per la redazione di una nuova Costituzione della Repubblica russa e di un nuovo Trattato sull'Unione.

L'adozione del documento condusse ad un'attività costituzionale emendatrice, finalizzata all'incorporazione nel testo costituzionale vigente dei principi sanciti dalla Dichiarazione, primo fra

²⁰² Op. cit. Jane Henderson, p. 60.

²⁰³ Eugene Huskey, *Presidential power in Russia*, The new russian political system, Routledge, Oxon/New York 2015.

²⁰⁴ Op. cit. Jane Henderson, p. 62.

tutti la divisione dei poteri²⁰⁵. Il 15 giugno 1990, a tal proposito, fu emendato l'art. 6 della Costituzione del 1978, analogamente a quanto successo a livello federale, così da permettere l'apertura al pluralismo politico, con la conseguenza che il 20 giugno, per la prima volta nella storia del Paese, un nuovo Partito Comunista Russo, il quale niente aveva a che fare con il PCUS, vide la luce. L'ultimo emendamento costituzionale del 1990, approvato il 15 dicembre, implicò l'incorporazione nel dettato costituzionale della pretesa sovranista della Repubblica e la qualifica di "Stato di diritto".²⁰⁶

Appariva ormai chiaro come la direzione intrapresa dalla Russia fosse sempre più divaricante da quella dell'Unione. Le rivendicazioni sovraniste delle altre Repubbliche sovietiche accerchiarono il potere centrale dell'Unione che si ritrovò costretto, date le premesse esposte nel precedente paragrafo, ad indire un referendum sul rinnovamento dell'URSS, o, in caso contrario, su una sua dissoluzione. Il referendum si tenne nel marzo del 1991 e, benché i vertici politici dell'Unione fossero riusciti a superare le resistenze repubblicane, non poterono impedire a Yeltsin di aggiungere un ulteriore quesito, valido solo per i cittadini della RSFSR. Fu dunque chiesta ai russi l'approvazione popolare per la nascita di un Presidente della Repubblica, eletto direttamente. Viene da pensare che Yeltsin, sottoponendo all'approvazione del popolo una simile misura, in contrasto peraltro con la nascita del Presidente dell'URSS, mirasse a ricavarne una forte legittimazione popolare, sia per il suo operato che per la figura presidenziale in sé. La forza della legittimazione popolare sarebbe inoltre servita come "arma" nella lotta contro il potere centrale, nonché nella futura lotta che lo vedrà contrapporsi al Parlamento russo. Il referendum del 17 marzo diede esito positivo, sia per i conservatori sovietici che si videro approvato il principio unificatore dello Stato, sia per Yeltsin che riscontrò la volontà del popolo russo di procedere alla svolta presidenzialista.

Va ricordato che, date le circostanze storiche del momento, nessun esponente del potere statale dell'URSS, né tantomeno esponenti dell'ormai morente PCUS, si permisero di interferire con l'operato di Yeltsin in Russia: il tradizionale "pugno di ferro" con cui l'URSS aveva, fin da sempre, difeso i propri interessi era oramai svanito, tanto più se si considera la popolarità di Yeltsin in Russia, e di Gorbačëv nel mondo occidentale. Questi fattori implicavano un ossimoro nella situazione politica del Paese di quei mesi: qualora, infatti, esponenti più reazionari dell'URSS avessero cercato di rallentare il disfacimento di quest'ultima, ne avrebbero paradossalmente innescato la repentina accelerazione²⁰⁷.

²⁰⁵ Op. cit. Ganino, p.100.

²⁰⁶ Op. cit. Jane Henderson, p. 63.

²⁰⁷ In effetti ciò si verificò in seguito al fallito golpe dell'agosto 1991, in seguito al quale il processo di disgregazione dell'URSS, ma in particolare del PCUS, subì una precipitosa accelerazione.

Il 24 aprile fu dunque passata dal Soviet Supremo russo la legislazione per la creazione del Presidente. Il testo costituzionale fu emendato il 3 giugno, con l'inserimento del tredicesimo capitolo sulla figura del Presidente, e le prime elezioni presidenziali si tennero il 12 giugno, dalle quali Boris Yeltsin uscì vincitore con il 57,30% dei voti, battendo gli altri cinque candidati²⁰⁸.

Nell'agosto successivo si verificarono gli eventi del fallito golpe ai danni di Gorbačëv, nonché un tentativo, fallito anch'esso, di incriminare Yeltsin²⁰⁹, e ciò innescò la reazione virulenta del neoeletto Presidente russo il quale sopresse, come accennato precedentemente, l'attività del partito in Russia.

Ulteriori emendamenti costituzionali, approvati il 1 novembre 1991, si mossero nella direzione di un rinnovamento delle istituzioni simboliche della Repubblica, come la bandiera, che fu cambiata con l'attuale nonché storico tricolore, e l'inno nazionale. Il 12 dicembre il Soviet Supremo ratificò l'Accordo di Minsk, siglato quattro giorni prima, tra le tre maggiori Repubbliche slave dell'URSS. L'accordo specificava che l'URSS, intesa come soggetto geopolitico di diritto internazionale, aveva oramai concluso la propria esistenza, e statuiva che la legislazione di terzi Stati, compresa quella dell'Unione Sovietica, era da considerarsi abolita, per quella esistente, o non applicabile, per eventuali legiferazioni future. La legislazione e le norme della dissolta URSS andavano applicate, tuttavia, fintanto che mancasse una legislazione corrispondente da parte della RSFSR in quei campi. Lo stesso giorno, il Soviet Supremo esercitò i suoi poteri *ex art. 109* della Costituzione del 1978²¹⁰, denunciando, tramite decreto, il Trattato sull'Unione del 30 dicembre 1922. L'evoluzione degli eventi portò alla firma del Trattato di Alma Ata, il 21 dicembre 1991, tramite il quale si pose fine alla storia dell'URSS, e appena quattro giorni dopo, contestualmente alle dimissioni di Gorbačëv dalla carica di Presidente, la legislatura repubblicana russa abbandonò la tradizionale intestazione "Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa" in favore dell'odierna "Federazione Russa".

III.3 *La svolta presidenzialista in Russia e il conflitto tra esecutivo e legislativo.*

Il referendum del marzo 1991 aveva dunque innescato la transizione in Russia dal tradizionale sistema parlamentare sovietico verso un nuovo sistema presidenziale. La nuova figura istituzionale si configurava, in base alla legge del Soviet Supremo del 24 aprile 1991, come il "funzionario

²⁰⁸ Op. cit. Jane Henderson, p. 63.

²⁰⁹ Op. cit. Riasanovsky p.622.

²¹⁰ L'articolo in questione conferiva, tra le altre cose, la facoltà al Soviet Supremo di denunciare i trattati internazionali.

supremo” dello Stato, evitando la denominazione di “capo di Stato”²¹¹. Il Presidente inoltre si qualificava come “capo dell’Esecutivo”, ponendosi dunque su di una posizione di supremazia nei confronti del Governo e del Presidente del Consiglio, nei confronti del quale esercitava il potere di controllo, dovendo questi ultimi rispondere al Presidente del proprio operato. Il Presidente del Consiglio, difatti, veniva nominato dal nuovo Presidente, previa approvazione del Soviet Supremo. Il Parlamento, dunque Congresso e Soviet Supremo, non solo non poteva essere sciolto dal Presidente, ma aveva la facoltà di annullare gli *ukaz* presidenziali, emanati nelle materie di sua competenza. Il Soviet Supremo, inoltre, poteva superare il veto presidenziale posto alle sue delibere con la maggioranza assoluta dei suoi componenti. Nel giugno successivo fu istituita la Corte Costituzionale, diretta erede di quel Comitato di Sorveglianza costituzionale posto in essere da Gorbačëv che tuttavia non aveva avuto la possibilità di assolvere alle sue funzioni²¹². Il 31 marzo del 1992 furono approvati tre distinti trattati fra la Russia e quasi tutti i soggetti federati della Federazione²¹³, che tutti insieme andarono a comporre il “Patto sulla Federazione Russa”. Tale accordo fu approvato il 10 aprile dal Congresso dei deputati popolari, e andò ad integrare il testo della Costituzione vigente, quella del 1978. L’emendamento fu seguito, appena undici giorni dopo (21 aprile) dalla revisione totale del capitolo della Costituzione riguardante i diritti individuali, con il ribaltamento della gerarchia tradizionale sovietica che vedeva la supremazia dei diritti economici e sociali su quelli politici. La “Dichiarazione sui diritti e libertà dell’uomo e del cittadino” del novembre 1991 fu incorporata nel testo costituzionale, e fu eliminata la tradizionale funzionalità di suddetti diritti al raggiungimento del socialismo. Dalla primavera del 1992 il nascente conflitto tra esecutivo e legislativo, impersonato dal Presidente e dal Parlamento, andò ad inasprirsi radicalmente.

Le cause di ciò sono da ritrovare principalmente nell’operato di Yeltsin e del “suo” governo. Il neo eletto Presidente, innanzitutto, a dispetto delle previsioni parlamentari, riuscì, fin dal momento della sua elezione, a rafforzare il proprio apparato. Da una parte, se è vero, infatti, che nel novembre 1991 il Parlamento aveva affidato una rilevante podestà legislativa al Presidente in modo da poter condurre le riforme necessarie alla transizione, è altresì vero che Yeltsin si era ritrovato un *equipe* di collaboratori molto ristretta e inefficiente. L’abilità di Yeltsin fu quella di sviluppare il proprio apparato presidenziale saldamente ancorato alla sua figura di Presidente, ed efficiente nell’esercizio delle sue funzioni²¹⁴.

²¹¹ Op. cit. Ganino, p.102.

²¹² Op. cit. Ganino p.103.

²¹³ Uniche eccezioni furono i casi di Tatarstan e la Cecenia-Inguscezia (oggi divisi in Repubblica di Cecenia e Repubblica di Inguscezia).

The Constitution of Russian Federation p.65.

²¹⁴ Op. cit. Eugene Huskey p. 28.

Sull'onda delle tendenze centrifughe in atto nell'URSS, Yeltsin, non appena fu eletto Presidente, nominò personalmente commissari fidati da assegnare alle 89 entità federate della Repubblica, così da evitare analoghe tendenze centrifughe all'interno della Russia. Il problema dell'impulso centrifugo in atto, sia in URSS che all'interno della stessa Russia, fu in effetti la prima vera sfida che l'esecutivo di Yeltsin si ritrovò ad affrontare. La criticità maggiore fu la mancanza di una struttura amministrativa, dipendente dalla Presidenza, in grado di radicare il proprio potere nei livelli locali e regionali della Federazione. Il vuoto esecutivo lasciato dal PCUS, difatti, aveva scatenato la libertà d'azione dei singoli governatori, che in mancanza di una struttura verticale forte, si ritennero liberi di agire come "principi" autonomi²¹⁵.

Si poneva dunque la necessità di consolidare un apparato presidenziale forte, in grado di esercitare il proprio potere su tutti i livelli territoriali della Federazione, andando dunque a rimpiazzare, o talvolta a ereditare, la struttura esecutiva rappresentata dal partito durante l'era sovietica. Fu così che Yeltsin incominciò a sagomare l'istituzione della Presidenza in modo da replicare il più possibile l'organizzazione amministrativa ed esecutiva del partito, fornendo così un'immagine forte, quella di un Presidente "erede" del partito, in grado di dissuadere i vari governatori dall'agire in autonomia rispetto al governo centrale. Dall'altra parte, date le circostanze storiche del momento, la seconda grande sfida di Yeltsin fu l'adozione di politiche economiche radicali in grado di guidare la transizione. Talvolta sotto consiglio dei suoi collaboratori²¹⁶, Yeltsin si convinse della necessità di perseguire una serie di politiche economiche «rapide e dolorose», ma necessarie per il passaggio dall'economia pianificata sovietica ad un'economia di mercato e capitalista. La responsabilità di condurre una simile azione riformatrice fu affidata al vice primo ministro Egor Gaidar²¹⁷, il quale ne fu investito nel dicembre '91 dallo stesso Yeltsin. Il Presidente era stato difatti investito dal Parlamento, in data 2 novembre 1991, del potere di designare il capo del governo senza dover sottoporre tale misura al vaglio del Soviet Supremo, e tale potere era stato prorogato per un anno²¹⁸. La logica di tale misura era quella di concedere all'esecutivo una relativa libertà di manovra per portare avanti le riforme necessarie alla transizione.

²¹⁵ Tale espressione fu usata dall'allora vice-primo ministro russo Igor Gaidar.

Presidential power in Russia p.45.

²¹⁶ Yeltsin si era avvalso dell'aiuto di un gruppo di giovani esperti riformisti, volti all'implementazione "radicale" della transizione verso un nuovo sistema, di cui gli esponenti più illustri furono Egor Gaidar, vice primo ministro, e Gennadii Burbulis, definito «il più stretto consigliere politico di Yeltsin». *Presidential power in Russia* p.28.

²¹⁷ Nato a Mosca il 19 marzo 1956, e morto ad Odincovo il 16 dicembre 2009, è stato un economista e politico russo. La sua opera politica riformatrice in campo economico, sotto la presidenza di Yeltsin, si ispirò in particolare alle politiche shock condotte in Polonia a partire dal 1990, volte all'apertura verso il sistema capitalista, tramite deregolamentazione, liberalizzazioni e privatizzazioni. *Presidential power in Russia* p.28.

²¹⁸ Op. cit. Jane Henderson, p. 69.

Il radicalismo della “terapia d’urto” di Gaidar causò, tuttavia, un galoppante scontento popolare, nonché la crescita della diffidenza e dell’opposizione parlamentare nei confronti dell’esecutivo. Durante la sessione dell’aprile 1992 del Congresso dei deputati popolari si evidenziò l’ormai netta contrapposizione tra i due poteri, con Yeltsin che perse la maggioranza di cui godeva in seno al Congresso. La divisione di quest’ultimo in riformisti, sostenitori delle terapie *shock* del governo, e comunisti, ancorati ad una visione pianificatrice dell’economia, si fece cristallina, con il conseguente incremento del potere ricoperto dalla fazione “centrista”. Fu proprio tale schieramento politico a determinare lo spostamento degli equilibri politici a favore del Congresso, essendo i “centristi” passati all’opposizione. Si configurava in tal modo la guerra che avrebbe caratterizzato i due rami del potere, analogamente a quanto era accaduto in URSS con la contrapposizione, non più tra i rami del potere, bensì tra i suoi “livelli” (locale e centrale). Date le circostanze, da più parti si avanzò l’esigenza di un governo presidenziale diretto, che scardinasse la struttura se vogliamo “semipresidenziale” dell’esecutivo, in favore di un Presidente-Primo Ministro in grado di ovviare all’opposizione parlamentare, ricorrendo talora, come *extrema ratio*, allo scioglimento (incostituzionale) del Congresso. La reazione di Yeltsin fu tuttavia diametralmente opposta a quella auspicata dai circoli governativi più radicali. Il Presidente infatti ridimensionò i caratteri della politica economica di Gaidar e sostituì i suoi giovani e “zelanti ministri”²¹⁹ con esponenti navigati del sistema sovietico, sostituendo lo spirito giovane e riformatore con la competenza direttoriale dei funzionari sovietici.

Una tale condotta serviva principalmente a rafforzare o, per meglio dire, a ripristinare il sostegno al Governo dentro il Parlamento. Yeltsin, tuttavia, con la pretesa di assolvere al proprio compito riformatore in ambito economico, tentò di posticipare la successiva sessione del Parlamento che avrebbe dovuto tenersi nel dicembre 1992, ma l’opposizione dei *leader* del Congresso trascinò la Russia nella sua «prima crisi costituzionale»²²⁰. Lo stallo condusse ad una serie di negoziati tra le forze in campo, sotto la “supervisione” del nuovo Presidente della Corte Costituzionale Valerii Zorkin, che operarono reciprocamente una serie di concessioni durante la sessione parlamentare di dicembre. Yeltsin acconsentì a rimpiazzare il “proprio” primo ministro, divenuto nel frattempo Gaidar, scegliendone il successore tra una rosa di candidati selezionati dal Congresso. Alla fine la carica di capo del Governo fu affidata a Viktor Chernomyrdin, con il beneplacito degli ambienti centristi e conservatori, proveniente da tre decenni di esperienza nell’industria energetica sovietica. Di contro, il Parlamento acconsentì all’indizione di un referendum consultivo che implicitamente

²¹⁹ Op. cit. Eugene Huskey p. 30.

²²⁰ Ivi.

imponere la scelta tra quale delle due istituzioni dovesse risultare la prevaricante nel nuovo sistema politico, la Presidenza o il Parlamento.

I mesi che intercorsero tra il dicembre '92 e l'aprile '93 furono caratterizzati da un'intensa attività ostruzionistica, talvolta "guerrigliera"²²¹ dei due rami del potere statale. Le concessioni reciprocamente avanzate durante la sessione parlamentare di dicembre non impedirono a Yeltsin di riproporre, nel febbraio successivo, una sorta di patto che avrebbe vincolato il Congresso al rispetto di una più netta demarcazione dei poteri, ponendo un freno ad azioni suscettibili di sconvolgere l'equilibrio dei poteri. Di fondamentale importanza risulta una serie di emendamenti costituzionali, riguardanti i poteri presidenziali, adottati in via provvisoria dal Congresso nel dicembre '92. L'efficacia di tali provvedimenti era stata sospesa, in seguito agli "accordi" stipulati da Parlamento e Presidente, ma in occasione di una "sessione d'emergenza"²²² del Congresso, questi ritenne opportuno darvi immediata applicazione. Gli emendamenti comportavano una risolutiva riduzione dei poteri presidenziali: l'iniziativa legislativa veniva concessa, oltre che al Presidente, anche al capo del Governo, delineando un rapporto fiduciario duale di quest'ultimo nei confronti sia del Presidente che del Parlamento. Si stabiliva inoltre la possibilità di far cessare i poteri presidenziali, tramite una risoluzione parlamentare, in casi gravi di violazione costituzionale²²³. Tale misura fu introdotta più che altro nell'ottica di un possibile scioglimento dell'assemblea rappresentativa da parte di Yeltsin, e dunque come contromossa del Parlamento in caso di "attacco" presidenziale.

Il parlamento inoltre ritrattò temporaneamente l'impegno che aveva assicurato nella promulgazione del referendum da tenersi in aprile.

La risposta dell'esecutivo non si fece attendere, e Yeltsin, in marzo, investì tramite *ukaz* la figura del Presidente di poteri di governo straordinari. In seguito a tale provvedimento si manifestò la contrarietà di ambienti governativi vicini al Presidente, impersonata principalmente dall'opposizione di Yurii Skokov, capo del consiglio di sicurezza del Presidente, e del vicepresidente Alexandr Rutskoi al decreto presidenziale. Quest'ultimo, nel dettaglio, si rifiutò di avallare l'*ukaz* di Yeltsin, sancendo così il suo passaggio nel campo dell'opposizione parlamentare²²⁴. Il 25 aprile si tenne, a dispetto delle circostanze conflittuali tra Presidente e Congresso, il referendum consultivo.

Prima di analizzare il referendum e i suoi esiti, è necessario esaminare i progetti costituzionali elaborati dal Congresso e dal Presidente che si susseguirono a partire dal 1991. Risultava difatti evidente come l'insieme di emendamenti costituzionali apportati alla Costituzione del 1978 della

²²¹ Jhon Lowenhardt, *The reincarnation of Russia: Struggling with the legacy of Communism, 1990-1994* Durham, NC: Duke University Press, 1995, p.126.

²²² Op. cit. Eugene Huskey p. 31.

²²³ Op. cit. Ganino p.103.

²²⁴ Op. cit. Eugene Huskey p. 32.

RSFSR avessero prodotto un *monstrum* legislativo contraddittorio e impossibile da applicare. Da qui la necessità avvertita trasversalmente da tutte le forze politiche e sociali, di procedere alla redazione di una nuova Costituzione. Uno dei primissimi atti del I Congresso dei deputati popolari della Federazione Russa fu proprio quello di convocare una commissione costituzionale, presieduta dallo stesso Yeltsin, con il compito di elaborare il progetto di una nuova Costituzione. Il progetto era di notevole impostazione parlamentare, riprendendo esso i caratteri assembleari propri dell'esperienza sovietica²²⁵. In seguito al fallito golpe dell'agosto 1991, tuttavia, si ritenne opportuno modificare taluni caratteri del testo, adattando quest'ultimo alle mutate circostanze politiche che vedevano la disfatta del partito e l'ascesa del Presidente. Il secondo progetto della nuova Costituzione non riuscì ad ottenere il *quorum* necessario nel Soviet Supremo per l'inserimento nell'agenda del Congresso. Vi furono mosse critiche principalmente riguardo la separazione dei poteri, ritenuta una questione irrisolta nel nuovo progetto, sia per quanto riguardava i rapporti tra esecutivo e legislativo, sia per i rapporti tra Federazione e soggetti federati. Così fu elaborata una nuova versione del progetto, la quale, se da un lato faceva delle concessioni al Presidente, dall'altro mirava a contenere il potere di quest'ultimo che veniva via via rafforzandosi. Il Congresso veniva così abolito, e al suo posto si istituiva un Parlamento bicamerale con la facoltà di approvare gli orientamenti di politica interna ed estera. Il Presidente, eletto direttamente dai cittadini, veniva posto alla testa dell'esecutivo, e a lui si attribuiva il potere di emanare atti di natura sublegislativa e di nominare o destituire i ministri, previo consenso del Parlamento. Il Presidente tuttavia non godeva del potere di sciogliere le Camere o di indire il referendum²²⁶. Il terzo progetto della commissione, fu pubblicato il 24 marzo 1992, e finalmente approvato dal Congresso il 18 aprile, pur non essendo stato apprezzato universalmente²²⁷. Seguirono anche altri progetti, elaborati da diversi ambienti, come la bozza redatta dalla facoltà di legge dell'Università di Saratov o quella dell'allora sindaco di San Pietroburgo, Anatolii Sobchak, il quale aveva mosso non poche critiche al progetto della commissione²²⁸. Il 30 aprile l'Amministrazione Presidenziale presentò un proprio progetto, contrapposto a quello di derivazione parlamentare, il quale si caratterizzava per un'impostazione più a favore dell'esecutivo e del Presidente. Tale progetto fu ovviamente approvato da Yeltsin, ma incontrò il rifiuto da parte del Congresso di procedere alla sua discussione. La crisi tra Presidente e Parlamento veniva così inasprendosi, e alla vigilia del

²²⁵ Op. cit. Jane Henderson, p. 66.

²²⁶ Op. cit. Ganino p.104.

²²⁷ Op. cit. Jane Henderson, p. 67.

²²⁸ Sobchak, insieme al giurista Sergei Alekseev, asseriva che il testo del progetto della commissione contenesse una protezione insufficiente dei diritti e delle libertà civili, un separazione dei poteri «inadeguata» e non fosse chiara circa la struttura dello Stato. *The Constitution of the Russian Federation*, p. 67.

referendum d'aprile la Presidenza avanzò un ulteriore progetto, che ricalcava sostanzialmente l'impostazione del primo. La bozza qualificava il Presidente come il capo dello stato, e attribuiva a quest'ultimo estese prerogative per l'esercizio delle sue funzioni. Il Presidente si configurava come il garante della Costituzione e dei diritti dei cittadini, aveva il potere di nominare il Primo ministro, sottoponendo la sua candidatura all'approvazione della Camera alta, e su proposta del Primo ministro nominava gli altri componenti del Governo. Sempre il Presidente procedeva alla nomina delle più alte cariche dello Stato, talvolta proponeva tali cariche all'una o all'altra Camera, e aveva il potere di indire il referendum. L'elemento che suscitò le più accese critiche e perplessità fu la possibilità, da parte del Presidente, di sciogliere l'Assemblea qualora non si fosse riusciti a nominare il Primo ministro, o più in generale quando «una crisi del potere statale non può essere risolta sulla base delle procedure previste dalla Costituzione»²²⁹. Il testo non indicava limiti specifici al potere presidenziale di emanare *ukaz* e ordinanze e la contrapposizione dei due progetti costituzionali condusse inevitabilmente ad una situazione di stallo, così la questione fu rimessa al giudizio referendario²³⁰.

Il quesito referendario del 25 aprile 1993, dopo una serie infinita di riformulazioni in sede preparatoria²³¹ si compose di quattro domande, nelle quali si chiedeva l'approvazione o meno dei cittadini riguardo: la fiducia al Presidente Yeltsin, la politica socio-economica portata avanti da Governo e Presidente, le elezioni presidenziali anticipate e le elezioni parlamentari anticipate. I risultati del referendum diedero ragione a Yeltsin, il quale interpretò tale esito come un «secondo mandato presidenziale, due anni dopo il primo»²³². Le percentuali del “Sì” furono le seguenti: per il primo quesito si registrò il 58.67% dei consensi; per il secondo i “sì” furono il 53 %; per il terzo i consensi ad una nuova elezione del Presidente furono il 50.5%; per il quarto ed ultimo quesito, il 67.2% dei votanti si dichiarò a favore di un'elezione anticipata del Congresso²³³. Forte del risultato uscito dalle urne, Yeltsin presentò, nel maggio del 1993, una rielaborazione del progetto costituzionale redatto dalla sua amministrazione, volto ad un indebolimento dei poteri parlamentari e a un conseguente rafforzamento delle proprie prerogative. L'estate del 1993 vide l'avvicinarsi di un conflitto sempre più aspro tra Presidente e Parlamento, il quale portò ad una “guerra delle leggi”

²²⁹ Op. cit. Ganino p.104.

²³⁰ Fu nel frattempo convocata da Yeltsin una Conferenza costituzionale consultiva, con l'intento di mediare tra le diverse posizioni, ma non riuscì comunque a superare lo stallo costituzionale tra Parlamento e Presidente. Più avanti la Conferenza diverrà l'unico organo competente in materia, in seguito allo scioglimento del Parlamento (e quindi della commissione costituzionale) e della Corte Costituzionale.

Dallo Zar al Presidente pp. 105-106.

²³¹ Per l'iter approvativo del testo referendario si rimanda a op. cit. Jane Henderson, pp. 69-73.

²³² Op. cit. Eugene Huskey p. 32.

²³³ In realtà nuove elezioni parlamentari, sulla base del risultato referendario, non furono mai convocate, e ciò rappresentò «il più grande errore» per il Presidente, a detta dello stesso Yeltsin. Cfr. Op. cit. Jane Henderson, p. 74.

tra i due poteri che paralizzò le istituzioni. Il Parlamento, pertanto, cominciò ad annullare sistematicamente gli *ukaz* presidenziali, specialmente quelli riguardanti la materia economica, mentre il Presidente poneva regolarmente il veto sui provvedimenti del Soviet Supremo. Lo scontro si trasferì presto sul piano istituzionale, ovvero entrambi i poteri fecero ricorso per l'appunto agli organi istituzionali di cui disponevano. Il Parlamento strumentalizzò l'operato della Banca Centrale e della Procura per colpire l'operato dei funzionari alle dipendenze del Presidente. Così molti ufficiali dell'esecutivo furono sottoposti a indagini da parte della Procura, così da minarne l'autorità, mentre la Banca Centrale perseguì una politica monetaria espansiva in modo tale da compromettere la battaglia che l'esecutivo conduceva contro l'inflazione. La condotta del Parlamento fu considerata, in particolare dal ministro della giustizia Nikolai Fedorov, un tentativo di «creare un potere esecutivo parallelo»²³⁴.

La situazione di stallo venutasi a creare, unitamente alla resistenza sempre più robusta del Presidente nei confronti del Parlamento, convinse l'organo assembleare circa la necessità di una soluzione radicale alla crisi in atto. Il potere legislativo cominciò dunque a pensare alla destituzione del Presidente, sulla base degli emendamenti costituzionali apportati nel dicembre 1992. La questione fu affrontata per la prima volta dall'opposizione nel marzo 1993, un mese prima dello svolgimento del referendum, e fu riproposta proprio nell'estate dello stesso anno. L'Ufficio Esecutivo del Presidente si convinse del fatto che, in settembre, il Parlamento avrebbe agito in tal senso, dunque Yeltsin ritenne necessario procedere allo scioglimento del Congresso, e conseguenzialmente del Soviet Supremo. Il 21 settembre il Presidente Yeltsin varò l'*ukaz* 1400 “sulle graduali riforme costituzionali nella Federazione Russa”, con la quale sospese sia l'efficacia della Costituzione della RSFSR del 1978, sia l'attività del Parlamento, parlando più in generale di scioglimento della Legislatura²³⁵, e convocando contestualmente le elezioni per la nuova Duma di Stato, dal nome dell'antica istituzione, da tenersi il 12 dicembre.

Il preambolo dell'editto poneva, a giustificazione dell'atto “extra-costituzionale” del Presidente, il richiamo ai risultati del referendum d'aprile, facendo leva sulla supremazia ricoperta dalla volontà popolare nei confronti delle procedure costituzionali. Sempre nel preambolo, il Parlamento fu accusato di «distruggere le fondamenta del sistema costituzionale»²³⁶, con particolare riferimento alla divisione dei poteri, alla democrazia e al principio federalista.

²³⁴ Op. cit. Eugene Huskey p. 33.

²³⁵ Benché in generale lo scioglimento di una Legislatura presuppone una convocazione futura della stessa, in questo caso rappresentò la fine definitiva dell'esistenza storica delle istituzioni legislative fino ad allora vigenti.

²³⁶ Op. cit. Jane Henderson, p. 77.

Il Presidente decretò, come accennato, la decaduta efficacia della Costituzione del 1978, salvo le parti che non fossero in contrasto con lo stesso editto²³⁷. Contestualmente, tuttavia, veniva promulgata una sorta di Costituzione provvisoria, sotto forma di “Regolamento sugli organi federali nel periodo provvisorio” che sostanzialmente richiamava, in maniera semplificata, il contenuto del progetto costituzionale avanzato dal Presidente.

Le reazioni del potere legislativo non si fecero attendere. Il Soviet Supremo, riunitosi in seduta straordinaria, dichiarò decaduto il Presidente Yeltsin, avendo questi violato la Costituzione, e nominò il vice Rutskoy. Lo stesso approccio ebbe la Corte Costituzionale, che dichiarò l’editto di Yeltsin *ultra vires*, ovvero eccedente l’autorità del Presidente, e quindi da considerarsi privo di effetti. Il Congresso dei deputati popolari, infine, etichettò l’azione di Yeltsin come colpo di Stato.

La situazione precipitò con il coinvolgimento delle forze armate che, in seguito ad un iniziale tentennamento²³⁸, si schierarono a favore dell’esecutivo. La Casa bianca, sede del Soviet Supremo, fu cinta d’assedio dalle forze leali al Presidente il 3 ottobre 1993, in seguito ad una serie di atti sanguinosi perpetrati da militari fedeli al Parlamento, e il giorno seguente gli ultimi piani della sede parlamentare furono oggetto di cannoneggiamento. Le forze speciali fecero successivamente irruzione nell’edificio, arrestando Rutskoy e i suoi principali collaboratori. La soluzione drastica alla crisi permise a Yeltsin di consolidare il potere, e di uscire vittorioso dal conflitto che lo aveva opposto al Parlamento.

Consolidata la sua autorità, e senza più l’ostacolo parlamentare, Yeltsin dispose una serie di *ukaz* volti a disciplinare il periodo transitorio fino al 12 dicembre, data delle future elezioni parlamentari e del plebiscito referendario per la nuova Costituzione. Il 1 ottobre, in pieno conflitto e poco prima dell’assedio finale al Parlamento, un *ukaz* presidenziale specificò i dettagli delle elezioni della Duma di Stato, definendo il numero dei seggi (450) e confermandone la data. Il 7 ottobre un editto di Yeltsin sospese i lavori della Corte Costituzionale, che si era schierata contro il Presidente decretando l’*ukaz* 1400 come illegittimo, dopo essersi consultato con il vice-presidente della Corte, e con i giudici costituzionali più vicini al Presidente. Il giorno prima Zorkin, Presidente della Corte Costituzionale, fu costretto alle dimissioni.

L’*ukaz* del 7 ottobre tuttavia non riguardò solo la sospensione della Corte Costituzionale, che, è bene ricordare, rappresentava oramai l’unico possibile contrappeso al potere presidenziale²³⁹, ma

²³⁷ Op. cit. Ganino p.105.

²³⁸ Per una descrizione dettagliata degli avvenimenti vedasi: Eugene Huskey, *Presidential power in Russia*, The new russian political system, Routledge, Oxon/New York 2015, pp.33-34.

²³⁹ La prassi del tempo ha tuttavia dimostrato come, in realtà, neppure la Corte Costituzionale disponesse del potere sufficiente per opporsi efficacemente alla condotta presidenziale, in quanto l’autorità derivante dalla legittimazione popolare del Presidente stesso rendeva Yeltsin quasi “intoccabile”. Inoltre va aggiunto che il

sancì il trasferimento (provvisorio) in capo al Presidente della Federazione di tutti i poteri legislativi che prima appartenevano al Parlamento. La misura fu giustificata con la necessità di dotare il Presidente di tutti gli strumenti necessari al compimento della transizione politica. L'11 ottobre furono convocate tramite editto le elezioni del Consiglio della Federazione, futura Camera alta del Parlamento, contestualmente a quelle già previste per la Duma del 12 dicembre. L'editto del 15 ottobre, intitolato "sullo svolgimento della votazione di tutto il popolo sul progetto di Costituzione della Federazione Russa", convocò il referendum per l'adozione della nuova Costituzione lo stesso giorno delle elezioni della Duma. Il 12 dicembre, dunque, i cittadini russi si sarebbero recati alle urne sia per eleggere i deputati del nuovo Parlamento bicamerale, previsto dalla nuova Costituzione, sia per l'approvazione o meno di quest'ultima, la quale si basava sul progetto costituzionale di matrice presidenziale approvato dalla Conferenza costituzionale consultiva, ma che aveva inasprito l'opposizione parlamentare. È difficile poter immaginare gli effetti di un eventuale rifiuto plebiscitario della nuova Costituzione, il quale avrebbe automaticamente invalidato la composizione del Parlamento. Un tale scenario era tuttavia da escludersi, in quanto il Presidente Yeltsin, oltre che a godere dell'effettivo appoggio popolare dimostratosi più volte in passato, poteva contare sull'utilizzo "a sua disposizione" dei media del Paese, delle più importanti agenzie di stampa, nonché dell'apparato militare. In tal senso si spiega la relativa accettazione, da parte della società russa, dei comportamenti incostituzionali di Yeltsin, e della sua avocazione, seppur provvisoria, dei poteri del Parlamento.

Il 15 ottobre si istituirono due commissioni interne alla Conferenza costituzionale consultiva, con il compito di procedere alle ultime modifiche del progetto costituzionale. Una commissione si componeva dei più alti rappresentanti dei soggetti federali, di eminenti accademici ed esperti in tal senso. L'altra camera, denominata "Camera sociale", riuniva diverse formazioni politiche e sociali, così da assicurare la commistione di elementi politici, tecnici e sociali della popolazione in sede di revisione del progetto. Nonostante una simile composizione, onnicomprensiva dei vari segmenti sociali, la modifica vera e propria del progetto costituzionale fu operata da un «circolo ristretto di persona, provenienti dalla cerchia presidenziale, e da esperti accademici», mentre Yeltsin stesso proferiva l'ultima parola sulle questioni più controverse del dettato²⁴⁰. Il nuovo progetto fu pubblicato il 10 novembre, ma la sua discussione nell'ambito della campagna elettorale²⁴¹ fu

Presidente disponeva dell'appoggio dei *media* nazionali pubblici, nonché della lealtà indubbia delle forze armate.

²⁴⁰ Op. cit. Jane Henderson, p. 79.

²⁴¹ Il 29 ottobre, tramite *ukaz*, si specificarono le regole della campagna elettorale: a tutti i partiti registrati fu concesso lo stesso minutaggio sui *media* controllati dallo Stato, nonché un'ora libera e gratuita, garantita a tutti, sulle reti televisive nazionali e sulle trasmissioni radiofoniche. Ivi.

fortemente osteggiata da Yeltsin, e in particolare dal vicecapo del Governo Vladimir Shumeiko²⁴². In un tale clima politico, con l'esecutivo rimasto unico protagonista della scena politico-istituzionale del paese, si svolsero regolarmente sia le elezioni parlamentari, sia il referendum costituzionale del 12 dicembre 1993. Quella mattina si recò alle urne il 54.8% degli aventi diritto, e di questi il 58.4% si espresse a favore del nuovo testo costituzionale.

La nuova Costituzione della Federazione Russa entrò in vigore il 24 dicembre 1993, giorno della sua pubblicazione ufficiale.

²⁴² Op. cit. Jane Henderson, p. 79.

CAPITOLO IV

La Costituzione russa del 1993 e il ruolo del Presidente.

IV.1 *La Costituzione del 1993, la sua struttura e il suo significato.*

In seguito alla tornata elettorale del 12 dicembre 1993, come si è visto nel capitolo precedente, è stata dunque adottata la Costituzione del 1993, quale risultante dal progetto di nuova Costituzione di origine presidenziale. Il contesto all'interno del quale gli elettori si ritrovarono a votare per la nuova Costituzione esercitò sicuramente un qualche grado di influenza sulle scelte dei cittadini, nella misura in cui la vittoria del Presidente Yeltsin sulla compagine parlamentare aveva raccolto notevoli consensi fra gli strati sociali. La materia elettorale, comprendente le modalità di elezione e la disciplina del periodo di campagna elettorale, fu organizzata da numerosi editti di Yeltsin che, come si è visto precedentemente, si era arrogato i poteri legislativi sottratti al Parlamento.

La condotta presidenziale fino a quel momento, unitamente alla sconfitta del Parlamento e all'annunciata velleità di rottura e discontinuità con il sistema assembleare sovietico da parte di Yeltsin, lasciavano presagire un'architettura istituzionale il cui nucleo sarebbe stata la figura del Presidente, custode di ampie prerogative, e posto al vertice del potere esecutivo. La stessa voglia di marcare simbolicamente la rottura con il regime precedente si manifesterà nella proclamazione di taluni principi costituzionali, quali la divisione dei poteri e la conseguente indipendenza del potere giudiziario, tipici della dottrina costituzionalista liberale di matrice occidentale. In particolare lo *status* del potere giudiziario assume una veste del tutto nuova rispetto a quella ricoperta e nel periodo sovietico, e nel periodo zarista.

La classificazione degli esponenti delle varie cariche appartenenti al potere giudiziario come meri "funzionari", precludeva qualsiasi velleità di autonomia o indipendenza di questi ultimi nei confronti del potere sovrano, che in tempi prerivoluzionari era incarnato dallo Zar, e durante il periodo sovietico veniva esercitato dal partito, in nome dell'ideologia. Nel nuovo dettato costituzionale si nota come il potere giudiziario, disciplinato dal Capitolo 7 (art.118-129) che ne indica le istituzioni supreme nella Corte Costituzionale (per il diritto costituzionale), la Corte Suprema (per il diritto civile, penale ed amministrativo) e l'Alta Corte d'arbitrato (per le dispute in materia economica), affiancato a quello esecutivo e legislativo, trova la sua configurazione definitiva nell'art. 10, nel quale viene innanzitutto classificato come "potere" (*vlast'* in russo), definizione che non era presente nelle Costituzioni del passato, e inoltre riceve dal suddetto articolo

la garanzia della propria autonomia e indipendenza, sancendo così l'applicazione di un principio costituzionale di origine occidentale. L'avvicinamento russo nei confronti della tradizione occidentale in campo giuridico e costituzionale si paleserà, in effetti, in diverse parti e sotto diverse forme nel dettato costituzionale del 1993, andando a recepire, all'interno della stessa Costituzione, meccanismi e procedure tipiche di uno Stato democratico e pluralista, quali l'enunciazione di diritti e libertà civili, non contemplate nei precedenti ordinamenti sovietici²⁴³, o la previsione di procedure di revisione costituzionale aggravate²⁴⁴. La presenza di tali principi nella futura Costituzione fu tuttavia oggetto di riflessioni e interrogazioni all'interno del mondo occidentale. La Commissione di Venezia, per esempio, nel suo "Parere sulla Costituzione della Federazione di Russia" del 1993, dopo essersi pronunciata sostanzialmente in favore rispetto alla conformità del nuovo testo costituzionale ai «principi di uno Stato democratico governato dal diritto e rispettoso dei diritti umani»²⁴⁵, rilevò le tematiche più importanti da osservare e analizzare all'interno della Costituzione, indicando quanto fosse fondamentale intraprendere un discorso costruttivo soprattutto circa l'indipendenza della Corte Costituzionale, e più in generale del potere giudiziario, e circa la definizione di possibili discrepanze tra i sanciti diritti del cittadino e i non menzionati diritti umani (art. 6.2 della Costituzione).²⁴⁶

Differenziazioni più formali, per quanto simboliche nella loro semplicità, con la tradizione sovietico-zarista si notarono nella procedura di adozione del testo, che, benché elaborato e "concesso" dal potere sovrano, che in quel dato momento storico altri non poteva essere che il Presidente, fu approvato tramite un plebiscito popolare, o ancora nella qualifica di "Costituzione", e

²⁴³ Nel merito, i diritti quali la libertà di parola e di opinione, o la libertà di organizzarsi in formazioni sociali, purché in realtà contemplate nei precedenti ordinamenti (su tutti la Costituzione sovietica del 1977), subivano l'influenza della loro "funzionalità" agli obiettivi socialisti, e dunque, all'atto pratico, incorrevano in pesanti limitazioni.

²⁴⁴ I capitoli 1 (Fondamenti del sistema costituzionale), 2 (Diritti e libertà dell'uomo e del cittadino) e 9 (Emendamenti costituzionali e revisioni della Costituzione) necessitano, secondo l'art. 135 comma 1, di una procedura aggravata per la loro revisione. La procedura di emendamento o revisione dei suddetti capitoli è difatti sottratta alla legge federale, e necessita del voto dei tre quinti dei membri della Legislatura per la proposta, la quale viene poi trasferita all'esame di un'Assemblea Costituzionale appositamente convocata (art. 135 comma 3), la quale Assemblea a sua volta ha la facoltà di procedere ad un progetto di revisione, il quale dovrà essere poi approvato a maggioranza qualificata dei due terzi dei membri della stessa Assemblea, oppure sottoposto a *referendum* popolare. Gli altri capitoli della Costituzione, di contro, possono essere emendati o revisionati tramite il voto positivo dei due terzi dei deputati della Duma, e dei tre quarti di quelli del Consiglio della Federazione. Essi inoltre necessitano dell'approvazione di almeno due terzi dei corpi legislativi dei soggetti federati. Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation, a contextual analysis*, della collana *Constitutional systems of the world*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, p.101.

²⁴⁵ *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Atti del convegno (Milan, 14-15 novembre 2003), a cura di M. Ganino, A. Di Gregorio, C. Filippini, Dott. A. Guffrè Editore, Milano 2005. p. 50.

²⁴⁶ Da notare che tale "parere" si inserisce nel contesto dell'adesione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa. Ivi, p.51.

non più di “Legge fondamentale”, primo caso nella storia russa²⁴⁷, del testo normativo supremo. Un’ultima, importante novità è rappresentata dalla collocazione che il diritto internazionale si trova a ricoprire all’interno dell’architettura costituzionale. Una tale impalcatura normativa è sicuramente discordante con le precedenti impostazioni, e tuttavia non è l’oggetto di studio di questo capitolo, ma risulta altresì necessario sottolineare come la diretta applicazione del diritto internazionale pattizio²⁴⁸, specialmente in materia di diritti umani, sul territorio della Federazione Russa rappresenti una specificità del nuovo testo costituzionale, nonché un ulteriore tappa verso l’affermazione di un costituzionalismo pseudo-occidentale e liberale. L’accettazione dell’applicabilità diretta di norme “straniere” sul proprio territorio è difatti in netto contrasto con quella “dottrina della trasformazione” di stampo sovietico²⁴⁹, che spesso aveva permesso all’URSS di ratificare trattati internazionali per poi ovviare al rispetto del loro contenuto tramite la non trasposizione di tali norme all’interno dell’ordinamento socialista.

La stessa struttura della nuova Costituzione appare chiara, pulita e ordinata, a differenza di quella sontuosa mole di norme emendate e riemendate che era divenuta la Costituzione della RSFSR del 1978.

Il testo del 1993 risulta così suddiviso in due sezioni, di cui la prima rappresenta la sostanza vera e propria del dettato, precedute da un preambolo di carattere declaratorio e idealistico, che a loro volta raggruppano nove capitoli, 137 articoli (prima sezione), disposizioni transitorie e conclusioni (seconda sezione).

Il primo capitolo della Sezione I si intitola “le fondamenta del Sistema Costituzionale” e, composto da 16 articoli, elenca i principi fondamentali su cui poggia il nuovo Stato russo. Nel primo articolo viene sancita la nuova identità dello Stato, eretto sui principi della *rule of law*, del federalismo, della democrazia e della forma di Governo repubblicana. Vi è già in tale articolo la prima forte rottura con la tradizione sovietica, tramite la proclamazione dello Stato di diritto, il quale presuppone la superiorità della stessa Costituzione su tutte le altre norme applicabili sul territorio. Nel precedente ordinamento socialista, è bene ricordarlo, benché vi fosse la presenza di un testo costituzionale formalmente superiore rispetto al resto delle leggi, il potere politico esercitato dal partito comunista rappresentava la vera fonte suprema dell’ordinamento legale e del sistema dei poteri. Le stesse procedure di revisione costituzionale dell’ordinamento socialista, di fatto, pur chiedendo la maggioranza qualificata dei due terzi per ognuna delle due camere del Soviet Supremo, risultavano per lo più mere manifestazioni simboliche, piuttosto che garanzie del rispetto

²⁴⁷ Op. cit. J. Handerson, p.81.

²⁴⁸ Si intende naturalmente quel diritto scaturente dai trattati internazionali firmati e ratificati dalla Federazione Russa.

²⁴⁹ Op. cit. J. Handerson, p.92.

delle procedure, in quanto la revisione, una volta decisa dal partito, avrebbe affrontato un *iter* sostanzialmente senza ostacoli²⁵⁰. Il principio della *rule of law* viene ripreso dal successivo Articolo 4, il quale conferisce supremazia giuridica alla Costituzione e alle leggi federali su tutto il territorio della Federazione (comma 2). Il rispetto di tale principio ha conosciuto alti e bassi, soprattutto durante i primi anni Novanta, quando diversi soggetti federati cercarono di districarsi dalla supervisione del potere centrale, tramite legiferazioni autonome. Quando più avanti avrà inizio la Presidenza di Vladimir Putin, il Presidente russo cercherà, durante i suoi primi due mandati presidenziali (2000-2008) di ristabilire una “verticale esecutiva”²⁵¹ su tutti i livelli territoriali

I diritti umani vengono considerati, dall’art. 2 , il «valore più alto» su cui si fonda lo Stato, che ha altresì il dovere di adempiere al loro rispetto e alla loro tutela. I diritti umani si inseriscono tematicamente nel contesto dell’Articolo 15 il quale, rilevando sul piano del diritto internazionale, al quarto comma afferma che tutti i principi universalmente riconosciuti, le norme di diritto internazionale ed i Trattati internazionali stipulati dalla Federazione «costituiscono parte integrante del suo sistema giuridico». L’Articolo 15 continua con la disposizione che conferisce supremazia al diritto internazionale pattizio in caso di contrasto con la legislazione federale. Tale articolo risulta fondamentale per comprendere quell’avvicinamento del costituzionalismo russo alla tradizione occidentale e liberale di cui si è precedentemente accennato, tenendo in considerazione che in concomitanza con l’adozione della Costituzione del 1993, la Federazione russa procedeva all’adesione al Consiglio d’Europa, e prendeva il posto, secondo le norme del diritto internazionale, dell’Unione Sovietica all’interno del Consiglio di Sicurezza dell’ONU. L’effettivo rispetto di tale disposizione è stato, tuttavia, messo in dubbio dalla prassi legislativa russa, la quale, in ragione dell’adesione nel 1998 della Federazione alla “Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” (CEDU), la quale adesione ha comportato più volte la condanna della Federazione da parte della Corte di Strasburgo, ha più volte operato nell’intento di affermare la supremazia della legge nazionale rispetto agli obblighi derivanti dalla Convenzione, contravvenendo in tal modo all’art. 15 (4)²⁵². Le disposizioni dell’articolo 15, comunque, si inseriscono in un più ampio processo di avvicinamento, da parte russa, nei confronti delle concezioni tipicamente occidentali dei diritti dell’uomo. La stessa Segreteria, e poi Presidenza, di Gorbačëv aveva avviato la transizione da una concezione “funzionale” dei diritti umani, peraltro

²⁵⁰ Ivi, p. 102.

²⁵¹ Si tratta della strategia di Putin di riaffermare un vincolo esecutivo che leghi, dal basso verso l’alto, tutti gli organi del potere esecutivo federale, così da (ri)stabilire un allineamento della legislazione dei soggetti federati con quella federale. Mario Ganino, *Russia*, della collana “Si governano così”, Il Mulino, Bologna 2010.

²⁵² A. Di Giovine, A. Algotino, F. Longo, A. Mastromario, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, Mondadori, Editore, Milano, 2017, p.422.

considerati quali diritti collettivi, verso una concezione liberale di diritti indipendenti e individuali²⁵³, a dimostrazione del fatto che, ancora una volta, la riforma ha preceduto la Costituzione del 1993²⁵⁴. La disciplina dei diritti umani viene inoltre illustrata in un capitolo apposito, il cap. 2 “Diritti e libertà dell’uomo e del cittadino”, all’interno del quale trovano spazio i diritti tipici della tradizione liberale occidentale. Alcuni di essi erano già presenti, sotto diverse forme e definizioni, all’interno delle Costituzioni precedenti, quali la garanzia dell’uguaglianza dei cittadini di fronte alla Legge (art. 19 Cost. 1993), il diritto alla vita (art. 20), il diritto alla dignità umana e il divieto di tortura (art.21), mentre altri rappresentano una novità dell’ordinamento costituzionale del ‘93, dovuta in particolar modo alle mutate circostanze politico-economiche, nonché ideologiche, del nuovo Stato, quali il diritto alla libertà di coscienza e di religione (art. 28), libertà di opinione e di parola (art. 21), ma soprattutto il diritto di proprietà privata e terriera (articoli 35 e 36). Di particolare rilevanza in questo caso è l’Articolo 17, con cui si apre il secondo capitolo, che riconosce il diritto internazionale «generalmente riconosciuto» quale parametro di riferimento per la garanzia dei diritti umani e del cittadino all’interno della Federazione Russa. Proseguendo nell’analisi del testo, l’art. 3 sancisce il carattere democratico del nuovo Stato, asserendo che la fonte suprema del potere altri non è che il popolo. Si noti che la stessa previsione era contenuta nelle precedenti Costituzioni sovietiche, ma una tale configurazione del potere sovrano di origine popolare era inserita in un contesto ideologico per cui il detentore del vero potere fosse il partito, che lo esercitava in quanto delegato dal popolo e “guida” di quest’ultimo verso la “vetta” del socialismo. Nel nuovo dettato costituzionale, e nella nuova Russia, abbandonata l’ideologia socialista, non vi è più il partito “catalizzatore” di tutti i poteri, e ciò conferisce al testo e allo Stato un carattere effettivamente democratico.

L’Articolo 5 è di particolare interesse, in quanto sancisce il carattere federale del nuovo Stato, composto dunque da Repubbliche, Territori, Regioni, Città di rilevanza federale e Regioni autonome.

Delineando una simile suddivisione territoriale, non solo la Costituzione attribuisce ad ognuno dei livelli federati la facoltà di autodisciplinarsi tramite Costituzioni o Statuti, ma cerca di coniugare il principio federativo con lo storico, secolare e tradizionale principio russo dell’unità del potere statale, della sua integrità e indivisibilità. Benché i rapporti federali tra i soggetti e la Federazione non siano l’oggetto principale di questo capitolo, risulta tuttavia interessante notare come, nell’ottemperanza di un simile principio unitario, il Patto tra la Federazione Russa e i suoi soggetti,

²⁵³ Ibid 26.

²⁵⁴ Per quanto riguarda i documenti che hanno preceduto la disciplina costituzionale in tal senso, il più importante da citare è sicuramente la Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell’uomo, promulgata dalla RSFSR l’11 novembre 1991.

firmato nel marzo 1992, non costituisca parte integrante della Costituzione²⁵⁵. Il documento può essere richiamato solo nella misura in cui le disposizioni in questione non contrastino con il dettato costituzionale. Tale impostazione si deve principalmente alla volontà di non conferire, e anzi evitare volutamente, un'identità "pattizia" alla Federazione Russa, e così facendo escludere il diritto di recesso o secessione dei soggetti federati, benché se ne assicuri il principio di autodeterminazione²⁵⁶.

L'Articolo 6 disciplina la cittadinanza: nel fare ciò, tuttavia, si è accennato a come l'articolo in questione preveda il godimento di «tutte le libertà e tutti i diritti» sanciti dalla Costituzione solo da parte dei cittadini della Federazione. Si è inoltre visto come una tale disposizione abbia suscitato i dubbi, o quantomeno l'interessamento critico, della Commissione di Venezia, durante la procedura di adesione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa.

Nel successivo Articolo 7 prende forma lo Stato sociale, il quale si manifesta tramite la tutela del lavoro, della salute e più in generale della vita dignitosa. Si stabilisce dunque un salario minimo, nonché il sostegno statale alla famiglia, alla maternità, alla paternità, all'infanzia, agli invalidi e all'anzianità. Si sviluppa inoltre un sistema di misure pensionistiche e di servizi sociali, unitamente a tutte le misure necessarie per la tutela sociale, come sussidi e garanzie. Alcuni riscontrano in tale articolo una linea di continuità con il regime socialista, nella misura in cui si sancisce una condotta sociale e tutelante da parte dello Stato nei confronti dei propri cittadini, che si inserisce nel quadro di una giustizia sociale anteposta al rispetto dei diritti²⁵⁷.

Gli art. 8 e 9 rappresentano la rottura definitiva con l'impianto teorico economico del precedente regime. L'Articolo 8 recita difatti:

Nella Federazione di Russia si garantiscono l'unità dello spazio economico, la libera circolazione delle merci, dei servizi e delle risorse finanziarie, il sostegno alla competizione e la libera iniziativa economica²⁵⁸.

Risulta dunque evidente il passaggio dall'economia pianificata di stampo socialista, ad un'economia di mercato capitalista. La misura in esame sancisce l'abbandono del modello

²⁵⁵ Il Patto è stato firmato dalla Federazione Russa e dai soggetti federati (con l'iniziale eccezione della Repubblica del Tatarstan e della Repubblica Cecena) che ad oggi la compongono. Rispetto alla conformazione geografico-politica dell'ex Unione Sovietica, la Russia ha dunque "perso" l'Ucrain, la Moldavia, la Georgia, le tre Repubbliche Baltiche, la Bielorussia, il Kazakistan, il Kirghizistan, il Turkmenistan, il Tagikistan, l'Uzbekistan, l'Azerbaijan e l'Armenia.

²⁵⁶ M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999, p.106.

²⁵⁷ Come asserisce lo stesso J. Handerson in op. cit. p.85.

²⁵⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2008.pdf, ultimo accesso 31 gennaio 2018.

economico del passato, che accompagna implicitamente l'abbandono della vecchia ideologia. Così facendo, la Russia cambia la propria identità, in una sorta di palingenesi che la porterà ad assumere un nuovo ruolo internazionale, anche grazie alle rinnovate relazioni internazionali con gli altri Paesi capitalisti. La proprietà privata, caposaldo dell'economia di mercato e chiave di volta per l'identificazione di un sistema economico, nonché l'apertura ai mercati e agli investitori internazionali sono garantiti (anche) dall'art. 8 (2) :

Nella Federazione Russa si riconoscono e si tutelano in egual modo la proprietà privata, statale, municipale, e altre forme di proprietà²⁵⁹.

Va detto che l'inserimento in Costituzione del riconoscimento della proprietà privata fu fortemente voluto da Yeltsin, il quale voleva garantire costituzionalmente un istituto che, in realtà, era già stato inserito nell'ordinamento russo a partire dal marzo 1991, con la "Legge sulla competizione e sulla limitazione delle attività monopolistiche" e con quella del dicembre 1991 sulle "Imprese e attività imprenditoriali". L'embrione di una forma economica "transitoria" nell'ottica del raggiungimento dell'economia di mercato, è visibile finanche ai tempi dell'URSS, con la discussione, e conseguente approvazione, nel maggio 1990, dei "Principi fondamentali di Diritto Civile", redatti appunto col fine di assecondare i bisogni e le necessità di una (futura) economia di mercato. L'inserimento in Costituzione degli articoli 8 e 9 rappresenta, dunque, il raggiungimento di un traguardo, sancito solennemente come il risultato di un'opera politica riformista, del quale lo stesso Yeltsin si prenderà i meriti. L'Articolo 9 asserisce che la terra e le risorse naturali costituiscono la «base della vita e delle attività delle persone risiedenti in quel territorio», e che quindi come tali vanno trattate, ma soprattutto decreta che esse possano ricadere sotto tutte le forme di proprietà, compresa quella privata.

La previsione della proprietà privata terriera costituì uno dei punti di maggior dibattito durante i lavori preparatori, il che comportò il ritardo, fino all'autunno del 2001, della prevista adozione di un nuovo "Codice sulla proprietà fondiaria". Vi fu inoltre il caso di alcune Costituzioni dei soggetti federati, come quella della Repubblica dei Mari²⁶⁰, le quali resistettero alla proprietà privata terriera, non contemplandola nei propri ordinamenti. La questione verrà risolta tuttavia con la condotta, precedentemente accennata, di Vladimir Putin volta a rafforzare l'autorità centrale, e ad allineare le legislazioni dei soggetti federati con quella federale. Alla disciplina dei principi

²⁵⁹ Ivi.

²⁶⁰ La Repubblica dei Mari, talvolta conosciuta come *Mari El* oppure *Marelia*, è una Repubblica della Federazione Russa, composta da quasi 700.000 abitanti, situata sul versante orientale del bassopiano orientale europeo, lungo il fiume Volga.

economici segue quella relativa ai poteri dello Stato. Anche in questo caso risulta netta la discontinuità e la rottura con il passato sovietico, ma anche con quello zarista, per l'enunciata divisione dei poteri che viene, per la prima volta in Russia, chiaramente esposta all'interno di una Costituzione. L'Articolo 10 perentorio afferma:

Il potere statale nella Federazione Russa è esercitato sulla base della divisione dei poteri in legislativo, esecutivo e giudiziario. Gli organi del potere esecutivo, legislativo e giudiziario sono indipendenti.

L'indipendenza dei tre poteri si iscrive in un più ampio sistema di pesi e contrappesi, il quale comporta l'interazione di questi tre poteri per l'esercizio di alcune funzioni. La nomina di alti funzionari, per esempio, avviene tramite l'iniziativa di un potere, spesso il Presidente, e la conferma da parte di un altro potere, tipicamente una delle Camere del legislativo²⁶¹. La divisione dei poteri rappresenta, come detto, una novità nella storia costituzionale e politica russa. Il regime zarista non contemplava una simile configurazione dei poteri, essendo lo Stato dell'epoca retto dal principio autocratico e dall'autorità assoluta dello Zar. L'ordinamento sovietico, come si è visto precedentemente, annoverava tra i suoi principi fondanti quello dell'indivisibilità del potere statale, accusando il principio della divisione dei poteri di essere un prodotto fittizio e tipicamente borghese, nonché primo responsabile dell'assoggettamento della classe operaia e proletaria da parte della borghesia. Tuttalpiù, nell'ordinamento sovietico, si faceva distinzione tra "potere statale" e "amministrazione statale", facendovi ricadere all'interno una sorta di divisione delle funzioni. La Costituzione del 1993, di contro, pone questo principio costituzionalista alla base dell'esercizio politico e non solo, dandosi dunque una veste "occidentale" e liberale. Una notevole peculiarità del nuovo testo rispetto ai suoi "antenati" si riscontra, anche, nella classificazione del ramo giudiziario come "potere". Sia nel periodo zarista, difatti, che nell'era sovietica, i giudici, magistrati, procuratori e tutti i rappresentanti del potere legislativo, venivano considerati come meri funzionari dell'apparato statale, in quanto tali dipendenti dall'autorità sovrana e dunque soggetti a *revoche*²⁶². Anche la divisione dei poteri rappresenta un'aspirazione del sistema russo antecedente alla Costituzione del 1993. Dapprima, tale norma, fu richiamata dalla Dichiarazione di Sovranità della RSFSR del 1990, e in seguito fu emendato l'art. 3 della Costituzione del 1978 (della RSFSR) così da statuire la suddetta divisione. L'Articolo 3 emendato in tal senso, tuttavia, si ritrovò inevitabilmente a contrastare con l'art. 2, il quale, sul solco della tradizione sovietica, affidava tutto

²⁶¹ Op. cit. J. Handerson, p.87.

²⁶² Cfr. Costituzioni dell'URSS del 1924, 1936 e 1977 in <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/urss.shtml>.

il potere “indivisibile” al Congresso dei deputati popolari, delineando così una situazione normativamente contraddittoria e incompatibile.

Andando avanti, l’art. 11 della Costituzione del 1993 recita:

- (1) Il potere statale della Federazione Russa è esercitato dal Presidente della Federazione, dall’Assemblea Federale (Consiglio della Federazione e Duma di Stato), il Governo della Federazione russa e le coorti della Federazione Russa.
- (2) Il potere statale nei soggetti della Federazione di Russia è esercitato dagli organi dell’autorità statale da essi creati²⁶³.
- (3) La suddivisione delle materie di competenza e dei poteri tra gli organi del potere statale della Federazione russa e gli organi del potere statale dei soggetti della Federazione russa è fissata dalla presente Costituzione, dai trattati Federali e altri trattati sulla delimitazione delle materie di competenza e dei poteri.

L’art. 11, come è stato notato da alcuni studiosi²⁶⁴ opera una suddivisione dei poteri orizzontale, tralasciando, di contro, la disciplina di una suddivisione verticale. La possibilità prevista dal terzo comma del suddetto articolo rimanda il compito di delineare una tale suddivisione ai trattati, sia Federali (dunque tra soggetto federato e autorità centrale) che “altri” tipi di trattati, non meglio specificati, suscettibili di stabilire le reciproche prerogative e i reciproci poteri.

L’art. 12 riconosce l’autonomia del Governo locale dei vari soggetti federati, nel rispetto e nei limiti dei propri poteri. Anche in questo caso interviene una notevole differenza con i regimi precedenti. L’articolo in questione, difatti, nell’asserire l’autonomia, nonché il riconoscimento e la tutela, del Governo locale, afferma che i corpi di quest’ultimo non vanno considerati parti del sistema di organi del potere statale della Federazione. Nel sistema sovietico, di contro, il concetto dell’unitarietà dello Stato e dell’indivisibilità del suo potere informava la struttura verticale del potere stesso, il quale, tramite il sistema dei *soviet*, andava a interessare tutti i vari livelli di governo, dall’alto verso il basso. Nel nuovo testo costituzionale si vuole dunque evidenziare l’implementazione di una differenziazione tra i livelli di governo e tra i poteri, nonché sottolineare

²⁶³ https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2008.pdf, ultimo accesso 31 gennaio 2018.

²⁶⁴ In tal senso si pronuncia Suren Avak’jan, professore di diritto costituzionale e municipale al dipartimento di legge dell’Università di Mosca Lomonosov in *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Atti del convegno (Milan, 14-15 novembre 2003), a cura di M. Ganino, A. Di Gregorio, C. Filippini, Dott. A. Guffrè Editore, Milano 2005. Pp. 190-191.

l'autonomia dei livelli governativi locali dalla struttura istituzionale che rileva a livello centrale. Anche in questo caso la legislazione ha preceduto il dettato costituzionale del 1993. Una legge dell'Unione Sovietica, datata 5 aprile 1990, incorporava infatti i principi del governo locale, inteso come unità politico-amministrativa autonoma e separata dal contesto degli organi statali, e in tal senso si configurava anche una legge russa del 6 luglio 1991. Anche in questo caso, quindi, la Costituzione ha assunto le vesti di “documento bilancio”, nella misura in cui ha messo per iscritto obiettivi raggiunti precedentemente²⁶⁵.

L'Articolo 13 sancisce il riconoscimento della libertà politica, asserendo che nessuna ideologia può essere qualificata come “ideologia di Stato”, né tantomeno come obbligatoria. Andando avanti nella lettura dell'articolo, si trova l'enunciazione del carattere pluralistico del nuovo Stato, evidente nei comma 3 e 4:

(3) Nella Federazione russa sono riconosciuti la diversità politica ed il sistema multipartitico.

(4) Le associazioni sociali sono uguali davanti alla Legge²⁶⁶.

È evidente la rottura con il sistema precedente, a tal punto da non doverci neppure soffermare. L'articolo contiene tuttavia una disposizione ulteriore, che vieta la costituzione di partiti e/o organizzazioni «i cui fini e la cui attività siano dirette al cambiamento violento dei principi del sistema costituzionale ed alla violazione dell'integrità della Federazione Russa, al sovvertimento della sicurezza dello Stato, alla costituzione di formazioni armate, all'incitamento alla discordia sociale, razziale, nazionale e religiosa». Così facendo, la Costituzione russa del 1993 si caratterizza come un “ordinamento protetto”²⁶⁷, contente dunque le misure atte alla difesa da possibili condotte sovversive o da partiti anti-sistema, e la cui “protezione” è demandata all'attività della Corte Costituzionale. Dal momento che tali misure sono presenti in moltissimi altri ordinamenti²⁶⁸ non è facile capire se la “protezione” dell'ordinamento costituzionale sia stata considerata una normale misura protettiva e tradizionalmente presente nelle Costituzioni liberali, se sia un retaggio della vecchia mentalità sovietica di costante protezione (la cosiddetta sindrome dell'accerchiamento) o piuttosto rappresenti l'esplicita volontà di Yeltsin di blindare l'organizzazione costituzionale da egli creata da possibili ingerenze o attacchi futuri.

²⁶⁵ Ivi, pp. 192-193.

²⁶⁶ Ibid 17.

²⁶⁷ a Giuseppe Morbidelli, [Lucio Pegoraro](#), [Angelo Rinella](#), [Mauro Volpi](#), *Diritto Pubblico comparato*, G. Giappichelli editore, 2016, Torino.

²⁶⁸ Per citare qualche esempio a titolo informativo: Italia, Germania, Polonia, Croazia, Romania. Ivi, p.595.

Il successivo articolo 14 disciplina i rapporti con le confessioni religiose, decretando la laicità dello Stato russo e affermando che nessuna religione può considerarsi come obbligatoria, ne tantomeno come religione di Stato. L'articolo afferma inoltre che tutte le religioni sono da considerarsi uguali davanti alla Legge. In tal caso la differenza principale si ha nei confronti del regime zarista, all'interno della quale la Chiesa ortodossa ricopriva sicuramente un ruolo di rilievo²⁶⁹.

Benché nell'odierna Costituzione sussista la separazione formale tra Chiesa e Stato, la prassi ha suggerito come una tale distinzione non sia esente da dubbie sfumature e da un certo grado di osmosi tra il ruolo della Chiesa e quello dello Stato. La legge federale del 26 settembre 1997 sulla Libertà di Coscienza e sulle Associazioni Religiose²⁷⁰, nel suo preambolo, oltre a riconoscere il ruolo storico ricoperto dal Cristianesimo, Giudaismo, Buddismo e Islam all'interno del processo di maturazione della società russa, riconosce altresì un ruolo speciale alla Chiesa Ortodossa, assicurando così un "trattamento vantaggioso"²⁷¹ a questi gruppi. All'interno della stessa legge si opera una prudente distinzione tra "associazioni religiose" e "gruppi religiosi", in modo tale da assicurare alle prime un regime di diritti più esteso²⁷². La Chiesa ortodossa ha inoltre giocato, e continua a giocare, un ruolo fondamentale all'interno della società russa, evidenziato, per esempio, dall'inserimento nei programmi didattici delle scuole statali, dell'insegnamento dei "fondamenti della cultura ortodossa".

La sezione riguardante i principi fondamentali dell'organizzazione dello Stato si conclude con gli articoli 15 e 16. Il primo articolo assegna alla Costituzione la "massima forza giuridica", ponendola dunque al vertice del sistema delle fonti, e statuisce l'applicabilità delle sue norme su tutto il territorio della Federazione. Le leggi e altri atti normativi non devono essere in contrasto con la Costituzione, pena la loro decadenza. Di particolare interesse è il punto 3 dell'Articolo 15, il quale afferma:

- (3) Le leggi devono essere pubblicate ufficialmente. Le leggi non pubblicate non devono essere applicate. Qualsiasi atto normativo riguardante i diritti umani, la libertà e i doveri dell'uomo

²⁶⁹ Si pensi *in primis* al fatto che la religione cristiana di confessione ortodossa, sotto il regno dello Zar, era la religione ufficiale dell'Impero, e lo stesso Dio comandava ai sudditi la ceca obbedienza al Sovrano.

²⁷⁰ Cfr. <http://www.legislationline.org/topics/country/7/topic/78>. Ultimo accesso 31 gennaio 2018.

²⁷¹ Op. cit. J. Handerson p. 90.

²⁷² La legge in questione, per esempio, assegna alle "associazioni religiose" personalità giuridica, e di conseguenza il diritto di proprietà, qualifica che invece non spetta ai "gruppi religiosi". Op. cit. J. Handerson p.91.

e del cittadino non può essere applicato se non è stato pubblicato ufficialmente per l'informazione generale²⁷³.

L'applicabilità di tale misura esclusivamente alle leggi (*zakon*) implica che qualsiasi altro atto normativo, che non riguardi i diritti umani o le categorie specificate dall'articolo in questione, non necessita della pubblicazione ufficiale per la sua applicabilità.

Il Capitolo I della Costituzione del '93 si conclude con l'art. 16, il quale sancisce il carattere superiore delle disposizioni contenute nel primo capitolo, qualificandole come "principi assoluti dell'ordinamento costituzionale", e disponendo che tali principi non siano emendabili se non attraverso le procedure costituzionalmente previste. Il secondo comma dell'articolo statuisce inequivocabilmente che le restanti disposizioni della Costituzione non possono, e non devono, essere in contrasto con suddetti principi.

Dall'analisi fin qui condotta risulta evidente come la nuova disciplina costituzionale del Paese rappresenti, in parte, il tanto auspicato approdo liberale e occidentalista della tradizione normativa e costituzionale russa. La definizione di un sistema costituzionale ispirato ai modelli europei ritrova così, dopo settantasei anni, lo slancio e la vitalità interrotti con la Rivoluzione d'Ottobre. Non mancano tuttavia delle critiche, più o meno velate, all'organizzazione costituzionale del 1993, ma soprattutto alla funzione "storica" della Costituzione voluta da Yeltsin, in particolare se si guarda alle circostanze tramite le quali fu adottata, ma anche redatta, la Costituzione. Alla prova dei fatti la Costituzione del 1993 è stata l'emanazione di una volontà del Presidente, il quale, arrogatosi i poteri legislativi e sciolto il Parlamento, ha potuto agire in completa autonomia, privo di contropoteri in grado di ostacolare il suo operato, e giustificando la propria condotta con il principio della "volontà popolare" come unico parametro legittimante.

Suren Avak'jan, Direttore della cattedra di diritto costituzionale e municipale all'Università Lomonosov di Mosca, asseriva, durante un Convegno tenutosi a Milano tra il 14 e il 15 novembre 2003²⁷⁴, come i principali meriti trasversalmente riconosciuti alla Costituzione del 1993, in realtà non siano da considerarsi tali, in quanto la Costituzione altro non ha fatto che recepire una serie di riforme a lei precedenti. Così, per esempio, le basi del nuovo ordinamento, quali la forma repubblicana o la divisione dei poteri, il rifiuto del ruolo dirigenziale del partito, o ancora il pluralismo politico²⁷⁵, sarebbero il frutto delle riforme portate avanti sia in ambito sovietico che

²⁷³ Ibid 13.

²⁷⁴ Si fa riferimento al convegno sulla Costituzione russa, di cui il volume precedentemente indicato, *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Atti del convegno (Milano, 14-15 novembre 2003), a cura di M. Ganino, A. Di Gregorio, C. Filippini, Dott. A. Guffrè Editore, Milano 2005.

²⁷⁵ Ivi p. 191.

russo a partire dal 1990²⁷⁶, o ancora lo *status* della persona, illustrato pocanzi nel secondo capitolo della vigente Costituzione, sarebbe il risultato di una serie di riforme ed emendamenti costituzionali intrapresi a partire dalla Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo del 1991, e a maggior ragione a partire dal 21 aprile 1992, data in cui, sulla base della suddetta Dichiarazione, fu inserito nella Costituzione del 1978 un apposito capitolo che in sostanza ricalcava, anticipandola, la struttura e i contenuti del Capitolo II dell'odierno dettato costituzionale. Sempre Avak'jan, mosse delle critiche nei confronti di alcune "architetture" istituzionali contenute del testo, in particolare riguardo l'organizzazione del potere pubblico²⁷⁷.

La divisione dei poteri, difatti, a suo dire configura un potere «super-presidenziale» a discapito di un parlamento debole, questione che verrà affrontata in questa sede nel paragrafo successivo, ma la sua critica maggiore si rivolge soprattutto nei confronti della presunta mancanza di una organizzazione del potere statale nei soggetti della Federazione. Avak'jan critica la disposizione costituzionale che rimanda alla competenza degli stessi soggetti la disciplina del potere statale "federato", che a loro volta sono comunque tenuti al rispetto dei «principi generali di organizzazione dei propri organi sia rappresentativi che esecutivi del potere statale, stabiliti dalla legge federale»²⁷⁸. Un'ulteriore criticità è riscontrata da Avak'jan anche nella separazione totale dell'autogoverno locale dal potere statale. Nonostante tali considerazioni, va comunque sottolineato come la Costituzione "di Yeltsin" rappresenti una rilevante manifestazione di quell'approccio europeista e occidentalista più volte incoraggiato dai liberali nella storia russa.

IV.2 Il Presidente della FR nella Costituzione, e i poteri nei rapporti con il Parlamento.

La forma di Governo della Federazione Russa è, sulla carta, la forma semipresidenziale. La figura del Presidente della FR prevista dalla Costituzione del 1993, tuttavia, risulta essere l'emanazione di

²⁷⁶ L'anno fa riferimento all'emendamento alla Costituzione della RSFSR del 1978, adottato sulla scia degli emendamenti costituzionali in URSS, datato 15 dicembre 1990, concernente il rifiuto della qualificazione "socialista" della RSFSR.

²⁷⁷ Nel suo scritto contenuto in op. cit. ibid 31, egli prospetta inoltre un moderno per quanto peculiare superamento della tripartizione classica dei poteri, all'interno della quale, a suo dire, risulterebbe difficile collocare talune istituzioni del potere statale della Federazione Russa, delineando una suddivisione dei poteri «a sette», individuando quindi come poteri a sé stanti anche quello delle banche, della procura, il potere elettorale, «e altri». Op. cit. p. 193.

²⁷⁸ Op. cit. M. Ganino, A. Di Gregorio, C. Filippini, p.193.

un assestamento definitivo dell'equilibrio istituzionale in seguito al conflitto tra esecutivo e legislativo precedentemente analizzato. Per comprendere a fondo i motivi per cui la carica presidenziale ha assunto, all'interno dell'ordinamento costituzionale, una posizione quasi "suprema" nei confronti degli altri poteri, è necessario considerare alcuni caratteri tradizionali della cultura russa, in special modo della cultura politica.

Nel capitolo I si è visto come la concezione unitaria del potere statale sia stata una costante del pensiero politico russo, fin dai tempi dello Zar, in cui la figura autoritaria del sovrano trovava fondamento nella concezione di quest'ultimo come "padre del popolo" e garante dell'unità del Paese. Il potere assoluto esercitato dal Monarca trovava quindi giustificazione nell'investitura divina di quest'ultimo. In questa sede, di contro, si analizzerà, oltre alle disposizioni costituzionali inerenti la figura del Presidente, l'influenza esercitata da una simile impostazione concettuale sullo sviluppo della figura presidenziale nella Federazione Russa, in particolare nei rapporti di quest'ultimo con il Governo e con il Parlamento.

Si è visto, dunque, come lo Zar avesse il compito di garantire l'unità del suo Paese e del suo popolo, e di come una tale caratteristica ideologica fu ereditata, in tempi sovietici, dal partito comunista, "guida" della società sovietica per il raggiungimento dell'obiettivo socialista. Lo stesso PCUS, dunque, rivestì la funzione zarista di "garante dell'unità dello Stato", e in quanto tale si poneva al vertice della piramide istituzionale quale "sovrano assoluto". La presenza di un sovrano quindi è da sempre considerata un tratto caratteristico dell'ordinamento russo, trovando una (talvolta parziale) accondiscendenza da parte della popolazione. Risulta pertanto evidente come i riformisti russi non potessero prescindere da una simile impostazione ideologica in sede costituente, durante i primi anni Novanta, quando, prima in URSS e poi in Russia, si mise mano ad una riforma in senso presidenzialista del sistema di governo. Le circostanze storico-politiche, in aggiunta, che portarono alla stesura della nuova Costituzione, con la vittoria del Presidente sul Parlamento, e la situazione per cui il primo si ritrovò sostanzialmente unico detentore del potere, giustificano la configurazione attuale del Presidente della FR e del sistema di governo, tradotta da taluni come un "ultra-presidenzialismo"²⁷⁹. Come ebbe a dire Nikolai Ryzhkov, capo del governo dell'URSS dal 1985 al 1991, «né Gorbačëv, né tantomeno Yeltsin [...] gradivano l'idea di un regnante sul modello della Regina d'Inghilterra»²⁸⁰, sottolineando, così, come la figura di un presidente quale mera carica istituzionale simbolica, priva di poteri effettivi, non fu mai presa in considerazione.

²⁷⁹ A. Di Giovine, A. Algotino, F. Longo, A. Mastromario, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, Mondadori, Editore, Milano, 2017, p.423.

²⁸⁰ Op. cit. J. Handerson, p.111

L'impostazione di un «Presidente - Sovrano»²⁸¹, con un forte potere di indirizzo politico nonché provvisto della storica missione unificante appartenuta precedentemente al PCUS e allo Zar, si riscontra non solo nella disciplina delle sue funzioni e dei suoi poteri, ma anche nella posizione che tale istituzione ricopre all'interno del dettato costituzionale. La disciplina della figura presidenziale è contenuta, difatti, nel capitolo IV, immediatamente successivo alla disciplina della struttura federale dello Stato, e anteposto rispetto ai capitoli sul Parlamento (Capitolo V), sul Governo (Capitolo VI) e sul potere giudiziario (Capitolo VII). Tale ordine, non ponendo il Presidente in contiguità con il Governo, tende ad escludere un'interpretazione della funzione presidenziale in stretta correlazione con l'esecutivo. Lo stesso Yeltsin ha più volte dichiarato di non appartenere ad alcun potere, prefigurando così quell'interpretazione che assegna al Presidente il ruolo di “quarto potere”, non rientrante nella classica triade dei poteri²⁸². Dall'esame dettagliato del testo costituzionale, tuttavia, si evince chiaramente l'appartenenza del Presidente al potere esecutivo, addirittura come capo effettivo di quest'ultimo. In relazione a tale potere, difatti, si possono ricondurre le funzioni presidenziali sotto quattro principali direttrici: la formazione degli organi del potere esecutivo; l'esercizio della *leadership* nei confronti di questi ultimi, con la determinazione dell'indirizzo della loro attività; la supervisione di tali organi; la mediazione tra tali organi²⁸³.

La stessa mancanza nell'architettura istituzionale di un vice-presidente suggerirebbe una posizione suprema e sovrana del Presidente²⁸⁴, benché sia prevista dall'ordinamento la supplenza del capo del Governo, in caso di prematura dipartita del Presidente, o comunque di una rinuncia di quest'ultimo durante il suo mandato (art. 92, comma 3).

Il Cap. IV sulla figura del Presidente si apre con l'art. 80, il quale statuisce:

- (1) Il Presidente della Federazione Russa è il Capo dello Stato.
- (2) Il Presidente della Federazione Russa è il garante della Costituzione, dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino. Egli adotta, secondo le regole fissate dalla Costituzione della Federazione Russa, le misure necessarie a proteggere la sovranità della Federazione Russa, la sua indipendenza e integrità statale, assicura il coordinamento e l'integrazione di tutti gli organi del potere statale.
- (3) Secondo la Costituzione e le leggi federali, il Presidente determina l'indirizzo della politica interna ed estera dello Stato.

²⁸¹ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente, Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.110.

²⁸² Ivi, p.111.

²⁸³ Op. cit. J. Handerson, p.112.

²⁸⁴ Ivi, p.110

(4) In quanto Capo di Stato, il Presidente della Federazione Russa rappresenta la Federazione Russa all'interno dello Stato e nelle relazioni internazionali²⁸⁵.

La funzione unificante attribuita al Presidente si evince già dal primo articolo ad esso riferito. Il comma 2, difatti, conferisce al Presidente il compito di assicurare «il coordinamento e l'integrazione di tutti gli organi del potere statale», nel quale risulta difficile, benché la specificità lessicale nell'usare il termine “organi”, separare nettamente questi ultimi dai “poteri”. Assumendo dunque la veste di coordinatore degli organi (poteri) dello Stato, il Presidente si pone implicitamente in una posizione superiore rispetto a questi. La disposizione assegna inoltre al Presidente il ruolo di garante della Costituzione, conferendogli il potere di adottare tutte le misure necessarie atte a garantirne il rispetto e l'applicazione. Il Presidente è il titolare del potere di indirizzo (comma 3 del suddetto articolo), il quale informa l'attività del Governo *in primis* ma rileva anche sull'attività parlamentare, per esempio tramite la possibilità di sciogliere la Duma (art. 84 lett. *b*, art. 111 comma 4, art. 117, comma 3 e 4) di cui si parlerà più avanti. Tramite il suo potere di indirizzo politico, il Presidente influenza i lavori della Duma anche attraverso il messaggio annuale alle Camere, il cui contenuto riflette l'indirizzo politico determinato dal Presidente (art. 84 lett. *f*). Nei rapporti con le Camere, inoltre, il Presidente esercita la sua autorità tramite una specifica disciplina costituzionale che conferisce a quest'ultimo il potere di apporre il veto alle delibere delle Camere, superabile solo con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna assemblea (art. 107). Una giustificazione parziale di una tale impostazione può essere riscontrata proprio nel potere presidenziale di determinare l'indirizzo politico dello Stato.

Il Presidente, difatti, si presenta difronte ai cittadini, dai quali viene eletto a suffragio universale, segreto, uguale e diretto (art. 81 comma 1), con un proprio programma, verso il quale i cittadini stessi esprimono il proprio consenso. La possibilità di apporre il veto alle delibere parlamentari discordanti da tale indirizzo politico, risulterebbe in una garanzia affidata al Presidente dell'effettivo rispetto, da parte dell'Assemblea federale, di un tale indirizzo, quasi rimandi ad una stretta correlazione tra l'indirizzo politico presidenziale e la volontà popolare. La stessa impostazione teorica si riscontra nel potere di scioglimento della Duma, da parte del Presidente, riscontrabile in via generale nell'art. 84 lett. *b*,²⁸⁶ e più dettagliatamente, nell'art. 111 comma 4, e nell'art. 117 lett. comma 3 e 4.

Il primo di questi articoli (art. 111, comma 4), afferma che la Duma, dopo aver esaminato la designazione presidenziale del capo del Governo entro una settimana dalla sua proposta (art. 111

²⁸⁵ Ibid 12.

²⁸⁶ L'art. 84 lett. *b* afferma, difatti: [...] il Presidente della FR scioglie la Duma di Stato in base alla Costituzione e nei casi previsti da quest'ultima. Ibid 12.

comma 3), e qualora rifiuti per tre volte tale designazione, può essere sciolta dal Presidente, con la conseguente indizione di nuove elezioni. L'Articolo 117, invece, conferisce il potere di scioglimento della Duma al Presidente, qualora la Camera bassa, dopo aver votato una mozione di sfiducia al Governo e dopo aver incontrato l'opposizione presidenziale nei riguardi di tale misura, riproponga tale mozione entro tre mesi dalla precedente. Il Presidente, a quel punto, può scegliere tra il prendere atto delle dimissioni del Governo, o lo scioglimento immediato della Duma di Stato (comma 3). Sempre il Presidente, inoltre, qualora il Governo si veda rifiutare la questione fiducia (che lo stesso ha posto) da parte della Duma, può scegliere, entro sette giorni dal respingimento della fiducia, tra le dimissioni del Governo e lo scioglimento della Camera bassa, indicando dunque nuove elezioni (comma 4).

La *ratio* delle suddette disposizioni è sempre la stessa: il Presidente, esercitando tale prerogativa, si assicura una condotta "compiacente" da parte del Parlamento in linea con l'indirizzo politico da esso stesso fornito, facendo leva, in via teorica, sulla correlazione tra l'indirizzo politico presidenziale e la volontà del popolo, che quell'indirizzo lo ha approvato tramite le elezioni. Si potrebbe quindi ipotizzare che il potere di indirizzo politico assegnato al Presidente rappresenti la fonte suprema dalle quali derivano i restanti poteri presidenziali nei rapporti con il Parlamento e con il Governo, poteri i quali sono esercitati "in funzione" del rispetto e dell'applicazione del suddetto indirizzo.

La questione di un simile rapporto tra Presidente e Parlamento, in particolare in occasione della formazione del Governo, è stata più volte oggetto di critiche e dibattiti. La prassi politica degli anni Novanta ha dimostrato come la minaccia di scioglimento si sia rivelata uno strumento efficace per imporre alla Duma la volontà presidenziale. Tuttavia, sul finire del decennio, si è registrato un incremento notevole della resistenza parlamentare nei confronti del Presidente, come dimostra la vicenda dell'agosto-settembre 1998²⁸⁷. Vi sono stati inoltre tentativi presidenziale di limare la contrapposizione tra quest'ultimo e il Parlamento, come dimostra il progetto di legge del 1998 proposto da Yeltsin, col fine di stabilire un «concerto più stabile»²⁸⁸, tra Presidente, Governo, Duma e Consiglio della Federazione. In breve, il progetto si proponeva di modificare la legge

²⁸⁷ Dopo una grave crisi finanziaria che colpì il Paese nell'agosto del 1998, il Presidente Yeltsin dimissionò, il 23 agosto, il giovane primo ministro Sergei Kirienko, sostituendolo con il "nuovo" candidato (nonché predecessore di Kirienko) V. S. Cernomyrdin. La designazione di Cernomyrdin fu rifiutata per due volte di seguito dalla Duma (il 31 agosto e il 7 settembre 1998), allorché il Presidente Yeltsin, non volendo rischiare l'apertura di una crisi politica, date le circostanze, ha designato quale capo del Governo il Ministro degli Esteri E.M. Primakov, non sgradito alla compagine parlamentare. La designazione di Primakov fu difatti approvata dalla Duma l'11 settembre, con 315 voti a favore, 63 contrari, 15 astensioni e 50 non votanti. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente, Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.118.

²⁸⁸ Ivi, p.115.

costituzionale federale sul Governo, tramite l'inserimento di modifiche all'art. 9, le quali avrebbero imposto al capo del Governo le consultazioni con le due Camere legislative prima di sottoporre al Presidente le candidature per i ruoli di vicepresidente del Governo e di ministro federale²⁸⁹. Sempre nel 1998, di contro, la Duma, la quale era composta in maggioranza dal partito comunista, rigettò per due volte di seguito la candidatura di Sergei Kirienko, avanzata da Yeltsin. Quando il Presidente ripropose il medesimo candidato, la Duma ritenne prioritario mantenere una simile composizione politica, dominata da un partito "ostile", o quantomeno opposto, a Yeltsin, approvando dunque la candidatura di Kirienko il 23 aprile 1998. Seguita l'elezione di Primakov a capo del Governo nel settembre del 1998, la Duma volle adire la Corte Costituzionale sulla legittimità della condotta presidenziale nel riproporre per tre volte consecutive lo stesso candidato.

La Corte Costituzionale, con la sentenza del 11 dicembre 1998, si pronunciò a favore sulla legittimità di tale condotta²⁹⁰.

Tornando all'enunciato del capitolo IV, l'articolo 81 disciplina l'elezione del Presidente e la sua eleggibilità, affermando il mandato di 6 anni, aumentato da 6 a 4 in seguito ad una modifica costituzionale proposta da Medvedev²⁹¹ nel 2008. La riforma ha introdotto emendamenti alla legge costituzionale federale del 1999²⁹² sulla disciplina delle elezioni presidenziali. L'articolo in questione prosegue con il limite di due mandati consecutivi e i criteri di eleggibilità del Presidente, il quale deve essere un cittadino della FR con età uguale o maggiore a 35 anni, e con residenza permanente nella Federazione da non meno di dieci anni. L'Articolo 82 mostra il giuramento solenne che il Presidente è tenuto a pronunciare in occasione dell'assunzione della carica. Il messaggio recita:

“Giuro, nell'esercizio dei poteri del Presidente della Federazione Russa, di rispettare e salvaguardare i diritti dell'uomo e del cittadino, di osservare e proteggere la Costituzione della Federazione Russa, di proteggerne la sovranità e l'indipendenza, la sicurezza e l'indipendenza dello Stato, e di servire fedelmente il popolo”²⁹³.

²⁸⁹ Tale procedura non interessa tuttavia i membri del cosiddetto “Blocco presidenziale”, ovvero i ministri posti a capo delle strutture che si trovano alle dirette dipendenze del Presidente (Difesa, Sicurezza, Affari interni, Affari esteri, Prevenzione delle crisi e Gestione delle calamità naturali).

²⁹⁰ Op. cit. J. Handerson p.114.

²⁹¹ Dmitrii Anatol'evič Medvedev, Presidente della Federazione Russa dal 7 maggio 2008 al 7 maggio 2012, primo ministro del Governo dall'8 maggio 2012, e *leader* del partito Russia Unita (*Edinajia Rossija*).

²⁹² Si noti che l'art. 81 della Costituzione rimanda la competenza di disciplinare le elezioni presidenziali alla legge costituzionale federale.

²⁹³ Ibid 12.

Il giuramento contiene, in sostanza, le medesime funzioni assegnate al Presidente dall'art. 80, operando dunque un rafforzamento della precedente disposizione. L'articolo successivo elenca alcune delle funzioni assegnate al Presidente, fornendo una cornice di riferimento dei suoi poteri, da cui poi le successive disposizioni costituzionali attingono per la disciplina dettagliata di tali funzioni. Tra i compiti assegnati dall'art. 83 vi sono: la nomina del capo del Governo, in accordo con la Duma di Stato; il diritto di presiedere alle riunioni del Governo; la proposta di nomina o revoca di alte cariche istituzionali quali il Presidente della Banca Centrale della FR (o meglio la facoltà di presentarne la candidatura alla Duma di Stato); la nomina, su proposta del capo del Governo, dei ministri, la facoltà di presentare al Consiglio della Federazione le candidature dei giudici della Corte Costituzionale, della Corte Suprema, dell'Alta Corte d'Arbitrato, del Procuratore Generale e dei componenti di altre corti federali; la formazione, nonché la direzione, del Consiglio di Sicurezza; la formazione dell'Amministrazione presidenziale; e la nomina/revoca dei diplomatici e dei plenipotenziari, previa consultazione con il Parlamento.

La facoltà di presiedere alle riunioni del Governo si inserisce nel quadro precedentemente analizzato dell'esercizio del potere di indirizzo politico, di cui le implicazioni nei rapporti con il Governo verranno analizzate nel paragrafo successivo.

Appare interessante aprire una piccola parentesi riguardo la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, le cui designazioni, secondo la legge²⁹⁴, sono affidate al Presidente della FR, il quale sottoporrà tali candidature al Consiglio della Federazione, ai membri di entrambe le Camere legislative, agli organi legislativi dei soggetti della Federazione, ai supremi organi giudiziari, alle associazioni giuridiche nazionali e alle istituzioni didattiche o scientifiche nel campo del diritto. Prima del 2009, tuttavia, il presidente e il vicepresidente della Corte venivano eletti dagli stessi componenti di quest'ultima, ma in seguito ad una modifica del giugno 2009 riguardante la legge costituzionale sulla Corte, tali cariche di vertice sono nominate direttamente dal Presidente della Federazione, sottraendo dunque la competenza, benché indiretta²⁹⁵, alla Duma e al Consiglio della Federazione.

Per quanto riguarda l'Amministrazione presidenziale, inoltre, senza entrare nel dettaglio della sua disciplina, risulta funzionale all'analisi condotta in questa sede indicare le influenze che tale apparato ha avuto nei confronti delle istituzioni dello Stato. Nata tramite *ukaz* una settimana dopo l'elezione presidenziale di Jeltsin, nel 1991, l'Amministrazione presidenziale, inizialmente

²⁹⁴ Si intende la Legge Costituzionale Federale del 21 luglio 1994. Op. cit. M. Ganino, *Russia*, p.180.

²⁹⁵ Benché di fatti il Presidente della Corte e il vice venissero eletti, precedentemente, dai membri della corte stessa, non si esclude che la Duma e il Consiglio della Federazione potessero, tramite la nomina di alcuni giudici, influenzare indirettamente l'elezione delle due cariche di vertice.

concepita come mero “apparato di lavoro”²⁹⁶, ha conosciuto durante gli anni Novanta uno sviluppo robusto della propria organizzazione²⁹⁷. Tale apparato è diventato un “organo statale” in seguito all’approvazione dell’*ukaz* presidenziale n. 117 del 29 gennaio 1996 strutturato intorno a sei indirizzi fondamentali, in relazione ai compiti principali del Presidente. Quest’ultimo, posto al vertice dell’organizzazione, aveva alle sue strette dipendenze il Primo collaboratore del Presidente, il Dirigente dell’Amministrazione, il Segretario del Consiglio di Sicurezza, il Capo del Servizio di sicurezza presidenziale e il Capo della Direzione centrale per i programmi speciali del Presidente. Nel 1996, in particolare, il Dirigente dell’Amministrazione vide un notevole incremento dei propri poteri, rientrando sotto la sua competenza anche quelle strutture che prima erano state del Primo collaboratore e del Segretario del Consiglio di Sicurezza.

In sintesi, il Dirigente dell’Amministrazione acquisì un enorme potere nei confronti di tutte le strutture rientranti sotto la sfera di influenza del Presidente, e, in seguito all’*ukaz* n.1412 dell’ottobre 1996 e al conseguente Regolamento sull’organizzazione dell’Amministrazione, il suo operato andò ad influenzare direttamente l’attività del Governo.

Il Dirigente, difatti, su incarico del Presidente, inviava al Governo le proposte per la preparazione di atti normativi, nonché richieste circa l’eliminazione di eventuali violazioni governative delle «decisioni del Presidente»²⁹⁸. Inoltre, è risultata essere alquanto penetrante, nei confronti del Governo e del Parlamento, l’attività della “Direzione centrale di controllo del Presidente della Federazione di Russia”, la quale ha il compito, tramite il Presidente *in primis*, ma anche attraverso l’operato del Dirigente dell’Amministrazione, di vigilare sull’adempimento della Costituzione, delle leggi federali, degli editti e delle ordinanze del Presidente, da parte sia degli organi federali dello Stato, sia degli organi statali dei soggetti della FR. In merito ad un tale potere assunto dal Dirigente, il quale più volte è stato considerato come un “reggente”²⁹⁹, la Duma ha ritenuto necessario adire la

²⁹⁶ Tale apparato comprendeva: il Segretariato del Presidente, il Segretariato del Vicepresidente e quello del Consiglio dei ministri, la Cancelleria del Segretario di Stato e dei consiglieri presidenziali, gli Uffici del Consigliere di Stato per la politica nell’ambito del diritto, del Consigliere di Stato per la politica economica, di quello per la scienza, l’istruzione, la cultura, del Consigliere di Stato per le relazioni con le organizzazioni sociali, la Direzione per gli affari, la Direzione di controllo, il Centro di informazione analitica, i Servizi di sicurezza e l’Ufficio stampa. Cfr. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente, Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.126.

²⁹⁷ Quasi esclusivamente tramite *ukaz* e regolamenti, come per esempio l’*ukaz* n.273 del 22 febbraio 1993 “sul completamento del sistema delle garanzie per l’attività del Presidente della Federazione Russa”, seguito dal successivo Regolamento, oppure l’*ukaz* n.117 del 29 gennaio 1996, con cui si è approvato un ulteriore Regolamento sull’istituzione di nuovi organi nell’Amministrazione e con cui si è creato il cd. “blocco presidenziale”, o ancora l’*ukaz* n.1412 del 2 ottobre 1996 con cui si è proceduto ad una riforma strutturale dell’Amministrazione presidenziale. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente, Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, pp. 128-131.

²⁹⁸ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente, Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.136.

²⁹⁹ Ivi.

Corte Costituzionale, l'11 novembre 1996. In seguito a tale ricorso, Yeltsin emanò l'*ukaz* del 15 aprile 1997, n.352, con la quale eliminò o modificò i caratteri più critici e contestati del precedente editto, incontrando così la soddisfazione della Duma che, con proprio decreto del 25 aprile 1997, ritirò il ricorso presentato alla Corte.

Proseguendo nell'analisi del capitolo in esame si arriva all'art. 84, il quale, tra le altre cose, conferisce al Presidente il potere di iniziativa legislativa. Tale prerogative permette al Presidente di influenzare l'operato del Parlamento sottoponendo al vaglio di quest'ultimo le proprie proposte di legge. Tale strumento tuttavia non è l'unico a disposizione del Presidente.

Sempre l'art. 84, difatti, concede la possibilità al Presidente di "indirizzare" i lavori delle Camere tramite i messaggi annuali che a queste ultime vengono trasmessi. Attraverso i messaggi annuali, quindi, il Presidente della FR pone come dei "parametri" che le Camere sono tenute a rispettare nell'esercizio della loro funzione legislativa. In caso di condotta legislativa discorde, il Presidente ha quindi la possibilità di apporre il veto alle delibere dell'Assemblea, superabile, come è stato illustrato precedentemente, solo dalla maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera (il ricordato art. 107 della Costituzione). Sempre l'art. 84, inoltre, concede al Presidente la possibilità di indire il *referendum*³⁰⁰, nonché il compito di firmare e pubblicare le leggi.

L'art. 85 statuisce che il Presidente della FR ha il compito di risolvere le eventuali dispute tra gli organi federali del potere statale e gli organi del potere statale dei soggetti federali, e gli eventuali conflitti reciproci fra questi ultimi (comma 1). Egli, inoltre, ha la facoltà di sospendere (fino alla decisione in merito di una corte federale) gli atti del potere esecutivo dei singoli soggetti, qualora tali atti contrastino con la Costituzione, con le leggi federali, con gli impegni assunti dalla FR nei contesti internazionali, o violino i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino.

L'art. 86 conferisce al Presidente alcune funzioni in merito alle relazioni internazionali dello Stato, quali la direzione della politica estera (lett. *a*), la negoziazione e conseguente stipulazione di Trattati internazionali (lett. *b*), la sottoscrizione degli strumenti di ratifica (lett. *c*), e le competenze in materia del rilascio o ricevimento delle credenziali del corpo diplomatico (lett. *d*).

Il Presidente della FR è il capo supremo delle forze armate, e ha facoltà di indire la legge marziale applicabile su tutto il territorio, o solo su una parte di esso (art. 87), nonché lo stato di emergenza (art. 88). Di tale misure, non appena adottate dal Presidente, va immediatamente informato sia il Consiglio della Federazione che la Duma di Stato. Il Presidente decide sulle questioni riguardanti la cittadinanza e sulla concessione dell'asilo politico, assegna onorificenze e riconoscimenti ufficiale, e concede la grazia (art. 89).

³⁰⁰ La disposizione costituzionale tuttavia afferma che le regole e le modalità per l'indizione di un *referendum* devono essere disciplinate dalla legge federale.

L'Articolo 90 conferma la secolare e tradizionale facoltà del "sovrano" di emanare atti di natura sub-legislativa, come decreti e ordinanze, potere appartenuto allo Zar e successivamente al Presidium³⁰¹, ed ereditato quindi dal nuovo vertice del potere statale, il Presidente. I decreti e le ordinanze del Presidente vanno obbligatoriamente implementati su tutto il territorio della FR (comma 2), e non devono contrastare con la Costituzione e le leggi federali. Si vedrà, nel paragrafo successivo relativo ai rapporti tra Presidente e Governo, come i decreti presidenziali rappresentino quasi una fonte normativa per l'attività legislativa, nonché esecutiva, del Governo stesso. Si ricorda difatti che il Presidente dispone di un programma politico, il quale deve essere eseguito dal Governo, riconducendo così l'istituzione governativa sotto l'ala di influenza, considerata quasi un'ala protettiva, del Presidente stesso. La disciplina degli *ukaz* scaturita da un'interpretazione alquanto estensiva della Costituzione, anche da parte della stessa Corte Costituzionale, risulterebbe alquanto ambigua e, secondo una parte della dottrina, contrastante con il principio della divisione dei poteri.

Il potere di emanare tali atti sub-legislativi di cui godeva il Presidente dell'URSS, come ricordato nei capitoli precedenti, si basava sulla previsione di una legge preesistente in tal senso. Il vecchio articolo 127 (7) della Costituzione sovietica del 1977, così come emendata nel periodo della *Perestroika*, affermava che il Presidente poteva emanare *ukaz* "sulla base e in esecuzione della legge"³⁰². La vigente Costituzione non dispone in tal senso, e dunque il Presidente, in particolar modo Yeltsin, ha ritenuto proprio il potere di emanare *ukaz* non solo per colmare una lacuna della legislazione vigente, o quando non sia chiaro l'atto richiesto per disciplinare tale materia, ma anche qualora la materia in questione contenga una riserva di legge, ma la legge in questione non sia ancora stata adottata³⁰³. La giustificazione di una tale impostazione va fatta ricondurre, ancora una volta, alla necessaria realizzazione dell'indirizzo politico presidenziale, la quale deve essere garantita al Presidente, e dunque giustificerebbe una simile natura dell'istituto dell'*ukaz*. Inoltre

³⁰¹ Si specifica, tuttavia, che in questo caso si tratta di una delle due categorie di *ukaz* esistenti sia nell'ordinamento sovietico che in quello imperiale, ovvero non quelli aventi forza di legge, i quali venivano promulgati tra una sessione e l'altra o della (antica) Duma (dallo Zar) o del Congresso dei Soviet (dal Presidium), ma piuttosto quegli *ukaz* emanati per attuare, specificare o integrare le leggi, talvolta addirittura per colmare lacune in quei settori dove ancora non era stata prevista una normativa. Specialmente in quest'ultima circostanza, gli *ukaz* in questione creavano così un diritto nuovo, attraverso quella che è stata definita una "legislazione parallela". Ibid 54 p. 149.

³⁰² Ivi.

³⁰³ In particolar modo, l'allora Presidente Yeltsin espresse chiaramente la sua posizione nel messaggio che egli indirizzò al Parlamento il 16 dicembre 1995: "L'ampiezza del lavoro che spetta attualmente al Parlamento è tale che esso non potrà tradurre in breve termine le necessità pratiche in leggi di qualità. In tali condizioni il Presidente ha l'obbligo di colmare le lacune giuridiche con propri atti normativi". Yeltsin, inoltre, giustificò tale condotta asserendo che non si trattassero di atti del potere esecutivo, bensì del capo dello Stato, facendoli ricadere sotto la sfera della teoria dei poteri impliciti del Presidente. Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente, Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, pp.149-150

ciò servirebbe a garantire l'efficacia della Costituzione, in merito alle disposizioni sui poteri e soprattutto sui "compiti" del Presidente. In tal modo, come ebbe ad affermare lo stesso Yeltsin, fino a che non vi sono leggi in merito, gli editti presidenziali concorrono a formare una base giuridica assolutamente valida «per la nascita e la modifica dei vari rapporti pubblici»³⁰⁴. Una sentenza della Corte Costituzionale del 30 aprile 1996 ha dato ragione al Presidente, confermata a sua volta da un'ulteriore sentenza della Corte il 30 aprile del 1997. In effetti, la stessa Corte, aveva già precedentemente avallato l'interpretazione estensiva dei poteri presidenziali, attraverso la sentenza del 31 luglio 1995 sul caso ceceno, con la quale essa aveva garantito al Presidente la facoltà di stabilire la propria competenza, con il solo limite di non invadere gli spazi e le competenze degli altri poteri dello Stato.

L'art. 91 concede l'immunità al Presidente, senza però specificarne il significato. La disposizione, difatti, è lapidaria: "Il Presidente della Federazione Russa possiede l'immunità". Fino al 2001, inoltre, non esisteva, all'interno dell'ordinamento russo, alcuna procedura di ritiro di suddetta immunità presidenziale. Con l'arrivo di Putin al Cremlino, tuttavia, si prese a disciplinare la materia, tramite l'editto del 31 dicembre 1999 (il primo di Putin), con la quale si conferiva immunità non qualificata (da considerarsi dunque come "totale"), nei confronti del predecessore Yeltsin. Quando l'editto fu convertito in legge federale, approvata il 12 febbraio 2001, il testo della legge conteneva anche la possibilità di ritirare tale immunità in caso di alto tradimento o di altro reato grave³⁰⁵.

L'art. 92 disciplina le circostanze per cui il Presidente, sia esso costretto oppure agisca volontariamente, a cessare l'esercizio del suo ruolo prematuramente. In tale articolo è contenuta quindi la disposizione che assegna al capo del Governo, mancando in Russia la figura del vicepresidente, l'esercizio temporaneo della funzione presidenziale, fino alle nuove elezioni da tenersi entro tre mesi dal momento della cessazione anticipata del predecessore.

Va sottolineato come il comma 3 dell'articolo in questione asserisca che il capo del Governo, quale Presidente *pro tempore* della FR, non ha il potere di sciogliere la Duma, di indire il *referendum*, né tantomeno può presentare proposte di modifica alle disposizioni costituzionali.

L'art. 93, infine, specifica l'istituto dell'*impeachment*. La disciplina di tale materia era già stata affrontata dalla Costituzione della RSFSR, emendata in seguito all'introduzione della carica presidenziale nel 1991. Nel precedente dettato, difatti, il Presidente poteva esser messo in stato d'accusa dal Congresso dei deputati popolari, in seguito ad una (presunta) violazione della

³⁰⁴ Ivi, p. 150.

³⁰⁵ La definizione di "reato grave" è quella contenuta nell'ultima versione del Codice Penale della FR, per la quale sono previsti, nei confronti della violazione compiuta da un cittadino comune e non dal Presidente, dieci o più anni di detenzione. Op. cit. J. Handerson.

Costituzione, delle leggi federali, o dello stesso giuramento pronunciato dal Presidente durante la sua proclamazione. Nella Costituzione del 1993 tale procedura è stata riformulata in senso restrittivo. Il Presidente della FR, infatti, può essere destituito dall'incarico non più per le violazioni di cui sopra, bensì solamente in seguito ad un'accusa di alto tradimento o «altro grave reato»³⁰⁶.

L'accusa iniziale dev'essere formulata dalla Duma di Stato, a maggioranza dei due terzi dei suoi membri, e su iniziativa di non meno di un terzo dei deputati. Una volta pronunciata l'accusa, e durante tutto l'*iter* procedurale, la Duma non potrà essere sciolta (art. 109). L'esame della richiesta di *impeachment* passa dunque al vaglio della Corte Suprema, che deve accertare la sussistenza degli elementi di reato, e della Corte Costituzionale, la quale deve vigilare sulla correttezza costituzionale della procedura di messa in stato d'accusa da parte della Duma. La decisione finale spetta tuttavia al Consiglio della Federazione, il quale, per pronunciarsi a favore della destituzione, dovrà deliberare a maggioranza dei due terzi dei suoi membri.

È stato evidenziato come una simile procedura, unita alla peculiare colorazione politica della Duma e del Consiglio negli ultimi anni che li ha visti sostanzialmente e politicamente affini alle politiche presidenziali, comporti la quasi "intoccabilità" del Presidente della FR. Inoltre, la prassi politica russa ha visto il Presidente della Federazione, durante l'esercizio istituzionale delle sue funzioni, sempre indipendente e autonomo da qualsivoglia partito, il che ha impedito quel controllo sulla condotta che di solito i partiti, anche per fini elettorali, esercitano sui propri membri.

In ultima analisi risulta utile ricordare che l'assetto parlamentare della Federazione Russa è quello di un bicameralismo imperfetto, in quanto il Consiglio della Federazione partecipa all'attività legislativa con delle limitazioni. I poteri della Camera alta si configurano dunque come "recessivi" nei confronti di quelli della Duma, in quanto è prevista l'approvazione obbligatoria di entrambe le Camere solo per alcune tipologie di leggi, come per esempio la ratifica dei trattati internazionali, la dichiarazione di guerra, o la conclusione della pace (art. 106)³⁰⁷.

IV.3 *La disciplina del Governo nei rapporti con il Presidente*

Il Governo della Federazione Russa, le cui disposizioni a riguardo sono contenute nel Capitolo 6 (art. 110-117), è, formalmente, il vero organo esecutivo del sistema politico. Il Governo è formato dal Primo ministro, il suo vice e i ministri federali, le cui nomine derivano dalla volontà del

³⁰⁶ Ibid 60.

³⁰⁷ Ibid 10 p. 424.

Presidente della Federazione. È stato notato, come tale organo rappresenti, all'atto pratico, il braccio, più che il potere, esecutivo, nella misura in cui il suo ruolo consiste nell'eseguire le direttive del Presidente federale³⁰⁸. Il ruolo preponderante di quest'ultimo si nota innanzitutto in sede di formazione del Governo. L'Articolo 111 infatti conferisce al Presidente federale la facoltà di nominare il capo del Governo, che come si è visto dev'essere confermato da un voto favorevole della Duma. Il primo ministro, a sua volta, sottopone al Presidente della Federazione Russa le candidature dei vari ministri. Com'è stato più volte sottolineato, il Presidente della Federazione, in sede di investitura del primo ministro e conseguenzialmente del Governo, non è tenuto a considerare la colorazione politica della Duma. La stessa Costituzione non impone una considerazione della composizione politica della Duma a riguardo, e in virtù di tale "libertà di manovra" del Presidente deriva dunque la possibilità, di quest'ultimo, di procedere alla destituzione del Governo di cui all'art. 117 comma 2. Connessa alla possibilità di destituire il Governo da parte del Presidente, vi è l'enunciazione del ruolo del Governo nella conduzione della propria attività politica, indicata nell'art. 113. L'articolo in questione, difatti, statuisce che:

Il Capo del Governo determina l'indirizzo dell'attività del Governo della Federazione Russa, e organizza il suo lavoro, sulla base della Costituzione, delle leggi federali e dei decreti del Presidente della Federazione Russa³⁰⁹.

Da tale disposizione si evince come il Governo nel suo insieme, e soprattutto il primo ministro, siano tenuti ad applicare gli indirizzi di origine presidenziale, tenendo in considerazione gli stessi decreti (*ukaz*) del Presidente. Rileva quindi come l'attività "para-legislativa" del Presidente, emanata tramite editti, vada a rappresentare un vincolo operativo per il Governo, il quale, nel caso non dovesse rispettare l'impostazione politica del Presidente, può legittimamente incorrere nello scioglimento anticipato da parte del Presidente.

La circostanza in esame rileva una peculiare conformazione dell'istituto della responsabilità ministeriale, e della fiducia di quest'ultimo su due livelli. Il rapporto di fiducia, difatti, che intercorre tra Governo e Parlamento è quindi profondamente diverso rispetto a quello che intercorre tra Governo e Presidente. Come si è visto precedentemente, difatti, qualora il Governo non ottenga la fiducia dal Parlamento su una specifica questione, o qualora sia lo stesso Parlamento a muovere una mozione di sfiducia nei suoi confronti, il ruolo "garantista" del Presidente irrompe

³⁰⁸ Op. cit. J. Handerson, p.133.

³⁰⁹ Ibid 12.

prepotentemente sulla scena, potendo egli intervenire “in difesa” del Gabinetto dei ministri, talvolta ricorrendo allo scioglimento della Duma (art. 111 comma 4, art. 117, comma 3 e 4).

Qualora, di contro, sia lo stesso Presidente a sfiduciare apertamente il Governo, non interviene alcun “contropotere” in difesa di quest’ultimo. Si delinea così una fiducia asimmetrica posta su due livelli, in quanto la mancanza di fiducia da parte del Parlamento è, in certa misura, “rimediabile”, mentre ben più problematica per le sorti del Governo risulta la mancanza di fiducia in quest’ultimo da parte del Presidente.

A conferma del ruolo particolarmente incombente che il Presidente federale ricopre nei confronti del Governo, si può notare come la prima vera disciplina dell’organizzazione e delle competenze di quest’ultimo sia stata emanata tramite *ukaz*³¹⁰ dal Presidente Yeltsin, con l’editto n. 66 del 10 gennaio 1994 “sulla struttura degli organi federali del potere esecutivo”³¹¹.

Tramite tale atto, il Presidente ha posto alle sue dirette dipendenze alcuni ministeri federali, sottraendoli dalla competenza del primo ministro. Una successiva legge costituzionale del 17 dicembre 1997 ha accolto, nonché integrato, l’*ukaz* in questione, conferendo al Presidente il ruolo di coordinare l’interazione tra il Governo e gli altri soggetti del potere statale, nonché quello di guidare direttamente l’attività degli organi federali del potere esecutivo che amministrano le questioni della Difesa, della Sicurezza, degli Affari interni, degli Affari esteri, della prevenzione delle crisi e della gestione delle calamità naturali³¹².

L’art. 114 enuncia chiaramente i compiti del Governo:

(1) Il Governo della Federazione Russa ha il compito di:

- a) sviluppare e trasmettere alla Duma di Stato il bilancio federale, e provvedere alla sua implementazione; deve trasmettere alla Duma di Stato un rapporto sull’implementazione del bilancio federale; e deve trasmettere alla Duma rapporti annuali sui risultati del suo lavoro.
- b) Assicurare l’implementazione nella Federazione Russa di una singola politica finanziaria, creditizia e monetaria.
- c) Assicurare l’implementazione nella Federazione Russa di una singola politica statale nel campo della cultura, della scienza, dell’educazione, della salute pubblica, della sicurezza sociale e dell’ecologia.

³¹⁰ Il comma 2 dell’articolo 114, difatti, statuisce che le modalità dell’attività del Governo devono esser disciplinate, e dunque sono disciplinate, dalla legge federale costituzionale. Ibid 12.

³¹¹ Op. cit. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente, Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, p.121.

³¹² Ivi.

- d) Esercitare la direzione delle proprietà federali.
- e) Adottare misure per assicurare la difesa del Paese, la sicurezza dello Stato, e l'implementazione della politica estera della Federazione Russa.
- f) Adottare le misure per garantire la legalità, i diritti umani e le libertà, la difesa della proprietà e dell'ordine pubblico, e la lotta alla criminalità.
- g) Esercitare gli altri poteri conferitigli dalla Costituzione, dalle leggi federali e dai decreti del Presidente della Federazione Russa.

(2) La regolamentazione delle attività del Governo della Federazione Russa sono stabilite dalla legge costituzionale³¹³.

Un'ulteriore conferma della debolezza del Governo nei confronti del Presidente risulta dalla possibilità di quest'ultimo di annullare i provvedimenti governativi (art.115 comma 3). Il primo comma dell'Articolo 115, difatti, conferisce al Governo il compito di emanare decreti, decisioni o ordinanze in ottemperanza del dettato costituzionale, delle leggi federali e dei decreti del Presidente. Qualora, dunque, per la ricordata *ratio* riguardante il potere di indirizzo politico del Presidente, tali atti governativi non rispettino i suddetti parametri, o, come spesso accade, semplicemente non soddisfino l'indirizzo presidenziale, il capo dello Stato ha il potere di annullarne l'efficacia. Il Governo può, da parte sua, ricorrere al giudizio della Corte Costituzionale, benché tale pratica, così come la sospensione presidenziale degli atti governativi, risulti essere rara nella prassi politica³¹⁴.

Va inoltre ricordato che il Presidente della FR ha la facoltà di sospendere anche gli atti dei governi locali (dei soggetti federati), trasferendo l'esame della legittimità di questi ultimi alle corti federali. Qualora tuttavia non vi siano corti che si pronuncino in tal senso, la sospensione può risultare una misura permanente. Ciò si è verificato soprattutto sotto la prima presidenza Putin, attraverso la politica centralizzatrice del Presidente tramite la quale si cercò di “mettere in riga” i governi dei soggetti federati, e di stabilire una “verticale esecutiva”, o talvolta chiamata “dittatura della legge”.³¹⁵

L'articolo 116 indica l'obbligo per il Governo di rassegnare i propri poteri al Presidente federale di nuova elezione.

Il capitolo sul Governo si conclude con l'Articolo 117, il quale disciplina il ricordato rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, e i casi in cui quest'ultimo può essere sciolto dal Presidente qualora neghi la fiducia all'esecutivo, oppure agisca di sua sponte tramite una mozione di sfiducia.

³¹³ Ibid 12.

³¹⁴ Op. cit. J. Handerson, p. 127.

³¹⁵ Mario Ganino, *Russia*, della collana “Si governano così”, Il Mulino, Bologna 2010, p.62

Ricordiamo che, a conferma dell'asimmetria di tale istituto, qualora il Parlamento approvi la mozione di sfiducia, il Presidente può procedere all'accettazione delle dimissioni del Governo, oppure può mantenere quest'ultimo in carica, intervenendo in sua difesa. Qualora entro tre mesi la Duma riproponga la sfiducia, il Presidente federale ha facoltà di dimettere il Governo o di sciogliere la Duma.

Dall'analisi fin qui condotta risulta evidente come l'esecutivo duale della Federazione Russa, nonostante la teoria che vede il Presidente come "quarto potere" distaccato e al di sopra degli altri tre, risulti estremamente sbilanciato a favore del capo dello Stato. Una simile impostazione ha scatenato le critiche degli studiosi di tutto il mondo, tanto che si è giunti a parlare di un regime "ibrido", nettamente discostante dal semi-presidenzialismo classico di matrice francese, ma anzi con una netta inclinazione verso un (super)presidenzialismo. Date le circostanze storiche che hanno portato all'attuale assetto istituzionale dello Stato russo, unite al tradizionale approccio culturale russo nei confronti del "potere" di cui si è parlato precedentemente, tali obiezioni non risultano infondate. Certo è che la Russia nel 1993 si è dotata di una Costituzione, volutamente ambigua e tendenzialmente estensiva nei confronti dei poteri presidenziali, e la prassi politica fino ad oggi non ha registrato violazioni costituzionali da parte del Presidente, o almeno in tal senso si è mossa la giurisprudenza della Corte Costituzionale. Le condanne sono pervenute piuttosto dalla Corte di Strasburgo in merito a specifiche violazioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, i cui dettagli verranno analizzati nel capitolo successivo.

CAPITOLO V

Gli sviluppi costituzionali nel ventennio di Putin e l'identità della Russia odierna

V.1 *L'avvento di Putin e la transizione verso un semipresidenzialismo "forte"*

In seguito all'analisi svolta nei precedenti capitoli, si è dunque evidenziata la tradizionale tendenza della società russa nel riconoscere un ruolo unificante e centralizzatore del potere politico, che nei secoli ha subito, come una staffetta, numerosi passaggi di mano, dallo Zar, al partito comunista, fino alla figura del Presidente della Federazione Russa. La configurazione normativa costituzionale di quest'ultimo, in particolare, ha riallineato il moderno assetto istituzionale russo al modello tradizionale vigente durante l'Impero degli Zar, con il ruolo "supremo" ricoperto dal Presidente all'interno dello schema dei poteri dello Stato. La genesi del moderno Presidente della FR si inserisce, tuttavia, nel più ampio quadro di edificazione di un modello costituzionale democratico, fortemente ispirato a quelli tipici dei regimi democratici occidentali. La transizione raccolta e accelerata da Yeltsin, difatti, presupponeva lo sviluppo delle strutture statali in senso "occidentalista", con la previsione, all'interno del dettato costituzionale, dei principi di matrice liberale e democratica, quali la divisione dei poteri, la rappresentatività, il pluralismo politico e un forte regime di tutela dei diritti.

La Russia moderna è dunque nata quale Stato democratico e liberale, e tale qualifica è riscontrabile *in toto* dalla sua Costituzione, com'è stato evidenziato nel capitolo precedente. Tuttavia la Russia di oggi incontra i dubbi e le riserve del mondo occidentale circa la sua configurazione quale Stato democratico. Vladimir Putin, difatti, divenuto Presidente della FR il 31 dicembre 1999, ha rimodellato, secondo alcuni, la configurazione della Federazione secondo i principi più tradizionalisti della cultura politica russa. Prima di analizzare sommariamente il suo operato come Presidente, tuttavia, risulta necessario comprendere il perché egli sia stato scelto proprio da Yeltsin quale suo successore designato. La transizione della Russia dal vecchio regime sovietico verso una

nuova dimensione liberaldemocratica ha difatti conosciuto due fasi, la prima discendente, la seconda ascendente³¹⁶.

La prima fase discendente coincide con il periodo in cui Yeltsin ricoprì la carica di Presidente. Le forze scatenate dallo smantellamento del precedente ordine crearono “scompiglio” all’interno di un Paese che tradizionalmente aveva sempre conosciuto un controllo autoritario da parte dello Stato. La liberalizzazione sia politica che economica si rivelò tanto prorompente quanto “distruttrice” dei precedenti equilibri sociali del Paese. Il mastodontico apparato industriale-militare della Russia sovietica fu duramente colpito dall’ondata di liberalizzazioni-privatizzazioni che caratterizzarono quel periodo. La nascita dei primi “predatori” capitalisti, i quali diventarono presto gli odierni oligarchi, e la libera dinamica del mercato fecero crollare lo standard di vita dei cittadini russi, specialmente di quelli che più dipendevano dal vecchio apparato industriale, il quale a sua volta era in tutto e per tutto dipendente dalla dirigenza statale dell’economia.

La Russia fu sostanzialmente “sganciata” dal modello di governo autoritario e dirigista del precedente periodo sovietico, e ciò scatenò l’entropia del sistema socio-economico, con l’emergere di una serie di variabili difficilmente, per usare un eufemismo, controllabili. Risulta pertanto evidente come Yeltsin, principale responsabile dell’avvio di tale transizione, non riuscì a consolidare un forte sostegno, sia parlamentare che popolare, quale quello che egli stesso aveva ricevuto nel 1991 in occasione della sua elezione a Presidente della RSFSR. Dal punto di vista politico, difatti, tutti gli anni novanta furono caratterizzati dall’assenza di un sostegno politico al Presidente all’interno dell’Assemblea Federale, con il preponderante peso ricoperto al suo interno dal ricostituito Partito comunista russo³¹⁷. Proprio il partito comunista diede vita ad una forte opposizione parlamentare, la quale si pose l’obiettivo di contrastare il più possibile il percorso verso l’economia di mercato e lo stesso avvicinamento l’Occidente. Se l’esecutivo è riuscito a portare avanti la propria politica riformista in ambito economico, è grazie all’architettura costituzionale analizzata nel precedente capitolo, con la previsione di un Presidente forte e sostanzialmente superiore rispetto agli altri organi dello Stato.

In tali condizioni tuttavia, Yeltsin perse progressivamente il sostegno popolare, comportando così un altrettanto progressivo indebolimento del potere esecutivo. La strategia preservatrice di Yeltsin, dunque, si identificò nella ricerca di un altro tipo di sostegno, in mancanza di quello popolare³¹⁸

³¹⁶ L. Gudkov, V. Zaslavsky, “*La Russia da Gorbaciov a Putin*” Il Mulino, Bologna 2010.

³¹⁷ Ivi p. 67.

³¹⁸ La fuga del consenso popolare nei confronti di Yeltsin, come d’altronde verrà analizzato più avanti nel presente capitolo, è spiegata dal fatto che la fascia più conservatrice della popolazione russa, tipicamente presente nella provincia e nei grandi distretti rurali, si sia dimostrata ostile alla transizione verso l’economia di mercato e alle riforme in campo economico del Presidente, prediligendo, di contro, la preservazione dell’ordine economico preesistente. Nel dettaglio cfr. M. Dmitriev, E. Gontmakher, L. Gudkov, S. Guriev, B.

Piuttosto che cercare un appoggio nel nascente movimento democratico della società russa, caratterizzato da una intrinseca debolezza e dalla presenza di partiti modesti e divisi, radicalizzatosi ancor di più in seguito alla guerra in Cecenia del 1998³¹⁹, fortemente impopolare tra la popolazione, il Presidente ricercò il sostegno negli apparati di sicurezza e repressivi di tradizione sovietica³²⁰. I *siloviki*³²¹ e i funzionari militari garantivano, difatti, un sostegno di tipo tradizionale e «più comprensibile»³²² per la popolazione russa, abituata, e in certa misura compiacente, ad un simile approccio. Essi, inoltre, condividevano al contempo una visione “statista” (da non confondersi con “statalista”) con il Presidente, tramite la quale auspicavano sì la transizione, ma con il saldo controllo, o quantomeno sorveglianza, da parte delle strutture statali sull’evoluzione sociale. Tale apparato, infine, disponeva di un’ampia rete di comunicazione, in grado di connettere gli interessi politici con quelli economici del capitale bancario e finanziario, il quale, proprio in quegli anni, faceva il suo ingresso in Russia. La designazione di Putin da parte di Yeltsin nasce proprio da qui, e il futuro Presidente della Federazione farà sua una simile impostazione. Funzionario del KGB, i servizi segreti dell’URSS, durante l’era sovietica, Putin fu designato da Yeltsin quale capo del Governo nell’estate del 1999, e contestualmente fu scelto dal Presidente quale suo successore.

La *ratio* che spinse Yeltsin a designare Putin quale suo “erede politico”, consisteva nell’apparente docilità di quest’ultimo, considerato, anche in virtù della sua storia professionale, come un leale funzionario, devoto al proprio capo, e disciplinato nel seguire le direttive impartitegli. La mancanza, anche questa apparente, di un’ambizione politica di Putin convinse Yeltsin dell’opportunità di servirsi di Putin quale prosecutore delle politiche riformiste avviate. Così come la crisi che nel 1998 colpì la Russia, e in particolare la sua moneta, aveva inflitto un duro colpo all’immagine di Yeltsin quale capo dell’esecutivo, l’improvvisa ripresa economica verificatasi, anche in seguito all’innalzamento dei prezzi del gas e del petrolio di inizio millennio, sancì la plebiscitaria approvazione di Putin quale Presidente della Federazione Russa, in occasione delle elezioni del

Makarenko, A. Malashenko, D. Oreshkin, K. Rogov, N. Zubarevich, “*Putin’s Russia, how it rose, how it is maintained, and how it might end*”, American Enterprise Institute, Washington DC 2015.

³¹⁹ In questo caso si fa riferimento alla seconda guerra cecena, combattuta tra l’agosto del 1999 e l’aprile del 2009. Ufficialmente sponsorizzata dal Cremlino come “guerra al terrorismo e all’estremismo islamico”, essa si è configurata più come un tentativo da parte del governo centrale di ristabilire un controllo effettivo sui territori caduti in mano ai separatisti ceceni. La situazione in Cecenia è stata normalizzata, considerando la “vittoria” ottenuta da Mosca tramite l’instaurazione del regime di Ramzan Kadirov, un fedelissimo di Putin. In ultima analisi, va sottolineato come i successi ottenuti in Cecenia fin dal 1999, a differenza dell’operato di Yeltsin nella precedente guerra del 1994-1996, e la gestione da parte di Mosca del fenomeno terroristico scaturitone, vedasi gli atti terroristici del teatro Dubrovka a Mosca (23-26 ottobre 2002) e della scuola di Beslan (1-3 settembre 2004) siano tra i principali fattori del consenso popolare ottenuto da Putin.

³²⁰ Op. cit. L. Gudkov, V. Zaslavsky, p. 73.

³²¹ “*Sloviki*” è il termine tramite cui si usa identificare i politici provenienti dagli apparati di sicurezza o dalle forze dell’ordine. Da sottolineare che il termine non contiene un’accezione ideologica dispregiativa.

³²² Op. cit. L. Gudkov, V. Zaslavsky, p. 74.

marzo 2000. Il programma strategico di sviluppo economico di Putin si caratterizzava come “istituzionale”³²³, ovvero mirava al consolidamento delle “regole del gioco”, in modo tale da creare un clima favorevole per aziende e investitori, capace di garantire uno sviluppo economico liberale. Inoltre la stessa idea di una gestione “statale” delle risorse scatenate dalla liberalizzazione economica ha caratterizzato la condotta del Governo fin dal 1999, ovvero dall’avvento del nuovo Presidente. Il concetto di “consolidamento” è centrale per comprendere la strategia politica di Putin, il quale si rivelò presto uno statista diametralmente opposto rispetto alle previsioni di Yeltsin.

Il nuovo Presidente della Federazione Russa è difatti considerato un “consolidatore” nel vero senso della parola³²⁴. Di stampo conservatore, l’orientamento politico di Putin ha avuto, ed ha tuttora, come stella polare la restaurazione del primato del potere centrale. Tutta l’azione politica condotta da Putin, dal 2000 ad oggi, ha avuto come obiettivo il consolidamento del potere centrale sia sulle strutture dello Stato russo, sia sulle strutture statali dei soggetti della Federazione. Secondo l’attuale Presidente della Federazione Russa, le politiche permissive dell’era Yeltsin hanno comportato una generale tendenza centrifuga da parte delle *élite* regionali, sia politiche che economiche, ponendo così lo Stato in una pericolosa situazione di perdita del potere³²⁵. Allo stesso tempo, le nascenti figure oligarchiche sono state capaci, dato l’allargamento delle maglie del potere centrale, di modellare alcuni settori chiave della politica governativa a proprio favore. Una situazione del genere, sempre secondo Putin, ha esposto la Russia al pericolo di “infezione” da parte di agenti esogeni, come per esempio gli speculatori finanziari ma anche quelle tendenze “eccessivamente” pluraliste della cultura occidentale, interessati alla disgregazione del tradizionale “spirito unitario” russo.

I problemi e i pericoli della Russia, quindi, sarebbero da imputare, secondo questa visione, all’allentamento delle «redini del potere» da parte del Cremlino³²⁶.

Avviatasi, quindi, la fase “ascendente” della transizione, anche grazie alla ripresa economica, Putin ha ritenuto necessario procedere alla realizzazione del nucleo fondante della sua visione politica: il rafforzamento del potere centrale sulle strutture ad esso subordinate. Tale strategia presupponeva innanzitutto l’indipendenza del potere politico dai grandi gruppi economici, i quali avevano

³²³ Nell’opera già citata “*Da Gorbaciov a Putin*” di L. Gudkov, V. Zaslavsky, si espongono i tre orientamenti alternativi relativi al consolidamento economico, che si presentarono a Putin all’inizio del suo primo mandato: quello dirigista, basato sul rafforzamento del ruolo regolativo e distributivo dello Stato; quello liberista, che implica il ritiro totale dello Stato dall’arena economica; e quello, appunto, istituzionale, mirato all’incoraggiamento di un clima favorevole e attraente per gli investitori. Op. cit. L. Gudkov, V. Zaslavsky, p.77.

³²⁴ Alex Pravda “*Leading Russia_ Putin in Perspective*”, Essays in honour of Archie Brown, Oxford University Press, USA (2005), p. 25.

³²⁵Ivi p.. 28

³²⁶Ivi.

contribuito notevolmente all'ascesa di Putin. Nei rapporti con gli oligarchi, difatti, Putin si pose in netta discontinuità con l'operato del suo predecessore, il quale si era dimostrato sostanzialmente incapace di controllare il processo di forte privatizzazione dell'economia. Il rapporto tra Putin e gli oligarchi si caratterizzò fin da subito come un rapporto di “reciproche concessioni”.

Il nuovo Presidente, difatti, utilizzò la garanzia statale della proprietà privata, e la sua tutela, come merce di scambio, ottenendo in cambio la lealtà “assoluta” della classe oligarchica nei suoi confronti. Tale categoria di imprenditori, finanziari, ed emergenti capitalisti, si ritrovò di fatto in una posizione svantaggiosa nei rapporti con il Presidente. Posti sotto ricatto, essi potevano essere oggetto di inchieste “pilotate” da parte della magistratura, qualora quest'ultima avesse voluto accertare possibili violazioni compiute durante i burrascosi processi di privatizzazione degli anni Novanta³²⁷. Il tacito accordo raggiunto tra Presidente e oligarchi, infatti, non evitò comunque un certo grado di repressione nei confronti di questi ultimi, che si inserisce nel quadro più ampio del consolidamento del potere putiniano attraverso il controllo esercitato sui media e sui canali di comunicazione. Duri colpi furono difatti inferti ai proprietari delle holding mediatiche più importanti, come Boris Berezovskij, proprietario del Primo canale della televisione, il più seguito, e Vladimir Gusinskij, proprietario del canale NTV, anche questo estremamente popolare. Entrambi furono costretti a emigrare all'estero, e ciò ha comportato il progressivo allineamento dei restanti canali televisivi agli indirizzi dell'esecutivo³²⁸.

Seguirono i passaggi di proprietà delle principali testate giornalistiche a uomini “di fiducia” del Presidente, con la conseguente modifica delle loro linee politiche in favore di quella governativa. Non tutti i grandi proprietari industriali hanno adottato un atteggiamento passivo in tal senso, come evidenzia l'episodio di Mikhail Khodorkovskij³²⁹, potente proprietario della società petrolifera Yukos, il quale subì un processo per frode fiscale nel 2003, ritenuto da molti pilotato e scorretto, per la quale fu arrestato e condannato a nove anni di carcere. Nel 2010 Khodorkovskij è stato

³²⁷ Per quanto riguarda le sentenze “pilotate” e la politicizzazione del potere giudiziario vedasi Maria Popova, *Politicized Justice in Emerging Democracies: A study of courts in Russia and Ukraine*, Cambridge University Press, 2012.

³²⁸ Op. cit. L. Gudkov, V. Zaslavsky, p. 84.

³²⁹ Michail B. Khodorkhovskij, nato a Mosca il 26 giugno 1963, è stato per anni l'uomo più ricco di Russia, ed uno degli oligarchi più potenti al mondo. La sua fortuna comincia principalmente durante la galoppante inflazione degli anni '90 con il commercio di valute. Diviene consulente finanziario di Eltsin, e si rende protagonista della “nascita” del fenomeno degli oligarchi, con l'appropriazione della conglomerata Yukos, impegnata nella produzione di petrolio. Con l'aumento dei prezzi del petrolio diviene, come accenato, l'uomo più ricco del Paese, fino al 2003, anno della sua incarcerazione per frode fiscale, in cui Yukos perde vertiginosamente il suo valore in borsa, venendo presto rilevata dall'impresa statale “Rosneft”. Condannato a 9 anni, nel 2010 è stato nuovamente condannato per appropriazione indebita, vedendosi aumentata la pena fino al 2017. Il processo a carico di K. è stato considerato da molti osservatori internazionali (quali *Amnesty International*) un processo politico, messo in pratica da Putin per eliminare uno degli uomini più potenti del paese. Per maggiori informazioni consultare <http://www.bbc.com/news/world-europe-12082222>.

nuovamente condannato per appropriazione indebita e riciclaggio di denaro, per cui la pena gli fu stata estesa fino al 2017. La vicenda di Khodorkosvkij è considerata emblematica dell'assoggettamento da parte di Putin degli uomini più potenti del paese, e della conseguente repressione nei confronti dei più critici oppositori. Putin ha così dimostrato che «anche il più potente magnate può essere abbattuto»³³⁰. La condanna dei dirigenti di Yukos, e la relativa appropriazione da parte dello Stato dei beni di quest'ultima, si inserisce nel processo di redistribuzione delle risorse economiche nel paese, a favore soprattutto dei nuovi gruppi emergenti a sostegno del Presidente, il quale processo è andato spesso e volentieri ad intaccare gli interessi dei grandi oligarchi divenuti troppo indipendenti³³¹. Il paradigma era dunque semplice: perseguire i grandi proprietari industriali, indurli a trasferire la proprietà delle loro industrie nelle mani dello Stato, con la conseguente vendita a prezzi stracciati, da parte dello Stato, a nuovi proprietari e dirigenti “di fiducia”. Assicuratosi così una posizione di supremazia nei confronti dei grandi industriali del paese³³², Putin ha contestualmente proceduto al consolidamento del potere del proprio *entourage* politico all'interno dello Stato. Uno dei maggiori fattori di continuità tra periodo sovietico e “regime” di Putin è stato individuato nell'utilizzo della vecchia prassi della *nomenklatura*.

In epoca sovietica, tale locuzione stava ad indicare una serie di “nomi designati” posti alla guida o di importanti industrie statali o di importanti ministeri. I dirigenti sovietici che ne facevano parte, tuttavia, subirono il processo di disgregazione dell'Unione Sovietica, fuoriuscendo dalle strutture dello Stato, ma al contempo intraprendendo con successo il percorso dirigenziale avviatosi con l'ondata di privatizzazioni. Le risorse in materia di potere e di risorse di cui tali figure godettero in epoca sovietica, si rivelarono quanto mai utili nella corsa alla privatizzazione degli anni Novanta, per cui i vecchi membri della *nomenklatura* si ritrovarono, spesso, a ricoprire alte cariche dirigenziali all'interno delle imprese riconvertite. Il supporto della vecchia struttura burocratico-amministrativa, tuttavia, si ripropose con la “chiamata” di Yeltsin rivolta a questi ultimi, sul finire degli anni Novanta, e si stabilizzò definitivamente con l'era Putin.

Questi, infatti, fece propria la tendenza tardo-eltsiniana di circondarsi di personale proveniente dai vecchi apparati repressivi, dai servizi segreti e dalle strutture poliziesche. È dunque la cosiddetta “gente in divisa”³³³ che ha preso possesso dell'amministrazione statale, grazie a Putin, caratterizzandosi come l'odierna *élite* politico-amministrativa russa. È stato evidenziato come, nei primi anni dell'era Putin, circa il 25% dell'*entourage* presidenziale, così come lo stesso gabinetto

³³⁰ Op. cit. A. Pravda, p. 31.

³³¹ Op. cit. L. Gudkov, V. Zaslavsky, p. 85.

³³² Ibid 15.

³³³ Ibid 16, p.92.

ministeriale, fosse costituito dagli “uomini in divisa”. Le figure di questa «riedizione della *nomenklatura* sovietica»³³⁴, leali al potere centrale, si appropriarono delle postazioni chiave delle strutture politico-economiche del Paese, rinsaldando così il potere in mano all’esecutivo e facendo sì che i propri interessi coincidessero con quelli del Governo. Tale fenomeno ha comportato che quegli ambiti affrancatisi dal potere statale durante gli anni Novanta, quali le strutture finanziarie, scientifiche, accademiche e comunicative, rientrassero sotto la tutela e la supervisione dello Stato, rinforzando dunque il controllo centralizzato di quest’ultimo e realizzando così il piano politico di Putin³³⁵.

Il consolidamento del potere “putiniano” si è ottenuto anche grazie ad un’operazione ideologica di “modellamento” della società. Avviatasi “l’era di Putin” su binari, in certo senso, progressisti, con l’edificazione di una moderna economia di mercato contenente tutte le circostanze favorevoli all’ingresso dei capitali stranieri e degli investitori, questa ha presto subito una svolta conservatrice, attraverso il ripristino di un sistema di valori tradizionale. In effetti Putin ha «congelato la nazione»³³⁶, impedendo l’ulteriore sviluppo di quella presa di coscienza liberal-democratica che andava affermandosi negli anni Novanta, e incanalando il proprio operato sui binari della difesa dei valori morali tradizionali. Un simile sviluppo ideologico ha influenzato lo spostamento “sociale” del consenso al “regime”, rimanendone influenzato a sua volta.

Se nei primi anni della “vita politica” di Putin, infatti, il sostegno popolare principale alla figura del Presidente proveniva dall’emergente classe media, la quale, conclusasi la forte crisi del 1998, prese a crescere vertiginosamente con l’inizio del millennio, tale sostegno si è presto spostato all’interno delle fasce più conservatrici della società russa, rappresentate dalla popolazione più povera. Le province, le città medio-piccole, e le realtà rurali, difatti, costituivano le grandi “sacche conservatrici” del Paese, all’interno delle quali era forte l’opposizione ai processi riformisti portati avanti negli anni Novanta. Le zone in questione, difatti, erano largamente dipendenti dai grandi apparati industriali che in epoca sovietica erano appartenuti allo Stato, e che con l’ondata di liberalizzazione economica avevano conosciuto una forte crisi. Le popolazioni di quelle zone erano coscienti che senza sussidi o contratti governativi, le realtà industriali di quei territori erano destinati a fallire.

Il crollo dello stile di vita causato dalla transizione, inoltre, aveva radicalizzate tali popolazioni su posizioni conservatrici, e fortemente critiche dell’opera riformista, con un conseguente approccio “paternalista” nel concepire il ruolo dello Stato³³⁷. L’assestamento economico, e il vigoroso

³³⁴ Ivi.

³³⁵ Op. cit. L. Gudkov, V. Zaslavsky, p. 74.

³³⁶ Op. cit. “*Putin’s Russia, how it rose, how it is maintained, and how it might end*” p. 53.

³³⁷ Ivi p. 54.

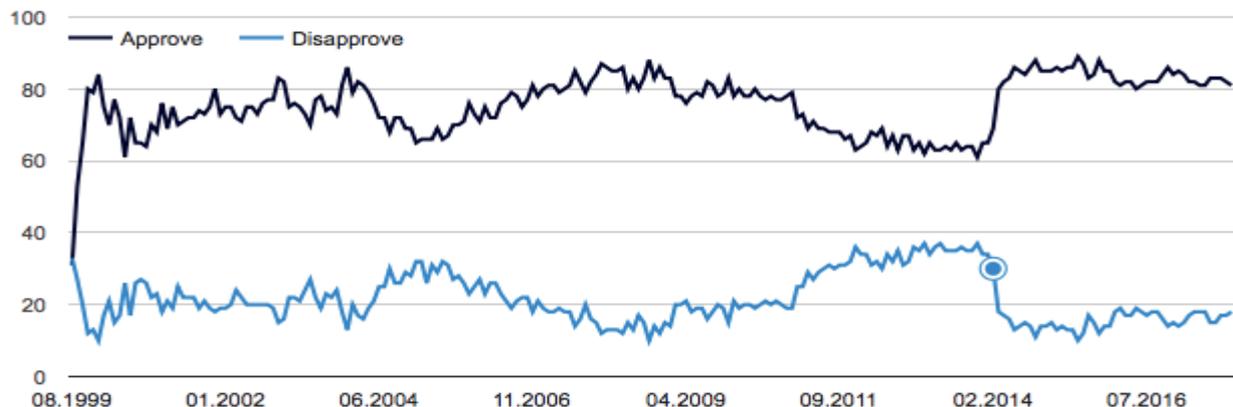
rafforzamento del potere centrale, operato da Putin, nei confronti delle “variabili libere” dell’economia di mercato non poteva, quindi, che incontrare la compiacenza di questi strati sociali, i quali, tuttora, rappresentano il principale bacino di consenso per il Presidente. Tale processo è stato caratterizzato anche da un intensivo uso della Propaganda, fin dai tempi della seconda guerra Cecena nel 1999. Entriamo così nel più ampio discorso sulle manipolazioni mediatiche operate dal sistema di governo di Putin, alla continua ricerca di consenso e approvazione. In seguito allo scoppio della seconda guerra Cecena, difatti, Putin ha trovato le giustificazioni necessarie ad un restringimento sempre più intensivo dell’autonomia e della libertà dei media. Dietro lo schermo della “sicurezza” e della “lotta al terrorismo”, i media sono stati oggetto di continue limitazioni del proprio ambito operativo, così come hanno assistito ad un’intensificazione della censura governativa, che spesso si è indirizzata nei confronti di quelle testate giornalistiche o di quei canali televisivi più aspri nella critica alle autorità. Dalla censura per “estremismo” si è passati dunque ad un continuo discredito, da parte governativa e istituzionale, nei confronti delle organizzazioni della società civile più liberali e “anti-regime”, attraverso, appunto, una continua operazione propagandistica. Il processo in esame non ha dato sintomi di arresto, come evidenzia l’approvazione da parte dell’Assemblea Federale, nel giugno 2016, della discussa “legge Yaroyava”, definita da Snowden la “legge Grande Fratello”³³⁸.

La propaganda governativa ha inoltre cavalcato l’onda della rinascita, per quanto possa risultare scorretto parlare di “rinascita” in quanto tale sentimento è sempre stato presente nella popolazione, del “nazionalismo” russo. I toni patriottici sono stati ripresi *in primis* dalle autorità, revitalizzando così il mito della “Grande Russia”, che ha riacquisito lo *status* di grande potenza che aveva perso in seguito alla dissoluzione dell’URSS. La figura di Putin ha così guadagnato i meriti di un tale ritorno da parte della Russia sulla scena geopolitica internazionale, riaccendendo l’entusiasmo popolare della fascia più patriottica e conservatrice della società. Le sorti della guerra in Siria, all’interno della quale la Russia ha ricoperto un ruolo fondamentale, hanno confermato la suddetta tendenza del riconoscere il Presidente quale principale responsabile. Tale impostazione risulta essere uno dei

³³⁸ La legge in questione, contenuta in un più ampio pacchetto legislativo di misure operanti in tal senso, è stata adottata nel giugno 2016 ed entrerà in vigore nel luglio 2018. La misura impone ai vari operatori mediatici, specialmente social network, blog e altre piattaforme online, di “salvare” ed archiviare, per un periodo massimo di sei mesi, tutte le informazioni e i contenuti provenienti dai vari utenti, in particolare video, immagini, *post*, e informazioni audio, fornendo dunque una sorta di grande archivio di tali contenuti al Governo, qualora si riveli necessario un “setaccio” del traffico dati ai fini della lotta al terrorismo e all’estremismo islamico. Fonte: <https://www.reuters.com/article/fitch-russian-yarovaya-law-highlights-te/fitch-russian-yarovaya-law-highlights-telco-regulatory-risks-idUSFit9WpBNN>.

fattori principali che caratterizzano il consenso popolare all'operato di Putin, che dal 2014 ad oggi ha registrato un notevole incremento, come testimonia il modello del Levada Center³³⁹.

PUTIN'S APPROVAL RATING



Do you approve the activities of V. Putin as the President (Prime Minister) of Russia?

	06.2017	07.2017	08.2017	09.2017	10.2017	11.2017
Approve	81	83	83	83	82	81
Disapprove	18	15	15	17	17	18
No answer	1	2	1	1	1	1

Tasso di approvazione dell'operato di Putin: <https://www.levada.ru/en/ratings/>, 4/02/2018.

L'abilità di Putin, e del suo *entourage*, di captare le necessità e gli umori delle fasce più estese della popolazione, e di convertirle in consenso al proprio operato è una delle principali motivazioni date alla longevità del suo sistema politico, per la cui lettura analitica è stata avanzata l'ipotesi di "presidenzializzazione di un regime semi-presidenziale"³⁴⁰. Tale longevità, inoltre, è stata garantita dalla particolare conformazione che ha assunto il sistema di governo di Putin, che si è caratterizzato

³³⁹ Il *Levada Center* è un istituto di ricerca statistica e sondaggistica indipendente e non governativo, ritenuto uno dei più attendibili istituti russi in tal senso. Fondato nel 1987, prende il nome da uno dei suoi fondatori, nonché primo professore russo di sociologia, Yuri Levada. Il 5 settembre 2017 l'istituto è stato inserito dal Ministero della Giustizia russo nel registro delle organizzazioni che operano quali "agenti stranieri". Per consultare la risposta del direttore del centro a tale misura: <http://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/09/Levada-Announcement.pdf>.

³⁴⁰ Stephen White, *Politics and the ruling group in Putin's Russia*, Palgrave Macmillan, UK 2008, p. 32.

come una “tandemocrazia”³⁴¹. Il termine sta a significare la particolare alternanza alla carica di Presidente che si è registrata in Russia, prima con i due mandati di Putin, che ha poi lasciato posto, visto il vincolo costituzionale dei due mandati consecutivi, al suo “delfino” Dimitri Medvedev, Presidente della FR dal 2008 al 2012.

Il potere di Putin è rimasto saldamente al vertice delle strutture statali anche grazie alla designazione di Medvedev quale Presidente della Federazione, il quale ha sostanzialmente continuato la politica del suo predecessore (e anche successore), portando molti analisti a dubitare della sua effettiva indipendenza. Questa situazione ha sollevato ulteriori dubbi circa l’effettività della debolezza del Governo nei confronti del Presidente, di cui si è trattato nel precedente capitolo. Durante il mandato di Medvedev, difatti, a capo del Governo è stato posto lo stesso Putin, il quale ha implicitamente ribaltato lo schema di relazioni Governo-Presidente a suo favore, essendo Putin da considerare come il “capo politico” di Medvedev. La circostanza dimostra dunque come sia facile, per un uomo il cui potere si estende a macchia d’olio su tutte le strutture e i settori dello Stato, sovvertire gli schemi costituzionali che configurano la divisione dei poteri in Russia.

Tornando però alla legittimazione popolare del “regime” , è evidente come i toni del patriottismo, della difesa dei valori tradizionali russi, la propaganda pro-governativa e spesso anti-occidentale³⁴² ma anche un notevole aumento dei consumi registrato in Russia agli inizi del nuovo millennio, e infine la consapevolezza di aver superato gli aspetti più incerti della transizione economica, abbiano suscitato l’entusiasmo non solo popolare, percepito come sostegno dallo stesso Putin, ma anche quello delle stesse *élite* governative, che dunque non hanno motivo di “voltare le spalle” al Presidente³⁴³.

Il campo in cui Putin ha registrato il successo più grande è, tuttavia, quello della riaffermazione del potere centrale sugli organi dei soggetti federati. Si è visto come la crescente *devolution* in materia di poteri e prerogative che ha caratterizzato l’era di Yeltsin sia stata percepita, da Putin e dai suoi collaboratori, come un grave pericolo per l’assetto della Federazione.

³⁴¹ A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier University, Mondadori Editore, Milano 2017, p. 423.

³⁴² Con l’inizio del secondo decennio del nuovo millennio si è assistito, in Russia, ad una ripresa della retorica anti-occidentale da parte delle autorità. Ciò è dovuto, in parte, all’introduzione di sanzioni nei confronti della Russia da parte della comunità internazionale, e in particolare dall’UE, in seguito alla vicenda della Crimea, che ha visto l’annessione di quest’ultima, tramite un *referendum* contestato da più parti e l’intervento delle forze armate russe, alla Federazione Russa. Tale atto è stato giudicato illegale, secondo il diritto internazionale, e da ciò derivano gli attriti tra Russia e Occidente degli ultimi anni. La crisi diplomatica verificatasi tra USA e Russia nella prima metà del 2017, inoltre, con le reciproche espulsioni di diplomatici e la perquisizione del consolato russo di San Francisco e dell’ufficio commerciale dell’ambasciata a Washington, ha ravvivato le tensioni.

³⁴³ Op. cit. A. Pravda, p. 37.

La stessa idea di decentralizzazione ha rappresentato, negli anni Novanta, una delle principali direttrici su cui si sarebbe dovuta incanalare la transizione dal precedente regime “monolitico” sovietico³⁴⁴. Tuttavia, uno dei pilastri più rappresentativi della strategia politica di Putin è stato esattamente il ristabilire la supremazia del potere centrale, improntata su uno schema di rapporti verticali tra centro e periferia che desse una sostanziale frenata al processo di decentramento politico e amministrativo. In poche parole, l’obiettivo di Putin è stato quello di ristabilire la cosiddetta “verticale esecutiva”, accennata nei capitoli precedenti. La principale testimonianza di un simile orientamento è rappresentata da una serie di riforme atte a specificare la ripartizione di competenze tra centro e periferia, in netto vantaggio del primo. In tale contesto si inserisce, per esempio, la legge federale del 4 luglio 2003, con la quale si istituì una sorta di «codice federale»³⁴⁵ specificando al suo interno i principi generali della ripartizione di competenze. Numerosi emendamenti alla suddetta legge hanno, difatti, sancito un intrusivo potere di “interferenza” da parte del Presidente negli affari interni dei vari soggetti³⁴⁶.

Ancor più incisiva e simbolica fu la misura, approvata dalla Duma nell’ottobre del 2004 e firmata da Putin successivamente alla conclusione *dell’iter* legislativo, per cui il Presidente della Federazione, tramite emendamento alla suddetta legge, aboliva di fatto le elezioni dirette degli organi esecutivi dei vari soggetti, concentrando su di sé il potere di nomina e di revoca dei governatori. La misura in questione ha avuto pesanti ripercussioni sulla composizione della Camera alta del Parlamento russo, la quale è composta da due funzionari per ogni soggetto federato, uno in rappresentanza dell’organo legislativo, ed uno per l’organo esecutivo³⁴⁷. Un emendamento del 2014, inoltre, conferisce al Presidente federale il potere di nominare, in quanto delegati federali, un quota aggiuntiva di membri del Consiglio della Federazione, che non ecceda il 10% dei rappresentanti dei soggetti federati.

L’elezione diretta delle amministrazioni locali, o più precisamente dei vertici esecutivi, è stata tuttavia ripristinata dall’allora (nonché attuale) capo del Governo Medvedev in seguito alle larghe proteste e manifestazioni tenutesi nel 2012, che hanno, per la prima volta durante l’era di Putin, minato pesantemente la credibilità e la legittimità del Governo³⁴⁸. La tentacolare appropriazione delle strutture statali da parte dell’amministrazione presidenziale ha dunque caratterizzato il sistema di governo “putiniano”, dagli inizi fino ai giorni nostri. L’abilità di Putin è stata quella di indirizzare

³⁴⁴ Ivi p.205.

³⁴⁵ Mario Ganino, *Russia*, della collana “Si governano così”, Il Mulino, Bologna 2010, p.79

³⁴⁶ Op. cit. ivi.

³⁴⁷ Per una più attenta analisi delle riforme federali sui rapporti tra Federazione e soggetti federati, vedasi: op. cit. A. Pravda pp. 203-227.

³⁴⁸ Nonostante l’inaspettata partecipazione, tali manifestazioni rimasero circoscritte ad una minoranza della popolazione. Cfr. op. cit. *Putin’s Russia*.

il corso politico, economico e sociale del Paese sui binari del suo pensiero politico, senza andare ad intaccare l'architettura istituzionale, fatta eccezione per i rapporti tra centro e periferia, e soprattutto senza andare a modificare la Costituzione. La Russia, difatti, da un punto di vista "esteriore" rimane uno Stato costituzionale, democratico e pluralista, ma la discrepanza tra "teoria" e "prassi" si rivela da un esame delle "regole interne" del Paese, ovvero, per meglio dire, del modello gestionale dell'insieme Paese da parte delle autorità.

Il sistema di governo della Russia è quindi da considerarsi un ibrido, «in precario equilibrio tra un assetto di governo formalmente democratico e una pratica politica di fatto autoritaria»³⁴⁹.

Esso è inoltre dotato di una sua piuttosto peculiare legittimità, come si è visto, agli occhi della popolazione, la quale, riconoscendo tradizionalmente nella stabilità e nell'ordine i valori "superiori", si rivela compiacente nei confronti dell'operato dell'"uomo forte" Putin. Tale assunto è confermato dalla "gerarchia istituzionale" verso la quale i cittadini russi ripongono la propria fiducia.

The Trust in Social Institutions Index

(the index calculates the difference between "completely trustworthy"/"not at all trustworthy" and "somewhat trustworthy" as ½; the greater the importance of an institution, the lower the level of trust associated with it; ranked in descending order, starting with institutions that command a high level of trust and ending with those with low levels of trust)

	2013	2015	2017
The president of the Russian Federation	28	68	62
The military	13	46	54
The FSB/other intelligence agencies	6	27	38
The church, religious organizations	26	33	25
Russian charitable organizations	-	-	4
The Federation Council	-18	10	2
The Public Prosecutor's Office	-13	7	-2

³⁴⁹Cfr. Paolo Calzini, "Dopo l'URSS, il potere ibrido e la forza di Putin" contenuto in ISPI, pubblicazioni e commentary, 7 novembre 2017. <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/dopo-lurss-il-potere-ibrido-e-la-forza-di-putin-18630>.

The Russian government	-15	12	-5
The State Duma	-23	5	-9
Small and medium-sized Russian businesses	-	-	-9
The press, radio, television	-20	-2	-9
Regional authorities	-9	1	-10
The police	-32	-12	-10
The courts	-23	-10	-15
Labor unions	-25	-12	-18
Local (municipal) authorities	-20	-11	-18
Russian banks	-	-	-28
Large Russian businesses, industrial and business communities	-	-	-28
Political parties	-44	-27	-31

Translated by Middlebury Institute of International Studies at Monterey (formerly Monterey Institute of International Studies).

<https://www.levada.ru/en/2017/11/10/institutional-trust-3>

Dall'analisi della tabella risulta chiaro come la maggioranza della popolazione russa sia ancorata agli istituti tradizionali della società, e ciò si riflette sulla fiducia che i russi ripongono nelle istituzioni che più rappresentano suddetti valori tradizionali. I primi quattro posti nella classifica, difatti, spettano al Presidente, alle forze armate, ai servizi segreti (FSB) e alla Chiesa Ortodossa. È indicativo come tali istituzioni, fatta eccezione per la Chiesa Ortodossa con la quale Putin ha comunque rinsaldato i rapporti³⁵⁰, rientrino tutte quante, se non sotto le dipendenze, comunque nella sfera di influenza del Presidente della Federazione.

Si potrebbe dunque affermare che il “congelamento”³⁵¹ della nazione operato da Putin quando quest'ultima iniziava a prendere coscienza dell'ideale democratico e liberale sia andato a buon fine. L'aver indirizzato la società russa verso binari più tradizionalisti ha garantito a Putin il “libero

³⁵⁰ In tale contesto si inserisce la convergenza di interessi registrata tra il Governo e la Chiesa Ortodossa, per esempio, per quanto riguarda la difesa dei valori tradizionali e della morale, nonché nella ricerca di un “agente unificante” della società russa, «rimasta orfana dell'ideologia comunista». Operante in tal senso è il Consiglio interreligioso della Russia, il quale, raggruppando le cosiddette religioni tradizionali (ortodossi, musulmani, ebrei e buddisti), funge da interlocutore con lo Stato per le questioni di carattere religioso. Il piano di costruzione di duecento nuove parrocchie a Mosca, e l'inserimento dell'insegnamento scolastico dei fondamenti della religione ortodossa, già discusso precedentemente, si inseriscono in tale contesto. Cfr. Simona Merlo, *Chiesa e potere, costruire il consenso nella Russia senza ideologie*, contenuto in ISPI, pubblicazioni/commentary, 7 novembre 2017.

³⁵¹ Op. cit. “*Putin's Russia*”, p. 53.

svolgimento” del suo progetto politico, senza incontrare grosse difficoltà sul suo cammino. La situazione, tuttavia, ha iniziato a modificarsi, come si vedrà nei paragrafi successivi, con l’inizio del nuovo decennio, 2011-2012.

V.2 La competizione elettorale e l’attenuazione del pluralismo politico

Molti autori e osservatori internazionali hanno notato come, durante l’era Putin, la Russia abbia assistito ad un progressivo appiattimento del pluralismo politico, il quale si è manifestato principalmente tramite l’allineamento di alcuni partiti, deboli dal punto di vista elettorale, alle politiche del partito dominante, ovvero “Russia Unita” (*Edinaja Rossija*).

Una caratteristica fondamentale ai fini della comprensione di tale processo è innanzitutto la centralità, per retaggio culturale e per l’assetto presidenzialista della Costituzione³⁵², che le elezioni presidenziali rappresentano (anche) agli occhi dei cittadini, e dunque da ciò deriva l’importanza del fenomeno della “personificazione della politica”, incentrato sulla figura di Putin quale “uomo forte”. Ciò va sicuramente a discapito delle elezioni parlamentari della Duma di Stato e della relativa competizione elettorale.

Innanzitutto va considerato che l’attuale sistema pluralistico russo, caratterizzato da una intrinseca debolezza da parte dei partiti di raccogliere l’attenzione e l’interesse dei cittadini, è una diretta conseguenza dell’era Jeltsin, in cui i nascenti partiti politici non sono stati capaci di ottimizzare gli effetti della relativa autonomia che andavano guadagnandosi nei confronti del Governo, e di costruire un tessuto politico pluralista. I partiti degli anni Novanta, tra cui quello comunista che vi ha svolto un ruolo di primo piano anche in merito alla forte opposizione condotta nei confronti dell’esecutivo, non sono stati capaci di ancorarsi al tessuto sociale e di elevarsi a rappresentanti politici dei segmenti della popolazione. Lo stesso partito dell’ex primo ministro Černomyrdin, “Nostra casa la Russia”, pur godendo delle simpatie di Jeltsin, non è riuscito a rinsaldare la maggioranza presidenziale con quella parlamentare, impedendo lo sviluppo di un moderno “regime partitico”. La nascita della Federazione Russa è stata dunque caratterizzata da una maggioranza presidenziale distaccata dalle vicende dell’Assemblea federale e priva di un partito politico, ed una

³⁵² Op. cit. A. Pravda pp. 105.

maggioranza parlamentare coinvolta nelle dinamiche politiche della Camera bassa, causando quindi un reciproco allontanamento tra le due istituzioni.

L'opera politica di consolidamento di Putin si è indirizzata anche in tale direzione, attraverso la "sponsorizzazione" presidenziale del partito "Russia Unita", il quale ricopre oramai la figura di forza politica egemone sul panorama (scarsamente competitivo) russo. L'appiattimento della competizione elettorale e del pluralismo politico è stato possibile *in primis* grazie alla detenzione presidenziale delle leve del potere di cui si è parlato nel precedente paragrafo, ma anche grazie al sistema elettorale vigente per l'elezione della Duma, che si caratterizza come "misto"³⁵³ proporzionale-maggioritario (comportando dunque una vittoria perennemente scontata del grande partito Russia Unita quantomeno nei collegi uninominali) con una soglia di sbarramento del 5% (abbassata rispetto alla precedente soglia del 7% in vigore fino al 2011). L'utilizzo intensivo della propaganda "pro-Cremlino", attraverso il controllo e la sorveglianza sull'attività dei principali canali di comunicazione del Paese, ha determinato la convergenza del consenso popolare sul partito di maggioranza, il quale a sua volta si è andato ad accostare, sempre di più, alla figura del Presidente³⁵⁴. Misure legali restrittive sul diritto di organizzazione partitica e di competizione elettorale sono state rare, o comunque non determinanti³⁵⁵, evidenziando quindi come l'attenuazione del pluralismo democratico sia stata esercitata, in perfetta coerenza con la pratica "putiniana", principalmente manovrando l'opinione pubblica e gestendo quelle leve del potere, di cui prima, in grado di modificare la percezione sociale dell'operato presidenziale. L'abilità del "sistema putiniano" è stata anche quella di erodere quanto più possibile i *cleavages* ideologici tra i partiti politici, inducendo questi ultimi a convergere politicamente verso il "centro" rappresentato da Russia Unita³⁵⁶.

Sulle stesse elezioni politiche, sia presidenziali che parlamentari, si sono concentrate le critiche di molti osservatori internazionali, i quali faticano a considerare la Russia come un regime elettorale competitivo, e caratterizzato da elezioni libere. L'*Internet Freedom Election Monitor* della

³⁵³ Nella Duma, difatti, 225 deputati sono eletti sulla base di listini proporzionali nell'unico collegio federale plurinomiale, mentre gli altri 225 sono eletti nei collegi uninominali con sistema maggioritario. I partiti, per essere ammessi alle votazioni, devono avere una sede in almeno 43 regioni della Federazione. I partiti sono esenti dalla raccolta firme qualora abbiano raggiunto il 3% nelle votazioni precedenti, oppure abbiano vinto almeno un mandato nei parlamenti regionali. Tutti i partiti che non soddisfano tali requisiti, devono raccogliere almeno 200.000 firme, non più di 7.000 per ogni regione. http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2016/09/11/russia-ecco-come-funziona-il-sistema-elettorale_ea8e062b-b875-4fca-b71a-c90f17bac1c0.html .

³⁵⁴ Op. cit. M. Ganino, *Russia*.

³⁵⁵ Op. cit. A. Pravda pp. 105.

³⁵⁶ Op. cit. "Putin's Russia", p. 63

“Freedom House”³⁵⁷, considera le imminente elezioni presidenziali russe del 2018 come “altamente a rischio”, sottolineando come una programmata operazione di censura dei canali mediatici più importanti, quali internet o i *blog* dei più noti oppositori di Putin (uno su tutti Navalny³⁵⁸), rischi di manomettere la corretta competizione elettorale³⁵⁹.

Le elezioni legislative del 2016 fotografano in maniera chiara la situazione politica all’interno della Duma di Stato, e la configurazione della relativa composizione partitica.

Il partito “Russia Unita” ha difatti conquistato la maggioranza “costituzionale”³⁶⁰ all’interno della Camera, con l’appropriazione di 343 seggi su 450, grazie all’ottenimento del 54,2% dei voti. La percentuale rivela un incremento progressivo del consenso di “Russia Unita”, rispetto, per esempio, alle precedenti elezioni legislative del 2011, in cui il partito guidato da Medvedev, delfino di Putin e Presidente della FR dal 2008 al 2012, aveva ottenuto il 49,3% dei voti. Tale incremento va analizzato alla luce di quel processo di “modellamento” dell’opinione pubblica a proprio favore operato dai circoli vicini al Presidente. I fattori internazionali, in particolare, hanno giocato un ruolo preponderante in tale processo: la forte campagna mediatica anti-Putin condotta in ambienti occidentali, così come le sanzioni imposte contro la Russia dall’Unione Europea in seguito alla vicenda della Crimea³⁶¹ hanno in un certo senso mobilitato l’opinione pubblica in senso favorevole al Presidente, in nome di una ripresa dei toni nazionalisti e patriottici.

Dalle elezioni del 2016 risulta confermata la qualifica del Partito comunista russo come principale forza d’opposizione, avendo questi ottenuto il 13,3% dei voti, tramutatisi in 42 seggi nella Duma. La “classifica” prosegue poi con il posizionamento dei liberaldemocratici (LDPR) al 13,1%, cui spettano 39 seggi, e con il 6,2% ottenuto da “Russia Giusta”, partito centrista di orientamento social-democratico, che ha conquistato 23 seggi, registrando un pesante calo rispetto ai 41 seggi conquistati nel 2011³⁶², a conferma della tendenza centripeta del consenso pubblico nei confronti del “partito del Presidente”³⁶³.

³⁵⁷ *Freedom House* è un istituto di studio e ricerca che si occupa di monitorare l’espansione della democrazia e della libertà a livello mondiale. Tra le sue funzioni rientra il monitoraggio della libertà d’espressione, di stampa, di pensiero e di manifestazione nelle democrazie emergenti.

³⁵⁸ Alexei Navalny è considerato l’esponente di spicco dell’opposizione a Putin in Russia, nonché l’unico vero rivale del Presidente. Di Navalny si tratterà più avanti nel presente capitolo.

³⁵⁹ Cfr. <https://freedomhouse.org/report/special-reports/internet-freedom-election-monitor>.

³⁶⁰ Ovvero la maggioranza che permette di emendare o revisionare la Costituzione. Vedi art. 135 Cost. FR 1993.

³⁶¹ Vedi nota 27.

³⁶² Cfr. <http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/la-nuova-duma-la-continuità-di-putin-e-il-fattore-astensione>

³⁶³ Op. cit. M. Ganino *Russia*.

Risulta inoltre interessante rilevare come i due partiti oppositori di Putin, “*Parnas*”³⁶⁴ e “*Yabloko*”, verso i quali vanno le simpatie dei più accaniti riformisti liberali e “anti-Putin”, siano rimasti esclusi dalla partecipazione parlamentare, in quanto nessuno dei due è stato in grado di oltrepassare né la soglia del 5%, che permette l’ingresso nella Duma, né quella del 3% che garantisce il finanziamento pubblico fino alle prossime elezioni. Anche questo fattore rileva la debolezza intrinseca dell’opposizione più progressista, incapace di attrarre consensi sufficienti.

Molti analisti hanno notato come una simile composizione della Duma sia la manifestazione di un processo di bipolarizzazione politica, che vede Russia Unita, egemone e incontrastata, e i liberal-democratici da un lato, e i comunisti, insieme alla social-democratica Russia Giusta, dall’altro³⁶⁵.

Appare tuttavia più corretto affermare che il partito “Russia Unita”, sostanzialmente un’emanazione parlamentare e partitica di Putin, continua ad esercitare un ruolo centrale ed dominante all’interno dell’arena politica russa, che difficilmente incontra ostacoli o grandi opposizioni, ma piuttosto catalizza su di sé le attenzioni dei media e i consensi dell’opinione pubblica. Va sottolineato, tuttavia, come le elezioni legislative del 2016 abbiano soddisfatto i criteri di correttezza delle procedure elettorali elaborati dagli osservatori internazionali, registrando dunque una sostanziale assenza di polemiche e proteste in tal senso.

Rimane certamente più problematico il discorso sul dibattito politico, e soprattutto sulle regole “democratiche” che dovrebbero garantire un qualche tipo di *par condicio* ai vari partiti, condizione che invece risulta assente all’interno del sistema russo, a causa, soprattutto, della manipolazione mediatica da parte dei circoli del potere centrale.

Il *trend* elettorale è stato ulteriormente confermato dalle elezioni regionali (riguardanti anche le Repubbliche) e comunali del 10 settembre 2017. In 82 degli 85 soggetti federati, difatti, i cittadini sono stati chiamati ad eleggere deputati parlamentari, vertici esecutivi oppure deputati comunali. I candidati, nel loro totale, esclusi coloro i quali hanno concorso da indipendenti, appartenevano a più di 40 partiti³⁶⁶, ma la stragrande maggioranza dei seggi è stata conquistata, ancora una volta, dal «partito del Presidente» Russia Unita in tutti i Parlamenti locali e regionali, seguito, con ampio margine di scarto, dai partiti della classica opposizione sistemica: il KPRF dei comunisti, il LDPR dei liberal-democratici e Russia Giusta. Gli stessi capi degli esecutivi, che in passato erano stati

³⁶⁴ Da notare che tra le fila di Parnas, militò Boris Nemtsov, storico volto dell’opposizione liberale, assassinato a Mosca nel febbraio 2015.

³⁶⁵ Tale fenomeno viene definito da Vladimir Gel’man in “*Russia 2025, scenarios for the Russian future*” come una “democrazia strisciante”, intesa come lento fenomeno di democratizzazione di un sistema autoritario, consistente in un gioco strategico di interazioni tra l’*élite* governativa e l’opposizione. Per maggiori informazioni consultare Maria Lipman, Nikolay Petrov, *Russia 2025, scenarios for the Russian future*. Palgrave Macmillan, UK, 2013, p.152.

³⁶⁶ I. Galimova, “*La Russia si prepara alle elezioni presidenziali. Come rendere le votazioni più credibili*”, contenuto in “Nomos, le attualità nel diritto”, n. 3/2017, p. 5.

nominati direttamente dal Presidente federale, pratica poi abolita nel 2012³⁶⁷, sono stati riconfermati in tutte le sedici regioni chiamate alle elezioni dirette dei governatori. L'alta popolarità, rispecchiata dai risultati elettorali³⁶⁸, di questi ultimi ha indotto gli analisti a parlare, con riferimento a tali regioni, di "sultanati elettorali"³⁶⁹.

Benché il ritorno all'elezione diretta dei governatori, nell'ottica di un "rilancio" della legittimità del sistema politico russo, sia stato definito da molti analisti russi come una "simulazione elettorale"³⁷⁰, questa ha comunque permesso lo studio e l'analisi degli orientamenti e degli umori politici della popolazione, caratterizzati da un'elevata tendenza all'astensionismo. Va tuttavia sottolineato come, nelle elezioni comunali che hanno interessato i 124 distretti di Mosca, l'opposizione non sistemica, rappresentata principalmente dai partiti "Yabloko" e "Parnas", abbia registrato un esponenziale incremento³⁷¹, probabilmente in virtù del fatto che nei grandi agglomerati urbani (Mosca e San Pietroburgo in particolare) risiede la maggior parte della nuova *inteligencija* progressista russa.

Il 18 marzo 2018 si svolgeranno le elezioni presidenziali che verosimilmente confermeranno Putin alla guida del suo quarto mandato presidenziale. È stato assicurato da Igor Borisov³⁷² che le elezioni del 2018 rispetteranno i canoni di correttezza stabiliti dalla Legge e dagli standard internazionali, esattamente come le elezioni del settembre 2017 le quali, sempre a detta di Borisov, «nonostante coloro i quali vogliono mascherare le incontestabili tendenze positive con emozioni e colorazioni negative», si sarebbero svolte in un "sostanziale" rispetto dei suddetti criteri³⁷³.

La campagna elettorale è cominciata ufficialmente il 18 dicembre, mentre Putin ha annunciato la sua candidatura appena dodici giorni prima, il 6 dicembre. Come da consuetudine, il Presidente uscente ha dominato la scena politica e mediatica del Paese, rimarcando i traguardi ottenuti dal suo

³⁶⁷ Si veda p. 124.

³⁶⁸ I capi, precedentemente nominati dal Presidente, hanno tutti superato la quota dell'80% nelle proprie regioni: Mordovia (89,19%), Mari El (88,27%), Buryatia (87,43%), Perm' Oblast' (82,06%), Kaliningrad Oblast' (81,06%), Ryazan' Oblast' (80,16%). Cfr. *ivi*.

³⁶⁹ *Ibid* 366.

³⁷⁰ *Ivi*.

³⁷¹ Nelle elezioni del settembre 2017 il partito Yabloko ha ottenuto l'11,7% di consensi per quanto riguarda i distretti di Mosca, risultando essere il secondo partito. Complessivamente 266 candidati dell'opposizione hanno ottenuto un seggio ciascuno nei consiglio comunali di Mosca. *Ibid* 51.

³⁷² Igor Borisov è un membro del Consiglio presidenziale sulla società civile e i diritti umani.

³⁷³ Vedi il rapporto della Ong "Golos" sulla protezione dei diritti elettorali. In tale rapporto si sottolinea come lo stesso Borisov, nel rapporto redatto dal Consiglio presidenziale sulla società civile e diritti umani concernente le elezioni regionali e comunali del 10 settembre 2017, abbia evidenziato la presenza di violazioni procedurali nei confronti delle suddette elezioni, pur rimarcando le tendenze positive in atto. Tali violazioni procedurali, tuttavia, secondo Borisov non avrebbero comportato alcuna violazione dei diritti elettorali dei cittadini russi. Lo stesso Borisov ha dichiarato: "*Naturally, we don't claim in our report that our electoral system is at the peak of its development. There are, naturally, certain procedural violations, and we note them as well. Nonetheless, we say that the procedural violations that were noted by our Council's Monitoring Group did not influence the citizens' ability to exercise their voting rights. In other words, we note no such direct facts [of influence]*". <https://www.golosinfo.org/en/articles/142347>.

operato e facendo leva sui sentimenti tradizionali della popolazione. A inizio dicembre, per esempio, Putin ha annunciato la vittoria completa ottenuta dalle forze armate russe nei confronti del sedicente “Stato islamico”, sia in Siria che in Iraq, e l’11 dicembre, in qualità anche di capo delle forze armate, ha visitato la base aerea russa a Hmeimim, in Siria. Il Presidente ha inoltre rimarcato i toni tradizionalisti della difesa della famiglia³⁷⁴, della maternità e dei diritti dei fanciulli, come testimonia la (sua) Strategia nazionale per i bambini.

Il 14 dicembre, inoltre, Putin ha svolto la tradizionale “Grande conferenza stampa con il Presidente”, la quale, durata circa tre ore, ha permesso a numerosi giornalisti di porre delle domande al Presidente, in particolar modo riguardo alla scarsità di competizione elettorale nel Paese. Putin ha risposto che non spetta a lui “creare” dei rivali politici, imputando la mancanza di oppositori credibili all’incapacità di questi ultimi di predisporre un’agenda politica «realistica e positiva»³⁷⁵. I candidati presentatisi per le elezioni venturose, d’altronde, non godono di un “peso politico” sufficiente a rappresentare un pericolo per Putin, nonostante la “liberalizzazione” della procedura di registrazione dei candidati avvenuta nel 2012³⁷⁶. Tra essi figura l’irriducibile Vladimir Zirinovskij, *leader* del Partito Liberal Democratico, da anni ormai inserito nelle dinamiche politico-istituzionali del Paese, ma soprattutto Ksenia Sobchak, figlia dell’ex sindaco di San Pietroburgo ed ex presentatrice TV. La candidatura della Sobchak, definita “bizzarra” dal Presidente della Commissione Elettorale Centrale³⁷⁷, è da molti considerata come parte di un “disegno” organizzato dal Cremlino per attirare l’attenzione sul dibattito elettorale³⁷⁸.

Di contro, molto scalpore ha suscitato l’esclusione, per motivi penali, dalla competizione di Alexei Navalnyj, il più feroce oppositore di Putin, il quale gode di un alto seguito, soprattutto tra le fasce più giovani della popolazione, e per questo considerato da molti il vero rivale di Putin. Delle vicende politiche e giudiziarie che hanno coinvolto Navalnyj si parlerà nel prossimo paragrafo, ma in questa sede basti ricordare che la tenace opposizione di Navalnyj, e soprattutto la conseguente reazione delle autorità, ha canalizzato su di lui le attenzioni dei vari osservatori internazionali, e dei più dubbiosi circa l’effettivo grado di libertà d’espressione e di democrazia vigente nel Paese.

Un fattore positivo è riscontrabile nel pacchetto di emendamenti firmati dal Presidente Putin il 5 dicembre 2017, su proposta del deputato della Duma Pave Krasheninnikov, riguardanti la legge

³⁷⁴ Come dimostra lo stesso appello presidenziale di fine anno rivolto da Putin il 31 dicembre 2017.

³⁷⁵ Per il resoconto integrale della Conferenza: <http://kremlin.ru/events/president/news/56378>. Cfr. *ibid* 50.

³⁷⁶ Secondo le regole attuali, difatti, i candidati indicati dai partiti della Duma sono esenti dall’obbligo di raccogliere le firme, mentre coloro i quali corrono da indipendenti sono tenuti a raccogliere da 100.000 a 300.000 firme, anziché 2 milioni come indicava la precedente disciplina in materia. Cfr. *ibid* 50.

³⁷⁷ La Commissione Elettorale Centrale (CEC) è quell’organo preposto alla vigilanza sulla correttezza delle procedure elettorali. L’organo decide, inoltre, sull’ammissibilità o meno delle varie candidature.

³⁷⁸ *Ibid* 366.

federale “Sulle elezioni del Presidente della Federazione Russa”³⁷⁹. Gli emendamenti in questione garantiscono la possibilità per la Camera Pubblica della Federazione Russa, organismo consultivo e di controllo che raggruppa al suo interno sostenitori presidenziali e rappresentanti delle ONG, di nominare i propri osservatori nei seggi elettorali durante le votazioni³⁸⁰, insieme alla possibilità di posizionare sistemi di video sorveglianza e ricetrasmisione all’interno degli stessi seggi, in modo tale da prevenire possibili errori o falsificazione durante lo spoglio delle votazioni.

Nei mesi ancora precedenti, sono state introdotte modifiche alla legge federale “sui partiti politici” del 2002, più volte emendata nel corso degli anni, miranti all’introduzione di un regime di effettiva *par condicio* per quanto riguarda l’importo delle quote annuale di iscrizione ai partiti, ponendo il limite di 4,3 milioni di rubli. In seguito a tale legge³⁸¹ i partiti sono inoltre obbligati a divulgare informazioni circa la provenienza delle entrate e dei finanziamenti.

Rimane tuttavia difficile prevedere un esito diverso da quello che vedrà l’uscente Presidente Putin riconfermato al Cremlino per la quarta volta. Data la modifica al mandato presidenziale, che nel 2008 è passato da quattro a sei anni, è verosimile prevedere che Putin rimanga in carica fino al 2024.

È lecito presupporre che la probabile vittoria di Putin alle elezioni venturose del 2018 sia da imputare, analogamente a quanto accaduto in passato, all’abilità del suo sistema di governo di captare gli umori della popolazione per poi tradurli in consenso politico, facendo leva sui paradigmi più tradizionali del pensiero e della cultura russa. La vera forza di Putin in materia di consenso popolare, dunque, risulta essere quella di plasmare e “attrarre” con successo le simpatie e l’approvazione delle fasce più conservatrici della società russa.

³⁷⁹ La legislazione russa in materia elettorale risulta particolarmente “caotica”. Nella recente storia costituzionale del Paese, difatti, sono state emanate tre diverse leggi riguardanti le elezioni presidenziali: la Legge n. 1096-1 del 1991; la Legge n.76-FZ del 1995 e la Legge n.18-FZ del 2003. Ibid 51.

³⁸⁰ Il Presidente della CEC, Ella Pamfilova, in conferenza stampa ha inoltre aggiunto: “Se verranno inseriti due volte gli stessi dati del passaporto o di un documento nel sistema elettorale AGM, il sistema lo noterà subito. Nelle liste elettorali di ogni regione saranno inseriti i nomi, i cognomi e il patronimico di tutti i cittadini scomparsi e nati, liste che verranno pubblicate nel portale della Commissione elettorale centrale nel contesto di ciascun seggio in modo chiaro. Questo offrirà opportunità senza precedenti per il controllo dei partiti (...) Si creeranno gruppi di controllo. I giornalisti che sono accreditati potranno arrivare in qualsiasi sito sul territorio della Federazione Russa. I giornalisti non hanno meno diritti degli osservatori. Potranno arrivare prima dell’apertura trascorrere tutto il giorno al seggio, per essere presenti poi al conteggio”.

<http://www.agcnews.eu/russia-cambia-la-legge-elettorale-in-vista-del-2018/>.

³⁸¹ Qui si intende la Legge Federale n.375-FZ del 5 dicembre “sulla modifica degli articoli 29 e 34 della Legge federale sui partiti politici”.

V.3 La gestione del dissenso politico

Le caratteristiche precedentemente analizzate del consenso politico di cui godono le *élite* governative, in particolare Putin, implicano di riflesso una scarsa incisività dell'opposizione, unita ad una sua intrinseca debolezza che non le permette di attecchire sulla maggioranza della popolazione russa.

In tale cornice si inserisce quel processo di assoggettamento dei media da parte delle autorità governative, tramite soprattutto la designazione a capo di importanti strutture di informazione di uomini "fedeli" all'orientamento presidenziale. La mancanza di un forte movimento d'opposizione all'interno della società, inoltre, risulta conseguente a quel "congelamento della nazione", precedentemente accennato, lungo il percorso dell'affermazione di un'identità democratico-liberale di matrice occidentale. I rinforzi in tal senso sono giunti spesso e volentieri dalla magistratura, tramite processi e sentenze ritenute, da molti osservatori internazionali (nonché dalla stessa Corte EDU³⁸²), politicizzate. Nonostante ciò, è evidente come sia mancata una forte coscienza d'opposizione di matrice popolare negli anni di Putin, e tale circostanza ha comportato l'assenza di una forza politica sostenuta da un'ampia base sociale.

I tratti culturali russi, inoltre, percepiti come «versione positiva del concetto di servitù»³⁸³, e tradizionalmente accondiscendenti nei confronti dell'autorità, "subiscono" inoltre l'influsso della cultura ortodossa, la cui Chiesa, a partire dai "buoni rapporti" reinstauratisi tra quest'ultima e il Governo sotto l'era Putin, «benedice» la solidarietà dimostrata dalla popolazione nei confronti del Presidente e delle autorità governative.

La situazione prese a modificarsi sul finire del 2011 quando, in vista delle elezioni presidenziali del 2012 e successivamente all'annuncio della candidatura di Putin, si registrarono a Mosca enormi manifestazioni di protesta nei confronti dell'*élite* governativa e del Presidente in particolare. Le elezioni che seguirono videro la vittoria schiacciante di Putin, che tuttavia registrò una parziale sconfitta a Mosca, ottenendovi "solo" il 47% dei consensi³⁸⁴.

Immediatamente si scatenò una vigorosa protesta popolare, che ebbe luogo a Piazza Bolotnaya a Mosca, ad appena due chilometri dal Cremlino, e che degenerò in violenti scontri tra manifestanti e

³⁸² Per la violazione del diritto ad un equo processo (art. 6 della CEDU) si vedano, a titolo informativo, le sentenze della CEDU: *Navalnyy c. Russia* del 17.10.2017; *Karelin c. Russia* del 20.09.2016; *Kasparov and Others v. Russia* del 03.10.2013. Per ulteriori informazioni si consulti la sezione dedicata al profilo della Russia: http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_ENG.pdf.

³⁸³ Op. cit. *Putin's Russia* p. 55.

³⁸⁴ Cfr. <http://www.ilpost.it/2014/02/07/opposizione-russia/>.

forze dell'ordine. La risposta governativa che ne seguì fu particolarmente dura, con la perquisizione delle case di Alexey Navalnyj, che aveva giocato un ruolo fondamentale nell'organizzazione delle proteste, e di altri leader dell'opposizione furono perquisite, seguite da arresti e restrizioni temporanee della libertà di circolazione. La stessa piattaforma online "VKontrakte" (la versione russa di Facebook), avendo giocato un ruolo importante nell'organizzazione delle proteste, fu oggetto di tentativi di intrusione da parte della autorità, e lo stesso CEO fu interrogato e costretto a lasciare temporaneamente il paese nella primavera del 2013. Diversi media indipendenti cominciarono a vedere i propri inserzionisti defilarsi progressivamente dall'attivismo (come successe per esempio a *Dozhd*, l'unico canale indipendente in Russia). Una delle strategie governative nel "rispondere" all'ondata di protesta è stata quella di condurre una parallela campagna diffamatoria, atta a gettare discredito sulle attività di quelle ONG o associazioni civili, sulle quali non si riuscì ad imporre un controllo effettivo³⁸⁵. In questo contesto si inserisce la legge approvata dal Parlamento nel novembre 2017, e subito firmata da Putin, che permette alle autorità russe di etichettare alcuni media, stranieri e non, come "agenti stranieri". La legge in questione, adottata in risposta alla richiesta da parte delle autorità statunitensi nei confronti di *Russia Today*³⁸⁶ di registrarsi ai sensi della *Foreign Agents Registration Act* del 1938, impone, tra le altre cose, ai media riconosciuti come agenti stranieri «obblighi onerosi nel dichiarare tutti i dettagli dei loro finanziamenti e del personale»³⁸⁷. Nel settembre 2017, inoltre, sono state presentate alla Duma delle modifiche alla "Legge sull'Informazione", le quali prevedono la possibilità di un blocco extragiudiziale, da parte delle autorità, delle attività dei siti appartenenti ad organizzazioni ritenute "indesiderate", oppure a siti inneggianti l'estremismo o azioni illegali di massa³⁸⁸. La campagna "repressiva" succeduta agli eventi di Mosca attirò le preoccupazioni degli osservatori occidentali, e non solo, tanto da indurre il Presidente Putin a concedere l'amnistia ad alcuni dei più noti oppositori politici, uno su tutti Khodorkovskij. L'amnistia concessa dal Presidente è stata comunque oggetto di critiche da parte di molti osservatori, in merito specialmente alla sua presunta selettività, essendo stata concessa ai volti più noti dell'opposizione.

³⁸⁵ Ibid 383.

³⁸⁶ *Russia Today* è un canale satellitare russo d'informazione, rientrante nel *network* di canali ed agenzie d'informazioni finanziate direttamente dal Cremlino, probabilmente per scopi propagandistici.

³⁸⁷ Cfr. il rapporto di Amnesty International a riguardo:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/russia-kremlin-tightens-stranglehold-on-foreign-media-with-more-repressive-legislation/>.

³⁸⁸ L'elenco delle organizzazioni riconosciute come "indesiderabili" è consultabile sul sito del Ministero della Giustizia della FR: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

L'inizio del secondo decennio ha dunque rappresentato il rinvigorimento di un movimento d'opposizione, il quale gravita principalmente attorno al mondo giovanile ed istruito delle grandi città³⁸⁹.

Col passare del tempo, tuttavia, l'opposizione in Russia è andata identificandosi sempre di più con il volto di Alexei Navalnyj, il quale ha continuato ad accrescere i suoi consensi, specialmente tra i giovani. L'attrazione che Navalnyj esercita sui giovani, attraverso le sue feroci critiche rivolte alla dilagante corruzione che interessa la classe dirigente e il Governo, può essere letta alla luce della scarsa presa che i media, manipolati e indirizzati dal potere centrale, riescono ad avere sulla gioventù russa. La popolarità di Navalnyj è cresciuta a tal punto da permettergli di ottenere il 27% dei consensi alle elezioni per sindaco di Mosca del settembre 2013. Nel marzo 2017, inoltre, Navalnyj ha organizzato nuove imponenti manifestazioni, che da Vladivostok si sono espanse fino a Mosca e San Pietroburgo, a causa delle quali è stato arrestato con l'accusa di aver violato i requisiti che la legge impone in merito all'organizzazione di manifestazioni pubbliche. Anche in questo caso sono seguiti numerosi arresti nei confronti dei manifestanti. Dal marzo al settembre 2017 Navalnyj è stato arrestato tre volte.. Egli inoltre è stato formalmente "eletto" *leader* dell'opposizione in seguito ad una votazione online, che ha visto la partecipazione di diversi candidati³⁹⁰. La risonanza mediatica ottenuta da Navalnyj ha permesso alla stessa opposizione di ritagliarsi spazi di visibilità all'interno del contesto mediatico russo. Ricordiamo in fatti che il sistema di Putin manovra e influenza pesantemente i media, ma non è in grado di porre una censura totale e completa sui contenuti sgraditi.

La censura si esplica maggiormente attraverso licenziamenti e rimpiazzi dei vertici delle agenzie d'informazione ritenute scomode³⁹¹.

Negli ultimi anni, tuttavia, la feroce opposizione di Navalnyj ha spostato il proprio obiettivo, concentrandosi sul primo ministro Medvedev, piuttosto che su Putin, ricavandone così un aumento dei propri consensi.

Ha fatto molto scalpore l'esclusione di Navalny dalla competizione elettorale per le presidenziali del 2018, formalizzata dalla Commissione elettorale a causa dei precedenti penali di Navalnyj, che lo vedono accusato di appropriazione indebita. Diverse sentenze della Corte Costituzionale russa hanno difatti sancito, tra i criteri che consentono la candidatura politica, il rispetto del requisito di “

³⁸⁹Cfr. <https://www.economist.com/news/europe/21719803-anti-corruption-protests-herald-new-generation-political-activism-aleksei-navalny-brings> .

³⁹⁰ Cfr. <http://www.ilpost.it/2014/02/07/opposizione-russia/2/>.

³⁹¹ Come accaduto per esempio nel maggio 2016 ai vertici del gruppo indipendente “RBC”, colpevoli di aver dato ampio seguito alla vicenda “Panama Papers”, che avrebbe potuto contenere le prove di possibili casi di corruzione degli uomini vicini al Presidente Putin. Cfr. <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/russia>.

reputazione intatta”, da richiedersi a tutti i titolari di autorità pubblica³⁹², e dunque sulla base della condanna a carico di Navalnyj, la CEC ha per questo motivo ritenuto di non ammetterlo alla corsa presidenziale. Sulla questione si è inoltre pronunciata la Corte EDU, principalmente tramite due sentenze che hanno accertato la violazione dell’art. 6 della Convenzione (diritto ad un processo equo) e successivamente dell’articolo 7³⁹³ (*nulla poena sine lege*). Con la pronuncia del 23 febbraio 2016, difatti, i giudici di Strasburgo hanno statuito la necessità di una revisione della condanna ai danni di Navalnyj. La Corte Costituzionale russa ha dunque ordinato, in esecuzione della sentenza della Corte EDU, la riapertura del processo a carico del ricorrente, che tuttavia, ad oggi, non ha dato alcun esito. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, avendo analizzato i provvedimenti presi dalle autorità russe in tal senso, ha riassunto le problematiche del caso in tre punti: 1) la riesamina del caso è stata affidata allo stesso tribunale distrettuale che si era pronunciato in precedenza (il Tribunale del distretto Leninsky di Kirov); 2) le accuse originarie non sono state riesaminate; 3) la circostanza per cui, secondo il Comitato, vi sarebbe una stretta correlazione tra l’avvio del procedimento penale e le attività pubbliche di Navalnyj. Ad oggi, quindi, Navalnyj risente ancora degli effetti della sua condanna, reputata dalla Corte di Strasburgo come ingiusta, in particolare riguardo all’impossibilità di ricorrere come candidato presidenziale per il 2018. In un suo comunicato, il Ministero della Giustizia russo ha evidenziato come la pronuncia della Corte di Strasburgo dimostri un atteggiamento pregiudiziale da parte di quest’ultima nei confronti degli argomenti della parte russa, sottolineando come le autorità russe abbiano pagato integralmente il risarcimento alla controparte³⁹⁴.

Con la sentenza della Corte EDU sul caso “*Navalnyj c. Russia*”, inoltre, sono state accertate delle violazioni procedurali (sempre articoli 6 e 7 della Convenzione), con il conseguente obbligo, nei confronti delle autorità russe, di predisporre un ulteriore risarcimento nei confronti dell’imputato.

Anche in tal caso la risposta del Ministero della Giustizia non si è fatta attendere.

In tal caso il Governo russo ha sottolineato come la pronuncia della Corte non abbia riconosciuto la persecuzione politica di Navalnyj, in quanto «la denuncia dei ricorrenti ai sensi dell’articolo 18 (limitazioni dell’uso di restrizioni ai diritti) è stata respinta in quanto inammissibile»³⁹⁵. La Corte, tuttavia, pur avendo escluso l’esistenza di una persecuzione politica, ha comunque riconosciuto l’esistenza di violazioni procedurali per quanto concerne il processo, circostanza sulla quale il Ministero della Giustizia russo si è detto in disaccordo.

³⁹² Ibid 366.

³⁹³ Per ulteriori informazioni si veda: http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_ENG.pdf.

³⁹⁴ Cfr. op. cit. ibid 366, p. 15.

³⁹⁵ Cfr. il rapporto del Ministero di Giustizia della FR contenuto nell’articolo di I. Galimova ibid 51, p.16.

Per quanto riguarda le vicende dell'opposizione in Russia, un episodio che a suo tempo sconvolse l'opinione pubblica è sicuramente l'uccisione di Boris Nemtsov, avvenuta il 27 febbraio 2015 a pochi passi dal Cremlino, ad opera di un commando di cinque persone, riconosciute poi colpevoli dalla magistratura. Nemtsov, vice-primo ministro del Governo sotto la Presidenza Yeltsin dal 1997 al 1998, nonché storico esponente liberale, veniva considerato come una colonna portante dell'opposizione democratico-liberale in Russia. Collega di Navalnyj all'interno del partito liberale *Parnas*, Nemtsov si era reso protagonista di pesanti critiche rivolte all'operato presidenziale, con particolare riferimento all'organizzazione dei giochi olimpici di Sochi del 2014 e della conseguente corruzione che aveva interessato gli addetti ai lavori. L'episodio ha avuto una grande risonanza mediatica, soprattutto in Occidente, e ha dato seguito ad una serie di congetture e supposizioni circa il coinvolgimento di ambienti governativi nella vicenda. Dopo l'omicidio, Putin, dettosi sconvolto e indignato³⁹⁶, ha tuttavia parlato dell'episodio come di una "provocazione", ed ha assicurato un corretto svolgimento delle inchieste, conclusesi con la condanna dei cinque ceceni accusati dell'omicidio³⁹⁷.

L'omicidio di Nemtsov va inserito nel quadro, alquanto "problematico" per la reputazione internazionali di Putin, dei numerosi omicidi, ritenuti da taluni "politici", ai danni di esponenti politici e giornalisti avvenuti in Russia a partire dall'inizio del nuovo millennio. In ordine cronologico si ricorda l'omicidio di Alexandr Litvinenko, ex agente del KGB, avvenuto a Londra nel 2006. Litvinenko fu avvelenato con una dose di polonio disciolta in una tazza di tè, e dell'accaduto furono ritenuti responsabili dalle autorità britanniche, come esecutori materiali, due agenti russi: Dmitrij Kovtun e Andrej Lugovoj. Litvinenko, da tempo, si era reso protagonista di una tenace critica rivolta a Putin, accusato da Litvinenko di esser stato il mandante di numerosi omicidi politici, sia da Presidente della Federazione Russa che da funzionario del KGB. In un rapporto curato dalla magistratura britannica, si accusavano i due esecutori dell'omicidio, funzionari dei servizi segreti russi (Fsb), di aver ricevuto un' "autorizzazione a procedere" da parte di ambienti vicini al Presidente Putin³⁹⁸. Va sottolineato che la Russia ha sempre negato l'estradizione dei due accusati.

Alle accuse rivolte a Putin in merito ad un suo coinvolgimento, quale mandante, dell'omicidio, il Presidente russo ha risposto, analogamente a quanto accaduto con la vicenda Nemtsov, che si trattava di una «provocazione politica». La vicenda ebbe riscontri politici e diplomatici, in quanto

³⁹⁶ Cfr. <http://www.lastampa.it/2015/03/04/esteri/omicidio-nemtsov-putin-liberare-la-russia-dalla-vergogna-dei-delitti-politici-YDxvyDIFBU4MBV6IKhrU7M/pagina.html>.

³⁹⁷ http://www.repubblica.it/esteri/2017/07/13/news/russia_boris_nemtsov_condannati_gli_assassini_ma_e_mistero_sui_mandanti-170688788/.

³⁹⁸ <https://www.internazionale.it/notizie/2016/01/21/caso-litvinenko-date>.

ne scaturì un notevole “attrito” tra Russia e Regno Unito che vide, nel luglio 2007, la reciproca espulsione di quattordici diplomatici per parte dai rispettivi paesi.

Uno dei due esecutori, Lugovoj, fu eletto alla Duma tra le fila del partito liberal democratico nel dicembre successivo.

L’altro celebre omicidio “sospetto” che ha canalizzato su di sé l’attenzione mediatica internazionale, insieme al forte sgomento suscitato nell’opinione pubblica, è stato quello della giornalista della *Novaja Gazeta*³⁹⁹, Anna Politkovskaja, avvenuto a Mosca nell’ottobre 2006, appena un mese prima dell’omicidio di Litvinenko.

La Politkovskaja, da sempre impegnata nell’attività dell’inchiesta giornalistica⁴⁰⁰, aveva più volte denunciato i presunti crimini del Governo russo, a partire dalla pubblicazione del suo libro “La Russia di Putin” (*Putin’s Russia*), tramite la quale denunciava il deperimento dell’impianto democratico del Paese, nonché gli aspetti più controversi delle politiche economico-sociali e di politica estera del Presidente Putin. La sua attenzione si spostò presto sugli avvenimenti della guerra in Cecenia, dove la giornalista rivelò abusi di potere e violazioni dei diritti umani da parte delle autorità russe a danno dei civili ceceni⁴⁰¹. Anna Stepanovna Politkovskaja fu uccisa il 7 ottobre del 2006 (giorno del compleanno di Putin) all’interno dell’ascensore della sua residenza moscovita, e dell’omicidio fu accusato nel 2009 un uomo di nazionalità cecena, rilasciato nel 2010 per mancanza di prove, e successivamente oggetto della riapertura delle indagini. Le circostanze dell’omicidio, ad oggi, non sono state ancora chiarite.

Altri omicidi misteriosi e sospetti hanno caratterizzato il ventennio di potere di Putin⁴⁰², omicidi per i quali, tuttavia, appare difficile tracciare in questa sede una linea comune che conduca al Cremlino. Le sedi più appropriate per condurre un’analisi di questo genere sarebbero le aule della magistratura e gli uffici degli inquirenti. Rimane altresì doveroso sottolineare come la pratica dell’opposizione in Russia vada incontro a notevoli problematiche, le quali configurano una situazione difficile, e talvolta “pericolosa”, per tutti coloro i quali si schierano apertamente contro il sistema di governo messo in pratica da Putin.

³⁹⁹ Il bisettimanale d’inchiesta *Novaja Gazeta*, fondata nel 1993, è da sempre fortemente critica nei confronti della classe politica russa post-sovietica, nei confronti della quale conduce sistematicamente inchieste sui casi di corruzione e di malaffare.

⁴⁰⁰ Dapprima nel grande quotidiano “*Izvestia*”, ai tempi dell’URSS l’organo ufficiale di stampe insieme alla *Pravda*, per poi passare al bisettimanale indipendente *Novaja Gazeta*.

⁴⁰¹ La Politkovskaja ha svolto inoltre il ruolo di intermediario tra le forze dell’ordine e i terroristi ceceni nella crisi del teatro Dubrovka, verificatasi a Mosca nell’ottobre 2002. Cfr.

<http://www.ilpost.it/2011/10/07/la-vita-di-anna-politkovskaya/>.

⁴⁰² Tra cui gli omicidi di altri giornalisti del bisettimanale *Novaja Gazeta*, come quello della cecena Natalia Estemirova (rapita e uccisa il 15 luglio 2009), o della giornalista Anastasia Baburova (19 gennaio 2009).

Va riconosciuta, tuttavia, l'abilità di quest'ultimo nell'aver edificato un sistema fortemente centralizzato, identificatosi in un regime ibrido perennemente oscillante tra una democrazia "gestita" ed un sistema autoritario, senza aver intaccato la cornice normativa e costituzionale, la quale identifica formalmente la moderna Russia, nonostante l'analisi condotta fino ad ora, come una democrazia di stampo occidentale caratterizzata da un sistema di governo semipresidenziale.

Quella di Putin, dunque, non è stata, fino ad ora, un'azione sovversiva mirata a scardinare l'impianto costituzionalista del Paese, bensì andrebbe piuttosto inquadrata come una "dittatura della personalità", che vede nella figura, e di riflesso, appunto, nella personalità, dell'uomo forte Putin il principale centro di irradiazione del potere.

Winston Churchill disse una volta, riferendosi al Cremlino, che si trattava «di un indovinello, avvolto in un mistero, contenuto in un enigma». È verosimile credere che rimanga tale, ancora per molto tempo.

CONCLUSIONE

Tramite l'analisi svolta nel presente lavoro si è ricostruito quindi il percorso evolutivo intrapreso dallo Stato russo, nelle sue diverse formazioni e denominazioni (Impero Zarista, Unione Sovietica, Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa, Federazione Russa), tramite lo studio dei principali avvenimenti che ne hanno scandito le tappe. Così, per esempio, nel primo capitolo si è cercato di approfondire il pensiero politico che fu alla base dell'opera riformista dei costituzionalisti russi, sudditi dello Zar, i quali si fecero "pionieri" in patria di un approccio costituzionalista di matrice occidentale. Le condizioni politico-sociali dell'Impero Russo risultarono particolarmente opprimenti nei confronti dello slancio riformista dei liberali, ma non impedirono tuttavia lo sviluppo di modelli teorici di matrice liberal-democratica i quali, seppur con diverse gradazioni, furono più volte riproposti dall'*intelligencija*. Tuttavia, sembra che l'impostazione mentale dell'*élite* governativa, dello Zar, ma anche della frangia più conservatrice della società, non fosse né pronta, né tantomeno disposta ad accogliere un simile cambiamento di rotta. Lo Zar in particolare, forte del proprio *status* di autocrate assoluto, conscio della smisuratezza del proprio potere e della derivazione "divina" di quest'ultimo, non si rivelò mai disposto ad accettare un'interpretazione limitativa delle proprie funzioni derivante "dal basso". Quando finalmente la necessità di un restringimento del potere autocratico, unita all'esigenza di un vero corpo assembleare e rappresentativo all'interno dello Stato, si palesò anche agli occhi del monarca, questi decise di operare delle riforme "dall'alto", presentate quindi come concessioni del potere sovrano, nel solco della tradizione ottocentesca del costituzionalismo ottriato. In tal caso, quindi, la superiorità del potere autocratico si manifestò tramite la sua "autolimitazione", non potendo questi ammettere un'imposizione da parte di altri poteri a lui estranei. È lecito dunque pensare che lo Zar rimase fino all'ultimo convinto di essere il titolare di un potere assoluto ed autocratico, nonostante le limitazioni imposte dalle Leggi Fondamentali del 1906, come dimostra d'altronde l'episodio dello scioglimento della prima Duma, verificatosi nello stesso anno dell'adozione delle Leggi Fondamentali, giustificato dallo Zar attraverso il ricorso al suo "potere storico", ovvero il potere di revocare ciò che lui stesso aveva concesso.

Nonostante la brusca interruzione del primo vero periodo costituzionale in Russia, causata dalle due rivoluzioni di febbraio e di ottobre del 1917, e la completa distruzione del precedente ordinamento imperiale-zarista, dall'analisi svolta nel secondo capitolo si è evidenziata una rilevante linea di continuità con il precedente assetto, sul piano principalmente del ruolo supremo affidato al partito.

La funzione assolta dallo Zar, in termini di guida suprema della società, custode dell'ordinamento dello Stato e dello spirito identitario del Paese, fu raccolta dal Partito Comunista, presentato come l'avanguardia della nuova società comunista, e con il compito di portare a termine la grande rivoluzione iniziata nell'ottobre del '17. In virtù di tale "missione", furono riassunti nel partito tutti i poteri che, per esempio, negli ordinamenti occidentali subiscono la tradizionale configurazione tripartita (potere legislativo, esecutivo e giudiziario). È dunque da ritenersi valida quella concezione del Partito Comunista dell'URSS che concepisce quest'ultimo come il diretto erede dello Zar. Lo Stato sovietico è difatti stato eretto "intorno" al partito, evidenziando così la stretta dipendenza che intercorreva tra i due. Data una simile strutturazione, il partito non poteva che seguire le sorti dello Stato, e viceversa. È proprio alla luce del binomio Stato-partito, e della strettissima correlazione fra questi, che va letto il processo di disgregazione dell'URSS. A tal proposito risulta interessante sottolineare una particolare analogia tra il periodo riformista concretizzatosi nell'Impero Russo e quello, invece, che si manifestò nell'Unione Sovietica tramite il programma politico di Gorbačëv. Entrambi, difatti, si distinsero per la "tempestività" con cui si sono manifestati. Analogamente a quanto accaduto nel periodo tardo imperiale d'inizio Novecento, lo slancio riformista sovietico si verificò in concomitanza con il collasso dello Stato, lasciando presupporre, in tal senso, l'esistenza di una relazione di causa-effetto. Per quanto concerne l'esperienza costituzionale "imperiale", l'acceleratore del processo distruttivo dell'Impero russo è rappresentato dalla "reazione" dello Zar, manifestatasi tramite lo scioglimento sistematico della Duma, agli sviluppi democratici del nuovo sistema. Nel processo disgregativo dell'Unione Sovietica, di contro, l'acceleratore risulta essere, se non la reazione, quantomeno l'inadeguatezza e la scarsa capacità di adattamento dimostrata dallo Stato, e soprattutto dal Partito, nei confronti delle riforme "dall'alto", provenienti dal potere supremo (volendo concedersi un'interpretazione alquanto estensiva del ruolo del Segretario del PCUS).

Sembra quindi emergere una tendenza autodistruttiva dello Stato russo, qualora questi si confronti con processi riformisti alquanto vigorosi, se non rivoluzionari. La storia della Russia, tuttavia, evidenzia come dalla distruzione di un ordine preesistente, avvenuta tramite una rivoluzione, ne sorga uno nuovo, sulle ceneri del primo. L'ordine nuovo, tuttavia, raccoglie in un certo senso un'eredità "politica" dal precedente. Tale eredità interessa l'istituzione posta al vertice della piramide istituzionale, che prende vita, a sua volta, dalla più pura e innata concezione della politica presente nella società russa. L'analisi condotta in questa sede ha quindi dimostrato come, "l'idea" di un sovrano, posto al di sopra degli altri poteri dello Stato, si sia manifestata dapprima nello Zar, interessando poi il Partito, fino ad arrivare ai giorni nostri tramite la carica del Presidente della Federazione Russa.

Dal dettato costituzionale del 1993, analizzato nel quarto capitolo, si evince dunque una configurazione particolarmente “forte” del nuovo Presidente, nonostante la palingenesi dello Stato russo per quanto riguarda i valori fondanti dello Stato. L’instaurazione di un regime democratico, pluralista e liberale non ha difatti impedito quella “staffetta” della “figura suprema” che si era manifestata nel passaggio tra il regime zarista e quello sovietico. Il testimone passò, così, dalle mani del Partito guida a quelle del nuovo Presidente.

Nonostante un periodo di relativa debolezza, da parte del Presidente, durante gli anni Novanta, tale impostazione si è manifestata, all’atto pratico, con l’inizio del nuovo millennio, che ha coinciso con l’avvento al potere di Vladimir Putin. L’abilità di quest’ultimo nell’edificare il suo personale sistema di governo è stata quindi spiegata (anche) attraverso un’analisi del contesto culturale russo, sul quale Putin ha fatto leva per implementare le proprie politiche di stampo conservatore e nazionalista. Non a caso diversi osservatori internazionali hanno considerato Putin come il nuovo “Zar” della Russia, dimostrando quindi come egli abbia ereditato il ruolo unificatore che in origine apparteneva al monarca, e come continui ad adempiere alla sua “missione storica”. Emerge, dall’analisi del presente lavoro, l’importanza che la funzione centralizzatrice del sovrano rappresenta agli occhi della popolazione, tenendo in considerazione il contesto sociale, ma anche geografico, della Russia, caratterizzato dalle numerose spinte centrifughe manifestatesi nel corso della sua storia. Alla luce di ciò, si è cercato di comprendere la *ratio* del sistema di governo “putiniano”, la quale, senza una conoscenza delle vicende storico-politiche della Russia, e delle sue caratteristiche prettamente culturali, risulterebbe di difficile interpretazione. In ultima analisi, sembra opportuno ritenere che la stessa condotta di Putin, per esempio per quanto riguarda la repressione del dissenso e la sua politica fortemente centralizzatrice in ambito federale, sia funzionale al raggiungimento di un certo grado di stabilità e di ordine, tenendo in considerazione gli “esempi” del passato, che videro la distruzione dell’ordine vigente in seguito ad un processo di riforma e di “apertura” al progresso.

È auspicabile ipotizzare che Putin sia cosciente di questa relazione di causa-effetto, e che dunque imposti la sua azione politica con l’obiettivo di impedirne l’ennesima manifestazione.

Bibliografia:

A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARIO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, Mondadori Editore, Milano, 2017.

A. WOOD, *La rivoluzione russa*, Il Mulino, Bologna, 1999.

A.A. VV. *Progetto Russia*, "Limes", num. Monografico, 3, 2008.

ALEX PRAVDA, *Leading Russia, Putin in perspective*", Essays in honour of Archie Brown, Oxford University Press, USA 2005.

ANDREI MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism, historical and contemporary development*, Routledge, Oxford 2006.

BRIGID LAFFAN, *The state of our unsettled Union*, contenuto in "International Journal of constitutional Law", 2015.

CINDY SKACH, *The newest separation of powers: Semipresidentialism*, contenuto in "International Journal of constitutional law", Oxford University Press, UK, 2007.

COSTANTINO MORTATI, *Le forme di Governo*, della collana "Manuali di Scienze Giuridiche", CEDAM Editore, Padova, 1973.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.1/2017.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.2/2017.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.3/2017.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.4/2017

EUGENE HUSKEY, *Presidential power in Russia*, The new Russian political system, Routledge, Oxon/New York 2015.

F. CICCOTTI, *Com'è governata la Russia*, Zanichelli, Bologna, 1920.

G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto Pubblico comparato*, G. Giappichelli editore, Torino, 2016-

G. PARDO, *La Costituzione russa*, UTET, Torino, 1911.

GIOVANNA CIGLIANO, *La Russia e l'Europa*, rivista "Il Mulino", Bologna, 2017.

Giurisprudenza della Corte Costituzionale russa, consultata in archivi DPCE online.

I. GALIMOVA, *Dalle elezioni della nuova Duma al messaggio annuale del Presidente: una nazione unita?*, contenuto in “Nomos, le attualità del diritto”, n. 3/2016.

I. GALIMOVA, *La Russia e l'imminente ciclo elettorale*, contenuto in “Nomos, le attualità nel diritto”, n. 2/2017.

I. GALIMOVA, *La Russia si prepara alle elezioni presidenziali. Come rendere le votazioni più credibile*, contenuto in “Nomos, le attualità nel diritto”, n. 3/2017.

JANE HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation, a contextual analysis*, della collana *Constitutional systems of the world*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011.

L. GUDKOV, V. ZASLAVSKY, *La Russia da Gorbaciov a Putin*, Il Mulino, Bologna 2010.

M. DMITRIEV, E. GONTMAKHER, L. GUDKOV, S. GURIEV, B. MAKARENKO, A. MALASHENKO, D. ORESHKIN, K. ROGOV, N. ZUBAREVICH, *Putin's Russia, how it rose, how it is maintained, and how it might end*, American Enterprise Institute, Washington DC 2015.

MARIO GANINO, A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI, *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Atti del Convegno (Milano, 14-15 novembre 2003), Giuffrè Editore, Milano 2005.

M. LIPMAN, N. PETROV, *Russia 2025, scenarios for the Russian future*. Palgrave Macmillan, UK, 2013.

MARIA POPOVA, *Politicized Justice in Emerging Democracies: A study of courts in Russia and Ukraine*, Cambridge University Press, 2012.

MARIO GANINO, *Il Presidente dell'URSS*, Giappichelli Editore, Torino, 1991.

MARIO GANINO, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica*, Giappichelli Editore, Torino, 1989.

MARIO GANINO, *Dallo Zar al Presidente, ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999.

MARIO GANINO, *Russia*, Il Mulino, Bologna 2010.
n.4/2017

NICHOLAS V. RIASANOVSKY, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano, 1989.

P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Giuffrè Editore, Milano, 1991.

P. CALZINI, *Democrazia e sovranità nella Russia di Putin*, contenuto in “Quaderni Ispi”, 31 ottobre 2007.

P. CALZINI, *Dopo l'URSS, il potere ibrido e la forza di Putin*, contenuto in “ISPI”, pubblicazioni e commentary, 7 novembre 2017.

P. DESAI, *Conversations on Russia, Reform from Yeltsin to Putin*, Oxford University Press, New York, 2006.

R. RAVIOT, *Démocratie à la russe. Pouvoir et contre-pouvoir en Russie*, Ellipses, Paris, 2008.

ROBERTO VALLE, *Genealogie del Costituzionalismo in Russia dal XVIII al XX secolo*, in “Giornale di storia costituzionale”, 2017, disponibile in: http://www.storiacostituzionale.it/doc_33/.

S. MERLO, *Chiesa e potere, costruire il consenso nella Russia senza ideologie*, contenuto in “ISPI”, pubblicazioni e commentary, 7 novembre 2017.

S. WHITE, *Media, Culture and Society in Putin's Russia*, Palgrave Macmillan, University of Glasgow, UK, 2008.

S. WHITE, *Politics and the ruling group in Putin's Russia*, Palgrave Macmillan, UK, 2008.

SERGEY SHAKHRAI, *Basic law as an instrument for legal and socio-political transformations (Towards The 20Th anniversary of the Constitution of The Russian Federation)*, Lomonosov Moscow State University Press, Moscow, 2013.

T. A. TROXEL, *Parliamentary power in Russia 1994-2000: President vs Parliament*, Palgrave Macmillan, UK, 2003.

Sitografia

<http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

<http://kremlin.ru>

<http://tass.com/politics/989028>

<http://tass.com/politics/989273>

http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2016/09/11/russia-ecco-come-funziona-il-sistema-elettorale_ea8e062b-b875-4fca-b71a-c90f17bac1c0.html

<http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/la-nuova-duma-la-continuità-di-putin-e-il-fattore-astensione>

http://www.corriere.it/esteri/cards/da-politkovskaja-litvinenko-lunga-storia-omicidi-politici/sergej-magnitsky_shtml

http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007_urssCostituzione_ita.pdf

<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>

<http://www.duma.gov.ru>

<http://www.government.ru>

<http://www.ilpost.it/2011/05/31/arrestato-il-sospetto-assassino-di-anna-politkovskaya/>

<http://www.ilpost.it/2014/02/07/opposizione-russia/2/>

<http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/dopo-lurss-il-potere-ibrido-e-la-forza-di-putin-18630>

<http://www.legislationline.org/topics/topic/16/country/7>

<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>

<http://www.osce.org/odihr/elections/russia>

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all>

http://www1.adnkronos.com/Archivio/AdnAgenzia/2004/10/29/Esteri/RUSSIA-DUMA-APPROVA-RIFORMA-PER-ABOLIZIONE-ELEZIONE-DIRETTA-GOVERNATORI_150540.php

<https://er.ru>

<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/russia>

<https://www.art3.it/Costituzioni/cost%20RUSSA.pdf>

<https://www.coe.int/it/web/portal/home>

https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2008.pdf

<https://www.economist.com/news/europe/21719803-anti-corruption-protests-herald-new-generation-political-activism-aleksei-navalny-brings>

<https://www.golosinfo.org/en/articles/142347>

<https://www.internazionale.it/notizie/2016/01/21/caso-litvinenko-date>

<https://www.levada.ru/en/2017/11/10/institutional-trust-3/>

<https://www.novayagazeta.ru>

<https://www.reuters.com/article/fitch-russian-yarovaya-law-highlights-te/fitch-russian-yarovaya-law-highlights-telco-regulatory-risks-idUSFit9WpBNN>

<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/13/russian-courts-sentence-protesters-arrested-anti-corruption-rallies>

<http://www.wallstreetitalia.com/trend/elezioni-presidenziali-russia/>

<https://www.wciom.com>

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN RELAZIONI INTERNAZIONALI
CATTEDRA IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO

**IL COSTITUZIONALISMO RUSSO E LA DISCIPLINA DEI POTERI
DELLO STATO: DALLO ZAR ALLA FEDERAZIONE RUSSA**

RELATORE
Prof. Ssa Carmela Decaro

CANDIDATO
Giorgio Pizzirani
Matricola: 628092

CORRELATORE
Prof.ssa Cristina Fasone

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Indice

Introduzione.....	p. 4
Capitolo I: L'influenza del costituzionalismo europeo in Russia: dall'Impero Zarista alla Rivoluzione d'Ottobre.	8
1.6. <i>Il "proto-costituzionalismo" e l'ispirazione ai modelli europei nel XVIII e XIX secolo.....</i>	
1.7. <i>La ripresa del costituzionalismo tra Ottocento e Novecento, e il modello prussiano.....</i>	19
1.8. <i>Dalla rivoluzione del 1905 alle Leggi Fondamentali del 1906.....</i>	28
1.9. <i>I rapporti tra esecutivo e legislativo nelle Leggi Fondamentali.....</i>	31
1.10. <i>La prassi involutiva nel costituzionalismo russo: le quattro Dume.....</i>	38
Capitolo II: Il costituzionalismo sovietico dalla Rivoluzione del 1917 alla caduta del Muro di Berlino.	42
2.1 <i>Il 1917 e i principi dello stato socialista.....</i>	42
2.2 <i>Le Costituzioni dell'URSS : l'evoluzione costituzionale e i poteri dello Stato (1924 – 1936 – 1977).....</i>	50
2.4 <i>Gorbačev, gli emendamenti costituzionali del 1988-90 e la svolta presidenziale.....</i>	61
Capitolo III: La trasformazione costituzionale: dall'URSS alla Federazione Russa.	67
3.1. <i>Il crollo dell'Unione Sovietica.....</i>	67
3.2. <i>La nascita della Federazione Russa: Boris Yeltsin e le riforme costituzionali.</i>	72
3.3 <i>La svolta presidenzialista in Russia e il conflitto tra esecutivo e legislativo.</i>	75
Capitolo IV: La Costituzione russa del 1993 e il ruolo del Presidente.	86
4.1 <i>La Costituzione del 1993, la sua struttura e il suo significato.</i>	86
4.2. <i>Il Presidente della FR nella Costituzione, e i poteri nei rapporti con il Parlamento.</i>	98
4.3. <i>La disciplina del Governo nei rapporti con il Presidente.</i>	109

Capitolo V: Gli sviluppi costituzionali nel ventennio di Putin e l'identità della Russia odierna. ...114

5.1 *L'avvento di Putin e la transizione verso un semipresidenzialismo "forte".*114

5.2. *La competizione elettorale e l'attenuazione del pluralismo politico.*127

5.3 *La gestione del dissenso politico e dell'opposizione.*134.

Conclusione.....141

Bibliografia.....144

Sitografia.....147

ABSTRACT

Il costituzionalismo russo rappresenta un fenomeno graduale che, durante i secoli, ha conosciuto uno sviluppo non sempre uniforme e costante, ma anzi caratterizzato da brusche interruzioni e timide riprese. La particolare conformazione di un Impero autarchico e fortemente centralizzato ha per secoli ostacolato, corretto e manipolato il percorso verso l'affermazione dei principi costituzionali. Tuttavia, l'esigenza di riforme in ambito politico-istituzionale, sorrette da una codificazione che ne sancisse i principi su carta, è (quasi) sempre stata percepita da segmenti della società russa, ed essa ha cominciato a manifestarsi, con graduale intensità, a cominciare dal XVIII secolo, a partire dalla sontuosa opera di riforma e occidentalizzazione dell'Impero portata avanti da Pietro il Grande agli inizi del Diciottesimo secolo. La vocazione europeista dell'Imperatore Pietro scaturì, difatti, da un accurato studio dei sistemi europei, in campo culturale, politico, istituzionale, militare, amministrativo e fiscale, che a sua volta defluì in un ampio *corpus* di riforme in ciascuno dei suddetti campi. La grandiosa opera di Pietro portò ad un avvicinamento sostanziale dell'Impero russo all'Europa, e da ciò scaturì quell'interscambio culturale che, evolvendosi nei secoli successivi, permise all'*intelligencija* russa, di ispirarsi alle esperienze costituzionali europee, studiando le varie costituzioni o statuti, ispirandovisi e riadattando, per quanto possibile, al peculiare contesto russo. Vi è da dire che, dell'articolato impianto teorico del costituzionalismo moderno, l'idea della limitazione del potere assoluto rappresentò per secoli il fine ultimo di questa opera di studio da parte degli intellettuali russi. Ciò deriva dal fatto che, secondo alcuni studiosi russi di inizio novecento come Bogdan Alexandrovich Kistjakovskij, l'*intelligencija* russa non diventò protagonista, nel XVIII e XIX secolo, di una vera e propria «lotta per il diritto» e non combattè per l'affermarsi di un ordinamento giuridico fondato su libertà e inviolabilità dell'uomo e del cittadino.

Impulsi costituzionalisti caratterizzarono tuttavia i regni di molti sovrani russi, in particolare quello della Zarina Anna, che soffocò un tentativo "aristocratico" di limitazione del potere monarchico, e quello di Caterina II, detta "la Grande"; portatrice di istanze illuministe tanto da caratterizzare il suo modello di governo come un "assolutismo illuminato". Caterina difatti convocò nel 1767 una Commissione legislativa con il compito di razionalizzare e modernizzare le leggi dell'Impero, attenendosi alle specifiche indicazioni contenute in un documento redatto dalla stessa Imperatrice, conosciuto come il *nakaz* di Caterina, pregno di concetti derivanti dall'Illuminismo occidentale. La Commissione legislativa fu tuttavia sciolta dalla stessa Imperatrice in occasione

dello scoppio della guerra con l'Impero Ottomano (nel 1768), e ciò comportò l'abbandono dell'opera legislativa riformista. Il successivo regno di Paolo I vide, tuttavia, l'intervento di un'importante figura politica quale quella di Nikita Ivanovich Panin. Quest'ultimo si fece promotore di importanti riforme, le quali andarono ad influenzare l'operato politico dello stesso Paolo I. Quest'ultimo, difatti, tentò di realizzare alcuni dei progetti formulati da Panin: essi consistevano nell'introduzione di un controllo legislativo della «posizione della famiglia reale» e di una procedura “legale” per la successione al trono. L'idea di limitare e regolare le funzioni legislativo-esecutive del potere monarchico fu, tuttavia, messa da parte ancora una volta.

Con l'avvicinarsi del Diciannovesimo secolo prese forma quel fenomeno del Costituzionalismo ottariato che interessò molte esperienze europee (per esempio la Costituzione di Cadice del 1812, la Costituzione del Portogallo del 1826, o lo Statuto Albertino del 1848). In parallelo si sviluppò una categoria di “Costituzioni rivoluzionarie”, come quella americana del 1787, o quella francese del 1791. I sintomi di entrambe queste ondate si manifestarono anche nell'Impero degli Zar, in particolar modo durante il regno di Alessandro I. L'impulso riformista “dall'alto” è incarnato dall'operato sia di Alessandro, uomo formatosi nel solco dell'illuminismo europeo e del liberalismo, attraverso l'ausilio del cosiddetto “comitato ufficioso”, ma anche dall'azione politica di uomini come Pavel Stroganov, Nikolaj Novosil'cev e, soprattutto, Mikhail M. Speranskij, i quali si fecero promotori di ambiziosi progetti di riforma delle architetture istituzionali, con l'obiettivo di garantire un certo grado di “apertura” da parte del sistema nei confronti degli influssi costituzionalisti provenienti dall'Europa occidentale. I progetti in questione non videro tuttavia la luce, ad eccezione dell'organo consultivo ideato da Speranskij sul modello del *Conseil d'Etat*: napoleonico, ovvero il Consiglio di Stato dell'Impero russo. Come affermato, tuttavia, le riforme di respiro liberale non furono perseguite, e ciò produsse un diffuso malcontento, anche tra le classi più abbienti e conservatrici, che si tradusse presto in rivolta, come testimonia la sollevazione dei “decabristi” del 1825. La rivolta decabrista voleva costringere il Sovrano ad accettare pesanti limitazioni del proprio potere, ma risultò presto sollevata dalla risposta del successore di Alessandro, Nicola I.

In seguito alla fallita rivolta, la presa del potere centrale si fece più stringente nei confronti delle istanze costituzionaliste, e ciò comportò un assopimento dell'attività culturale liberale fino ad allora costante. Sul finire del secolo, tuttavia, sorsero i primi partiti moderni della storia dell'Impero russo: il partito social-democratico (SD) nel 1898, il partito social-rivoluzionario (SR) nel 1905, e il partito costituzionale democratico, detto dei “cadetti”, nel 1905. Tali istituzioni ridiedero slancio all'impulso riformista, che si fece man mano sempre più esigente e pressante, tanto da condurre lo Zar Nicola II ad emanare nell'ottobre del 1905, tramite *ukaz*, un Manifesto imperiale (conosciuto

come “Manifesto d’Ottobre”) contenente l’esplicita promessa circa la concessione di riforme in senso democratico, rivolte verso una progressiva riduzione dei poteri dello Zar. La circostanza che convinse lo Zar a proclamare il Manifesto fu anche la rivolta in atto nel Paese a cavallo tra il 1905 e il 1906, la quale rischiò di far collassare lo Stato, destando i timori dei circoli governativi vicini allo Zar. Sulla scia del Manifesto d’Ottobre furono adottate, il 23 aprile 1906, le Leggi Fondamentali dell’Impero, prima vera “cornice costituzionale” della storia russa.

Le Leggi Fondamentali eliminavano *in primis* la definizione del potere imperiale come “assoluto”, imponendo allo Zar la condivisione del potere legislativo con le due Camere appena istituite: la Duma di Stato e il Consiglio di Stato. Il sovrano rimaneva titolare del potere di iniziativa legislativa, il potere di sanzione legislativa e del potere “esclusivo” di revisione delle Leggi Fondamentali stesse. La responsabilità ministeriale, inoltre, non era prevista dal dettato costituzionale. Proprio la mancanza di un’esplicita previsione della fiducia ministeriale fu alla base di una serie di sforzi operati dalla Duma per poter instaurare un simile istituto, il che risultò, tuttavia, in una forte opposizione del Sovrano, il quale sciolse le prime due Dume dell’Impero, con l’obiettivo di manipolare le elezioni, così da potersi garantire un Parlamento politicamente più affine. La condotta reazionaria dello Zar, insieme alla disastrosa conduzione della Prima Guerra Mondiale, portò presto ad una nuova ribellione, che si concretizzò nella Rivoluzione d’Ottobre del 1917, che pose fine alla secolare tradizione monarchica nel Paese. Con la fine della Monarchia dei Romanov e l’instaurazione di un nuovo ordine sociale, economico e politico in Russia, si apre la fase del costituzionalismo sovietico.

Il nuovo Stato sorto dalle ceneri dell’Impero dei Romanov poggiava su un articolato tessuto ideologico, fatto di dogmi e di principi inviolabili trasformati in colonne portanti della struttura statale. Così, per esempio, prese forma il concetto di “partito guida”, inteso come autorità suprema dalla quale deriva l’indirizzo politico del paese, nonché l’esercizio di una funzione “patriarcale” nei confronti della società socialista. Lo Stato sovietico, coerentemente ai dettami della dottrina leninista, fu concepito in funzione di un raggiungimento “a tappe intermedie” del traguardo comunista. La teoria marxista per cui il diritto, la legge e la Costituzione fossero sovrastrutture borghesi, nonché mezzi attraverso i quali la classe al potere sottomette quella proletaria, trovò una sua palingenesi nell’idea che ad ogni Costituzione, adottata dallo Stato socialista, dovesse coincidere la conclusione di una fase e l’esordio di quella successiva. Così, per esempio, la Costituzione dell’URSS del 1924 si identificò come una Costituzione “bilancio”, all’interno della quale erano enunciati i traguardi raggiunti dalla Rivoluzione d’Ottobre, in funzione dell’inaugurazione di un nuovo percorso evolutivo. In occasione dell’adozione della Costituzione del 1936, Stalin affermava che «la vittoria completa del sistema socialista all’interno di tutte le sfere

economiche del paese è ormai un fatto», e dunque la Costituzione assumeva le vesti di uno strumento di propaganda. Ancora, la Costituzione del 1977 dichiarava raggiunto il fine di compattare e uniformare il popolo, eliminando la suddivisione in classi sociali, sancendo tale risultato nella nuova definizione di *soviet*, che da consigli di deputati eletti da contadini, operai e soldati (come affermato nella Costituzione del 1918), erano divenuti consigli dei deputati delle classi lavoratrici (Costituzione del 1936), per approdare alla definizione finale, contenuta appunto nella Costituzione del 1977, di consigli di deputati eletti dal “popolo intero”. L’intera architettura istituzionale sovietica, tuttavia, rimase sostanzialmente inalterata per più di sessant’anni, con la centralità “politica” ricoperta dal partito-stato, che espletava le proprie funzioni tramite l’attività legislativa del Soviet Supremo (organo assembleare), del suo organo ristretto denominato “Presidium”, e del “governo” rappresentato dal Consiglio dei Ministri (fino al 1947 chiamato “Consiglio dei commissari del popolo”). L’ordinamento sovietico si caratterizzò, *in primis*, per la totale assenza di una valida divisione dei poteri dello Stato, in virtù del principio dell’unitarietà dello Stato, considerato come fondamentale per il raggiungimento del fine comunista, e del ruolo guida ricoperto dal partito comunista, entro cui si riassumevano sostanzialmente tutti i poteri.

Lo sviluppo storico delle condizioni politiche ed economica dell’URSS, insieme alle mutate condizioni internazionali degli anni ’70-’80, condusse la classe dirigente sovietica a confrontarsi con le esigenze di modernizzazione e democratizzazione palesatesi nel Paese.

Nel marzo del 1985 la carica di Segretario del PCUS fu infatti ricoperta da un giovane avvocato, Michail Gorbačëv. L’opera politica di Gorbačëv si indirizzò ben presto su binari riformisti, che interessarono dapprima il settore economico del Paese, per poi deviare sulle strutture politico-istituzionali. Il processo riformista di Gorbačëv, passato alla storia col nome di *Perestroika* (in russo “ricostruzione”), mirava ad una ristrutturazione del sistema socialista, e non, come ipotizzato da alcuni, al suo abbandono. Durante la XIX Conferenza del PCUS Gorbačëv ricevette dal partito una sorta di “autorizzazione a procedere”, il ché permise al Segretario di avviare le sue riforme in campo economico, politico ed istituzionale. In particolare sul piano “organico”, lo Stato sovietico subì profonde modifiche: fu difatti istituito, tramite gli emendamenti costituzionali del 1988, il Congresso dei deputati popolari, il quale, andando a sostituire il Soviet Supremo, si impose come l’organo supremo del potere statale, nonché unico vero organo legislativo e assembleare dello Stato. Al suo interno il Congresso dava vita ad un organo ristretto, chiamato sempre Soviet Supremo, ma profondamente mutato rispetto al precedente in termini di funzioni e collocamento all’interno della gerarchia dei poteri. Tale organo infatti aveva una composizione ristretta, ed era interamente responsabile difronte al Congresso. Fu inoltre prevista l’instaurazione di un organo di controllo costituzionale, sottraendo tale funzione al Soviet Supremo, il Comitato di sorveglianza

costituzionale. Le riforme oramai avviate che caratterizzarono la *perestroika* necessitavano di una figura esecutiva “forte”, un espediente in grado di dare un impulso decisivo alla trasformazione in atto. Nel marzo del 1990, pertanto, fu nuovamente emendata la Costituzione, attraverso tre significative riforme riguardanti la posizione del partito all’interno della Costituzione, le categorie della proprietà privata, e l’inserimento nel dettato costituzionale della Presidenza dell’URSS.

Dopo settant’anni di monopolio politico incontrastato da parte del partito comunista, fu introdotto in Unione Sovietica il principio del pluralismo politico, tramite la modifica dell’art. 6 della Costituzione del 1977, che attribuiva al partito unico il ruolo di avanguardia e di guida della società, che prevedeva l’esistenza di altri partiti all’infuori del PCUS. Per quanto riguarda la riforma in ambito economico, essa si esplicò generalmente nella “preparazione” dell’apparato economico-industriale all’avvento dell’economia capitalista, considerato ormai imminente.

La terza di queste riforme fu l’inserimento nella Costituzione della figura presidenziale. Il nuovo presidente sarebbe dovuto essere eletto tramite suffragio universale, uguale, diretto e segreto, e sarebbe rimasto in carica per cinque anni con il limite di due mandati. Nei fatti, tuttavia, il primo Presidente dell’URSS, Michail Gorbačëv, divenne tale in seguito alla nomina del Congresso dei deputati popolari, in quanto si temeva una possibile agitazione generale nel paese causata da un’elezione contestata. Al nuovo organo venne affidato il potere di emanare *ukaz*, ovvero editti normativi, sulla base ed in conformità delle leggi sovietiche, e dunque subordinati a queste. Tali editti riflettevano la natura di quelli analoghi emanati dal Presidium e ancor prima dallo Zar. Il Presidente era inoltre il garante dei diritti e delle libertà dei cittadini dell’Unione, e vigilava sul rispetto della Costituzione, potendo, anche in tale circostanza, ricorrere allo strumento dell’*ukaz*. Sull’onda della rottura del monopolio partitico del potere statale, la stessa figura istituzionale del Presidente prese a muoversi in autonomia, uscendone via via più rafforzato, facendo pensare ad un rapporto inversamente proporzionale tra Presidente e Partito.

La configurazione dei poteri venutasi a creare in seguito a tali riforme, risulta essere la fotografia della transizione da un sistema parlamentare ad uno presidenziale, transizione raccolta poi dalla RSFSR contestualmente alla disgregazione dell’URSS. Gli eventi scaturiti nel 1989 con la caduta del Muro di Berlino e la profonda crisi affrontata dai regimi comunisti dell’Europa orientale, uniti alla profonda “crisi d’identità” affrontata dallo Stato sovietico durante il triennio 1989-1991, portarono inevitabilmente al collasso dell’URSS, alla quale si cercò di ovviare tramite un tentativo fallito di golpe, nell’agosto del 1991, ai danni di Gorbačëv da parte di esponenti conservatori del PCUS, ma che di fatto ne accelerò lo sviluppo. Le spinte centrifughe, inoltre, si fecero sempre più vigorose all’interno dell’Unione. Le tendenze autonomiste presero vigore a partire dal 1990, quando la Repubblica Sovietica Socialista Georgiana denunciò l’illegalità del trattato dell’Unione del 1922.

Due giorni dopo la Lituania dichiarò la propria indipendenza, prima tra le Repubbliche sovietiche ad agire in tal senso. Sul finire del 1990, seguendo l'esempio della Lituania, tutte le Repubbliche componenti l'Unione avevano dichiarato la propria sovranità, talora indipendenza. Il 12 giugno del 1990 la stessa Repubblica russa, tramite l'approvazione da parte del Congresso dei deputati popolari repubblicano, rilasciò la propria dichiarazione di sovranità, ribadendo tuttavia che non si trattava di un atto secessionista. Le rivendicazioni autonomiste repubblicane spinsero Gorbacëv ad indire un referendum sull'Unione, chiedendo ai cittadini se volessero preservare l'unitarietà dello stato o procedere alla sua disgregazione. I cittadini si pronunciarono per la conservazione dell'Unione, ma il processo di deperimento delle strutture dello Stato, dovuto principalmente allo svuotamento dell'identità originaria del partito guida, si dimostrava ormai irreversibile.

Lo Stato sovietico fu di fatti edificato a partire dal partito comunista, delineando dunque la particolare configurazione del partito-stato, e dunque era inevitabile che lo Stato, vista l'implosione del ruolo originario affidato al PCUS, seguisse le sorti di quest'ultimo. In tale contesto si inserisce la vigorosa opera politica del Presidente del Congresso dei deputati popolari della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa, Boris Yeltsin, il quale condusse una strenua lotta contro il partito che, nel biennio 1990-91, sferrava gli ultimi disperati colpi di coda, tipica condotta di un corpo morente che non intende arrendersi.

Per molti, infatti, la data della dissoluzione *de facto* dell'URSS va fatta coincidere con la decisione di Yeltsin di sopprimere l'attività del Partito Comunista della RSFSR, avvenuta proprio nel 1991. Sciolti gli organi principali dello Stato, i maggiori *leader* sovietici, tra cui spiccavano, oltre a Gorbacëv, Yeltsin e il Presidente kazako Nursultan Nazarbaev, tentarono di avviare un processo negoziale per l'instaurazione di uno "spazio economico comune", che tuttavia trovò l'opposizione delle tendenze centrifughe più radicali. Abbandonata ogni velleità di ricostituire lo Stato sovietico, Yeltsin e le controparti di Ucraina e Bielorussia si incontrarono a Minsk, in Bielorussia, l'8 dicembre del 1991, dove firmarono l'accordo che istituì la Comunità di Stati Indipendenti (CSI), un tentativo di impedire il progressivo allontanamento reciproco delle tre Repubbliche slave. Il 21 dicembre le restanti Repubbliche sovietiche, con l'eccezione della Georgia e delle nazioni baltiche, firmarono la Dichiarazione di Alma Ata, con la quale si prendeva atto della dissoluzione dell'URSS, e si sanciva l'entrata dei firmatari all'interno della CSI. Il 25 dicembre del 1991 Michail Gorbacëv presentò le dimissioni da Presidente dell'URSS constatando, in diretta tv, la fine dell'esistenza dell'Unione Sovietica.

Nel contesto burrascoso di quegli anni emerse la figura di Boris Yeltsin, che guidò la Russia nella transizione verso una nuova formazione statale e l'economia di mercato. Nel 1991 Yeltsin divenne il primo Presidente della RSFSR, che poco dopo fu ribattezzata col nome di "Federazione Russa".

Innescata, quindi, la transizione in Russia dal tradizionale sistema parlamentare sovietico verso un nuovo sistema presidenziale, il 31 marzo del 1992 furono approvati tre distinti trattati fra la Russia e quasi tutti i soggetti federati della Federazione, che tutti insieme andarono a comporre il “Patto sulla Federazione Russa”, il quale conteneva la disciplina dei rapporti tra il nuovo Stato e i soggetti federati contenuti al suo interno. Una serie di emendamenti all’ancora vigente Costituzione della RSFSR del 1978 resero il dettato costituzionale talmente intricato e contraddittorio, che si rivelò necessaria l’adozione di una nuova Costituzione. Contestualmente si verificò un aspro conflitto tra il potere legislativo, incarnato dal Congresso dei deputati popolari, che voleva imporre una linea di continuità rispetto al precedente regime assembleare dell’URSS, e il nascente Presidente, il quale, di contro, voleva implementare il nuovo sistema (semi)presidenziale con la previsione di una figura presidenziale forte e *super partes* nei confronti degli altri poteri dello Stato. L’orientamento politico di Yeltsin in tal senso era stato confermato da un referendum consultivo, sottoposto alla popolazione russa il 25 aprile 1993, nella quale si chiedeva l’approvazione o meno dei cittadini riguardo: la fiducia al Presidente Yeltsin, la politica socio-economica portata avanti da Governo e Presidente, le elezioni presidenziali anticipate e le elezioni parlamentari anticipate. I risultati del referendum diedero ragione a Yeltsin, il quale interpretò tale esito come un «secondo mandato presidenziale, due anni dopo il primo».

La battaglia tra legislativo ed esecutivo, caratterizzata da numerose vicissitudini politiche che videro, tra le altre cose, lo scioglimento del Parlamento da parte di Yeltsin, tramite editto presidenziale, e l’avocazione da parte di quest’ultimo dei poteri legislativi, si risolse in favore del Presidente, anche a seguito di operazioni militari sanguinose, culminate nell’assedio, da parte delle forze armate leale al Presidente, della sede del Parlamento russo, la Casa Bianca, ex sede del Soviet Supremo. Sconfitta la compagine parlamentare, il Presidente si ritrovò sostanzialmente libero da ostacoli, riuscendo così a sottoporre il proprio progetto costituzionale all’approvazione referendaria del 12 dicembre 1993. La nuova Costituzione della Federazione Russa entrò quindi in vigore il 24 dicembre 1993, giorno della sua pubblicazione ufficiale.

Il nuovo documento costituzionale si fonda sui principi tradizionali del costituzionalismo occidentale. Vi è dunque prevista la divisione dei poteri, articolata sulle funzioni del Presidente-Governo (potere esecutivo), dell’Assemblea federale (potere legislativo), a sua volta composta da Duma di Stato e Consiglio della Federazione, e le autorità giudiziarie, ovvero i Tribunali federali, articolati a loro volta sui diversi livelli “giudiziari”, che vedono al loro apice la Corte Suprema, il Consiglio di Stato e la Corte Costituzionale. Nel primo articolo viene sancita la nuova identità dello Stato, eretto sui principi della *rule of law*, del federalismo, della democrazia e della forma di Governo repubblicana

Nella Costituzione del 1993 è inoltre sancito il carattere “democratico” del nuovo Stato (Art. 3), il pluralismo politico (Art. 13), e lo stato di diritto (Art. 1 e 4). Da un punto di vista ideologico è dunque evidente la forte rottura con i regimi preesistente.

Per quanto riguarda invece la forma di governo, il sistema evinto dall’analisi del testo è quello di un semipresidenzialismo particolarmente forte, tanto da esser considerato come in perenne transizione verso un presidenzialismo effettivo. Tale configurazione nacque certamente dalle esigenze di stabilità politico-istituzionale avvertite dal Presidente Yeltsin e dal suo *entourage*, i quali si prodigarono per assicurare alla figura presidenziale i più ampi poteri e la più ampia autonomia, funzionali all’ottemperamento dell’indirizzo presidenziale, potere sancito nell’Art. 80, comma 3. La configurazione dei poteri in capo al Presidente prende spunto proprio dalla funzione di indirizzo politico che, con le dovute differenziazioni, era appartenuto in passato al partito, e che con la Costituzione del 1993 fu ereditato dal Presidente.

Proprio per garantire l’applicazione di suddetto indirizzo politico, e in virtù della “forza” conferita al Presidente dalla sua elezione diretta, al quest’ultimo sono stati affidati notevoli poteri per quanto riguarda i rapporti con il Parlamento, avvertito come potenziale elemento conflittuale con riferimento all’azione politica presidenziale. Per quanto riguarda la formazione del Governo, per esempio, la designazione presidenziale deve fare i conti con l’approvazione della Duma. Qualora la Duma rifiuti la fiducia al Presidente del Consiglio, indicato dal Presidente, quest’ultimo ha la facoltà di riproporre il medesimo candidato per altre due volte. Se la Duma rifiuta il candidato presidenziale per tre volte, dunque, il Presidente può procedere allo scioglimento di quest’ultima (Art. 111, comma 3).

Il medesimo rapporto “sbilanciato”, in favore del Presidente, si riscontra qualora la Duma approvi una mozione di sfiducia nei confronti del Governo. In tal caso, il Presidente può scegliere tra le dimissioni del Governo, e la riconferma di quest’ultimo, scavalcando dunque il parere negativo della Duma. Se la Camera bassa, tuttavia, riconferma la sfiducia entro tre mesi, il Presidente federale ha la medesima facoltà prevista dall’articolo 111, ovvero accettare la deposizione del Governo, oppure sciogliere la Duma di Stato, indicando così nuove elezioni legislative (Art. 117 comma 3). Lo stesso “bivio” si presenta al Presidente qualora la Duma respinga la fiducia posta dallo stesso Governo. In quel caso il Presidente è tenuto ad operare la suddetta scelta entro sette giorni dal respingimento della fiducia da parte della Duma (Art. 117 comma 4).

Una simile architettura costituzionale permise al Presidente di perseguire il proprio indirizzo politico nonostante la mancanza di una maggioranza parlamentare in suo favore. Gli anni Novanta, difatti, furono caratterizzati dalla contrapposizione tra il Presidente Yeltsin, impegnato nella conduzione di politiche liberiste e in una vigorosa ondata di privatizzazioni delle imprese statali, e

un Parlamento dominato dal nuovo partito comunista ricostituito. Il periodo che va dunque dal 1991 alla fine del 1999 si caratterizzò per la diffusa incertezza sociale derivante dalla transizione, dallo smantellamento del sistema economico, il quale causò un iniziale crollo dei consumi interni e dello *standard* di vita della popolazione (specialmente nelle province industriali, tradizionalmente più dipendenti dalla dirigenza statale dell'economia), e dall'instabilità politica. In simili circostanze arrivò, sul finire del 1999, la figura di un funzionario dei servizi segreti (ex KGB poi divenuti FSB) quale capo del Governo, e successivamente, su esplicita designazione presidenziale da parte di Yeltsin, Presidente della Federazione Russa: Vladimir Putin. Questi fu nominato Presidente *pro tempore* nel dicembre 1999, in seguito all'aggravarsi dello stato di salute di Yeltsin.

Putin si fece subito portatore di "ordine e stabilità", da contrapporsi allo scenario caotico e imprevedibile che aveva caratterizzato il periodo di Yeltsin. Il nuovo Presidente si ritrovò alle prese con la delicata questione cecena, i cui impulsi secessionisti si ravvivarono proprio sul finire degli anni Novanta, con una pesante crisi economica appena terminata, ma non superata del tutto (la crisi del 1998), e con una corsa alla privatizzazione che aveva dato vita alla classe degli oligarchi. La condotta di Putin si orientò dunque sui binari della "stabilizzazioni" di suddette problematiche, a partire dalla questione degli oligarchi. Mentre il periodo di Yeltsin era stato caratterizzato da una sostanziale "libertà di manovra" dei nascenti oligarchi in ambito economico, fatto che pose il Presidente in una posizione di relativa debolezza nei confronti di questi industriali divenuti in pochissimo tempo miliardari, Putin riuscì, attraverso lo strumento della coercizione, ad assicurarsi la totale fedeltà di questi ultimi nei suoi confronti. Il diritto di proprietà, difatti, veniva garantito a patto che fosse riconosciuta piena lealtà al Presidente e ai circoli a lui vicini. I personaggi che cercarono di opporsi a questo sistema furono facilmente spodestati dei loro averi, trasferiti, diffamati, e perseguiti legalmente. La vicenda simbolo che testimoniò la capacità di Putin di assoggettare anche gli uomini più potenti del Paese fu sicuramente quella dell'incarcerazione del petroliere miliardario Mikhail Khodorkovskij, avvenuta nel 2003 a seguito di un processo ritenuto da molti "pilotato e politico".

La questione cecena fu altresì affrontata con fermezza e spirito risolutivo dal nuovo Presidente, il ché contribuì ad accrescere il consenso popolare nei suoi confronti. Egli fece sua la pratica adottata da Yeltsin sul finire degli anni Novanta, ovvero quella di circondarsi di uomini provenienti dagli apparati di sicurezza, dalle forze armate e dai vecchi apparati repressivi sovietici. Le cosiddette "persone in divisa" furono poste anche ai vertici delle più importanti imprese statali, nonché in posizioni chiave delle stesse strutture dello Stato. Questa pratica assicurò, ed assicura tuttora, il mantenimento del potere da parte di Putin. Risulta chiaro come, tuttavia, per rimanere in carica il Presidente necessiti di consenso popolare. La condotta di Putin in tal senso è stata in grado di

assicurarsi un ampio consenso popolare attraverso la riproposizione dei temi “cari” alla popolazione russa, quali il nazionalismo, la difesa dei valori tradizionali, la morale, la riconquista, da parte della Russia, dello *status* di superpotenza, e la religione cristiano-ortodossa. Tradotti sul piano politico, tali domini si traducono in una forte politica estera, da un punto di vista geopolitico, una forte propaganda conservatrice da parte del Governo, ed una politica relazionale particolarmente accondiscendente nei confronti della Chiesa ortodossa. La commistione di questi elementi ha garantito la longevità del sistema di governo di Putin, preso “in affidamento” momentaneamente da Dimitri Medvedev, delfino di Putin e Presidente della FR dal maggio 2008 al maggio 2012, in virtù del limite costituzionale dei due mandati presidenziali consecutivi, il quale impediva a Putin di ottenere un terzo mandato nel 2008. In tal caso fu dunque nominato (attraverso comunque le elezioni presidenziali) alla carica di Presidente federale un uomo designato direttamente da Putin, con quest’ultimo che andò a ricoprire il ruolo di primo ministro della FR. Una simile staffetta presidenziale ha fatto sì che il sistema di governo russo ricevesse l’appellativo di “tandemocrazia”, a voler sottolineare la guida “a due” del Paese.

La stabilità del sistema “putiniano” è inoltre garantita da un’abile manipolazione mediatica da parte del Governo nei confronti dei maggiori canali di comunicazioni del Paese, unitamente ad una costante attività propagandistica pro-governativa di questi ultimi. La gestione, e talvolta repressione, del dissenso è inoltre un fattore che ha evidenziato a livello mondiale le contraddizioni del sistema politico russo, formalmente democratico e liberale, e dello stesso modello di governo messo in piedi da Putin. Un Paese formalmente democratico e pluralista ha, difatti, dovuto fare i conti con episodi tanto spiacevoli quanto sospetti, come per esempio una serie di omicidi avvenuti ai danni di noti oppositori del Presidente e del suo sistema di governo. A tal proposito, fece scalpore l’omicidio della giornalista Anna S. Politkovskaja, storica oppositrice del Presidente Putin e corrispondente in Cecenia del bisettimanale *Novaja Gazeta*, avvenuto a Mosca il 7 ottobre 2006. L’omicidio della Politkovskaja non è l’unico ad aver gettato ombre sul Cremlino, ma per esempio l’omicidio dell’ex agente dei servizi Alexandr V. Litvinenko, avvelenato con il polonio a Londra appena un mese dopo l’omicidio della Politkovskaja (della quale, si disse, Litvinenko avesse le prove di un coinvolgimento di uomini vicini a Putin), o l’ancor più clamoroso omicidio di Boris Nemtsov, storico *leader* dell’opposizione liberale ucciso a pochi passi dal Cremlino il 27 febbraio 2015, hanno contribuito ad accrescere le ombre ed i sospetti che aleggiano intorno alle mura del Cremlino di Mosca. Le contraddizioni del sistema di governo di Putin ne hanno fatto il bersaglio di innumerevoli critiche e attacchi da parte degli osservatori internazionali, accrescendone al contempo la “statura politica” agli occhi della comunità internazionale. Winston Churchill disse una volta, riferendosi al Cremlino, che si trattava di «un indovinello, avvolto in un mistero, contenuto in

un enigma» ed è verosimile credere che rimanga tale. Ciò che tuttavia è certo, è che Putin si trova ancora saldamente al suo posto, e verrà presumibilmente riconfermato dalle elezioni venture del marzo 2018.

Bibliografia:

A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARIO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, Mondadori Editore, Milano, 2017.

A. WOOD, *La rivoluzione russa*, Il Mulino, Bologna, 1999.

A.A. VV. *Progetto Russia*, "Limes", num. Monografico, 3, 2008.

A. PRAVDA, *Leading Russia, Putin in perspective*", Essays in honour of Archie Brown, Oxford University Press, USA 2005.

A. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism, historical and contemporary development*, Routledge, Oxford 2006.

B. LAFFAN, *The state of our unsettled Union*, contenuto in "International Journal of constitutional Law", 2015.

C. SKACH, *The newest separation of powers: Semipresidentialism*, contenuto in "International Journal of constitutional law", Oxford University Press, UK, 2007.

C. MORTATI, *Le forme di Governo*, della collana "Manuali di Scienze Giuridiche", CEDAM Editore, Padova, 1973.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.1/2017.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.2/2017.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.3/2017.

Cronache costituzionali dall'estero, contenuto in "Quaderni Costituzionali", Il Mulino, n.4/2017

E. HUSKEY, *Presidential power in Russia, The new Russian political system*, Routledge, Oxon/New York 2015.

F. CICCOTTI, *Com'è governata la Russia*, Zanichelli, Bologna, 1920.

G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto Pubblico comparato*, G. Giappichelli editore, Torino, 2016-

G. PARDO, *La Costituzione russa*, UTET, Torino, 1911.

GIOVANNA CIGLIANO, *La Russia e l'Europa*, rivista "Il Mulino", Bologna, 2017.

Giurisprudenza della Corte Costituzionale russa, consultata in archivi DPCE online.

I. GALIMOVA, *Dalle elezioni della nuova Duma al messaggio annuale del Presidente: una nazione unita?*, contenuto in “Nomos, le attualità del diritto”, n. 3/2016.

I. GALIMOVA, *La Russia e l'imminente ciclo elettorale*, contenuto in “Nomos, le attualità nel diritto”, n. 2/2017.

I. GALIMOVA, *La Russia si prepara alle elezioni presidenziali. Come rendere le votazioni più credibile*, contenuto in “Nomos, le attualità nel diritto”, n. 3/2017.

JANE HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation, a contextual analysis*, della collana *Constitutional systems of the world*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011.

L. GUDKOV, V. ZASLAVSKY, *La Russia da Gorbaciov a Putin*, Il Mulino, Bologna 2010.

M. DMITRIEV, E. GONTMAKHER, L.GUDKOV, S. GURIEV, B. MAKARENKO, A. MALASHENKO, D. ORESHKIN, K. ROGOV, N. ZUBAREVICH, *Putin's Russia, how it rose, how it is maintained, and how it might end*, American Enterprise Institute, Washington DC 2015.

M. GANINO, A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI, *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Atti del Convegno (Milano, 14-15 novembre 2003), Giuffrè Editore, Milano 2005.

M. LIPMAN, N. PETROV, *Russia 2025, scenarios for the Russian future*. Palgrave Macmillan, UK, 2013.

M. POPOVA, *Politicized Justice in Emerging Democracies: A study of courts in Russia and Ukraine*, Cambridge University Press, 2012.

M. GANINO, *Il Presidente dell'URSS*, Giappichelli Editore, Torino, 1991.

M. GANINO, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica*, Giappichelli Editore, Torino, 1989.

M. GANINO, *Dallo Zar al Presidente, ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999.

MARIO GANINO, *Russia*, Il Mulino, Bologna 2010.
n.4/2017

N. V. RIASANOVSKY, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Tascabili Bompiani, Milano, 1989.

P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Giuffrè Editore, Milano, 1991.

P. CALZINI, *Democrazia e sovranità nella Russia di Putin*, contenuto in “Quaderni Ispi”, 31 ottobre 2007.

P. CALZINI, *Dopo l'URSS, il potere ibrido e la forza di Putin*, contenuto in “ISPI”, pubblicazioni e commentary, 7 novembre 2017.

- P. DESAI, *Conversations on Russia, Reform from Yeltsin to Putin*, Oxford University Press, New York, 2006.
- R. RAVIOT, *Démocratie à la russe. Pouvoir et contre-pouvoir en Russie*, Ellipses, Paris, 2008.
- R. VALLE, *Genealogie del Costituzionalismo in Russia dal XVIII al XX secolo*, in “Giornale di storia costituzionale”, 2017, disponibile in: http://www.storiacostituzionale.it/doc_33/.
- S. MERLO, *Chiesa e potere, costruire il consenso nella Russia senza ideologie*, contenuto in “ISPI”, pubblicazioni e commentary, 7 novembre 2017.
- S. WHITE, *Media, Culture and Society in Putin’s Russia*, Palgrave Macmillan, University of Glasgow, UK, 2008.
- S. WHITE, *Politics and the ruling group in Putin’s Russia*, Palgrave Macmillan, UK, 2008.
- S. SHAKHRAI, *Basic law as an instrument for legal and socio-political transformations (Towards The 20Th anniversary of the Constitution of The Russian Federation)*, Lomonosov Moscow State University Press, Moscow, 2013.
- T. A. TROXEL, *Parliamentary power in Russia 1994-2000: President vs Parliament*, Palgrave Macmillan, UK, 2003.

Sitografia

<http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

<http://kremlin.ru>

<http://tass.com/politics/989028>

<http://tass.com/politics/989273>

http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2016/09/11/russia-ecco-come-funziona-il-sistema-elettorale_ea8e062b-b875-4fca-b71a-c90f17bac1c0.html

<http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/la-nuova-duma-la-continuità-di-putin-e-il-fattore-astensione>

http://www.corriere.it/esteri/cards/da-politkovskaja-litvinenko-lunga-storia-omicidi-politici/sergej-magnitsky_shtml

http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007_urssCostituzione_ita.pdf

<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>

<http://www.duma.gov.ru>

<http://www.government.ru>

<http://www.ilpost.it/2011/05/31/arrestato-il-sospetto-assassino-di-anna-politkovskaya/>

<http://www.ilpost.it/2014/02/07/opposizione-russia/2/>

<http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/dopo-lurss-il-potere-ibrido-e-la-forza-di-putin-18630>

<http://www.legislationline.org/topics/topic/16/country/7>

<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>

<http://www.osce.org/odihr/elections/russia>

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all>

http://www1.adnkronos.com/Archivio/AdnAgenzia/2004/10/29/Esteri/RUSSIA-DUMA-APPROVA-RIFORMA-PER-ABOLIZIONE-ELEZIONE-DIRETTA-GOVERNATORI_150540.php

<https://er.ru>

<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/russia>

<https://www.art3.it/Costituzioni/cost%20RUSSA.pdf>

<https://www.coe.int/it/web/portal/home>

https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2008.pdf

<https://www.economist.com/news/europe/21719803-anti-corruption-protests-herald-new-generation-political-activism-aleksei-navalny-brings>

<https://www.golosinfo.org/en/articles/142347>

<https://www.internazionale.it/notizie/2016/01/21/caso-litvinenko-date>

<https://www.levada.ru/en/2017/11/10/institutional-trust-3/>

<https://www.novayagazeta.ru>

<https://www.reuters.com/article/fitch-russian-yarovaya-law-highlights-te/fitch-russian-yarovaya-law-highlights-telco-regulatory-risks-idUSFit9WpBNN>

<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/13/russian-courts-sentence-protesters-arrested-anti-corruption-rallies>

<http://www.wallstreetitalia.com/trend/elezioni-presidenziali-russia/>

<https://www.wciom.com>