



Università
di Genova

DISPI

Dipartimento di scienze politiche e internazionali



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI GENOVA

Dottorato di ricerca in Scienze Sociali

Curriculum in Scienze Politiche

***L'evoluzione della legislazione elettorale e sui partiti politici nella Russia di Putin.
Analisi degli effetti sulla competitività del sistema dei partiti.***

Diritto Costituzionale Comparato

Tutor

Prof.ssa Maria Angela Orlandi

Candidato

Dott. Federico Delfino

XXXIII CICLO

INDICE

Introduzione

Capitolo I

L'evoluzione costituzionale russa: dalla Rus' di Kiev alla Costituzione del 1993

- I.I Una tradizione dispotica che viene da lontano.....p.1
- I.II La nascita dell'URSS e i tratti essenziali dello Stato socialista.....p.6
- I.III La Costituzione della Federazione di Russia del 1993.....p.12
- I.IV La tutela dei diritti e i difficili rapporti tra la Corte EDU e la Corte costituzionale federale russa.....p.16
- I.V I poteri del Presidente Federale.....p.19
- I.VI Il ruolo della Duma di Stato e del Consiglio della Federazione.....p.25

Capitolo II

Opposizione e minoranza: caratteristiche, funzioni e riconoscimento. Dalla teoria al caso russo

- II.I L'opposizione politica: alla ricerca di una definizione.....p.28
- II.II L'opposizione nella Russia di B. É'cin. Una prima classificazione.....p.33
- II.III Dal sistema elettorale socialista a quello dei primi anni post-socialisti.....p.36
- II.IV Le elezioni del 1999: un primo momento di svolta.....p.37
- II.V Il punto di rottura (e di non ritorno?): la nascita di Russia Unitaria.....p.38
- II.VI Il concetto di "Partito del potere"p.39

Capitolo III

La legislazione elettorale pensata per limitare la competizione

- III.I La legge sui partiti politici.....p.42
- III.II La raccolta delle firme per la registrazione delle liste e dei candidati alle elezioni politiche.....p.44
- III.III La legislazione che disciplina la presentazione delle candidature alla presidenza federale..... p.46
- III.IV L'evoluzione della legislazione elettorale e l'orientamento dei partiti presenti alla Duma di Stato.....p.48
- III.V La legislazione sul finanziamento dei partiti.....p.49

Capitolo IV

L'evoluzione del sistema elettorale della Duma di Stato

- IV.I Alcune considerazioni preliminari.....p.52
- IV.II Le principali modifiche apportate alla legge elettorale.....p.53
- IV.III La svolta del 2007: il cambiamento del sistema elettorale.....p.56
- IV.IV Le elezioni del 2016 e il ritorno al sistema misto.....p.58

- IV.V Il progressivo depotenziamento delle commissioni elettorali.....p.61
- IV.VI L'analisi dei report dell'OSCE sulle elezioni parlamentari russe.....p.62

Capitolo V

Gli effetti della legislazione elettorale e sui partiti sulla competitività del sistema

- V.I Come classificare i partiti russi?.....p.68
- V.II Dai primi partiti al consolidamento del sistema dei partiti.....p.70
- V.III Il processo di cartellizzazione dei partiti di "opposizione sistemica"p.71
- V.IV Sistemico ma non troppo. Il caso del *KPRF*.....p.73
- V.V L'ambigua opposizione dell'*LDPR*.....p.73
- V.VI Gli altri partiti di opposizione sistemica.....p.74
- V.VII Partiti liberali e di centro destra.....p.75
- V.VIII L'opposizione non sistemica.....p.76
- V.IX Alcune riflessioni sul sistema dei partiti russo.....p.84

Capitolo VI

Le modifiche apportate alla legislazione elettorale e la competitività a livello locale

- VI.I Considerazioni introduttive.....p.86
- VI.II La presidenza El'cin: un sistema federale alla perenne ricerca di un equilibrio.....p.87
- VI.III Le presidenze di V. Putin e l'annullamento dell'autonomia federale.....p.89
- VI.IV Le elezioni nei Soggetti della Federazione: abusi nella mobilitazione del voto?.....p.94

Capitolo VII

Il controllo sui media

- VII.I I primi passi verso il controllo dei media.....p.100
- VII.II La legge sugli spazi televisivi assegnati ai partiti.....p.101
- VII.III Le nuove frontiere della propaganda politica. L'utilizzo di internet e dei social network.....p.102
- VII.IV La legislazione antiterrorismo: effetti sulla libertà del web.....p.104
- VII.V Il "pacchetto Yarovaya".....p.108
- VII.VI Il "caso Telegram".....p.112
- VII.VII Alcune riflessioni conclusive.....p.115

Capitolo VIII

2020: Riformare la costituzione, garantire lo status quo

- VIII.I Il peculiare procedimento di revisione costituzionale adottato nel 2020 e le precedenti revisioni del 2008 e del 2014.....p.118
- VIII.II Le ragioni della riforma e il suo iter.....p.121
- VIII.III Il contenuto del progetto di legge di emendamento alla Costituzione.....p.125
- VIII.IV Gli emendamenti al progetto di revisione costituzionale presentati dal Presidente federale.....p.127
- VIII.V La pronuncia della Corte costituzionale e il referendum panrusso.....p.129

- VIII.VI I motivi che sono all'origine della riforma costituzionale.....p.131
- VIII.VII La posizione del Consiglio d'Europa.....p.134
- VIII.VIII Le critiche alla riforma costituzionale.....p.136
- VIII.IX La posizione dei partiti politici di opposizione: la critica (antisistemica?) del *KPRF* e quella più incisiva di *Jabloko*.....p.138
- VIII.X Alcune considerazioni finali.....p.140

Capitolo IX

Concettualizzare la "democrazia sovrana". Presente e futuro

- IX.I Introduzione.....p.143
- IX.II La sfida alla democrazia liberale.....p.144
- IX.III V. Surkov e il modello di democrazia sovrana russa.....p.146
- IX.IV Democrazia sovrana tra diritto interno e internazionale: il pensiero di V. Zor'kin.p. 149
- IX.V L'interpretazione del concetto di democrazia sovrana del Presidente V. Putin.....p. 152
- IX.VI Considerazioni finali.....p.154

Conclusioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

A seguito della caduta dello Stato socialista in Unione Sovietica e nelle altre Democrazie Popolari dell'Est Europa, in Occidente era cresciuto un certo ottimismo circa le possibilità di uno sviluppo del modello liberal-democratico anche in questi Paesi, inclusa la Federazione di Russia.

Ben presto maturò la consapevolezza che il percorso sarebbe stato complesso e articolato, e che non tutti i Paesi avrebbero portato a compimento il processo di democratizzazione.

Nella Federazione di Russia, il complicato passaggio dallo Stato Socialista ad un modello di transizione prima, e di democrazia liberale poi, rimase per un lungo periodo in bilico, oscillando tra progressi (le elezioni libere e competitive del 1993) e preoccupanti arretramenti (corruzione e nepotismo politico)¹. Il testo costituzionale approvato nel 1993 rifletteva in parte queste contrapposizioni. Nella prima parte della Costituzione venivano infatti sanciti diritti e libertà propri dei modelli liberal-democratici. Al contrario, la parte dedicata alle istituzioni e ai rapporti tra queste delineava una forma di governo nella quale i poteri del Presidente prevaricavano quelli del Governo e del Parlamento. La sintesi fu trovata su un sistema solo all'apparenza semipresidenziale, distante dall'archetipo francese, con un Presidente che non solo deteneva (e detiene) ampi poteri di indirizzo politico nell'ambito del potere esecutivo ma che lo dominava².

L'iter stesso di approvazione della Costituzione fornì da subito un chiaro segnale, sancendo l'affermazione del Presidente El'cin ed evidenziando come l'elemento "autoritario" avrebbe prevalso su quello "liberal-democratico".

Il cannoneggiamento del Congresso dei Deputati del Popolo da parte del Presidente El'cin, colui che aveva guidato la transizione, rappresentò l'emblema del fallimento del tentativo di passaggio verso lo Stato liberal-democratico. Infatti, alla prima reale prova democratica del Paese che vedeva contrapposte istituzioni, partiti politici e il centro alla periferia, la controversia venne risolta con la forza e non attraverso la concertazione tra istituzioni e partiti politici come un sistema democratico invece richiederebbe.

Non trovando spazio tale da poter competere all'interno dell'arena istituzionale con un Presidente dotato di così ampi poteri, l'opposizione si sostanzialmente in particolare a livello locale. Durante le presidenze El'cin i Governatori locali rappresentavano un significativo contropotere opposto al Presidente, anche grazie all'assenza di un Partito presidenziale. Significativa eccezione era rappresentata dal Partito Comunista (*KPRF*), che esercitava una concreta opposizione dentro la Duma di Stato, e successivamente alle elezioni presidenziali, dove il suo candidato G. Zjuganov costrinse il Presidente B. El'cin al ballottaggio.

¹ Il riconoscimento costituzionale del multipartitismo a partire dagli anni Novanta ha dato avvio a un processo di formazione dei partiti estremamente frenetico, il cui risultato è stato la nascita di molte formazioni politiche, associazioni e movimenti che presero parte alle prime (e finora uniche) elezioni libere e competitive del 1993 e del 1995. Seppur con limitazioni e difficoltà derivanti dalla transizione dallo Stato socialista, le prime elezioni della Duma di Stato (1993 e 1995) possono ritenersi democratiche, libere e competitive come certificato dall'OSCE (Si vedano i relativi Report OSCE dedicati alle elezioni del 1993 e del 1995 alla relativa pagina dell'Organizzazione: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia?page=2>.)

² Bechet-Golovko, K., *La dyarchie de l'exécutif en Russie, Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, 2, 2013, pp. 329-349.

A seguito delle dimissioni di El'cin dovute a ragioni di salute, con l'elezione a Presidente federale di V. Putin, si è assistito ad un ulteriore rafforzamento dei poteri del Presidente oltre a quelli già ampi assegnatigli dalla Costituzione. Contemporaneamente, si è assistito a un sempre maggiore inasprimento della legislazione ordinaria disciplinante i partiti politici, il sistema elettorale e i diritti fondamentali, fino alla più recente riforma costituzionale del 2020, che ha definitivamente costituzionalizzato la prevalenza del modello autoritario sui principi liber-democratici richiamati nella prima parte del testo costituzionale.

Pertanto, è importante cercare di comprendere non solo quelle che sono state le ragioni iniziali di questa mancata transizione, ma i principali atti normativi che durante le Presidenze Putin hanno maggiormente inciso sulla restrizione della competitività del sistema elettorale e fatto prendere atto che la prospettiva di sviluppo di un ordinamento liberal-democratico sia ormai definitivamente compromessa, in quanto i diritti concessi alle opposizioni e le reali possibilità della minoranza di divenire maggioranza siano ormai venuti meno. La ricerca si propone dunque di analizzare quelle che sono ritenute le principali riforme che hanno portato l'ordinamento russo a essere definito da M. Volpi come una «democrazia di facciata»³.

La prospettiva di analisi utilizzata, che ricorre all'impiego del metodo comparato, pur servendosi inoltre dell'apporto di alcuni importanti studi politologici, vuole indagare l'alterazione dell'equilibrio dei poteri costituzionali che già si evince da una prima analisi della Costituzione. Le tendenze involutive della legislazione elettorale nazionale, di quelle sui partiti nazionali, ma anche di altri aspetti quali le elezioni locali e il controllo sui media, nonché la recente riforma costituzionale del 2020 hanno impattato a tal punto sull'ordinamento da rendere necessaria una riflessione sulla forma di Stato. Il "modello interno" derivante dalla cultura giuridica, politica e storica sembra rivestire una notevole importanza, fondamentale per poter giudicare e classificare la forma di Stato russa.

Per questa ragione è stato ritenuto necessario svolgere un'indagine sulle modifiche apportate ai testi normativi, ma anche avvalersi di alcune indagini di scienza politica.

Si può infatti osservare come da una parte, chi accentua il "verbo" della Costituzione corre il concreto rischio di descrivere qualcosa che sta solo sulla carta, perché nella realtà alcune disposizioni restano disapplicate, alcuni fenomeni assumono rilievo spropositato rispetto all'intenzione iniziale del costituente e alla lettera del testo, le convenzioni mutano i rapporti tra poteri e organi, si instaurano regole non scritte ma cogenti che non si limitano a interpretare la Costituzione ma la integrano e la cambiano.

Al contrario, chi tende a considerare i problemi del linguaggio "superflui" e "nocivi" e fa leva esclusivamente sulla descrizione fotografica della realtà, disinteressandosi del dato testuale ignorando che le parole delle Costituzione, seppur vaghe e adattabili al contesto, esprimono «aree

³ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e di governo*, Giappichelli Editore, 2018, p. 178.

di significato consacrato dagli usi»⁴, finisce per appiattire la scienza giuridica su altre discipline come la scienza politica, la storia, la sociologia e la filosofia. Tale approccio rischia di relegare la scienza costituzionalistica a solo criterio ordinatore delle esperienze e la Costituzione a “carta” suscettibile a ogni deroga o violazione.

La soluzione sta dunque nella ricerca di una via di mezzo e compromesso⁵.

Proprio per non cadere nel rischio sopra indicato, l’ausilio del metodo politologico in alcuni frangenti, specie per l’analisi del sistema dei partiti, è di fondamentale importanza⁶. Questo anche dettato dalla difficoltà da parte di chi fa comparazione di fronte al diritto straniero in quanto non ha il pieno dominio degli strumenti culturali e giuridici per cassare eventuali erronee interpretazioni⁷.

⁴ Pegoraro, L., *Il sistema delle fonti giuridiche nelle Costituzioni dell'est europeo. Quaderni costituzionali*, 1, 1995, pp. 111-127.

⁵ Come noto, lo studio dei testi costituzionali deve coniugarsi all’analisi della loro attuazione e alla ricerca dei mutamenti di significato delle parole a opera del legislatore ma anche delle Corti Costituzionali. Contemporaneamente, le considerazioni per consuetudini, convenzioni e prassi non può assumere nei sistemi a costituzione scritta e rigida la funzione di mortificatore delle parole della legge fondamentale, attentando alla supremazia della legge superiore così come è stata codificata. Senza trarre conseguenze prescrittive dall’affermarsi di comportamenti derogatori a livello attuativo, il compito del costituzionalista è quello raffrontare il diritto costituzionale codificato a quello effettivamente applicato, ravvisando lo scarto, se esistente, senza dimenticare di richiamare la supremazia della Costituzione, pur considerando tuttavia il suo dinamismo.

⁶ L’apporto della Scienza politica risulta fondamentale in quanto i politologi si propongono di definire il sistema dei partiti, oltre a prendere in considerazione il numero dei partiti, il grado di polarizzazione ideologica, la natura strutturata o non strutturata dei partiti, non fanno rientrare le norme giuridiche, che disciplinano i rapporti fra le istituzioni costituzionali, all’interno della classificazione dei vari sistemi di partito. E quando considerano l’insieme dei fattori politici e delle istituzioni, non parlano di forma di governo, ma di “sistema di governo” o di “sistema politico”, che certamente vanno tenuti separati dal dato normativo, ma che offrono una completezza di analisi essenziale per comprendere il *diritto vivente*.

L’influenza del sistema elettorale sul sistema dei partiti è stata ampiamente studiata dai politologi, i quali hanno tentato di formulare vere e proprie “leggi”. Meritano di essere citate le cosiddette “leggi” di Duverger, che mettevano in correlazione la formula elettorale con la natura bipartitica o multipartitica del sistema politico, oggetto poi di varie critiche e di una profonda rivisitazione da parte di Sartori, il quale ha sottolineato in particolare l’importanza dell’esistenza o meno di sistemi partitici strutturati, vale a dire fondati su forze politiche fortemente organizzate e presenti sul territorio nazionale (Elia, L., *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, vol. XIX, 1970).

In definitiva, il mondo accademico concorda nell’affermare che si possa parlare di influenza dei sistemi elettorali sulle forme di governo, ma solo “indirettamente”, in quanto questa viene esercitata per il tramite di quella esercitata sui sistemi di partito. Resta però aperto il dibattito in merito al tipo di influenza diretto sul funzionamento della forma di governo. In linea di massima si può affermare che sistemi elettorali forti tendono a favorire la stabilità del Governo.

⁷ L’obiettivo del metodo comparato è quello di far emergere le differenze tecniche esistenti tra le diverse discipline nazionali del medesimo problema giuridico. La scienza del diritto costituzionale non può prescindere dall’analisi comparatistica, poiché ormai ogni prospettiva analitica di questa disciplina è connessa alla circolazione sempre maggiore delle conoscenze e dei modelli, all’uniformizzazione del diritto e al processo di globalizzazione.

Come evidenziato da H. Gutteridge la finalità della comparazione deve essere in primo luogo «scoprire se le differenze che possono esistere sono di carattere fondamentale o meramente accidentale [...] determinare le cause di queste diversità e le relazioni con la struttura generale dei sistemi nelle quali sorgono e [infine] quando sono esaminate le

In questa prospettiva si dimostra importante la teoria dei formanti la distinzione tra la “*law in the books*” e la “*law in action*”⁸. Con questa distinzione si vuole mettere in evidenza che il grado di conoscenza cui perviene l’indagine comparativa dipende da cosa i comparatisti comparano. Raramente, infatti, il dato normativo testuale offre una reale conoscenza della soluzione giuridica apprestata dall’ordinamento. Una comparazione più profonda necessita di un raffronto svolto sulla base della “*law in action*”, il cosiddetto *diritto vivente*. Entra dunque in gioco il complesso dei significati che viene assegnato alle formule normative verbalizzate al momento della loro applicazione ai casi concreti da parte delle autorità preposte ad assurgere questa funzione dall’ordinamento. A testimonianza di quanto sopra descritto, la Federazione di Russia, a partire dalla prima Presidenza di V. Putin fino ai giorni nostri ha dimostrato come i principi, i valori e i diritti sanciti dalla prima parte della Costituzione siano stati sistematicamente disattesi.

Pertanto, per il comparatista è fondamentale osservare l’oggetto del suo studio anche attraverso altri elementi che si ritengano utili per una comprensione che non si limiti alla superficie del fenomeno giuridico studiato, anche quando ciò richieda il ricorso a categorie e strumenti di analisi propri di altre scienze⁹.

Il diritto pubblico comparato presenta poi alcuni tratti peculiari che necessitano di essere posti in rilievo.

In primo luogo, le norme di rango costituzionale esprimono nella maggioranza dei casi una scelta di fondo dell’ordinamento al quale appartengono. Ne sono un esempio la forma di Stato, la divisione dei poteri e la forma di Governo, l’accentramento del potere politico. Questi non vanno interpretati esclusivamente come una mera soluzione giuridica informata a criteri di efficacia ed efficienza ma piuttosto rispondente a una scala di valori civili e politici nei quali la comunità politica identifica la propria identità e unità.

Il diritto costituzionale risponde oltre che agli elementi che distinguono l’organizzazione costituzionale, del diritto e delle libertà, anche al diritto del fatto politico, cioè destinato a incidere al disciplinato svolgimento dell’attività politica¹⁰.

Tale prospettiva veniva messa in risalto da B. Mirkin-Guetzevich quando già negli anni Cinquanta del Novecento affermava che «gli studi del diritto costituzionale comparato ci apprendono la relatività dei testi, delle formule e dei dogmi. Non sono i testi a creare le democrazie; gli uomini e

regole del diritto giungere a valutare i rispettivi meriti o demeriti, tenendo in considerazione le condizioni particolari nelle quali sono chiamate a funzionare». (Gutteridge, H., *La Valeur du Droit Comparé, Recueil d’Études en l’honneur d’Edourd Lambert*, Vol. 1, Paris, LGDJ, 1938, pp. 294-300, p. 298).

⁸ Pegoraro, L., Rinella, A., *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato. Metodologie di ricerca*, CEDAM, 2002, p. 34.

⁹ A tal proposito, corrono in soccorso del comparatista la scienza politica, la politica comparata, la storia, le dottrine politiche nonché la filosofia politica. Quest’ultima è in particolare risultata fondamentale nell’analisi della cosiddetta “democrazia sovrana” (*suverennaja demokracija*) trattata nel capitolo conclusivo della presente ricerca, non essendo ancora tale concetto chiaramente delineato dai propri ideologi.

¹⁰ De Vergottini, G., *Diritto costituzionale comparato, Vol. I, 6*, 1993.

le idee, i partiti e i principi, le mistiche e gli slogan, i costumi e le tradizioni sono i fattori determinanti di un regime. I testi creano soltanto talune condizioni di evoluzione, di trasformazione, di realizzazione politica». Sottolineava inoltre che «l'analisi della prassi costituzionale restava il compito principale del diritto costituzionale comparato»¹¹.

Infine, come si è detto, la comparazione nel diritto costituzionale implica lo studio del *diritto vigente* in coordinamento con il *diritto vivente*. La conoscenza di quest'ultimo richiede pertanto allo studioso di addentrarsi su terreni e campi non specificatamente giuridici, dotandosi di quell'armamentario di strumenti presi in prestito da altre scienze, nel caso specifico della scienza politica.

L'ausilio del metodo e della ricerca politologica ha il pregio di assicurare una maggiore completezza analitica, in particolare in quei domini di confine tra le due discipline come la legge elettorale, la legge sui partiti e la definizione della forma di governo.

Quanto alla legge elettorale, è indubbio che essa, al pari degli istituti di democrazia diretta, è oggetto di una regolamentazione giuridica formalmente sub-costituzionale, ma comunque di rilievo costituzionale. Tuttavia, essa di per sé non distribuisce i poteri fra gli organi rappresentativi né stabilisce i rapporti giuridici che devono intercorrere fra di essi. Inoltre, il risultato delle elezioni non è sempre decisivo neppure ai fini della configurazione dei rapporti di forza politici che vengono a determinarsi fra Presidente, Parlamento e Governo.

La questione centrale che si pone ai fini della classificazione delle forme di governo e, in ultima analisi della forma di Stato, è se il sistema politico, e nello specifico il sistema dei partiti, ne costituisca un elemento strutturale. Già Duverger nell'opera sui partiti politici "Les partis politiques" del 1951, sosteneva che lo sviluppo dei partiti aveva «profondamente trasformato la struttura dei regimi politici» e anche superato la «classica distinzione fra sistema presidenziale e sistema parlamentare», concludendo che «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora il ruolo dei partiti ha una visione falsata dei regimi politici contemporanei; chi conosce il ruolo dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha una visione incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei»¹².

Tuttavia, il primo tentativo organico di considerare il sistema dei partiti quale componente costitutiva essenziale nella classificazione delle forme di governo dello Stato liberal-democratico è stato quello di Leopoldo Elia nel suo fondamentale saggio del 1970¹³. Partendo dal presupposto che «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal «sistema dei partiti» esplicitamente

¹¹ Mirkine-Guetzevich, B., Cotta, S., I metodi di studio del diritto costituzionale comparato, *Il Politico*, 181-195, 1995, p. 195.

¹² Duverger, M., *Les partis politiques*, FeniXX, 1981.

¹³ Elia, L., *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, vol. XIX, 1970.

o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali» e dalla affermazione per cui un sistema di partiti stabilizzato «diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica»¹⁴.

Lo studio di Elia ha segnato certamente uno spartiacque proponendo un approccio non più solo statico ma dinamico al tema delle forme di governo. Si può affermare che a partire dal saggio del 1970 non sia più possibile spiegare il diverso funzionamento di forme di governo rientranti nello stesso *genus* senza fare riferimento all'assetto del sistema dei partiti. Questo non implica tuttavia che debba essere considerato un elemento costitutivo della forma di governo. Quest'ultima è una categoria giuridica che viene determinata dall'insieme delle norme giuridiche che regolano i rapporti fra gli organi costituzionali titolari di poteri politici. Occorre dunque chiedersi se e come il sistema dei partiti esercita un'influenza sul modo in cui la "forma" concretamente funziona. La risposta certamente è positiva. Questo è giustificato dal fatto che vi sono anche influenze «in senso contrario, che sono non meno determinanti, se è vero che la stessa conformazione del sistema politico può essere plasmata dal modo in cui sono istituiti e regolati gli organi supremi dello Stato»¹⁵.

I sistemi elettorali, pur non essendo fattori costitutivi della forma di governo, possono incidere sul suo funzionamento. Va necessariamente puntualizzato però che questi non debbano essere considerati come un fattore primario, costitutivo di una sorta di "Costituzione materiale" che soppianterebbe quella formale. Va ribadito al contrario che il sistema elettorale deve assumere un carattere servente rispetto alla forma di governo costituzionalmente prescritta e non viceversa. Infatti, il sistema elettorale deve (o quantomeno dovrebbe) mettere in relazione il corpo elettorale, il sistema dei partiti e gli organi rappresentativi e quindi incidere su ciascuno di questi tre fattori. La sua capacità di adempiere a tale funzione è largamente influenzata da fattori extra-giuridici di varia natura (storici, culturali, sociali, geografici) nonché dalle caratteristiche della forma di governo e della forma di Stato.

Il principale oggetto della presente ricerca saranno rispettivamente la legislazione elettorale e quella sui partiti politici nella loro evoluzione. Attraverso un puntuale esame delle leggi nelle loro specificità si proveranno a identificare gli obiettivi primari del legislatore fino ad analizzare gli effetti sui partiti politici e, in particolare, su quelli di opposizione.

Per quanto concerne la legislazione sui partiti politici verranno analizzate le principali norme nella loro evoluzione.

¹⁴ Non a caso all'interno di una categoria così definita Elia distingueva quattro diverse situazioni, caratterizzate rispettivamente dalla presenza di un partito dominante, di un «blocco più o meno saldo» di partiti, di un forte partito di centro con governi di coalizione «a parte fissa e preponderante», di larghe coalizioni di tipo consociativo. La più autorevole conferma della necessità di tenere distinta struttura e funzionamento delle forme di governo è venuta dallo stesso Elia, il quale ritornando dopo molti anni sulla classificazione proposta nel 1970, è giunto alla conclusione che fosse preferibile parlare per i sistemi di partito «di situazioni condizionanti anziché di elementi costitutivi» della forma di governo e ha aggiunto che «se i partiti influiscono sugli assetti di governo, a loro volta questi ultimi e le leggi elettorali possono incidere anche profondamente sul contesto partitico».

Si veda: Elia, L., *Forme di Stato e forme di governo*, in Cassese, S., *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. III, 2006.

¹⁵ Amato, G., *Forme di Stato e forme di governo*, il Mulino, 2006, p. 22.

L'attenzione si rivolgerà soprattutto alle implicazioni sulla competitività del sistema politico e del sistema elettorale a seguito dell'applicazione delle disposizioni approvate, sempre più restrittive e illiberali nel corso degli anni.

Al fine di rendere l'analisi quanto più completa possibile e finalizzata a fornire un quadro giuridico più esaustivo sulla competitività del sistema politico, sono state prese in considerazione anche la legislazione sulle elezioni locali e sui media.

Le elezioni locali hanno rappresentato per lungo tempo lo spazio politico al cui interno le opposizioni sono riuscite a candidare ed eleggere i propri rappresentanti, influenzando maggiormente le politiche a livello locale. Tuttavia, con il consolidamento alla Presidenza federale di V. Putin, si è assistito ad un irrigidimento della legislazione elettorale e sui partiti finalizzata a limitare anzitutto l'influenza dei candidati indipendenti e, negli enti territoriali della Federazione di Russia maggiormente inclini a reclamare l'indipendenza, a rafforzare il controllo diretto dello Stato.

La legislazione sui media ha anch'essa subito un crescente irrigidimento, evidenziando aperte violazioni dell'indipendenza dei mezzi di comunicazione. Mezzi d'informazione liberi e indipendenti costituiscono un requisito fondamentale per poter definire un ordinamento come democratico, espressione diretta della libertà di pensiero, comunicazione e manifestazione. Le limitazioni alla libertà dei media hanno riguardato in particolare Internet. La rete è stata infatti il mezzo principale attraverso il quale le opposizioni non sistemiche hanno potuto esprimere e difendere le proprie rivendicazioni nonché organizzare le manifestazioni antigovernative. Per questa ragione risulta cruciale comprendere come le recenti modifiche alla regolamentazione del web, in particolare in senso "sovranista", abbiano limitato l'accesso ai media alle opposizioni.

Infine, la recente riforma costituzionale del 2020 ha apportato significative modifiche all'ordinamento russo, i cui effetti diretti, seppur oggi ipotizzabili, si vedranno nel 2024 con l'elezione del nuovo Presidente della Federazione.

Tuttavia, questa riforma ha dimostrato che l'obiettivo non sia stato unicamente quello di garantire al Presidente in carica ulteriori due mandati presidenziali ma anche di stabilizzare definitivamente un ordinamento costituzionale le cui caratteristiche sono progressivamente andate a delinearsi negli anni definendone chiaramente gli aspetti ideologico-istituzionali. Questo ben si evidenzia dalla concezione della c.d. "*Democrazia sovrana*", forma di governo e di Stato che sembra ormai andata a consolidarsi nella Federazione di Russia. Una "democrazia", come definita dal suo teorico V. Surkov, che ha profonde radici in Russia, essendo il risultato di una trasformazione attraverso lo zarismo e il socialismo che è riuscita per la prima volta nella storia russa a curare la «cronica malattia dello sviluppo convulsivo rivoluzionario-reazionario»¹⁶ che ha contraddistinto la storia del Paese. La capacità di garantire la stabilità sembra infatti oggi rappresentare il principale strumento politico e di consenso per il Presidente Putin, garantito da un ordinamento che ha visto nel corso

¹⁶ V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, cit., p.15.

del tempo mutare sempre più le sue caratteristiche e gli equilibri istituzionali a favore del Presidente stesso.

Capitolo I

L'evoluzione costituzionale russa: dalla Rus' di Kiev alla Costituzione del 1993

I.1 Una tradizione dispotica che viene da lontano

L'ordinamento e la tradizione politica russa traggono origine fin dagli albori dello Stato russo ad opera di una popolazione di provenienza scandinava (i Rus'), portando con sé non solo la più recente tradizione zarista del potere, ma evolvendo dal proto-sistema creatosi durante la "Rus' di Kiev" datata dalla fine del IX fino alla metà del XIII secolo e scomparsa con l'invasione tataro-mongola¹.

Il regno di Kiev ebbe il pregio di lasciare in eredità la percezione dell'esistenza di un'identità etnica russa sostanzialmente omogenea nonostante l'ampissimo territorio fosse contraddistinto da caratteri diversi. Il più importante di questi veniva dalla comunanza della lingua, di ceppo slavo seppure composto da numerosi ceppi linguistici talvolta molto diversi tra loro. Tuttavia, la "Rus' di Kiev" non influenzò solamente lo sviluppo di un aggregante linguistico, bensì trasmise le più importanti tradizioni istituzionali, che verranno poi reinterpretate e utilizzate in chiave ancora più accentratrice da tutti i successivi regnanti.

La "nuova Russia" che si imporrà sullo scenario europeo dell'Ottocento non fu però quella contraddistinta dall'eredità continentale del Regno di Kiev, ma un nuovo Paese influenzato dagli elementi asiatici, dovuti ai frequenti contatti avvenuti con le popolazioni dell'Est.

Questi elementi costituirono per tutto il periodo successivo, insieme all'influenza dei caratteri europei occidentali, la vera e propria identità russa, favorendo lo sviluppo di quelle peculiarità autocratiche distintive di ogni regime insediatosi a Mosca e a San Pietroburgo, a scapito di quelli democratici occidentali che andavano affacciandosi in Gran Bretagna e in Francia.

Mentre le conquiste ottenute attraverso le lotte secolari delle classi emergenti in Gran Bretagna costringevano il sovrano a compromessi tali da riconoscere prima e ampliare poi a strati sempre più ampi della popolazione quelli che diverranno diritti e libertà individuali e a concedere degli atti normativi che limitavano il potere del monarca, nel contesto russo prevaleva ancora un modello di tipo feudale. Ad aggravare ulteriormente la situazione concluso il periodo di dominazione mongola furono le purghe perpetrate dallo zar nei confronti della nobiltà locale, sostituita da quella di "servizio", completamente asservita al potere imperiale centrale.

Non si può tuttavia affermare che i valori costituzionali europei siano stati respinti completamente dal potere zarista. È necessario puntualizzare che questi non vennero recepiti nel vero e proprio significato che assumevano in Francia e Inghilterra. Piuttosto, venivano adattati alle concezioni e alle strutture tradizionali che contraddistinguevano il modello russo, distante e antitetico rispetto all'interpretazione che ebbero negli altri contesti europei continentali. La ricezione pertanto non fu completa e armonizzata con il sistema interno. Si trattava di una cornice adattata al sistema, molte volte contraddittoria e inadatta².

¹ Bartlett, R., *Storia della Russia*, Milano, Mondadori, 2014.

² Carrere d'Encausse, H., *Victorieuse Russie*, Parigi, Fayard, 1992.

Dalla tradizione imperiale russa derivano infatti visioni che si sono rivelate cruciali per lo sviluppo dell'ordinamento russo contemporaneo.

La visione imperiale russa trae a sua volta origine in parte dalla tradizione bizantina per quanto riguarda il concetto della sacralità della terra, per la cui sopravvivenza andava necessariamente garantita l'inviolabilità e l'integrità territoriale. L'espansione dell'impero doveva avere come scopo primario quello di liberare i popoli sottomessi per portarli all'interno della "grande patria russa", in particolar modo se questi si distinguevano per caratteristiche affini alla "grande madre Russia". La realizzazione dell'impero avvenne pertanto attraverso uno Stato-frontiera, il cui compito era proprio quello di fagocitare al suo interno sempre più popoli, legati o meno, a quello russo. Da questa concezione discenderà inoltre la convinzione della necessità dell'unità politico territoriale dell'Impero che si proietterà sulla figura dello Zar e la sua sacralità dando vita a un nesso inscindibile tra il potere politico e la sfera spirituale.

Tale progettualità eserciterà la sua influenza persino agli albori dello Stato bolscevico, la cui prospettiva nella visione rivoluzionario-trozkista era di estendere il proprio governo a tutto il proletariato globale.

Dopo la dissoluzione dell'URSS e la caduta dello Stato socialista, la vigente Costituzione della Federazione di Russia del 1993 riflette tali principi nel concetto di "popolo plurinazionale", cui è stata affidata la titolarità della sovranità (art. 3, c. 1 Cost.). I principi di "unità" e "integrità territoriale" vengono poi enfatizzati dagli artt. 4 e 5 Cost. ai rispettivi commi 3 ove si afferma che la Federazione assicura "l'integrità e l'inviolabilità del proprio territorio" e che la stessa struttura federale poggia sull'"integrità statale" e "sull'unità del sistema del potere statale".

Il Presidente della Federazione, seguendo la tradizione zarista, diventa il garante di tali principi in quanto Capo dello Stato e, come espressamente stabilito dal testo costituzionale, egli ha il dovere di adottare «le misure per la difesa della sovranità»³ della Federazione ma anche quelle atte a garantirne «l'indipendenza e l'integrità territoriale»⁴.

Principi che, come si vedrà meglio in seguito, saranno riaffermati in chiave "sovranista" con la riforma costituzionale del 2020.

Dalla tradizione mongolo-tatara vengono invece assorbiti i modelli organizzativi del potere assoluto. In primo luogo, il ruolo dello Zar (dal latino *Caesar*) di chiara origine bizantina, ma anche di quegli imperatori mongoli il cui titolo fu assunto per la prima volta nel 1265 dal Gran Khan dell'Orda d'Oro.

Titolo che venne in seguito ripreso, con l'approvazione nel 1561 del Patriarca di Costantinopoli, da Ivan IV il terribile il quale si autoproclamò "Zar di tutte le Russie", fondendo la tradizione mongola della struttura organizzativa del potere al cui vertice vi era appunto lo Zar e, dopo la conquista della città di Kazan, quella bizantina volta a proiettare su tale figura istituzionale anche un'aurea spirituale attraverso l'elaborazione della teoria, già in parte sviluppata da Ivan III, che poneva Mosca quale "Terza Roma", in quanto erede "ortodossa" delle altre due.

³ Art. 80.2 Cost. della F. di Russia (1993). Il testo costituzionale, tuttavia, non specifica quali siano le misure che il Presidente federale debba adottare al fine di garantire tali principi.

⁴ *Ibid.*

Questi caratteri sopravvissero alla caduta del sistema zarista, mantenuti in vita proprio dai suoi principali detrattori: i dirigenti bolscevichi. Il mantenimento della visione “unitaria” divenne focale per delineare i principi dell’unità del potere statale e del “centralismo democratico” nonché del ruolo guida, ideologico e politico, che avrebbe dovuto assumere il Partito comunista secondo i dettami leniniani. Ruolo che lo avrebbe inoltre dotato di un sostanziale potere costituente⁵.

Fu tuttavia durante i primi anni del XIX secolo che venne intrapreso un processo di sostanziale riforma dell’organizzazione statale su impulso dello Zar Alessandro I il quale, presa coscienza dello stato di arretratezza del Paese mirò a modernizzare le istituzioni russe sulla scia di quanto andava delineandosi nel resto d’Europa. Oltre alla codificazione normativa affidata a M. Speranskij venne elaborato nel 1809 un progetto volto anche a modificare in parte tale normativa che prevedeva, fra l’altro, la creazione di un Esecutivo diretto da Ministri affiancato da una serie di assemblee parlamentari (Dume) presenti ai vari livelli locali al cui vertice vi era una Duma di Stato⁶. Quest’ultima poteva essere sciolta dallo Zar con un atto non soggetto a controfirma. Tuttavia, occorre osservare come nelle intenzioni dei riformatori né le Dume locali né la Duma di Stato avrebbero potuto esercitare la funzione legislativa che restava, insieme agli altri poteri dello Stato, in capo allo Zar. Il sistema giudiziario era invece posto alle dipendenze di un Senato.

Di tale progetto riformatore che, contrariamente alle coeve esperienze dell’Europa occidentale, non mirava a dar vita ad una Monarchia costituzionale e ad una effettiva divisione dei poteri dello Stato ma, molto più semplicemente, a far convivere l’originario impianto autocratico con la creazione di una legislazione di base volta a razionalizzare l’organizzazione e l’attività dell’apparato amministrativo dello Stato, trovò attuazione nel 1810 solamente la previsione relativa alla creazione di un Consiglio di Stato, quale supremo organo consultivo legislativo. Il Segretario del Consiglio assumeva la carica su nomina imperiale.

Altri progetti di riforma furono elaborati grazie all’iniziativa di alcuni movimenti cospiratori, ed espressione della borghesia liberale, i quali auspicavano una radicale trasformazione del sistema politico. Il più importante tra questi fu il movimento dei “decabristi”, il cui progetto costituzionale delineato da M. Murav’ëv, riprendeva in forma monarchica il sistema costituzionale degli Stati Uniti d’America. Il popolo veniva proclamato fonte del potere statale e lo Zar diveniva “funzionario superiore dello Stato”⁷, con il solo potere di rinvio delle leggi in Parlamento⁸.

Ancora più audace e radicale sotto il profilo del riconoscimento dei diritti individuali fu il progetto elaborato da P. Pestel’, il quale auspicava addirittura la creazione di un sistema democratico con

⁵ Ganino, M., *Dallo Zar al Presidente*, Milano, CUESP, 1999, p. 78.

⁶ Il contenuto di questa “Raccolta delle Leggi” proponeva allo zar una bozza di costituzione, in base alla quale la popolazione sarebbe stata suddivisa in tre classi sociali con diritti civili e politici progressivi basati sul censo; la popolazione dotata di diritto di voto avrebbe poi eletto un parlamento monocamerale, la Duma, con un pieno potere legislativo, alla quale si sarebbe affiancato un consiglio di stato, suddiviso in diverse sezioni con compiti amministrativi.

⁷ Valle, R., *Genealogie del costituzionalismo in Russia dal XVIII al XX secolo*, in *Journal of Constitutional History*, 2017, 33.

⁸ Si veda: Seton-Watson, H., Watson, H., *The Russian Empire 1801-1917*, Oxford, Clarendon Press, 1967; Yanov, A., *The origins of autocracy: Ivan the Terrible in Russian history*, University of California Press, 1981; Walicki, A., *A history of Russian thought: From the Enlightenment to Marxism*, Stanford University Press, 1979; Rambaud, A., *Histoire de la Russie: depuis les origines jusqu’à l’année 1877*, Paris, Hachette, 1878; Pipes, R., *Histoire de la Russie des tsars*, Parigi, Perrin, 2013.

l'abolizione della servitù della gleba⁹, la parificazione dei diritti dei cittadini, l'istituzione di una Duma di Stato che avrebbe dovuto svolgere la funzione di capo di Stato collegiale, nonché di un organo di controllo della conformità delle leggi alla Costituzione.

Tali tentativi riformatori non si realizzarono, ma lasciarono comunque dietro di loro la volontà di cambiamento di un sistema costituzionale ormai troppo arretrato rispetto alle esigenze del tempo.

Bisognerà dunque attendere il 1906 per vedere nascere un testo normativo volto a cogliere alcune delle riforme proposte, peraltro non senza ambiguità. Basti pensare che già all'art. 1 di tale documento si poteva evincere la debolezza delle riforme introdotte, che delineavano ancora una monarchia assoluta. Ai sensi dell'art. 1 sopracitato «L'imperatore di tutte le Russie [era] un sovrano autocrate e assoluto. Dio stesso [comandava] di obbedire al suo potere supremo, non solo per timore, ma anche per dovere di coscienza»¹⁰.

Il sistema politico che si è andato delineando non si discostava di molto da quelli passati, annoverando la Russia ancora tra le forme di Stato avvicinati all'*ancien régime*. Il potere dello zar rimaneva assoluto, trasmissibile in via ereditaria, illimitato e tale poiché voluto da Dio. Egli conservava il potere di emanare atti legislativi e normativi, nonché di delegare poteri giurisdizionali ed esecutivi a terzi.

Il Consiglio dei ministri era presieduto dallo zar, e svolgeva una mera funzione consultiva. Non esisteva un coordinamento tra i Ministri, che dipendevano sia collegialmente sia singolarmente dall'Imperatore. I singoli ministri erano stati dotati di poteri atti a svolgere le proprie funzioni ma, come precedentemente osservato, lo zar li aveva limitati in maniera tale che i ministri non potessero agire in maniera collegiale.

A questi organi venne affiancato un Senato, tuttavia molto lontano dalla concezione moderna dell'organo. Questo aveva il compito di pubblicare le leggi, di eliminarne le antinomie e di interpretarle. Era inoltre l'organo amministrativo superiore chiamato a giudicare i conflitti tra organi statali e i ricorsi dei privati nei confronti della pubblica amministrazione, rappresentando inoltre, a partire dal 1864, anche la suprema autorità giurisdizionale civile e penale.

Una revisione in direzione liberale a questo testo fu introdotta il 23 aprile 1906, facendo seguito proprio al malcontento degli ambienti russi più aperti ai valori liberali europei dell'epoca. Tra gli emendamenti introdotti rivestirono fondamentale importanza quello riguardante i limiti posti al potere dello zar di emanare *ukaz*¹¹, e quello relativo alla reintroduzione della controfirma ministeriale su tali atti come era stato originariamente previsto in uno dei numerosi progetti di

⁹ La servitù della gleba venne abolita in Russia con il "Manifesto dell'emancipazione" da Alessandro II il 3 marzo 1861. L'abolizione della servitù della gleba in Russia fu un processo complesso e stratificato, che iniziò nel 1861 ma durò decenni, e non era ancora stato del tutto portato a termine quando scoppiò la Rivoluzione bolscevica del 1917. Prima dell'abolizione i contadini erano legati agli appezzamenti di terra. Essi potevano anche essere acquistati e venduti, e i loro diritti umani fondamentali non venivano rispettati (Si veda: Bertolissi, S., *Un paese sull'orlo delle riforme. La Russia zarista dal 1861 al 1904*, Franco Angeli, Milano, 1998).

¹⁰ Ganino, M., *Dallo Zar al Presidente*, CUESP, 1999, p. 12.

¹¹ La traslitterazione del russo *указ* si riferiva a un "dettame" pronunciato dallo zar di Russia. In seguito all'evoluzione costituzionale e al cambio di forma di Stato assumerà significati diversi, ma sempre strettamente legati a quello iniziale. La traduzione che meglio ne rispecchia la natura giuridica è quella di "editto".

revisione elaborati¹². Si può dunque affermare che nonostante le modifiche apportate al testo delle *Leggi Fondamentali dello Stato* siano state di portata molto ridotta, tuttavia, abbiano risentito dell'influenza liberale tanto da poter affermare, seguendo la dottrina, che in questo periodo può essere considerata conclusa la fase dello Stato assoluto russo e si può intravedere l'inizio della creazione della monarchia costituzionale nella "versione russa"¹³.

La nuova versione delle Leggi Fondamentali pubblicata con *ukaz* il 24 aprile 1906 e inserita successivamente nella Raccolta generale delle leggi, definita dagli studiosi la "Costituzione russa", constava di 124 articoli divisi in 11 capitoli.

La prima parte era dedicata a definire il ruolo dello zar, ancora identificato come regnante autocrate per volontà divina, titolare di tutti i poteri dello Stato seppure per quanto riguarda la funzione legislativa tale potere non era più illimitato, e alla proclamazione di alcuni principi che sancivano l'unitarietà e l'indivisibilità dello Stato russo. Dal testo scomparve il termine "assoluto" poiché ormai, come si è detto, veniva riconosciuta, quantomeno formalmente, la condivisione da parte dello zar del potere legislativo con le Camere (il Consiglio di Stato e la Duma di Stato). Lo zar rimaneva ancora detentore del potere costituente, ma esercitava ora anche quello di "moderatore" potere che verrà poi ripreso dalla Costituzione della Federazione di Russia del 1993 ed annoverato tra i poteri assegnati al Presidente federale.

Rispetto al passato, l'affermazione quantomeno formale di limiti al potere autocratico dello zar costituì un passo verso l'avvio di un processo di modernizzazione, seppur tardiva, dell'ordinamento costituzionale. Tuttavia, nonostante le modifiche in senso liberale, rimaneva evidente la primazia dello zar nell'esercizio della funzione legislativa. In tal senso è emblematico quanto affermato dall'articolo 9 delle Leggi Fondamentali che stabiliva che: «L'imperatore sanziona le leggi e senza la sua sanzione nessuna legge può essere perfetta»¹⁴.

Se da un lato, dunque, il testo costituzionale aveva previsto un'indiscutibile apertura in favore del coinvolgimento delle Camere nel procedimento legislativo, dall'altro lato l'articolo sopra-citato ne indica i limiti che mostrano come il principio autocratico non solo non venisse abbandonato ma addirittura riproposto e codificato. Ciò porta a considerare che nonostante il ruolo riconosciuto al parlamento nel processo legislativo questo era assoggettato al monarca, non solo per l'autorità che questo ricopriva, ma per volontà divina. Lo stato di diritto resta dunque ancora molto lontano

¹² La controfirma ministeriale era esclusa per le materie concernenti: I. la protezione dello Stato; II. la sicurezza pubblica; III. il benessere del popolo. In tali casi il monarca deteneva la potestà di porre norme in alternativa alle leggi.

¹³ Ganino, M., *Dallo Zar al Presidente*, CUESP, Milano, 1999, p. 39. Occorre osservare che l'anno precedente a tale concessione si era contraddistinto per alcuni avvenimenti importanti: il 22 gennaio 1905 a Pietroburgo le forze di polizia avevano compiuto una strage di manifestanti e di lavoratori che rivendicavano migliori condizioni di vita. Seguirono dimostrazioni in tutta la Russia con la conseguente uccisione del granduca Sergej Romanov, zio dello zar Nicola II, per mano di un social-rivoluzionario. In seguito a tali fatti il monarca si vide costretto a convocare un'assemblea consultiva di cittadini eletti dal popolo che partecipasse alla discussione dei progetti di legge.

¹⁴ Szeftel, M., *The Russian Constitution of April 23, 1906*, New York, Peterlang, 1976, pp. 224-225.

da un suo riconoscimento e da una sua effettiva realizzazione, osteggiato da un potere che si autorigittiene legittimato non dalla volontà popolare, bensì da un'autorità ultraterrena.

Lo zar disponeva inoltre di una riserva di iniziativa esclusiva sulla revisione delle Leggi Fondamentali e della facoltà di emanare *ukaz* di natura legislativa tra le sessioni della Duma, la quale venne a più riprese sciolta, contando lunghi periodi di inattività. Nella prassi ciò avvenne a più riprese (1906-1907) nell'intento di trovare una maggioranza di destra favorevole al suo indirizzo politico.

A tal riguardo risulta interessante uno studio di Max Weber pubblicato nel 1906 sul rafforzamento nel Paese di un apparato amministrativo sempre più complesso e capillare alle dirette dipendenze dello zar. Tale rafforzamento, secondo il sociologo tedesco, rappresentò «la fine dell'autocrazia classica e il definitivo consolidarsi del dominio centralizzato della moderna burocrazia»¹⁵.

Il Parlamento era stato dunque sapientemente depotenziato e privato di ogni possibilità di incidere sull'esecutivo, mancando anche di autonomia nella designazione e rimozione sia dei ministri posti a capo dei vari dicasteri che erano collegialmente e individualmente responsabili solo dinanzi allo zar sia degli alti funzionari della pubblica amministrazione¹⁶. Si trattava pertanto, secondo Weber, di uno "pseudo-costituzionalismo", generato dal contrasto tra l'apparenza di un sistema costituzionale rappresentativo e la realtà costituita da un Parlamento privo di potere e politicamente non responsabile.

I limitati risultati delle istanze innovative e liberali presenti nel Paese, uniti ai fallimenti della conduzione del conflitto mondiale e alla grave crisi alimentare in cui versava la popolazione, ebbero conseguenze sociali esplosive.

I.II La nascita dell'URSS e i tratti essenziali dello Stato socialista

Nel febbraio del 1917 lo zar a seguito dell'insurrezione popolare scoppiata nel Paese diede l'ordine di aggiornare la Duma, ma tale atto, come noto, gli fu fatale. I deputati, informati di quanto andava profilandosi, crearono all'interno dell'assemblea un "Comitato provvisorio". Allo stesso tempo venne formato un altro comitato parallelo, detto "Consiglio del Soviet dei rappresentanti operai e dei soldati". Presto si raggiunse un accordo tra i due organi da cui nacque un esecutivo provvisorio presieduto dal principe L'vov, e del quale divenne Ministro della Giustizia A. Kérenskij.

Con l'abdicazione dello zar Nicola II e la rinuncia al trono del Granduca Michele, la scelta della creazione di una Repubblica apparve la più consona al Paese. Il Comitato provvisorio della Duma comunicò che si sarebbe proceduto all'indizione di elezioni per la nascita di una Assemblea Costituente con base a suffragio universale diretto, segreto ed eguale, che avrebbe stabilito la forma di governo e la Costituzione della Russia.

A seguito della Rivoluzione e della soppressione del Comitato provvisorio, i bolscevichi ottennero 175 seggi, i social-rivoluzionari 370, 40 i social-rivoluzionari di sinistra, 16 i menscevichi e i restanti

¹⁵ Weber, M., *La transizione allo pseudocostituzionalismo in Russia*, (1906), tr. it. a cura di M. Protti in Weber, M., *Sulla Russia 1905-6/1907*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 94.

¹⁶ *Ibid*, p. 150

divisi tra gruppi minori. La “dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato”, presentata alla prima seduta dell'Assemblea in accordo con gli elementi governativi, proclamava la Repubblica dei Soviet e l'assetto federale dello Stato. Questa, venne però respinta dall'Assemblea e i bolscevichi e i social-rivoluzionari di sinistra abbandonarono i lavori.

Secondo il progetto di revisione delle Leggi Fondamentali redatto dall'Assemblea costituente il potere esecutivo sarebbe spettato a un Presidente provvisorio, eletto per un anno dall'Assemblea costituente che avrebbe esercitato le sue funzioni sotto la sua vigilanza¹⁷ e con l'assistenza di un “Consiglio dei ministri godente della fiducia di tale Assemblea”¹⁸.

Ad esso venivano affidati ampi poteri, tra cui l'iniziativa legislativa, la supervisione sull'esecuzione delle leggi, l'emanazione di *ukaz* sull'organizzazione, la composizione e le procedure per l'attività delle istituzioni governative, la direzione della politica estera, e il supremo comando delle forze armate. Inoltre, deteneva il potere di nomina e revoca del Presidente del Governo e dei ministri, che finalmente erano anche responsabili dinanzi all'Assemblea, nonché dei funzionari che erano stati da lui precedentemente nominati. Presiedeva il Consiglio dei ministri e forniva chiarimenti all'Assemblea. Nonostante non fosse prevista una procedura chiara di *impeachment*, la durata assai ridotta del mandato consentiva nell'eventualità di disapprovazione da parte dell'Assemblea un'alternanza frequente. Per contro, la delineazione di un Presidente dotato di tali forti poteri, lasciava intendere la volontà dei costituenti di avere una chiara testa sia dell'esecutivo, sia dello Stato, che coincidessero, in considerazione dell'alta e pericolosa frammentazione cui era giunto il sistema politico russo, prossimo a nuovi cambiamenti impreveduti e autoritari.

La presa del potere dei bolscevichi di Lenin, benché si trattasse di un vero e proprio colpo di mano autoritario guidato da una minoranza che mostrò tutta la debolezza dello Stato russo, realizzò dei cambiamenti che furono rivoluzionari per un Paese ancora molto arretrato dal punto di vista istituzionale.

Già la rivoluzione del 1905 aveva visto la nascita dei “Soviet degli operai e dei soldati” che furono fondamentali per la conquista del potere. Lo stesso Lenin aveva sostenuto nel suo scritto “Stato e rivoluzione” l'importanza dello Stato questo sarebbe però poi dovuto venire meno con la “società comunista” autogestita.

I costituenti sovietici riprodusero lo schema elaborato da Lenin sulla base della sua interpretazione delle linee guida marxiste: venne affermata la dittatura (temporanea) del proletariato, l'elettività e la revocabilità dei mandatari, il principio del centralismo democratico. Fu chiaro fin dall'inizio che l'unica organizzazione effettiva e più efficace per il controllo del potere sarebbe stata il Partito. L'assunzione di una posizione di potere all'interno di questo si sarebbe poi riflessa nel controllo dello Stato. Nonostante il principio del “ruolo guida del Partito” venga inserito espressamente solo nel testo costituzionale del 1977, il suo ruolo attraverso il controllo delle elezioni e delle nomine ai pubblici incarichi, ma soprattutto il suo capillare sistema di

¹⁷ Art. 1, *The Russian Provisional Government 1917. Documents*, pp. 467-468.

¹⁸ Art. 3 e 4, *The Russian Provisional Government 1917. Documents*, pp. 467-468.

apparato, in grado di controllare ogni aspetto della vita del Paese, costituiranno il vero elemento portante dello Stato sovietico.

La prima Costituzione della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR) sanciva la nascita di quattro nuovi organi: il *Congresso panrusso dei Soviet*, cui spettava il “potere superiore” o “supremo”; il *Comitato Esecutivo Centrale* (CEC), che sostituiva il Congresso negli intervalli tra le sessioni ed era eletto dal Congresso stesso definito organo superiore legislativo, amministrativo e di controllo; il *Presidium del Comitato Esecutivo Centrale*, eletto dal CEC cui venne attribuita l'amministrazione generale degli affari della neonata Repubblica; e il *Consiglio dei commissari del popolo* che, di fatto, costituiva il Consiglio dei ministri, e che deteneva il diritto di emanare atti normativi che sarebbero potuti essere modificati, sospesi o annullati dal Comitato Esecutivo Centrale¹⁹.

Era però il *Consiglio dei commissari del popolo* a esercitare, di fatto, la funzione legislativa attraverso decreto (*dekret*), disponendo nella sostanza di poteri illimitati.

La prima Costituzione dell'URSS venne approvata nel 1924 e prevedeva sempre un Comitato Esecutivo Centrale, composto da due assemblee: il *Soviet dell'Unione*, rappresentante lo Stato sovietico nella sua unità e il *Soviet delle Nazionalità* rappresentate le varie «entità territoriali che formavano l'Unione superiore del potere»²⁰, dotato tra l'altro della facoltà di emanare decreti (*dekret*). Al di sotto dei citati organi di vertice si trovavano i Soviet locali corrispondenti ai vari livelli territoriali, dove solo quelli di base venivano eletti direttamente dai cittadini.

Nella Costituzione del 1924 al vertice del potere era collocato il CEC, come si è detto, denominato poi Soviet Supremo a partire dalla Costituzione del 1936, definito quale “organo supremo (o superiore) del potere statale”, con competenze generali ed esclusione di quelle conferite a quegli organi che comunque era tenuti a render conto al Soviet stesso. Quest’organo infatti rivestiva un ruolo fondamentale per l’ordinamento sovietico, deteneva funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali essendo espressione del principio dell’unità del potere statale. Al Presidium era assegnato il potere di scioglimento del CEC o del Soviet Supremo in caso di «divergenza insanabile tra le due Camere»²¹ poi abolito nella Costituzione del 1977. Ma, di fatto era l’organo più importante, poiché sostituiva il CEC o il Soviet Supremo nell'intervallo tra le sessioni, interpretava le leggi, annullava gli atti del governo in contrasto con le leggi ed emanava gli *ukaz*. Poteri che, come si vedrà meglio in seguito, saranno ampliati con la Costituzione del 1977.

¹⁹ Si veda: Nove, A., *Some aspects of soviet constitutional theory*, in *The Modern Law Review*, 12(1), 1979, pp. 12-36; Ladous, R., *De l'État russe à l'État soviétique, 1825-1941*, Parigi, FeniXX, 1990.

²⁰ Art. 13 Cost. dell'Unione Sovietica (1924). Si veda: Chistjakov, O. I., *Konstitucija SSSR 1924*, Zercalo-M, 2004; Popov, M. J., Uporov, I. V., *Mestnye Sovety sovetskogo gosudarstva mezhdru Konstitucijami SSSR 1924 i 1936 gg.(organizacionnopravovoj aspekt). Istoricheskaja i social'no-obrazovatel'naja mysl'*, 9 (1-2), 2017.

²¹ Art. 41 Cost. dell'Unione Sovietica (1924).

Con la Costituzione staliniana del '36 verrà abolito il Congresso panrusso dei Soviet e il CEC fu trasformato semplicemente nel *Soviet Supremo*, la cui composizione resterà inalterata²².

Uno schema organizzativo che resterà sostanzialmente inalterato nel tempo nelle varie Costituzioni sovietiche del 1924, del 1936 e del 1977 e che sarà modificato solo con le riforme gorbacioviane.

Ad una prima analisi l'ordinamento costituzionale richiamava quello di tipo assembleare, in quanto basato su un Governo dipendente dal Parlamento bicamerale a Presidenza collegiale. Nella realtà i principi che lo reggevano erano del tutto opposti a quelli su cui si basava lo Stato liberal-democratico, ampiamente teorizzati dalla dottrina giuspubblicistica sovietica sul tema²³.

²² Si veda: Colens, A., *La Nouvelle Constitution en URSS*, in *Revue Trimestrielle*, 23, 49, 1933; Mirkine-Guetzévitch, B., *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel...*, R. Pichon et R. Durand, 1936; Kim, A. I., *Pervaja Konstitucija SSSR i sovetskoe vseobshhee izbiratel'noe pravo dlja trudjashhjsja*, 1957.

²³ All'indomani della Rivoluzione d'ottobre, fra i più importanti teorici del diritto si può ricordare M.A. Rejsner che contribuì a teorizzare quanto si stava elaborando a livello politico all'interno del Partito Comunista. Nella fase di transizione e di abbattimento del regime zarista indicata come gli anni "del comunismo di guerra" (1918-1921) i dirigenti politici comunisti scelsero un sistema misto in cui alle decisioni del partito si affiancava una libera creazione del diritto da parte dei nuovi giudici (nominati dai vertici del partito stesso) che nell'applicazione del diritto avrebbero dovuto essere guidati dalla "coscienza giuridica rivoluzionaria".

M.A. Rejsner fu convinto dell'importanza della "coscienza giuridica rivoluzionaria" nella costruzione del nuovo ordinamento rivoluzionario in vista del rapido deperimento dello Stato e dunque del raggiungimento della fase comunista. Con il concetto di coscienza giuridica rivoluzionaria si doveva intendere quel diritto di classe che elaborato dalle masse sfruttate si doveva porre, in conseguenza della vittoria della rivoluzione proletaria, quale fonte primaria del nuovo ordinamento giuridico, superiore a qualsiasi altra norma di produzione statale (soprattutto del periodo zarista) (Hazard, J. N., *The Courts and legal System*, in C. Block (ed.), *The Transformation of Russian Society*, Cambridge Mass., 1960, pp. 145 e ss.).

L'accantonamento dell'idea di un rapido deperimento dello Stato e del diritto e il momentaneo recupero di una parziale economia di mercato nella fase della NEP portarono inevitabilmente a un ritorno del diritto e a una ricostruzione dello Stato seppure su altre basi ideologiche. L'Autore che meglio interpretò e guidò questa fase fu P.I. Stučka (Stučka, P. I., *La funzione rivoluzionaria diritto e dello Stato e altri scritti*, (a cura di U. Cerroni), Torino, 1967) che sconfessò Rejner negando l'importanza di una coscienza giuridica del proletariato slegata dalla coscienza generale di classe espressa (ovviamente) dai decreti del governo e dai programmi politici elaborati dal PC.

Divenuto Commissario per la Giustizia (l'equivalente di Ministro per la giustizia) già nel 1919 P.I. Stučka aveva cominciato a raccogliere in via informale alcune "linee direttive" per l'interpretazione delle leggi e a censurare le decisioni giudicate non conformi ai principi rivoluzionari dettati dagli organi di vertice del PC.

Dal 1923 in veste di Presidente della Corte Suprema della RSFSR cominciò a censurare le sentenze delle Corti inferiori che non risultavano conformi ai dettati degli organi di vertice del PC.

Occorre però sottolineare come durante la NEP (a partire dal 1922) furono pubblicati dei manuali di diritto, delle monografie e persino delle riviste. In particolare, attorno ad una di queste (*Pravo i žizn'*) si riunirono giuristi non marxisti, fautori di un ritorno del principio di legalità ed allo Stato di diritto, che diedero vita ad un intenso dibattito dottrinario. Inoltre, sempre nel periodo tra il 1922-1929 in alcune riviste comparvero delle ampie rassegne di dottrina e legislazione straniera (definita "borghese") (tra cui quella italiana, tedesca e statunitense persino in tema di giustizia costituzionale).

A partire da questi anni furono elaborati i codici civile e penale, fu riorganizzato il sistema giudiziario, fu istituita la Prokuratura, quale guardiana della legalità rivoluzionaria, e la produzione e l'applicazione del diritto si irrigidirono e cominciarono a verticalizzarsi.

E. B. Pašukanis fu il massimo interprete di questo "passaggio" che l'A. accolse come una sorta di "male necessario" perché non rinunciò mai ad auspicare l'estinzione dello Stato e quindi il progressivo raggiungimento (sebbene non più imminente quantomeno in tempi ragionevoli) della fase comunista. Questa sua posizione ideologica lo portò ad un conflitto con Vyšinskij nonostante alcuni tentativi di riconciliazione che lo indussero a oscillare con "un'ambivalenza impossibile" tra l'idea marxiana del deperimento, e il progetto staliniano del "rafforzamento provvisorio" dello Stato e del diritto. E. B. Pašukanis scomparve probabilmente vittima delle purghe staliniane.

Su tale fase si veda: Pašukanis, E. B., *La teoria generale del diritto e il marxismo*, 1976; Guins, G., *Law does not wither away in the Soviet*, in *Russian Review*, 1950, p. 187; Hazard, J. N., *Le droit soviétique et le dépérissement de l'Etat*, in *Université de Bruxelles, Travaux et conférences*, 1960; Giovannelli, A., *Finalismo rivoluzionario e legalità nell'evoluzione dello Stato sovietico*, in «Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova», 1972, p. 375; Guastini, R., *La teoria generale del diritto in URSS: dalla coscienza giuridica rivoluzionaria alla legalità socialista*, in G. Tarello (cur.), *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 1971, p. 323; Guastini, R., *Sull'estinzione dello Stato. Un approccio analitico*, in *Pol. dir.*, 1977, p. 9; Marramao, G., *Diritto e Stato in Pašukanis. Note sul giusmarxismo sovietico degli anni Venti*, in *Dem. e dir.*, 1977, p. 165; Sharlet, R., *Pashukanis and the Withering away of the Law in the USSR*, in Fitzpatrick, S., *Cultural Revolution in Russia, 1928-1931*, Indiana University, 1978; Beirne, P., Sharlet,

Lo stesso ruolo guida che era assunto dal KPSS, poi espressamente sancito nella Costituzione del 1977 all'Art. 6, delineava intenti e finalità diversi, che porteranno ad una contrapposizione tra le due forme Stato.

Nonostante l'associazionismo formalmente fosse consentito, nella prassi, non essendo ammesso il pluralismo, non veniva tollerata la creazione di qualsiasi associazione le cui finalità fossero incompatibili con l'ideologia dominante né la creazione di qualsiasi partito politico. Al KPSS spettava il ruolo guida ideologico e politico del Paese²⁴, facendo coincidere il fatto con il diritto.

Il Partito esercitava il controllo di tutti gli organi costituzionali e di ogni settore della società in ossequio non solo all'applicazione dell'indirizzo politico che era chiamato a tracciare, ma delle direttive da esso stesso formulate al fine di indirizzare il Paese verso il raggiungimento della fase comunista. In conseguenza di ciò esercitava anche un controllo sulla conformità delle leggi stesse e degli atti attuativi a tali dettami.

Nella prassi, questo fu reso possibile dalla capillare rete sapientemente organizzata dai quadri a ogni livello territoriale che di fatto duplicava la struttura dei vari organi statali, indirizzandone le scelte attraverso le unioni personali tra i quadri del partito e le cariche statali.

L'attuazione di queste prassi si trovava però in aperto contrasto con quanto sostenuto da Lenin, il quale auspicava una netta separazione tra organi dello Stato e del Partito. Lo Stato senza l'apporto del KPSS non aveva né facoltà né tanto meno capacità di azione; quando i bolscevichi assunsero il potere nel 1917 trovarono uno Stato sull'orlo della dissoluzione, lo ricostruirono modellandolo attorno al Partito e ad esso funzionale. L'esecuzione degli ordini provenienti da Mosca era assicurata dalla fedeltà degli uomini cui era stato assegnato un ruolo chiave nell'apparato statale attraverso il meccanismo della nomenklatura, creando una vera e propria classe sociale detta dei *nomenklaturisti*²⁵.

I principi del centralismo democratico e della doppia dipendenza che regolavano i rapporti tra gli organi rispettivamente del Partito e dello Stato crearono un sistema partitico-statale organizzato in modo verticale con la preminenza dei massimi organi dirigenti del Partito e dell'apparato

R., *Pashukanis: Selected Writings on Marxism and Law*, London – New York, 1980; L. Holmes, *The Withering of the State. Party and State under Communism*, London, 1981; David, R., *Legalité socialiste ou déperissement du droit?* (1962), in Id., *Le droit comparé. Droits d'hier, droits de demain*, Paris, 1982, p. 215; Stucka, Pasukanis, Vyshinskij, Strogovic, *Teorie sovietiche del diritto*, (tr. it a cura di U. Cerroni), Milano, 1964; Szabó, I., *Lenine et le droit*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1970, p. 675; Vyshinsky, A.Y., *The Soviet State and Law* (1938), versione ingl. curata da H.W. Babb, New York, 1948.

Colui che tradusse in termini di teoria del diritto le decisioni politiche staliniane fu, come si è detto, A. J. Vyšinskij che eliminò (in tutti i sensi) le "pericolose deviazioni della dottrina marxiana-engelsiana volte a denunciare l'incompatibilità tra socialismo e alcuni settori del diritto".

Stabilita come imperativo dall'ideologia politica la nuova concezione normativistica e unitaria del diritto sovietico volta a esaltare il diritto e la legge espressione, questa volta, della volontà della classe dominante (o, meglio, della sua parte più cosciente) determinò la definitiva centralizzazione e verticalizzazione del sistema a vantaggio degli organi di vertice del PCUS.

²⁴ Si veda anche: Lavigne, P., Lavigne, M., *Regards sur la Constitution soviétique de 1977*, Parigi, FeniXX, 1977; Vyshinsky, A. Y., *The law of the Soviet state* (Vol. 2), Londra, Macmillan, 1949.

²⁵ Dal russo *номенклатура*, nell'URSS le cariche politiche, amministrative e militari, e comunque dei più importanti incarichi dell'economia che venivano assegnati su diretta approvazione degli organi del Partito Comunista, i quali formavano il vertice dell'apparato burocratico dell'URSS.

esecutivo dello Stato di Mosca sia (orizzontalmente) sugli altri organi dello stesso livello territoriale sia su quelli locali.

Per quanto riguarda il sistema delle fonti il principio della *legalità socialista* non assicurò la creazione di un vero e proprio sistema gerarchico basato sul primato della Costituzione. Tale mancanza verrà lasciata in eredità al nuovo Stato russo. Le antinomie tra le leggi e gli atti normativi regolamentari, spesso a loro volta in contrasto con la Costituzione stessa, erano innumerevoli.

Il Soviet Supremo aveva una produzione legislativa alquanto scarsa. Questo faceva sì che il Presidium e il Consiglio dei ministri si sostituissero ad essa con un'elevata produzione normativa.

Nella realtà le leggi e i decreti del Soviet Supremo, come gli *ukaz* e i decreti del Presidium, nonché i decreti e le ordinanze del Consiglio dei ministri si sovrapponevano spesso l'uno all'altro.

Il KPSS era *legibus solutus*, le sue risoluzioni si imponevano infatti sugli atti normativi adottati dagli organi dello Stato, inclusa la Costituzione o Legge Fondamentale, tanto che si rese necessario stabilire all'ult. c. dell'art. 6 della Cost. del 1977, non senza ambiguità, che «tutte le organizzazioni partitiche operano nell'ambito della Costituzione dell'URSS»²⁶.

Tra gli organi di vertice dello Stato spiccava l'assenza di un Capo dello Stato monocratico. La presidenza dell'URSS era collegiale, coincidendo con il Presidium e il Presidente del Presidium stesso. Nella Costituzione del 1977 il Presidium del Soviet Supremo era formato dal Presidente, dal Primo Vicepresidente, da quindici vicepresidenti²⁷, dal Segretario del Presidium e da ventuno membri.

Al momento dell'approvazione definitiva della Costituzione del 1977 L. Brežnev ribadì il principio secondo il quale la presidenza dello Stato doveva essere collegiale. Tuttavia, fu proprio con L. Brežnev Segretario Generale del KPSS che la figura del Capo dello Stato monocratico verrà identificata formalmente con quella di Segretario Generale del KPSS.

In tal senso, pochi mesi prima dell'approvazione del testo costituzionale L. Brežnev fece approvare dal Comitato Centrale del Partito una delibera secondo la quale le cariche di Segretario Generale del Partito e di Presidente del Presidium potevano considerarsi cumulabili. Questa unione di cariche monocratiche di Stato e di Partito, rafforzavano la tendenza verso la Presidenza individuale che le riforme gorbacioviane introdussero nella Costituzione.

Alcuni principi dell'ordinamento zarista non vennero pertanto sconfessati dalla Rivoluzione del '17. Le continuità furono essenzialmente dovute all'esigenza di dover soddisfare interessi che derivavano dalla storia e dalla tradizione russa.

²⁶ Art. 6 Cost. dell'URSS del 1977: «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 al servizio del popolo. Il Partito comunista, armato della dottrina marxista-leninista, determina la prospettiva generale di sviluppo della società e la linea della politica interna ed estera dell'URSS, dirige la grande attività creativa del popolo sovietico, conferisce un carattere pianificato e scientificamente fondato alla sua lotta per la vittoria del comunismo. Tutte le organizzazioni di partito operano nel quadro della Costituzione dell'URSS».

²⁷ Basato sul principio: «un Vicepresidente per ogni Repubblica federata».

Questi erano stati ripresi dal Partito, che li aveva adattati alle nuove necessità. Tra queste spicca certamente il controllo centrale esercitato dal KPSS, la cui capillare organizzazione sul territorio garantiva un effettivo dominio su un Paese enormemente esteso e nazionalmente eterogeneo.

Il Partito, che aspirava all'edificazione del socialismo avrebbe dovuto costituire il collante ideologico della società russa, ponendosi come sintesi tra le sue varie anime interne e garante dell'unità statale. I dirigenti sovietici avevano ben compreso come la forza che aveva garantito il secolare potere zarista fosse un centro forte e coordinato che emanasse le direttive ad una periferia mera esecutrice di tali ordini. Ordini che venivano messi in pratica in maniera estremamente coercitiva grazie all'ausilio dell'onnipotente ed efficiente macchina dei servizi segreti, colonna portante del sistema, più efficiente rispetto ai macchinosi e spesso inutili organi statali, duplicati tra l'altro da quelli del Partito.

L'ordinamento zarista e quello socialista hanno dunque contribuito in maniera significativa alla successiva evoluzione della Federazione di Russia, modernizzandone aspetti rilevanti e fondamentali per la successiva evoluzione costituzionale.

I.III La Costituzione della Federazione di Russia del 1993.

La terza Costituzione dell'Urss, del 1977, realizzò un ulteriore perfezionamento del testo del 1936, esplicitando con maggiore precisione i principi fondamentali caratterizzanti lo Stato socialista, presenti solo parzialmente nei precedenti documenti costituzionali. La Costituzione brezneviana mantenne la definizione del Soviet Supremo come organo superiore del potere statale e la competenza generale per tutte le questioni rientranti nella giurisdizione dell'Urss (art. 108). Il Presidium si affermava come l'organo più importante ed era definito «organo permanente del Soviet Supremo dell'Urss, il quale esercita, nei limiti della Costituzione, le funzioni di organo Superiore del potere statale dell'Urss nell'intervallo tra le sessioni del Soviet Supremo» (art. 119). L'Art. 121 della Costituzione gli assegnava il «controllo sull'osservanza della Costituzione dell'Urss», nonché il compito di assicurare «la conformità delle Costituzioni e delle leggi delle Repubbliche con la Costituzione e con le leggi dell'Urss».

Il nuovo testo costituzionale ribadiva i principi fondamentali propri della forma di stato «socialista», elaborati dalla dottrina marxista-leninista. Il primo di essi per importanza, considerato assolutamente determinante per la stessa qualità di Stato socialista, riconosceva il ruolo guida del KPSS. Secondo quanto stabilito dallo Statuto del KPSS, al Partito veniva attribuito il potere di controllare che gli organi dello Stato applicassero i suoi stessi indirizzi e le leggi dello Stato che ne davano attuazione. Questo era reso possibile dalla capillare rete formata dalle organizzazioni partitiche ai vari livelli territoriali e dalla presenza dei quadri del Partito negli organi dello Stato e in particolare negli organi della Prokuratura.

Un fondamentale principio stava nella preminenza dell'assemblea elettiva e dunque degli organi rappresentativi su tutti gli altri grazie al postulato del centralismo democratico (proprio dell'organizzazione partitica) e di quello della doppia dipendenza, per il quale gli organi statali dipendevano orizzontalmente da chi li aveva eletti e potevano revocarli e verticalmente dai corrispondenti organi territorialmente superiori. Gli organi di grado superiore avevano facoltà di

annullare gli atti degli organi del livello territoriale inferiore. Questo consentiva un coordinamento degli organi decisionali.

Come si è detto in precedenza, a sua volta, il principio della legalità socialista rappresentò un tentativo non pienamente riuscito di organizzare un sistema delle fonti basato sul primato della legge dinanzi al caos normativo generato dall'altissimo numero di disposizioni sub legislative, in particolare in campo economico, che non aveva impedito la limitazione dei diritti fondamentali dei cittadini. Questo avvenne poiché, tali diritti, sempre più ampiamente contemplati dai testi costituzionali, furono finalizzati alla costruzione del socialismo. Non si riuscì mai pertanto a delineare un sistema piramidale delle fonti con al vertice la Costituzione: le leggi e i decreti del Soviet Supremo si sovrapponevano spesso agli editti ed ai decreti del Presidium, a loro volta in contraddizione con i decreti e le ordinanze del Consiglio dei ministri.

Quando Gorbačëv divenne Segretario generale del KPSS nel marzo 1985 manifestò l'aperta volontà di superare la stagnazione del precedente periodo brezneviano. La politica riformatrice richiamò la *perestrojka* (ristrutturazione) e la *glasnost'* (trasparenza), mirando ad aggiornare e aggiornare il socialismo. Quest'ultimo non andava superato, ma restaurato, senza mutare radicalmente l'assetto statale. La prima riforma costituzionale del dicembre 1988 attribuì l'indirizzo politico anche a un organo statale, il Congresso dei deputati popolari, reintrodotta in Costituzione come anello parlamentare superiore e vertice del sistema dei Soviet. Venne introdotta la figura del Presidente del Soviet Supremo, dalle attribuzioni non precisate, rivestita subito da Gorbačëv. Tale figura era dotata di attribuzioni tipiche di un Presidente di Assemblea parlamentare e di un Capo di Stato, dotato di iniziativa legislativa, di indirizzo politico e di nomina dei funzionari più elevati. Tuttavia, era privo di poteri decisionali ed esecutivi diretti. Queste riforme portarono ad una convivenza tra un regime formalmente ultra parlamentare con un presidenzialismo embrionale più orientato a influenzare le altre istituzioni che dotato di potere decisionale.

L'introduzione della carica di Presidente dell'URSS organo individuale al vertice dello Stato, ricoperto dallo stesso Gorbačëv, diede avvio ad una seconda fase di riforma costituzionale nel 1990. Tale organo aveva potere di emanare ukaz normativi. Il Governo veniva attratto nella sfera presidenziale, e al Presidente doveva rispondere, oltre che al Parlamento. Il conseguente ridimensionamento del Soviet Supremo quale organo legislativo e di controllo allontanò il pericolo di uno scontro tra il presidenzialismo nascente e l'eccessivo assemblearismo.

Un importante tentativo di superamento dello Stato socialista, dei suoi principi e dei suoi valori nonché della struttura organizzativa dello Stato è stata la Costituzione della Federazione di Russia del 1993, la quale oltre a enunciare nel Capitolo I "Le basi dell'ordinamento costituzionale" (artt. 1-16) principi e valori del costituzionalismo liberal-democratico contiene anche un ampio catalogo dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino (artt. 17-64) evidenziando un avvicinamento al costituzionalismo occidentale che si era già manifestato sul finire dell'esperienza dello Stato

socialista attraverso il richiamo proprio a quei diritti naturali e inviolabili presenti nelle Dichiarazioni dei diritti degli Stati liberal-democratici²⁸.

Una *Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo* venne adottata dal Congresso dei deputati del Popolo dell'URSS il 5 settembre del 1991. Già la Costituzione sovietica del 1977 enunciava un *noyau* di diritti estremamente evoluto, sottoposti tuttavia al limite di un esercizio funzionale all'edificazione del socialismo.

Una nuova *Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino* venne approvata il 22 novembre 1991 dal Soviet Supremo della RSFSR. La sua adozione era finalizzata ad omogeneizzare la legislazione russa alle norme del diritto internazionale, includendo i diritti naturali di ispirazione giusnaturalista²⁹.

La Costituzione del 1993 presenterà un ampio catalogo dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino chiaramente ispirati a questa dichiarazione, oltre a un insieme di principi e valori enunciati nei primi articoli della Costituzione in particolare agli artt. 1, 2, 3, 4.3, 7, 8, 10, 13 e 14, tutt'oggi in vigore e che delineano le basi fondamentali dell'ordinamento. In particolar modo vale la pena riprendere il contenuto dell'art.13, il quale sancisce il pluralismo ideologico, affermando inoltre al comma 2 che «nessuna ideologia può essere definita come statale, ovvero obbligatoria». Infine, al successivo comma 3 viene ribadito che «nella Federazione di Russia vengono riconosciuti il pluralismo politico e il pluripartitismo».

Come si è detto, la Costituzione del 1993³⁰ contiene un esteso elenco di diritti e libertà individuali dell'uomo e del cittadino, come singolo e come associato, nonché di diritti sociali che compongono il Capitolo secondo della Costituzione, emendabili solo attraverso un procedimento di revisione super aggravato.

Esiste tuttavia la possibilità da parte della legge federale di limitare i diritti e le libertà al fine di tutelare beni fondamentali come «la difesa delle basi dell'ordinamento costituzionale, della moralità, della salute, dei diritti e degli interessi legittimi delle altre persone, nonché per assicurare la difesa del Paese e la sicurezza dello Stato»³¹.

Anche in caso di proclamazione dello Stato d'emergenza³² e, quindi, per specifiche misure che comportino la limitazione dei diritti, non possono essere soggetti a limitazione i diritti

²⁸ Ganino, M., *Russia*, il Mulino, 2010, p. 153.

²⁹ Art. 1 della Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino della RSFSR: «I diritti dell'uomo gli appartengono sino dalla nascita. Le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute circa i diritti dell'uomo hanno la priorità sulle leggi della RSFSR e generano direttamente diritti e obblighi in capo ai cittadini della RSFSR».

³⁰ Il testo costituzionale del 1993 è stato emendato nel 2008, nel 2014 e nel 2020. Tuttavia, non sono mai stati modificati il Capitolo I "*Le basi dell'ordinamento costituzionale*" e il Capitolo II "*Diritti e libertà dell'uomo e del cittadino*", lasciando inalterati i diritti fondamentali garantiti all'individuo. Va tuttavia rilevato con la riforma costituzionale del 2020 sono state apportate alcune modifiche ai due capitoli di natura nazionalista e patriottica che saranno successivamente illustrate nel capitolo IX.

³¹ Art. 55.3 Cost. della F. di Russia (1993).

³² La Legge costituzionale sullo Stato di emergenza in Russia prevede che il Ministro degli Esteri informi entro tre giorni dalla sua proclamazione il Segretario Generale dell'ONU e il Consiglio d'Europa in merito alle limitazioni temporanee dei diritti e delle libertà. (Ob Ukaze Prezidenta RSFSR ot 7 nojabrja 1991 g. "O vvedenii chrezvyčajnogo položženija v Checheno-Ingushskoj respublike").

fondamentali quali il diritto alla vita, alla dignità umana, alla vita privata, alla libertà di coscienza, all'abitazione, alla tutela giurisdizionale, all'assistenza legale³³. Queste tutele riconosciute in contesti emergenziali possono certamente essere comparate a quelle garantite nei principali ordinamenti democratico-liberali.

L'Art. 103.e Cost.³⁴ prevede a tutela dei cittadini la nomina da parte della Duma di Stato di un *Plenipotenziario per i diritti dell'uomo*, indipendente, con il compito di tutelare i diritti dei singoli da eventuali abusi da parte degli organi statali e locali. Questo esamina le denunce di cattiva amministrazione o di violazione dei diritti dei singoli cittadini promuovendo nei confronti dei pubblici funzionari azioni amministrative, penali o disciplinari. Si rivolge a tal proposito al Tribunale o alla Procura per ottenere il riesame di una decisione giudiziaria esecutiva. Altresì si rivolge alla Corte costituzionale per richiedere la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini. Ha inoltre facoltà di intervenire autonomamente di propria iniziativa qualora ravvisi massicce violazioni dei diritti e delle libertà dei cittadini, nei casi di particolare rilevanza sociale o quando riscontri l'incapacità di alcuni cittadini di tutelare autonomamente i propri interessi. Invia rapporti annuali al Presidente, al Parlamento, al Governo, alla Corte costituzionale, alla Corte Suprema e al Procuratore generale. Pur non godendo di iniziativa legislativa ha facoltà di sollecitare la modifica della legislazione sui diritti e la conformità di questa alle norme internazionali.

L'enunciazione dei diritti non implica certamente che questi vengano rispettati e che le relative disposizioni vengano attuate in maniera adeguata. In Russia si assiste a un sempre maggiore distacco tra diritto formale e prassi, ossia tra *law in the books* e *law in action*³⁵.

La tutela dei diritti e delle libertà fondamentali fino a qualche anno fa non pareva essere una priorità per la maggioranza dei cittadini russi rispetto all'andamento economico e la stabilità politica, di recente invece tale questione è divenuta d'attualità. Come dimostra un sondaggio condotto dal Centro Levada nel novembre 2019, la tutela dei diritti "primari" come "Vita, libertà, integrità personale", "processo equo" e "libertà di parola" sono alcuni dei diritti ai quali i cittadini russi, specie delle grandi città, sembrano essere più sensibili³⁶. A fianco di questi restano tra le necessità primarie i cosiddetti "diritti sociali" come "assistenza medica", "protezione sociale e tenore di vita dignitoso" e "istruzione gratuita"³⁷, garantiti in epoca sovietica e di cui una maggioranza sempre crescente di cittadini russi afferma di avere nostalgia³⁸.

³³ Art. 20, 21, 23, 40, 46, 48 Cost. della F. di Russia (1993).

³⁴ Art. 103.e Cost. della di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014): F. «Sono di competenza della Duma di Stato: e) nominare e sollevare dall'incarico il, che agisce in conformità della legge costituzionale federale».

³⁵ Bechet-Golovko, K., *La dyarchie de l'exécutif en Russie*, in *Revue du droit public en France et à l'étranger*, 2, 2013. Si vedano inoltre i seguenti report dell'OSCE in merito all'attività di osservazione elettorale svolta dall'Organizzazione: OSCE/ODIHR Elections to the State Duma 19 December 1999, Final Report; Office for Democratic Institutions and Human Rights, RUSSIAN FEDERATION, ELECTIONS TO THE STATE DUMA, 7 December 2003; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 January 2004; Office for Democratic Institutions and Human Rights, RUSSIAN FEDERATION ELECTIONS TO THE STATE DUMA, 4 December 2011; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 12 January 2012; Report OSCE OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, 18 September 2016.

³⁶ Levada Center, *Prava cheloveka*, 20 novembre 2019, <https://www.levada.ru/2019/11/20/prava-cheloveka/>.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Levada Center, *Nostal'gija po SSSR*, 19 dicembre 2018, <https://www.levada.ru/2018/12/19/nostalgiya-po-sssr-2/>.

I.IV La tutela dei diritti e i difficili rapporti tra la Corte EDU e la Corte costituzionale federale russa

Il testo costituzionale del 1993 oltre a dedicare una parte importante a un ampio catalogo di diritti, contiene alcune disposizioni che offrono una grande apertura del diritto interno al diritto internazionale soprattutto sui diritti fondamentali.

Il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno è regolato infatti dall'Art. 15.4 Cost. e prevede che «I principi universalmente riconosciuti, le norme del diritto internazionale ed i Trattati internazionali della Federazione Russa costituiscono parte integrante del suo sistema giuridico. Se mediante un Trattato internazionale della Federazione Russa sono stabilite regole diverse rispetto a quelle previste dalla Legge, allora si applicano le regole del Trattato internazionale».

Già dalla prima metà degli anni Novanta la Corte costituzionale russa aveva iniziato a fare sempre maggiore riferimento alle norme del diritto internazionale nelle decisioni sulla conformità alla Costituzione delle norme in giudizio. Questo in ottemperanza all'Art. 15.4 Cost. ma anche all'Art. 17.1 per il quale «Nella Federazione Russa si riconoscono e si garantiscono i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino in accordo con i principi universalmente riconosciuti e le norme del diritto internazionale in conformità con la presente Costituzione».

Nel sistema delle fonti, i trattati internazionali vengono pertanto riconosciuti gerarchicamente superiori rispetto alle leggi nazionali.

Inoltre, i c. 1 e 2 dell'Art. 55 Cost. stabiliscono che «l'elencazione nella Costituzione della Federazione di Russia dei diritti e delle libertà fondamentali non deve essere interpretata come negazione o riduzione degli altri diritti e libertà dell'uomo e del cittadino universalmente riconosciuti. Nella Federazione di Russia non devono essere emanate leggi che aboliscono o riducono i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino».

Tuttavia, la dottrina russa si era spinta oltre in passato, sottolineando come i principi e le norme del diritto internazionale riconosciuti dalla Federazione sono, per forza giuridica, pari alla Costituzione. Tra questi va dunque inclusa la Carta EDU, strumento di tutela dei diritti e libertà dell'uomo e del cittadino³⁹.

Il 28 febbraio del 1996, su propria iniziativa, la Russia è stata ammessa al Consiglio d'Europa. Un percorso lungo e complesso, specialmente connesso alle difficoltà di Mosca di armonizzare il proprio ordinamento ai principi e ai diritti garantiti dalle Convenzioni promosse dal Consiglio a cominciare dalla Carta EDU. Con il suo ingresso, il Paese ha ratificato la Carta EDU insieme ad altri protocolli aggiuntivi tramite una legge federale.

³⁹ Si veda: Caligiuri, A., *La recente giurisprudenza costituzionale russa sui rapporti tra Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento interno*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2016, pp. 703-711; Filippini, C., *La Russia e la CEDU: l'obiezione della Corte costituzionale all'esecuzione delle sentenze di Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 36, 2, 2016, pp. 386-389; Guazzarotti, A., *La Russia e la CEDU: i controlimiti visti da Mosca*, in *Quaderni costituzionali*, 36, 2, 2016, pp. 383-385.

La legge federale “Sulla ratifica della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” del 30 giugno 1998⁴⁰ richiama inoltre in maniera sistematica le convenzioni internazionali per la tutela dei diritti cui la Federazione di Russia ha aderito.

I richiami giurisprudenziali della Corte costituzionale alla CEDU sono stati frequenti negli anni Duemila. La Russia come parte contraente deve obbligatoriamente attenersi alle sentenze definitive della Corte nelle cause in cui è parte. Secondo quanto stabilito dalla legge di ratifica della CEDU, la Corte ha diritto di decidere in merito a tutte le questioni riguardanti l’interpretazione e l’applicazione della Convenzione. Queste non solo sono vincolanti bensì obbligatorie per la parte contraente.

Il rapporto tra la Corte costituzionale russa e la Corte EDU è andato sempre più deteriorandosi nel corso degli ultimi anni, portando la Russia a adottare una legge sulla Corte Costituzionale che prevede la possibilità per le Corti interne di disapplicare il Diritto internazionale qualora quest’ultimo fosse in conflitto con quello russo, disattendendo la Costituzione russa stessa che prevede all’Art. 15 la prevalenza del diritto internazionale su quello interno⁴¹. Questo orientamento della Corte verrà costituzionalizzato dalla riforma costituzionale del 2020, della quale si parlerà più diffusamente nel Capitolo IX.

Va tuttavia sottolineato che la Costituzione del 1993 ha sancito per la prima volta nella storia della Russia il principio della separazione dei poteri. Lo Stato socialista, infatti, lo rifiutava in quanto ritenuto proprio dei Paesi borghesi. Al principio della separazione si contrapponeva quello dell’*unità del potere statale*. Questo si basava sull’idea che tutto il potere dovesse concentrarsi nelle assemblee elettive dei vari livelli territoriali che, come organi del potere statale, non solo esercitavano funzione legislative, ma eleggevano, controllavano, e dove gli competeva potevano revocare i corpi amministrativi.

In base al principio del *centralismo democratico*, tutti questi organi erano responsabili nei confronti dei loro elettori e degli organi di grado superiore. Le Assemblee erano a loro volta condizionate dall’azione del KPSS, la cui struttura si richiamava anch’essa a quella del centralismo democratico. Il principio della *doppia dipendenza* affermava poi che ogni organo dipendeva orizzontalmente dai suoi elettori e verticalmente dall’organo di grado superiore. La *Prokuratura* era l’unico organo che sfuggiva a questo principio in quanto organizzata in maniera verticistica, con a capo il Procuratore Generale⁴².

⁴⁰ Federalni Zakon No. 54-FZ RF ot 30 mArt. 1998 g. “O ratifikatsii konventsii o zashchite prav cheloveka I osnovnykh svobod I Protokolov k nei”.

⁴¹ Art. 15.4 Cost. della F. di Russia (1993): «I principi e le norme di diritto internazionale universalmente riconosciuti e i trattati internazionali della Federazione Russa costituiscono parte integrante del suo sistema giuridico. Se un trattato internazionale della Federazione Russa stabilisce norme diverse da quelle previste dalla legge, si applicano le norme del trattato internazionale». Si consideri che tale orientamento della Corte costituzionale russa si è progressivamente delineato nel corso degli anni contemporaneamente all’irrigidimento della legislazione sui Partiti politici. Per una dettagliata disamina in merito all’orientamento della Corte si veda: Di Gregorio, A., *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea per i diritti dell’uomo tra chiusure e segnali di distensione*, in *Federalismi*, 2, 2016; Filippini, C., *Russia. L’influenza del concetto di “democrazia sovrana” sul dialogo tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale della Federazione russa*, in *forumcostituzionale.it* (14 maggio 2016).

⁴² Biscaretti di Ruffia, P., Crespi Reghizzi, G., *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell’Urss*, Milano, Giuffrè, 1990.

Con la nascita della Federazione di Russia il potere giudiziario veniva posto sullo stesso livello del legislativo ed esecutivo, indipendente rispetto ad essi, come sancito dall'Art. 10 Cost. il quale assume che «Il potere statale nella Federazione Russa si esercita sulla base della divisione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Gli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario sono indipendenti». L'Art. 118 Cost. stabilisce che la giustizia in Russia «è amministrata solo dai tribunali», un concetto dato per assodato negli ordinamenti democratico-liberali. Ne deriva pertanto quanto disciplinato dall'Art.120 Cost. sull'indipendenza dei giudici i quali sono «soggetti solo alla Costituzione e alla legge federale», inamovibili (Art. 121 Cost.) e inviolabili (Art. 122 Cost.).

La giustizia costituzionale è esercitata dalla Corte costituzionale (*Constitucionnyj sud Rossijskoj Federacii*) con sede a San Pietroburgo, dalle Corti costituzionali delle Repubbliche e dalle Corti statutarie per le altre entità federate dei Soggetti della Federazione. Queste ultime sono state abolite dalla revisione costituzionale del 2020.

La Corte costituzionale venne introdotta nell'allora RSFSR ancora prima dell'approvazione della Costituzione del 1993. La Costituzione del 1993 ne ha ridisegnato le competenze e l'organizzazione, regolate dall'Art. 125 Cost., uno dei più organici dell'intero testo⁴³.

La Corte è ora composta da 11 giudici. Precedentemente alla riforma costituzionale del 2020 i giudici erano 19. Inizialmente, il Presidente e il Vicepresidente venivano nominati in seno alla Corte a tempo indeterminato fino al raggiungimento dei 70 anni di età. Con la revisione nel giugno 2009 della legge costituzionale sulla Corte il Presidente e il Vicepresidente non sono più eletti dagli stessi membri della Corte ma nominati dal Presidente federale.

Le candidature a giudice della Corte possono essere avanzate al Presidente della Federazione dai membri del Consiglio della Federazione, dai deputati della Duma di Stato, dagli organi legislativi

⁴³ Art. 125 Cost. della F. di Russia (1993): «La Corte costituzionale della Federazione Russa è composta di 19 giudici. 2. La Corte Costituzionale della Federazione Russa su richiesta del Presidente della Federazione Russa, del Consiglio della Federazione, della Duma di Stato, di un quinto dei membri del Consiglio della Federazione o dei deputati della Duma di Stato, del Governo della Federazione Russa, della Corte Suprema della Federazione Russa e dell'Alta Corte Arbitrale della Federazione Russa, degli organi del potere legislativo ed esecutivo dei soggetti della Federazione Russa, giudica in materia di legittimità costituzionale: a) delle leggi federali, degli atti normativi del Presidente della Federazione Russa, del Consiglio della Federazione, della Duma di Stato, del Governo della Federazione Russa; b) delle Costituzioni delle Repubbliche, degli statuti e altresì delle leggi e degli atti normativi dei soggetti della Federazione Russa emanati sulle questioni di competenza degli organi del potere statale della Federazione Russa e di competenza concorrente degli organi del potere statale della Federazione Russa e degli organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa; c) degli accordi tra gli organi del potere statale della Federazione Russa e gli organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa, degli accordi tra gli organi del potere statale dei vari soggetti della Federazione Russa; d) dei trattati internazionali della Federazione Russa non entrati in vigore. 3. La Corte costituzionale della Federazione Russa giudica sui conflitti di competenza; a) tra gli organi federali del potere statale; b) tra gli organi del potere statale della Federazione Russa e gli organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa; c) tra gli organi statali superiori dei soggetti della Federazione Russa; 4. La Corte costituzionale della Federazione Russa nei casi di ricorso avverso violazioni di diritti e libertà costituzionali dei cittadini e su richiesta dei tribunali verifica la legittimità costituzionale della legge applicata o soggetta ad applicazione in un caso concreto secondo le modalità stabilite dalla legge federale; 5. La Corte costituzionale della Federazione Russa su richiesta del Presidente della Federazione Russa, del Consiglio della Federazione, della Duma di Stato, del Governo della Federazione Russa, degli organi del potere legislativo dei soggetti della Federazione Russa interpreta la Costituzione della Federazione Russa; 6. Gli atti, o loro singole disposizioni, dichiarati incostituzionali perdono di validità; i trattati internazionali della Federazione Russa, non conformi alla Costituzione della Federazione Russa, non hanno validità e non vengono applicati. 7. La Corte costituzionale della Federazione Russa su richiesta del Consiglio della Federazione emette il suo parere sull'osservanza delle modalità stabilite per la messa in stato d'accusa del Presidente della Federazione Russa per alto tradimento o altro reato grave».

dei Soggetti della Federazione, dai supremi organi giudiziari, dalle associazioni giuridiche nazionali, dalle istituzioni scientifiche e di insegnamento del diritto. Possono essere nominati giudici i cittadini della Federazione di Russia che abbiano compiuto almeno 40 anni, con una reputazione irreprensibile, la laurea in giurisprudenza e una esperienza professionale maturata in campo giuridico di almeno 15 anni.

Secondo quanto stabilito dall'Art. 125.2 Cost. la Corte esercita il controllo sulla conformità alla Costituzione, su richiesta del Presidente della Federazione, del Consiglio della Federazione, della Duma di Stato, di 1/5 dei membri del Consiglio o dei deputati della Duma, del Governo della Federazione, della Corte Suprema e degli organi esecutivi e legislativi degli enti costituenti della Federazione su quattro tipologie di atti giuridici: 1) leggi federali e atti normativi emanati dal Presidente della Federazione, dal Consiglio della Federazione, dalla Duma di Stato, dal Governo della Federazione; 2) Costituzioni, atti costitutivi, leggi e altri atti normativi posti in essere dalle entità federate o a competenza congiunta degli organi statali e degli organi federati; 3) trattati interni tra organi dello Stato e organi dei Soggetti di tipo "verticale", tra i Soggetti federati di tipo "orizzontale"; 4) trattati internazionali della Federazione non entrati in vigore⁴⁴.

Con l'eccezione dei trattati internazionali si tratta di un controllo successivo.

Alla Corte possono poi rivolgersi direttamente i cittadini qualora essi ritengano che una legge ne violi la libertà e i diritti costituzionali, attraverso un reclamo individuale (*individual'naja zaloba*) o collettivo (*kollektivnaja zaloba*).

Tra le altre competenze della Corte vi sono quelle di risolvere i conflitti di competenza tra gli organi federali del potere statale, tra questi e gli organi federati e tra gli organi federati stessi (Art. 125, c.3). La Corte fornisce inoltre interpretazione in via autoritativa della Costituzione su istanza degli organi statali e federati (Art. 125.2 Cost.) e sull'osservanza della procedura stabilita per la messa in stato d'accusa del Presidente della Federazione nei casi previsti dall'Art. 93 Cost. Inoltre, decide sui requisiti richiesti ai fini dell'ammissibilità del referendum.

Va infine segnalato che la composizione della Corte e il processo di nomina dei giudici sono gli aspetti che dall'approvazione del testo costituzionale del 1993 hanno subito le maggiori modifiche, evidenziando un crescente controllo da parte del potere esecutivo che ne ha fortemente limitato l'indipendenza⁴⁵.

I.V I poteri del Presidente Federale

Nel 1993 la definitiva vittoria di B. El'cin nel braccio di ferro con il Parlamento iniziò a presagire una netta prevalenza del Presidente negli equilibri costituzionali, difficilmente contrastabile⁴⁶.

Il retaggio zarista e socialista aveva portato con sé l'idea che il nuovo Presidente federale avrebbe dovuto incarnare una funzione "unificante", particolarmente importante in un Paese nel pieno del

⁴⁴ Ai soggetti che possono adire alla Corte vanno aggiunti il Plenipotenziario per i Diritti umani e il Procuratore generale. Un ricorso che assume la forma di domanda o istanza (*zaproš*). Si veda: Ganino, M., *Russia*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 179.

⁴⁵ Questo argomento sarà diffusamente trattato all'interno del Capitolo VIII.

⁴⁶ Ganino, M., *Russia*, Milano, il Mulino, 2010, p. 133.

processo di *state building*. Detenendo tale funzione il Presidente federale andava a sostituirsi al ruolo che aveva assunto nell'immaginario della società il potere centrale zarista prima e il KPSS poi.

Tale ruolo unificante doveva fungere da contrappeso all'assetto federalistico, di per sé dispersivo in un territorio ampio, composto da un numero elevato di nazioni, etnie e gruppi connotati da culture e concezioni del potere assai eterogenee.

L'importanza del ruolo e della posizione istituzionale del Presidente federale si manifestò già al momento della stesura del nuovo testo costituzionale, in considerazione del fatto che esso venne collocato prima di tutti gli altri organi, ivi compreso il Parlamento⁴⁷.

La figura presidenziale venne inserita all'interno del potere esecutivo, riconoscergli tra gli altri il diritto di presiedere le riunioni del Governo della Federazione di Russia⁴⁸.

Pur restando un organo dotato di poteri "classici" per un Capo di Stato, il Presidente della Federazione di Russia detiene anche significativi poteri di indirizzo. A tal proposito si può affermare che emerga un "quarto potere", non ben delineato ma radicalmente distaccato dalla classica triade montesquieuiana. Infatti, qualora il Presidente fosse stato incardinato all'interno di tale sistema avrebbe visto la propria azione, e le proprie prerogative, inserite in una ben definita cornice di *checks and balances* e non avrebbe goduto della totale discrezione nell'indirizzare la politica interna ed estera del Paese.

Può essere eletto Presidente, per 6 anni (fino alla revisione costituzionale del 2008 erano 4 anni) e per non più di due mandati consecutivi, un cittadino residente nella Federazione di Russia da almeno 25 anni (prima della riforma costituzionale del 2020 erano 10 anni) di età non inferiore ai 35 anni⁴⁹. Pertanto, un presidente può rimanere in carica per 12 anni e, dopo un'interruzione di un mandato, ritornare in carica. Nonostante il rapporto di fiducia che intercorre tra la Duma di Stato e il Governo, il Presidente federale esercita poteri incisivi sulla formazione e sulla cessazione dalla carica del Governo. Egli nomina, con il consenso della Duma di Stato, il Presidente del Governo e, su proposta di quest'ultimo, nomina e rimuove gli altri membri del Governo⁵⁰.

Come si vedrà meglio in seguito nel Capitolo IX, le disposizioni costituzionali relative al Presidente federale sono state oggetto di riforma nel 2020 che ne ha ampliato ulteriormente i poteri nel quadro però di un disegno istituzionale definito dalla Costituzione fin dal 1993.

L'Art. 80.1 della Costituzione stabilisce infatti che «Il Presidente della Federazione Russa è il Capo dello Stato». Il successivo comma 2, afferma poi che «Il Presidente della Federazione Russa è il garante della Costituzione della Federazione Russa, dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino. Nei modi stabiliti dalla Costituzione della Federazione Russa egli prende provvedimenti

⁴⁷ Ganino, M., *Dallo zar al Presidente*, Milano, CUESP, 2009, p.110.

⁴⁸ Art. 80.b Cost. della F. di Russia (2014): «Il Presidente della Federazione di Russia: b) ha il diritto di presiedere le sedute del Governo della Federazione di Russia».

⁴⁹ Art. 81.2 Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

⁵⁰ Art. 83 Cost della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

per la tutela della sovranità della Federazione Russa, della sua indipendenza e integrità statale, garantisce il funzionamento coordinato e l'interazione degli organi del potere statale». In quanto conciliatore può avvalersi di procedure tali da risolvere le divergenze tra gli organi del potere statale e dei soggetti federati. Nel caso in cui non si riesca a raggiungere una soluzione condivisa il Presidente federale può trasmettere la soluzione della controversia all'esame del tribunale competente⁵¹.

Quest'ultima funzione sembra essere stata attribuita al Presidente poiché ai sensi dell'Art. 80 Cost, egli è il garante della Costituzione. Tuttavia, detenendo importanti poteri di indirizzo (Art. 80.3 Cost.) viene a mancare la caratteristica di organo *super partes* necessaria per assicurarne l'imparzialità.

La facoltà di stabilire l'indirizzo politico generale del Paese⁵² consente al Presidente di poter dirigere l'Esecutivo, potendosi anche dotare di un apparato proprio che può divenire un "governo parallelo" a sua completa disposizione⁵³.

Secondo il testo costituzionale il Presidente può far uso dell'iniziativa legislativa in quanto egli può presentare "progetti di legge alla Duma di Stato"⁵⁴. Tale attribuzione gli consente di assumere un ruolo di guida anche all'interno del potere legislativo, specialmente quando vi sia concordanza tra la maggioranza presidenziale e quella della Duma di Stato tale da disporre della maggioranza assoluta nella camera bassa⁵⁵.

Il Presidente esercita il potere di veto sulle leggi federali. Se il Presidente entro quattordici giorni dal momento della ricezione della legge federale la respinge, la Duma di Stato e il Consiglio della Federazione prendono in esame la legge in questione. Se dopo il secondo esame la legge federale avrà ottenuto il consenso della maggioranza di almeno due terzi dei voti del numero complessivo dei membri del Consiglio della Federazione e dei deputati della Duma di Stato sul testo precedentemente approvato, essa verrà sottoposta entro sette giorni alla firma del Presidente della Federazione Russa e alla promulgazione⁵⁶.

⁵¹ Art. 85.1 Cost. della F. di Russia (2014). Inoltre il c. 2 dello stesso articolo stabilisce che «il Presidente della Federazione Russa ha il diritto, sino alla soluzione della questione da parte del tribunale competente, di sospendere l'efficacia degli atti degli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione qualora essi siano in contrasto con la Costituzione della Federazione Russa, le leggi federali e gli obblighi internazionali della Federazione Russa oppure violano i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino».

⁵² Art. 80.3 Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

⁵³ Ganino, M., *Russia*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 120.

⁵⁴ Art. 84.d Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

⁵⁵ Sarebbe tuttavia fuorviante pensare al funzionamento del sistema russo come a quello francese. Anzitutto, da un punto di vista costituzionale è evidente come il Presidente russo domini totalmente il potere esecutivo, disponendo di un'Amministrazione presidenziale che gli consente di bypassare il Governo. I poteri presidenziali sono tali consentirgli non solo di governare senza un Governo del suo stesso colore politico, bensì di poter evitare a monte questa eventualità sciogliendo la Duma di Stato qualora questa proponesse un candidato a Presidente del Governo non di suo gradimento.

⁵⁶ Art. 107.3 Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

Il rapporto con l'Assemblea federale rimane tuttavia trascurabile poiché tramite l'emanazione di *ukaz* normativi, il Presidente ha la possibilità di ricorrere ad una legislazione parallela propria, che gli consente di adottare norme che dovrebbero essere di natura esecutiva senza l'obbligo di controfirma, con il solo limite dettato dalla Costituzione di non derogare la Costituzione e le leggi federali⁵⁷. L'utilizzo di tali atti, previsti dalla Costituzione, consente, di fatto, al Presidente di bypassare l'Assemblea federale per l'approvazione delle proprie iniziative politiche. Va tuttavia evidenziato che la Corte costituzionale non ha mai annullato alcun *ukaz* presidenziale, anche se in evidente contrasto con la Costituzione e le leggi federali⁵⁸. Esiste tuttavia un'altra categoria di *ukaz* che vengono utilizzati per la concessione di onorificenze, nomine e revoche nell'ambito statale (soprattutto all'inizio del mandato presidenziale).

Il potere di veto presidenziale è esercitabile anche nei confronti del Governo, in quanto il Presidente può annullare gli atti del Governo in contrasto con la Costituzione, le leggi federali e i suoi stessi *ukaz*. Nella prassi tuttavia tale potere non è stato quasi mai esercitato, in quanto è il Presidente a determinare l'indirizzo fondamentale dell'attività del Governo⁵⁹.

I rapporti con l'Esecutivo vedono un netto squilibrio a favore del Capo dello Stato, facendone il vero centro decisionale della vita politica russa.

Nella versione originale del testo costituzionale, nell'iter di formazione del Governo, il Presidente nomina, con il consenso della Duma di Stato, il Presidente del Governo della Federazione di Russia⁶⁰ e su sua proposta «nomina e revoca i vice presidenti del Governo della Federazione di Russia e i Ministri federali»⁶¹. La Duma di Stato in questo caso può solo assentire o dissentire circa la candidatura proposta del Capo dello Stato, restando il suo parere meramente consultivo e non vincolante. Qualora il rifiuto parlamentare venisse espresso per più di tre volte, il Presidente ha il potere di nominare il Presidente del Governo, sciogliere la Duma e indire nuove elezioni⁶².

Nell'eventualità di un voto di sfiducia della Duma nei confronti del Governo attraverso una mozione di censura, il ruolo del Presidente torna ad essere attivo perdendo ogni connotazione di regolatore. In tale eventualità, infatti, il Capo dello Stato può accettare le dimissioni dell'esecutivo oppure rifiutarle mantenendolo in carica, che implicitamente governa grazie all'assenso del

⁵⁷ Art. 90.3 Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

⁵⁸ La Corte costituzionale aveva già accolto una concezione molto ampia dei poteri del Presidente consentendogli di stabilire la propria competenza con il solo limite di non invadere quella degli altri organi costituzionali e nel rispetto del principio della divisione dei poteri nella nota sentenza del 31 luglio 1995 sul "caso ceceno".

⁵⁹ Art. 80.3 Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014): «Il Presidente della Federazione Russa definisce gli orientamenti fondamentali della politica interna ed estera dello stato in conformità della Costituzione della Federazione Russa e delle leggi federali».

⁶⁰ Art. 83.a Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

⁶¹ Art. 83.e Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

⁶² Art. 111.4 Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

Presidente. Se tale voto di sfiducia viene reiterato entro tre mesi l'iniziativa ritorna nuovamente al Presidente che potrà decidere se annunciare le dimissioni del Governo oppure sciogliere l'Assemblea. Analogamente, qualora la Duma si esprimesse contro la questione di fiducia posta dall'Esecutivo, il Presidente può accettare le dimissioni del Governo o mantenerlo in carica e sciogliendo la Duma.

Particolare attenzione rileva l'art. 117.2, che attribuisce al Presidente il potere di revocare il Governo autonomamente senza il consenso della Duma di Stato. Se infatti egli non si ritiene soddisfatto dell'attuazione dei suoi indirizzi da parte del Presidente del Governo e dei ministri, ha la facoltà di revocarli. Tale potere, come afferma M. Ganino è strettamente legato «alla sua funzione di indirizzo e la sua previsione dimostra come la doppia fiducia richiesta dal sistema costituzionale russo sia alquanto sbilanciata, tanto che la mancanza di quella parlamentare è, almeno in parte, rimediabile, mentre ben difficilmente nell'attuale quadro costituzionale potrebbe esistere un Governo con un orientamento politico diverso da quello del Presidente. Il “dualismo sotto il profilo della responsabilità governativa può volgere così in un effettivo “monismo”, che trova tuttavia ancoraggio nelle stesse disposizioni costituzionali»⁶³.

I Presidenti B. Élcin e V. Putin, nonché D. Medvedev, nonostante gli ampi poteri ad essi conferiti dalla Costituzione hanno spesso agito ben al di là del dettato costituzionale. Con ciò si fa riferimento agli *ukaz* (editti) attraverso i quali sono stati fissati degli indirizzi generali nominando alle cariche più importanti dello Stato uomini di fiducia dei rispettivi Presidenti federali. Questo potere in molti casi discende da una interpretazione piuttosto ampia, e forse intenzionalmente non regolamentato al momento della stesura della Costituzione voluta da B. Élcin, proprio perché ne avrebbe fatto uso discrezionale. L'unico bilanciamento all'esercizio di tale potere, come accennato in precedenza, è contenuto nell'Art. 90 Cost., che stabilisce l'obbligo da parte del Presidente federale di osservare la Costituzione e le leggi federali. Organo competente a decidere circa il contrasto col testo costituzionale e le leggi federali è la Corte Costituzionale della Federazione Russa, la quale tuttavia non ha mai giudicato viziato di incostituzionalità alcun *ukaz* presidenziale neppure nell'esercizio del potere di nomina agli incarichi pubblici⁶⁴.

La stessa Corte ha dato un'interpretazione molto estensiva dei poteri presidenziali come conseguenza delle ampie attribuzioni costituzionali del Presidente federale ponendo come unico limite il rispetto delle competenze e delle attribuzioni degli altri organi costituzionali e del principio della divisione dei poteri⁶⁵. Già in precedenza, con l'*ukaz* n. 66 del 10 gennaio 1994 riguardante la

⁶³ Ganino, M., *Dallo zar al Presidente*, Milano, CUESP, 2009, p. 119.

⁶⁴ Ganino, M., *Russia*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 147.

⁶⁵ Sentenza della Corte costituzionale russa n. 33 del 14 luglio 1995 in merito agli *ukaz* emanati dal Presidente federale volti ad ordinare le operazioni militari in Cecenia. Va notato che in base alla Costituzione del 1993 lo stato d'emergenza può essere introdotto solo con il consenso del Consiglio della Federazione (Art. 56 Cost.). Tuttavia, in tale circostanza, questo non è avvenuto, contravvenendo a quanto esplicitamente espresso dalla Costituzione. Per questa ragione il Consiglio della Federazione aveva fatto ricorso alla Corte costituzionale per violazione del testo costituzionale. Tale ricorso venne però rigettato dalla Corte. Va tuttavia sottolineato che il 9 novembre 1991, il Presidente B. Élcin aveva introdotto lo stato di emergenza nella Repubblica Ceceno-Inguscezia. Il Consiglio Supremo dell'allora RSFSR aveva però rifiutato di approvare questo decreto e già l'11 novembre lo stato di emergenza era stato revocato. (Postanovlenie Verhovnogo Soveta RSFSR Ob Ukaze Prezidenta RSFSR ot 7 nojabrja 1991 g. "O vvedenii chrezvychajno položenija v Checheno-Ingushskoj respublike" (Postanovlenie del Soviet Supremo della RSFSR "Sul

“struttura degli organi federali del potere esecutivo”⁶⁶ erano state delineate le sfere di competenza del Presidente federale ponendo sotto le sue dirette dipendenze i Ministeri della Difesa, degli Esteri, dell'Interno ed altri organi del potere esecutivo, su tutti il Servizio di controspionaggio e i Servizi Radiotelevisivi⁶⁷.

Del resto, l'Art. 83 Cost. alla lettera i) disciplina la formazione da parte del Presidente di una propria “amministrazione presidenziale”. Negli anni tale struttura si è sempre più irrobustita in base alle esigenze pratiche del Presidente attraverso la creazione di nuovi uffici direzionali, sviluppati a tal punto da configurarla come un “secondo governo”⁶⁸. Nell’idea iniziale l’“amministrazione presidenziale” avrebbe dovuto assicurare l'attività esecutiva del Presidente e del Consiglio di Sicurezza e garantire la collaborazione tra il potere legislativo e quello esecutivo. Sulla base dell’*ukaz* presidenziale n. 273 del 1993 relativo al Regolamento dell'Amministrazione presidenziale sono stati creati nuovi organi propri dell'amministrazione presidenziale senza introdurre al contempo quelle modifiche che erano invece richieste per far sì che il Governo non si trovasse ad avere le stesse competenze.

Al capo dell'amministrazione presidenziale spetta il coordinamento dei vari organismi al fine di favorire la reciproca collaborazione non solo all'interno dell'Amministrazione ma tra i vari organi costituzionali. Con l'*ukaz* n. 117 del 29 gennaio 1996 l'Amministrazione presidenziale diveniva un organo statale che necessariamente doveva seguire il dettato costituzionale per assicurare al Presidente della Federazione l'esercizio dei poteri previsti dal testo costituzionale. Tale organismo ruota attorno ai compiti fondamentali del Capo dello Stato, configurando sei direzioni centrali.

Al vertice della struttura è posto il Presidente della Federazione, cui spetta la direzione generale dell'Amministrazione. Da esso dipendono 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, la cui nomina e revoca dipende dal Presidente. Da questi funzionari sopracitati dipendono a catena altri funzionari minori.

La Duma di Stato reagì con forza al conferimento di tale influenza all'Amministrazione presidenziale, tanto da ricorrere alla Corte costituzionale nel 1996. Attraverso un *ukaz* il Presidente modificò allora la parte ritenuta incostituzionale, riducendo dunque le competenze del Capo dell’amministrazione presidenziale a semplice assistente presidenziale. La Duma di Stato, soddisfatta delle modifiche ritirò pertanto il ricorso presso la Corte. Nella sostanza l'ampiezza del

Decreto del Presidente della RSFSR del 7 novembre 1991 n. "Sull'introduzione dello stato di emergenza nella Repubblica Ceceno-Inguscia"). Nonostante la revoca dello stato d'emergenza le operazioni militari non vennero interrotte.

⁶⁶ Lesage, M., *La constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique*, in *Revue du Droit Public*, 1994, p.1741.

⁶⁷ Ganino, M., *Russia*, Bologna, il Mulino, 2010.

⁶⁸ *Ibid.*

raggio d'azione dell'Amministrazione non venne minimamente intaccato. Tale organo continua ad esercitare un'influenza amplissima nella vita politico-costituzionale della Russia. Ogni settore è interessato dal suo penetrante intervento. In particolare determina e controlla l'applicazione delle leggi federali, della Costituzione, degli editti e delle ordinanze presidenziali da parte degli organi federali e dei soggetti della Federazione.

Questo sistema, così come delineato non può che richiamare la struttura e la funzione di controllo che assumeva il KPSS⁶⁹. La capillare organizzazione del Partito comunista dell'URSS, che costituiva una struttura parallela a quella statale, permetteva di controllare ogni attività governativa, fino alle cellule partitiche locali che controllavano l'esecuzione delle direttive provenienti dal centro.

In ultimo, per quanto riguarda il potere giudiziario, si può osservare come la procedura di nomina dei giudici della Corte Costituzionale, della Corte Suprema Federale e, fino alla revisione costituzionale del 2014, della Corte Arbitrale Superiore solleva molte perplessità essendo lasciata alla competenza del Consiglio della Federazione, previa proposta presidenziale⁷⁰. Nella prassi, le candidature a queste cariche sono avanzate dal Presidente il quale, godendo del sostegno della maggioranza parlamentare, non incontra difficoltà nel nominare uomini di sua fiducia.

I.VI Il ruolo della Duma di Stato e del Consiglio della Federazione.

Per meglio delineare il sistema dei partiti e delle opposizioni russe è tuttavia importante chiarire il sistema istituzionale all'interno del quale queste operano. La Duma di Stato, camera bassa dell'ordinamento russo è l'istituzione chiave, in quanto il rapporto di fiducia con il Governo intercorre unicamente con questa Camera⁷¹. La Costituzione russa del 1993 già delineava un sistema nel quale il legislativo non solo risultava recessivo rispetto all'esecutivo (Presidente), ma ne veniva totalmente dominato. La prassi, dal '93 ad oggi, ha ulteriormente enfatizzato e confermato quanto delineato dalla Costituzione. Sotto la presidenza di V. Putin la Duma di Stato è divenuto un organo accondiscendente, ratificatore della politica presidenziale.

La Duma di Stato è composta da 450 deputati, il cui mandato ha oggi una durata di 5 anni dopo la revisione costituzionale del 2008 ma in origine aveva un mandato più breve di 4 anni. Il Consiglio della Federazione è invece composto da 2 rappresentanti per ogni Soggetto federato, il primo espressione dell'organo esecutivo, il secondo dell'organo rappresentativo. I seggi rappresentanti le diverse articolazioni territoriali della Federazione attualmente sono dunque 170, avendo subito numerose modifiche nel tempo. Tuttavia, un'ulteriore riforma voluta dal Presidente V. Putin nel 2014 prevede la possibilità di nomina da parte del Presidente di diciassette senatori⁷².

⁶⁹ Ganino, M., *Dallo zar al Presidente*, Milano, CUESP, 2009, p. 139.

⁷⁰ Art. 83.f e 128.1 Cost. della F. di Russia (1993 nella versione successiva alla revisione del 2014).

⁷¹ All'interno del successivo Capitolo VIII si tratteranno le modifiche accorse alla disciplina del rapporto di fiducia tra Duma di Stato e Governo.

⁷² L'Art. 95 Cost. disciplina la composizione del Consiglio. Fanno parte del Consiglio della Federazione due rappresentanti per ciascun Soggetto della Federazione Russa: uno per ciascuno degli organi rappresentativi ed esecutivi del potere statale. Le modalità di nomina dei due rappresentanti sono tuttavia stati modificati ripetutamente con Legge federale (Legge Federale No. 229-FZ del 3 dicembre 2012 "Sulla Procedura di Formazione del Consiglio della Federazione dell'Assemblea della Federazione di Russia" (emendate dalla Legge Federale No. 30-FZ del 2 aprile 2013, No. 102-FZ del 7 maggio 2013, No. 147-FZ del 2 luglio 2013, No. 191-FZ

L'Art. 94 della Costituzione russa descrive l'Assemblea federale (*Federal'noe Sobranie*) come «l'organo rappresentante e legislativo della Federazione di Russia», costituito dall'Assemblea federale, formata dalla Duma di Stato e dal Consiglio della Federazione.

Le due Camere hanno attribuzioni distinte, elencate dagli Art. 102 e 103 Cost⁷³.

La Duma di Stato ha un ruolo politico maggiore. Il rapporto di fiducia con il Governo intercorre infatti unicamente con questa Assemblea. Essa ha potere di approvare la nomina del Presidente della Banca Centrale della Federazione di Russia e del Plenipotenziario per i Diritti umani.

Al Consiglio della Federazione è invece attribuita la conferma delle decisioni presidenziali d'emergenza di particolare importanza, la nomina, su proposta del Presidente della Federazione, dei giudici della Corte Costituzionale, della Corte suprema e del Tribunale arbitrale superiore (abolito con la revisione costituzionale del 2014), e del Procuratore generale.

I deputati di Duma di Stato e del Consiglio della Federazione detengono il potere di iniziativa legislativa, affidato dal testo costituzionale anche al Governo, al Presidente federale, agli organi legislativi dei Soggetti della Federazione e, nelle materie di loro competenza, alla Corte Costituzionale e ai Tribunali supremi.

I progetti che comportano nuove spese o minori entrate devono essere accompagnati da un parere del Governo. La Duma di Stato assume un ruolo di primo piano nel procedimento legislativo in quanto con una maggioranza di almeno i due terzi del numero complessivo dei suoi membri può approvare definitivamente un progetto di legge respinto dal Consiglio della Federazione.

In base a quanto disposto dall'Art. 106 Cost., le leggi federali, dopo la loro adozione da parte della Duma di Stato a maggioranza assoluta dei suoi componenti, si ritengono adottate definitivamente se il Consiglio della Federazione le approva sempre a maggioranza assoluta dei suoi componenti oppure se, trascorsi 14 giorni dalla presentazione del testo alla Camera alta non viene esaminato. L'esame da parte del Consiglio della Federazione è invece obbligatorio per i progetti di legge in

del 28 giugno 2014, No. 196-FZ del 28 giugno 2014, No. 417-FZ del 1 dicembre 2014, No. 123-FZ del 2 maggio 2015, No. 310-FZ del 3 luglio 2016, No. 505-FZ del 28 dicembre 2016, and No. 140-FZ del 1 luglio 2017)).

⁷³ Art. 102 Cost.: «Sono di competenza del Consiglio della Federazione: a) la ratifica delle variazioni di confine tra i soggetti della Federazione Russa; b) la ratifica del decreto del Presidente della Federazione Russa sulla dichiarazione dello stato di guerra; c) la ratifica del decreto del Presidente della Federazione Russa sulla dichiarazione dello stato di emergenza; d) la decisione in merito alla possibilità di impiegare le Forze Armate della Federazione Russa al di fuori dei confini del territorio della Federazione Russa; e) indire le elezioni del Presidente della Federazione Russa; f) la destituzione del Presidente della Federazione Russa; g) la nomina dei giudici della Corte Costituzionale della Federazione Russa, della Corte Suprema della Federazione Russa, dell'Alta Corte Arbitrale della Federazione Russa (abolita nel 2014); h) la nomina e il sollevamento dall'incarico del Procuratore generale della Federazione Russa; i) la nomina e la dispensa dal servizio del Vicepresidente della Camera dei conti e di metà dei suoi uditori. Il Consiglio della Federazione delibera sulle materie attribuite alla sua competenza dalla Costituzione della Federazione Russa. Le deliberazioni del Consiglio della Federazione vengono prese a maggioranza di voti del numero complessivo dei membri del Consiglio stesso, sempre che non sia prevista dalla Costituzione della Federazione Russa una modalità diversa».

Art. 103 Cost.: «Sono di competenza della Duma di Stato: a) esprimere il consenso in merito alla nomina del Presidente del Governo della Federazione Russa da parte del Presidente della Federazione Russa; b) decidere in merito alla questione della fiducia al Governo della Federazione Russa; c) nominare e sollevare dall'incarico il Presidente della Banca centrale della Federazione Russa; d) nominare e sollevare dall'incarico il Presidente della Camera dei conti e della metà dei suoi uditori; e) nominare e sollevare dall'incarico il Delegato per i diritti della persona, che agisce in conformità della legge costituzionale federale; f) concedere l'amnistia; g) mettere in stato d'accusa il Presidente della Federazione Russa ai fini della sua destituzione. La Duma di Stato delibera nelle materie attribuite alla sua competenza dalla Costituzione della Federazione Russa. Le deliberazioni della Duma di Stato vengono approvate a maggioranza di voti del numero complessivo dei suoi deputati, sempre che non sia prevista dalla Costituzione della Federazione Russa una diversa modalità».

materia economica e di ratifica dei trattati internazionali, concernenti la pace o la guerra o i confini della Federazione.

All'instabilità istituzionale e politica della presidenza di B. É'cin si è inizialmente ovviato attraverso il rafforzamento di organi parastatali che consentissero non solo un maggiore consolidamento delle istituzioni, ma che le bypassassero per accelerare i processi decisionali o per annullare eventuali veti posti da queste istituzioni.

L'Amministrazione presidenziale è stato l'organo che più di tutti ha assolto questa funzione⁷⁴.

La ragione primaria dietro alla ricerca di V. Putin e dell'Amministrazione presidenziale di ottenere una maggioranza favorevole alla Duma di Stato e nel modificare i criteri di selezione del Consiglio della Federazione non è stato quello di voler instaurare un regime autoritario quanto quello di portare stabilità al processo legislativo controllando l'accesso e l'agenda del Parlamento⁷⁵.

Secondo uno studio condotto da D. Hutcheson la Duma di Stato ha registrato un aumento del 244% del carico di lavoro a partire dalla seconda presidenza V. Putin. Le leggi approvate nello stesso periodo sono aumentate del 77% rispetto all'inizio dell'attività della Camera bassa⁷⁶.

Questo testimonia come un numero sempre crescente di leggi sia stato approvato dalla Duma di Stato con tempistiche però sempre più brevi per la discussione, giustificabile solo dal cambiamento di funzionalità da "mediazione" a "maggioritario", che dunque evidenzia di un sistema dove il dominio del Partito Russia unitaria è sempre maggiore. Ancora D. Hutcheson rileva che la tempistica media per l'approvazione di leggi importanti è passata dai 415 giorni sotto le presidenze di B. É'cin a 154 giorni durante il secondo mandato del Presidente V. Putin⁷⁷.

Alcune leggi sono state addirittura approvate in pochi giorni, come per esempio gli emendamenti apportati alla Legge sul Governo del 2004 che permise ai Ministri del Governo di aderire ai Partiti politici registrati. L'annessione stessa della Repubblica di Crimea è avvenuta con tempistiche ridottissime. I cittadini della Crimea hanno approvato l'annessione alla Federazione di Russia tramite referendum il 16 marzo 2014. La Duma di Stato ha sancito l'annessione territoriale il 18 marzo successivo. Molto brevi si sono rivelate essere poi le tempistiche per la modifica della Costituzione del gennaio 2020.

Infine, va evidenziato che, tra il 2008 e il 2016 i presidenti D. Medvedev e V. Putin hanno posto il veto solamente a 5 leggi, approvando dunque il 99,8% delle stesse. Una percentuale molto alta se comparata al 70% delle presidenze di B. É'cin⁷⁸.

Come si esaminerà meglio nei Capitoli successivi, questo stretto controllo sulla Duma di Stato è fondato sul partito Russia Unitaria (ER), un partito creato e sviluppatosi attorno al Presidente V.

⁷⁴ Per una disamina attenta sul ruolo e le funzioni dell'Amministrazione presidenziale si veda: Bechet-Golovko, K., *La dyarchie de l'exécutif en Russie*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, 2, 2013, pp. 329-349.

⁷⁵ Hutcheson, D. S., *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-century of Multiparty Politics*, Oxford University Press, 2018.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

Putin che gli ha garantito un controllo non solo sull'organo legislativo, bensì sugli scontri intra partitici tra le *élite* presenti alla Duma di Stato e quelle regionali presenti al Consiglio della Federazione. Senza riformare dunque l'impianto originario della Costituzione del 1993, la Duma di Stato è divenuto un organo assoggettato al pressoché totale controllo del Presidente, figura di riferimento del partito dominante⁷⁹.

Il Presidente V. Putin ha pertanto legittimato il suo controllo sul Parlamento dove invece il Presidente B. Élcin incontrava significative difficoltà di affermazione. La principale ragione all'origine delle riforme elettorali e costituzionali andrebbe principalmente ricercata in questa volontà di annullamento del contropotere del Parlamento.

⁷⁹ Remington, T., *Patronage and the party of power: President–Parliament relations under Vladimir V. Putin*, in *Europe-Asia Studies*, 60(6), 2008, pp. 959-987.

Capitolo II

Opposizione e minoranza: caratteristiche, funzioni e riconoscimento. Dalla teoria al caso russo

II.1 L'opposizione politica: alla ricerca di una definizione

L'*opposizione* è elemento essenziale per il corretto funzionamento di ciascun ordinamento che si voglia definire "democratico". Il diritto a esistere ed esercitare la propria attività viene generalmente garantito dalla Costituzione. In alcuni sistemi di più recente formazione la garanzia costituzionale non si è tuttavia dimostrata sufficiente a garantirne un reale riconoscimento nella prassi.

La Federazione di Russia odierna rappresenta un caso emblematico di come questi diritti, seppur sanciti dalla Costituzione, vengano poi disattesi attraverso la legislazione ordinaria, deviando dai principi fondamentali garantiti, in particolare dall'Art. 13 della Costituzione che stabilisce che: «1. Nella Federazione di Russia viene riconosciuto il pluralismo ideologico. 2. Nessuna ideologia può essere definita come statale, ovvero obbligatoria. 3. Nella Federazione di Russia vengono riconosciuti il pluralismo politico e il pluripartitismo. 4. Le organizzazioni sociali sono eguali dinanzi alla legge. 5. Sono vietate la creazione e l'attività di organizzazioni sociali i cui scopi o le cui azioni sono intesi a cambiare con la violenza le basi dell'ordinamento costituzionale e a violare l'integrità della Federazione di Russia, a pregiudicare la sicurezza dello stato, a creare formazioni armate, a fomentare la discordia sociale, razziale, nazionale e religiosa».

Prima di procedere all'analisi dell'*opposizione* politica in Russia è necessario fornire una definizione generale del concetto di opposizione e delle caratteristiche che assume per la dottrina giuridica.

L'esistenza dell'*opposizione* è caratteristica necessaria per ciascun ordinamento democratico¹.

Nel linguaggio comune il termine *opposizione* deriva dal latino *oppositio*, più tardi *oppositus*, che si ricollega all'attività svolta legalmente dai partiti contrari alla politica della maggioranza di governo, ma anche all'insieme dei parlamentari appartenenti a questi partiti e di tutti coloro che a essi sono iscritti².

Il concetto di *opposizione* è spesso legato a quello di *minoranza*, con il quale è altresì soventemente confuso. Con il termine *minoranza*, dal latino *minore* si intendono «un gruppo di persone che, disponendo di un minor numero di voti, non possono imporre la propria volontà in un'assemblea; in particolare, il partito o il gruppo di partiti che nelle elezioni ha ottenuto un minor numero di voti e che perciò si trova all'*opposizione*»³.

¹ A tale proposito va evidenziato come da una prima analisi del testo costituzionale russo si possa evincere come la prima parte sia di chiara ispirazione liberale, sancendo quel *noyau* di diritti inalienabili dell'uomo. La seconda parte del testo costituzionale, dedicata alla disciplina del sistema istituzionale, coniuga a elementi di chiara ispirazione europea e liberale elementi di derivazione socialista e zarista, che finiscono per imporsi sui primi, annullandone pertanto gli effetti. Sembra infatti chiaro che la Costituzione sia stata scritta a "due mani". Si veda per esempio: Ganino, M., *Dallo zar al Presidente: ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, CUESP, 1999.

² Voce *opposizione*, *Dizionario della Lingua Italiana Garzanti*, 2019.

³ Voce *minoranza*, *Dizionario della Lingua Italiana Garzanti*, 2019.

Da una prima analisi linguistica italiana è evidente come la differenza tra i due termini sia anzitutto qualitativa. La minoranza è tale poiché inferiore numericamente a coloro che sostengono il Governo. A differenza di questa, l'opposizione è tale poiché esercita una specifica attività e funzione.

Secondo Manzella, mentre il termine minoranza esprime un concetto numerico, il termine opposizione traduce un concetto giuridico. L'opposizione è infatti quella particolare «minoranza che si è opposta all'investitura di un determinato governo, all'approvazione cioè «delle scelte degli uomini e della politica generale governativa»⁴.

Tale definizione necessita tuttavia di essere contestualizzata anche alla luce della legge elettorale che viene applicata. Definire l'assetto competitivo del sistema politico è infatti fondamentale per poter delineare l'opposizione in chiave alternativa rispetto alla maggioranza di governo⁵. L'*opposizione alternativa* è caratteristica di quei sistemi in cui alle elezioni si contrappongono almeno due soggetti che sono destinati a essere maggioranza (in Parlamento e nel Paese) e opposizione.

Nei sistemi nei quali sono molteplici i soggetti politici concorrenti, mentre vi sarà una sola maggioranza si potranno concretizzare più minoranze. Tra queste si distingueranno poi l'opposizione ufficiale, le altre opposizioni e le minoranze parlamentari. Con la prima si intende la minoranza numericamente più consistente, tale da porsi come realistica alternativa di governo, con la seconda le forze di minoranza che si propongono come scelta alternativa rispetto al Governo ma che non hanno ancora un seguito elettorale adeguato allo scopo. Infine, con il terzo, le minoranze non politicamente qualificate in quanto non contrapposte (spesso anche durante la campagna elettorale) alla maggioranza di governo.

Questo è tipicamente quanto si verificava con il caso britannico, in cui l'opposizione ufficiale è riconosciuta in via consuetudinaria e con legge di rilievo costituzionale⁶ come condizione essenziale per il corretto funzionamento dell'ordinamento. Allo stesso tempo viene concepita sia come indirizzo negativo di quello maggioritario sia come indirizzo alternativo, tanto da poter definire il sistema britannico a *opposizione garantita*⁷. L'opposizione britannica è generalmente leale. Non si oppone allo Stato, ma ai Ministri dello Stato. Accetta le regole del gioco parlamentare, tendenzialmente non pratica l'ostruzionismo per non bloccare il sistema, ma è responsabile verso gli elettori (*responsiveness*) e il proprio operato è imputabile unicamente a sé stessa (*accountability*).

⁴ Manzella, A., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXI, 1990, p. 1. Nel formulare una definizione di *maggioranza* e di *opposizione* fa riferimento alle forme di governo parlamentare e semi-presidenziale. Le forme di governo presidenziale e direttoriale sono caratterizzate da un rapporto diverso tra maggioranza e opposizione.

⁵ Dahl, R.A., *Political opposition in western democracies*, *Comparative Government*, Londra, Palgrave, 1969, p. 144.

⁶ *The Minister of The Crown Act*, 1937.

⁷ De Vergottini, G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Milano, Cedam, 2019.

Negli Stati democratico-liberali l'opposizione politica va considerata come fattore qualificante e indefettibile degli ordinamenti stessi. R. Dahl, nel proprio studio sui modelli di democrazia, individuava come per lo sviluppo della democrazia fossero stati fondamentali tre fattori: il diritto di partecipare alle decisioni politiche attraverso il voto, il diritto a essere rappresentati e il diritto ad avere un'opposizione politica organizzata, cui fosse garantita la facoltà di esprimersi contro la politica del governo sia durante le elezioni sia in Parlamento⁸. L'opposizione parlamentare è dunque da ritenersi come una particolare espressione dell'opposizione politica, vale a dire quella opposizione che si esprime attraverso i partiti politici, divisi poi in gruppi parlamentari in seno all'Assemblea legislativa⁹.

Con il concetto di *opposizione parlamentare* ci si riferisce dunque a quella attività atta a controllare l'operato del governo, che ne condiziona e influenza l'indirizzo sulla base di un diverso orientamento programmatico e nella prospettiva di una futura sostituzione del governo stesso (opposizione-funzione), oppure svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione). Se è invece esercitata da «gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa assume il ruolo di *opposizione-organizzazione*»¹⁰. L'opposizione parlamentare in senso stretto è dunque quella forza politica che, contrapposta alla maggioranza nel voto di fiducia iniziale al governo, assume funzioni di controllo sul Governo e presenta in Parlamento un programma politico alternativo. È infatti proprio questo l'elemento di base che differenzia l'opposizione dalle minoranze parlamentari, ossia l'esercizio della funzione di opposizione che, secondo Mortati può essere: «negativa, se di critica e controllo dell'operato della maggioranza»¹¹ oppure «positiva, se di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato»¹².

Se questa definizione rappresenta certamente un primo passo importante, rimane tuttavia approssimata se si pensa alla complessità che ha assunto l'opposizione parlamentare negli ordinamenti contemporanei.

L'opposizione parlamentare di per sé è presente in tutte le forme di governo dello Stato liberal-democratico, di cui è caratteristica fondamentale. Pertanto, la forma di governo "ad opposizione garantita" permette di escludere con certezza dall'ambito dell'ambigua categoria degli ordinamenti a separazione di poteri tutti quei regimi pseudodemocratici che solo apparentemente si richiamano alla forma di governo parlamentare o presidenziale, ma che sostanzialmente escludono la garanzia delle minoranze e le possibilità di opposizione¹³. I regimi democratici non si

⁸ Dahl, R.A., *Political opposition in western democracies, Comparative Government*, Londra, Palgrave, 1969, p. 144.

⁹ Rinella, A., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT Edizioni, 1999, p. 12.

¹⁰ De Vergottini, G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Milano, Cedam, 2019.

¹¹ Biscaretti Di Ruffia, P., *Il contributo di Costantino Mortati al Diritto Costituzionale italiano (in occasione degli «Scritti» editi in suo onore)*, in *Il Politico*, 43, 2, 1978, pp. 250-256.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

limitano infatti soltanto a istituzionalizzare l'opposizione, ma la considerano come una vera e propria funzione costituzionale necessaria per il corretto funzionamento del proprio ordinamento¹⁴. Questi tollerano deroghe al principio dell'indefettibilità dell'opposizione soltanto in situazioni di sospensione della Costituzione giustificate da circostanze eccezionali di difesa dell'ordinamento.

L'opposizione può tuttavia esercitare il proprio ruolo in forme diverse anche al di fuori del Parlamento. Esistono infatti molteplici forme di opposizione extraparlamentari esercitate da partiti, sindacati, *lobbies*, ONG e organi di informazione. Allo stesso modo, in particolare nei sistemi federali bicamerali, l'opposizione di una camera può estendersi ai provvedimenti dell'altra. Seguendo la tripartizione proposta da G. De Vergottini possiamo pertanto suddividere l'opposizione in tre categorie, a seconda delle funzioni che essa assume: 1) opposizione come "dissenso"; 2) opposizione come "limite"; 3) opposizione come "alternativa"¹⁵.

L'opposizione come dissenso indica la non accettazione della linea ufficiale assunta dal Governo, evidenziando il profilo negativo dell'atto del dissociarsi. Il dissenso in questo caso è considerato anticostituzionale e quindi perseguibile legalmente. Nello Stato moderno, l'affermarsi del principio maggioritario inteso come la prevalenza della volontà dei più nel rispetto e nella tolleranza della volontà dei meno ha offerto una garanzia giuridica alle minoranze dissenzienti, riconoscendone i diritti.

Negli Stati autoritari, la negazione del pluralismo proprio dello Stato liberal-democratico ha portato a una limitazione dei diritti delle minoranze, se non ad una loro progressiva eliminazione. In questi contesti l'opposizione può essere formalmente consentita, ma anche dichiarata incostituzionale e perseguita legalmente. Particolare rilevanza assume questo aspetto in quei Paesi che intendono realizzare una società comunista. Il dissenso diventa in questo caso, per definizione, anticostituzionale, in quanto si esprimerebbe in un dissenso nei confronti del partito unico cui spetta guidare la società (e lo Stato) verso l'obiettivo prescritto dal governante stesso. Nello Stato socialista, Stato e partito coincidono. Ogni tipo di dissenso verso il Governo coincide con un dissenso verso la Carta Costituzionale e, dunque, nei confronti dello Stato.

Il concetto di opposizione come limite è invece connesso ad un ruolo attivo dell'opposizione. Questa opposizione è leale verso la costituzione e il sistema, che non mette in discussione, ma agisce nella direzione di farsi garante di una corretta attuazione della costituzione stessa.

In ultima istanza l'opposizione si propone come alternativa, dunque come parte politica pronta a sostituire il governo in carica. Questa caratteristica è tipica dei sistemi tendenzialmente bipartitici, come è quello britannico, le cui caratteristiche vennero istituzionalizzate attraverso lo *Shadow Cabinet*. Il partito di minoranza più consistente numericamente alla Camera dei Comuni costituisce infatti l'opposizione ufficiale (*Her Majesty's Most Loyal Opposition*), dotata di importanti

¹⁴ De Vergottini, G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Milano, Cedam, 2019.

¹⁵ De Vergottini, G., *Opposizione parlamentare*, in Rinella, A., *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT Edizioni, 1999, pp. 1-144.

prerogative, fondamentali nello svolgimento pratico della procedura parlamentare. L'opposizione ufficiale parlamentare inglese è infatti sempre pronta a trasformarsi in maggioranza, e pertanto diviene potenzialmente gruppo parlamentare di governo. Mirando a governare, essa propone una linea programmatica alternativa effettivamente realizzabile, dovendone renderne conto agli elettori, proponendosi come opposizione responsabile.

Il pensiero di H. Kelsen si esprime con molta chiarezza in merito a quello che è il ruolo di opposizione e minoranza. Per H. Kelsen, la maggioranza presuppone per definizione l'esistenza di una minoranza. Di conseguenza, il diritto a esistere della maggioranza presuppone il diritto all'esistenza di una minoranza, che va protetta. Una protezione che sicuramente va annoverata tra i diritti e le libertà fondamentali, concepiti in origine come «una protezione dell'individuo contro il potere esecutivo»¹⁶. La dittatura della maggioranza sulla minoranza è dunque impossibile, poiché a lungo andare, per il semplice fatto che una minoranza condannata a non esercitare il proprio ruolo e influenza finirà col rinunciare alla partecipazione, togliendo con ciò alla maggioranza il carattere stesso di maggioranza. Questo metodo offrirebbe dunque alla minoranza un mezzo per influire sulle decisioni della maggioranza.

L'influsso esercitato dalla minoranza sulle decisioni della maggioranza deve essere tanto più importante quanto più forte è la rappresentanza di questa (o queste) in Parlamento. Il principio di maggioranza risponde all'idea della libertà politica, del pluralismo politico e ideologico. Presuppone per definizione l'esistenza di una minoranza e, di conseguenza, il diritto di maggioranza presuppone il diritto di esistenza di una minoranza. Da ciò consegue la necessità di una protezione della minoranza dalla maggioranza. In caso contrario il principio di maggioranza esprimerebbe l'idea di un dominio incondizionato sulla minoranza. È proprio questo che permette di distinguere maggioranza e minoranza, creando la possibilità di un compromesso tra le parti che significa "reciproca tolleranza"¹⁷. Da questa tolleranza trae origine l'essenza del parlamentarismo, il quale prevede che vengano assicurate le necessarie garanzie perché i discordi interessi dei gruppi parlamentari di minoranza, e che questi abbiano diritto di parola e possano manifestare il loro dissenso. Dalla contrapposizione tra tesi e antitesi di maggioranza e minoranza nasce una sintesi che dunque non può altro che originare in un compromesso tra le parti.

H. Kelsen evidenzia inoltre come questa armonia sia creata da compromessi duraturi, suscettibili di essere continuamente rinnovati. Nel rifiutare il principio di maggioranza si rifiuta il compromesso del quale esso è la premessa. Il principio di maggioranza prevede che «l'ordinamento sociale sia in accordo con il maggior numero possibile di soggetti, in disaccordo con il minor numero possibile di essi»¹⁸. La democrazia non può infatti essere un dominio assoluto. Il dominio della maggioranza del popolo presuppone un'opposizione, dunque una maggioranza che ne riconosca l'esistenza politica e ne protegga i diritti. In questa direzione, prosegue H. Kelsen, la dottrina politica sovietica ha commesso un errore di fondo nel definire la democrazia come la

¹⁶ H. Kelsen, *La Democrazia*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 94

¹⁷ *Ibid*, p. 170.

¹⁸ *Ibid*.

dittatura del proletariato, pretendendo che essa fosse tale «come la democrazia per la maggioranza dei poveri e non per la minoranza dei ricchi, e come un'organizzazione della violenza per sopprimere questa minoranza»¹⁹.

II. Il L'opposizione nella Russia di B. É'cin. Una prima classificazione

L'opposizione politica nella Russia contemporanea ha assunto caratteristiche del tutto peculiari, che si sono delineate in un contesto economico e politico di transizione da un sistema socialista. Superata quella breve fase il sistema si è ormai consolidato. È importante, tuttavia, segnalare alcuni passaggi chiave di quel periodo.

La transizione da un ordinamento socialista ad uno nuovo avrebbe necessitato di tempi lunghi.

Come si è detto, il Partito Comunista dell'Unione Sovietica (KPSS) penetrava ogni elemento della vita della società, dello Stato e dell'economia. Alla tripartizione classica dei poteri si opponeva il principio dell'unità del potere statale²⁰.

La transizione democratica al nuovo sistema si rivelava pertanto particolarmente complessa, di triplice natura: economica, politica e di *nation building*. Ad essa si accompagnava un complesso e difficoltoso processo di *state building*, che raggiunse l'apice con l'approvazione di un nuovo testo costituzionale nel 1993.

La transizione non fu completa, ma portò a compimento solo alcuni degli aspetti che si proponeva di riformare.

Le continuità più evidenti si verificarono per l'ordinamento giuridico, le strutture amministrative e l'apparato giudiziario nel nuovo Stato. Aspetti che hanno certamente inciso negativamente sul percorso di transizione.

Proprio la persistenza delle *élite* dell'ex Unione Sovietica, e quindi al KPSS, è stato un fattore determinante per il successivo sviluppo dei partiti politici nel Paese²¹. I partiti che emergono nelle nuove democrazie devono infatti confrontarsi con sfide diverse rispetto a quelle dei Paesi democratico-liberali, tra cui spesso l'assenza di una cultura e di una tradizione democratica, il ruolo da assumere nel processo di transizione, il processo di istituzionalizzazione e quello di formazione di un sistema partitico²².

Il riconoscimento costituzionale del multipartitismo a partire dagli anni Novanta ha dato avvio a un processo di formazione dei partiti estremamente frenetico, favorito anche da un sistema elettorale misto, il cui risultato è stato la nascita di molte formazioni politiche, associazioni e movimenti al fine di partecipare alle prime elezioni libere e competitive del 1993. Solo dopo le

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lo stato socialista rifiuta il principio della separazione dei poteri, considerato come caratteristico dei Paesi borghesi. La separazione è sostituita dal principio dell'*unità del potere statale*. Questo si basa sull'idea che tutto il potere sia concentrato nelle assemblee elettive dei vari livelli territoriali che, come organi del potere statale, non solo esercitano funzione legislative ma eleggono, controllano e, dove gli compete, possono revocare gli organi eletti (Biscaretti di Ruffia, P., Crespi Reghizzi, G., *La costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Giuffrè, 1990).

²¹ Morini, M., *Partiti politici e democratizzazione in Russia*, Catanzaro, Rubbettino, 2009, p. 22.

²² Gunther, R., Montero, J.R., Linz, J., *Political parties: old concepts and new challenges*, OUP Oxford, 1999.

elezioni alcuni di questi partiti hanno avviato un processo di istituzionalizzazione e strutturazione al fine di giocare in futuro un ruolo all'interno del sistema politico e istituzionale della Federazione di Russia.

L'analisi parte innanzitutto dalla distinzione in due macrocategorie di opposizione: *opposizione non sistemica* e *opposizione sistemica*.

Poiché il termine "opposizione" è usato in contesti molto diversi rispetto a quello della Russia attuale, così come in altri ordinamenti non democratici, va precisato cosa si intende per opposizione "non sistemica"²³, anche definita come "principale"²⁴ o "sovversiva"²⁵. Con tale definizione sono identificate quelle organizzazioni, quei movimenti e quei partiti politici che hanno per finalità il cambiamento di sistema da regime non democratico a democratico. In questo senso, l'opposizione "non sistemica" è anche un'opposizione democratica²⁶, a prescindere dalle posizioni ideologiche dei suoi vari segmenti. La sua principale differenza dall'opposizione definita "sistemica" (o anche "semi-opposizione"²⁷) o "opposizione settoriale"²⁸, consiste nel fatto che gli attori sistemici si oppongono ad alcune scelte politiche in alcuni settori ma non sono inclini a lottare per cambiamenti radicali di regime. Le opposizioni sistemiche e non sistemiche non sono composte da attori completamente separati, ma sono spesso collegate tra loro. Tuttavia, le loro strategie differiscono notevolmente: le prime sono dei compagni di viaggio e dei partner minori dei partiti non democratici al potere mentre i secondi sono degli espliciti concorrenti e degli avversari del regime. L'opposizione non sistemica ha giocato un ruolo decisivo nel processo di democratizzazione negli anni '80 e '90 dall'America Latina all'Europa orientale²⁹; ma qual è il suo ruolo nella Russia contemporanea?

²³ Si veda: Gel'man, V., *The regime, the opposition, and challenges to electoral authoritarianism in Russia*, in *Russian Analytical Digest*, 118, 2, 2012, pp. 2-4; Gel'man, V., *Party politics in Russia: From competition to hierarchy*, in *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 913-930; Gel'man, V., *Political opposition in Russia: A dying species?*, in *Post-Soviet Affairs*, 21, 3, 2005, pp. 226-246; Gel'man, V., *Political opposition in Russia: A troubled transformation*, in *Europe-Asia Studies*, 67, 2, 2015, pp. 177-191; Gel'man, V., *Political opposition in Russia: Is it becoming extinct*, in *Russian Social Science Review*, 46, 4, 2005, pp. 5-30; Gel'man, V., *The politics of fear: how the Russian regime confronts its opponents*, in *Russian Politics & Law*, 53, 5, 2015, pp. 6-26; March, L., *The Russian Duma 'opposition': no drama out of crisis?*, in *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 241-255; Hutcheson, D., *Party cartels beyond Western Europe: evidence from Russia*, in *Party Politics*, 19, 6, 2013, pp. 907-924; Hutcheson, D., *Party finance in Russia*, in *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 267-282; Hutcheson, D., *Russia: electoral campaigning in a "managed democracy"*, *Routledge Handbook of Political Management*, Routledge, 2010; Hutcheson, D., *Political parties in the Russian regions*, Routledge, 2005; White, D., *Political opposition in Russia: the challenges of mobilisation and the political-civil society nexus*, in *East European Politics*, 31, 3, 2015, pp. 314-325.

²⁴ Linz, J. J., & Dahl, R., *Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain*, Yale University Press, 1973; Linz, J. J., Linz, J. J., *Totalitarian and authoritarian regimes*, New York, Lynne Rienner Publishers, 2000.

²⁵ Barghoorn, F., *Factional, sectoral, and subversive opposition in Soviet politics*, in *Regimes and Oppositions*, 1973, pp. 27-87.

²⁶ Stepan, A., *On the tasks of a democratic opposition*, in *Journal of Democracy*, 1, 2, 1990, pp. 41-49.

²⁷ Linz, J. J., Dahl, R., *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, 1973.

²⁸ Barghoorn, F., *Factional, sectoral, and subversive opposition in Soviet politics*, in *Regimes and Oppositions*, 1973, pp. 27-87.

²⁹ Si veda: Huntington, S., *Democracy's third wave*, *Journal of democracy*, 2(2), 1991, pp. 12-34; March, L., *Power and opposition in the former Soviet Union: The communist parties of Moldova and Russia*, *Party Politics*, 12, 3, 2006, pp. 341-365; March, L.,

In generale, nel sistema russo con opposizione non sistemica vengono indicate quelle organizzazioni, movimenti e partiti politici che, pur mantenendosi tra loro ben distinti strutturalmente e ideologicamente, si oppongono e hanno come fine il sovvertimento dell'ordinamento costituzionale così come si è venuto a determinare non solo attraverso le modifiche che sono state apportate al testo costituzionale ultima delle quali proprio nel 2020, ma anche alla legislazione ordinaria e alla prassi. Con opposizione sistemica si indicano invece quegli attori politici che si oppongono alle *policies* del governo in alcuni settori ma che non sono invece propensi o interessati a richiedere cambiamenti dell'ordinamento costituzionale o dell'ordinamento giuridico. L'opposizione sistemica in Russia è inoltre identificabile con i partiti politici presenti alla Duma di Stato (con la parziale eccezione del *KPRF*). Non necessariamente le due categorie sono strettamente separate. Spesso sono tra loro collegate e fluide. L'ideologia dei partiti russi, molto fluida e poco chiaramente definita, ha fatto sì che alcuni di questi partiti oscillassero nel corso del tempo da una categoria all'altra.

Per meglio comprendere il ruolo delle opposizioni in Russia è necessario delinearne un piano di analisi che ne evidenzia le caratteristiche attraverso un percorso di evoluzione storico che ha attraversato esperienze e dimensioni ideologiche e costituzionali difficilmente interpretabili con i criteri dottrinari occidentali.

Come proposto da A. Schedler esistono infatti due arene di competizione per i partiti negli ordinamenti non democratici all'interno delle quali si sostanzia il rapporto tra governanti e opposizioni³⁰. La prima disputa avviene "all'interno" del sistema, la seconda invece "sul" regime, dunque sulle regole della competizione³¹.

Tuttavia, come suggerisce Sakwa nel sistema russo possiamo trovare un "terzo livello" dove tra le istituzioni statali si inseriscono degli organismi para-costituzionali che giocano la funzione di istituzione ombra, come per esempio l'amministrazione presidenziale³².

A partire dalla prima presidenza V. Putin (2000-2004), i partiti erano sostanzialmente liberi di partecipare e competere tra loro all'interno dell'arena elettorale, ma l'accesso all'interno di questa arena diveniva sempre più difficile a causa della legislazione in materia che li riguardava³³.

Managing opposition in a hybrid regime: Just Russia and parastatal opposition, in *Slavic Review*, 68, 3, 2009, pp. 504-527; Przeworski, A., *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991;

³⁰ Schedler, A., *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*, OUP Oxford, 2013.

³¹ *Ibid.*

³² Sakwa, R., *Modernisation, neo-modernisation, and comparative democratisation in Russia*, in *East European Politics*, 28, 1, 2012, pp. 43-57; Sakwa, R., *V. Putin redux: Power and contradiction in contemporary Russia*, Routledge, 2014. Secondo il pensiero dell'autore all'interno di questo "terzo livello" si collocano le grandi compagnie statali russe (Gazprom, LukOil, Rosneft, Sberbank ecc...) le quali hanno nel corso degli anni hanno accresciuto notevolmente la loro influenza sul Paese, fino a penetrare le istituzioni e ad influenzarne le politiche. L'amministrazione presidenziale si collocherebbe pertanto allo stesso livello di queste compagnie in termini di influenza esercitabile nei confronti delle istituzioni.

³³ Chebankova, E., *Civil society in V. Putin's Russia*, Londra, Routledge, 2013.

Ai partiti e alle organizzazioni che restavano all'interno di questa arena si prospettavano dunque due scelte: abbandonare la competizione o adattarsi alle nuove regole.

L'opposizione non sistemica è chiaramente separata da quella sistemica, in quanto risulta essere l'obiettivo principale della legislazione elettorale e di quella sui partiti politici. I partiti di opposizione sistemica sono garantiti nel loro ruolo quale "opposizione autorizzata" disponendo di un accesso limitato ai fondi statali e della garanzia di poter partecipare alla competizione elettorale. Ai partiti dell'opposizione non sistemica, al contrario, viene negata la registrazione e, quando questa viene concessa divengono oggetto di attacchi mirati finalizzati a screditare e ad indebolire quanto più possibile ogni loro iniziativa.

Il sistema elettorale russo ha notevolmente influenzato il ruolo dei partiti e il loro successivo sviluppo. Pertanto è necessario di seguito ripercorrere l'evoluzione della legislazione elettorale.

II.III Dal sistema elettorale socialista a quello dei primi anni post-socialisti

Il processo elettorale e le elezioni nello Stato socialista sovietico rappresentavano uno strumento di mobilitazione e selezione piuttosto che di scelta per il cittadino, il cui esito era prevedibile³⁴. Nel 1974 per esempio, il *Politburo* aveva approvato l'annuncio sull'esito delle elezioni del Soviet Supremo già due giorni prima che le elezioni ebbero luogo³⁵. Il rituale elettorale non aveva come obiettivo quello di dare una scelta all'elettore, ma serviva a ottemperare tre obiettivi: 1) legittimare pubblicamente il sistema; 2) fornire un feedback al regime; 3) mobilitare socialmente il popolo³⁶.

Tuttavia, seppur con le limitazioni e le difficoltà derivanti dalla transizione dallo Stato socialista, le prime elezioni della Duma di Stato (1993 e 1995) possono ritenersi democratiche, libere e competitive come certificato dai Report OSCE³⁷.

La legge elettorale adottata per l'elezione della Duma del 1993 (e utilizzata anche per le successive elezioni) prevedeva che i 450 membri della Duma fossero eletti con un sistema misto.

In una circoscrizione unica nazionale, con metodo proporzionale con soglia di sbarramento al 5% venivano eletti 225 membri. L'altra metà dei componenti l'Assemblea veniva eletta con metodo maggioritario in collegi uninominali. Per poter presentare una lista di candidati, un partito o un cartello elettorale dovevano raccogliere almeno 100.000 firme, di cui non più del 15% raccolte in una singola Regione o Repubblica³⁸.

³⁴ Hill, R. J., *The CPSU in a Soviet election campaign*, in *Soviet Studies*, 28, 4, 1976, pp. 590-598.

³⁵ Feofanov, Y., *The establishment of the Constitutional Court in Russia and the Communist Party case*, in *Review of Central & Eastern Europe Law*, 19, 1993, p. 623.

³⁶ White, A., *Democratization in Russia under Gorbachev, 1985-91: The Birth of a Voluntary Sector*, Berlino, Springer, 1999.

³⁷ Si vedano i relativi Report OSCE dedicati alle elezioni del 1993 e del 1995 alla relativa pagina dell'Organizzazione: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia?page=2>.

³⁸ Legge sulla *Duma di Stato 1993a* e Legge sulla *Duma di Stato 1993b*.

Per la parte proporzionale veniva impiegato il metodo di Hare per calcolare il numero di seggi vinti da ciascun partito, con una soglia di sbarramento del 5% dei voti validi calcolata a livello nazionale, inclusi anche i “voti contro tutti”. La liceità della soglia del 5% per il riparto dei seggi con il metodo proporzionale venne confermata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 17 novembre 1998, n. 26-P.

Il 12 dicembre del 1993 i cittadini russi furono chiamati ad eleggere i 450 deputati della Duma di Stato, la Camera bassa che sarebbe andata a sostituire il Soviet Supremo. Per la prima volta tutti i seggi erano contendibili da candidati appartenenti a diversi partiti e formazioni politiche nonché a differenti associazioni ispirate dai più vari orientamenti ideologici e finalizzati alla realizzazione dei più diversi programmi. L'elettore aveva facoltà di voto a favore del candidato preferito, contrariamente alla prassi sovietica che prevedeva di eliminare dalla scheda i nomi dei candidati indesiderati. Residuo del sistema sovietico rimaneva la possibilità del “voto contro tutti” i candidati. Il Consiglio della Federazione fu eletto con l'identico sistema elettorale e questa fu la prima ed unica occasione nella quale le due Camere vennero elette con lo stesso sistema elettorale.

Alle successive elezioni del 17 dicembre 1995, tenutesi sempre con un sistema misto, con soglia di sbarramento sempre calcolata al 5% a livello nazionale, delle 68 tra liste e formazioni politiche presentatesi, solo quattro ebbero accesso alla Duma di Stato attraverso la quota proporzionale. Per quanto riguarda il riparto dei seggi con il sistema maggioritario, ottennero seggi 23 tra partiti, liste e blocchi elettorali oltre a 77 candidati indipendenti.

I risultati elettorali non fecero altro che evidenziare l'estrema frammentazione del sistema partitico.

Con 68 tra partiti e liste elettorali presenti sulla scheda elettorale, non era matematicamente possibile per tutte le liste superare la soglia di sbarramento del 5% a livello nazionale prevista dalla legge per la ripartizione dei seggi con metodo proporzionale. Tra i quattro partiti che riuscirono a superarla, tre erano già presenti alla Duma di Stato: il *Partito Comunista della Federazione Russa (Kommunističeskâ partiâ Rossijskoj Federacii, KPRF)*, il *Partito Liberal Democratico (Liberal'no-Demokratičeskâ Partiâ Rossii, LDPR)* e il liberale *Jabloko*. Il nuovo partito che trovava rappresentanza era *Nostra Casa Russia (Naš dom – Rossiâ, NDR)*, il quale sosteneva apertamente il Presidente federale, B. Élcin, e le politiche di privatizzazione. Tale partito era guidato dall'allora Presidente del Governo, V. Černomyrdin, che restò in carica dal 1992 al 1998.

II.IV Le elezioni del 1999: un primo momento di svolta

Sul finire degli anni Novanta il Presidente B. Élcin mostrava già chiari segni della malattia che lo avrebbe da lì a pochi anni portato a ritirarsi dalla vita politica. La sua debolezza aveva spostato il processo di *decision-making* sempre più lontano dalle istituzioni per concentrarsi nelle mani degli oligarchi appartenenti alla sua cerchia, conosciuta come “La Famiglia”. Per costoro, la questione della successione di B. Élcin e la preservazione dello *status quo* divennero ben presto la priorità fondamentale.

Le elezioni parlamentari del 1999 divennero elezioni di medio termine per le formazioni politiche per misurarsi in vista delle successive elezioni presidenziali del 2000. I due principali partiti che si fronteggiarono furono *Madrepatria-Tutta la Russia (Otechestvo – Vsja Rossija, OBP)*, legata in

particolare all'allora Sindaco di Mosca, J. Lužkov, che sosteneva la candidatura a Presidente di E. Primakov e *Unità (Edinstvo)*, partito politico nato per volontà della presidenza federale con l'intento primario di sostenere la candidatura del successore designato da B. Élcin, V. Putin.

L'inaspettato successo di *Unità* e la pesante sconfitta registrata da *OBP* alle elezioni nazionali fornirono lo slancio per la successiva elezione di V. Putin a Presidente della Federazione di Russia, grazie anche alla decisione di E. Primakov di astenersi dalla competizione.

Seppur partito di maggioranza relativa con il 24%, il *KPRF* era seguito da *Unità* (23%) e *OBP* (13%). Dopo l'elezione di V. Putin alla presidenza federale, *Unità*, *OBP* e altri parlamentari indipendenti eletti nei collegi uninominali formarono una coalizione maggioritaria in seno alla Duma di Stato a sostegno del Governo.

Le elezioni del 1999 avevano però chiaramente indicato come il vero oggetto del contendere non fossero le elezioni legislative, bensì le successive elezioni presidenziali, sancendo nella prassi quanto espresso dal testo costituzionale in termini di equilibrio dei poteri.

Le elezioni della Duma di Stato del 1999 vennero apertamente criticate dall'OSCE, la quale fece numerosi rilievi legati alla mancanza di disciplina e di etica tra i contendenti politici, all'assenza nel Codice Penale russo di sanzioni sufficienti e tempestive per le violazioni del codice elettorale. Sempre secondo l'OSCE le spese della campagna elettorale avevano superato i limiti previsti dalla legge. Le autorità esecutive erano intervenute nel processo elettorale, ponendo divieti che avevano impedito ai candidati dei partiti di opposizione di organizzare degli incontri pubblici. Le autorità statali avevano esercitato pressioni sui media in alcune Regioni al fine di evitare la divulgazione di opinioni critiche nei confronti di strutture di potere locali, invitando il personale militare a votare per il Partito pro-Cremlino *Unità*, e coinvolgendo componenti delle commissioni elettorali nella campagna elettorale. Infine, la televisione di Stato russa, (unica a raggiungere capillarmente il territorio russo) aveva apertamente offerto sostegno alla campagna elettorale del partito *Unità*, attaccando direttamente i candidati dell'opposizione³⁹.

L'Assemblea del Parlamento del Consiglio d'Europa rilevò poi che «alcuni gruppi commerciali e politici avevano usato la loro influenza su alcuni media per indurre in errore gli elettori»⁴⁰. Basandosi proprio su questi rilievi, l'Assemblea aveva dunque concluso che la campagna elettorale non era stata condotta con equilibrio e correttezza.

II.V Il punto di rottura (e di non ritorno?): la nascita di Russia Unitaria

Dopo le elezioni presidenziali del 2000, *Unità* e *OBP* avevano già cominciato a lavorare alla creazione di un nuovo soggetto politico unitario, che culminò con la nascita di Russia Unitaria (*Edinaja Rossija, ER*) nel dicembre 2001. Un "Partito del potere" che avrebbe dominato fin dalla sua fondazione le assemblee legislative russe. Se le prime tre elezioni della Duma di Stato precedentemente ricordate avevano avuto un esito imprevedibile, dalla nascita di *ER* l'influenza

³⁹ OSCE/ODIHR Elections to the State Duma 19 December 1999, Final Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/16293>.

⁴⁰ Council of Europe – Doc. 8623 - Ad hoc Committee to observe the Russian presidential election (24 January 2000), <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc00/edoc8623.htm>.

del Presidente federale sulle dinamiche partitiche e sul potere legislativo diventerà sempre maggiore⁴¹.

ER è un partito creato per garantire il sostegno del Parlamento all'operato del Presidente.

L'appiattimento sulla figura di V. Putin fu pressoché totale sin dalla fondazione. Al IX Congresso del Partito, il 15 aprile 2008, *ER* dovette addirittura riformare il proprio statuto per creare *ad hoc* la carica di "supremo leader elettivo", per assumere la quale non era necessario essere iscritti al Partito. L'iscrizione e conseguentemente la carica di Segretario del Partito era infatti ritenuta da V. Putin non appropriata alla carica di Presidente delle Federazione, che doveva invece rappresentare la totalità dei cittadini della Federazione. Con l'elezione di D. Medvedev a Presidente nel 2008, e conseguentemente con la nomina di V. Putin a Presidente del Governo, quest'ultimo accettò tuttavia la carica di Segretario del Partito, in quanto ritenuta una «prassi del tutto naturale e tradizionale negli Stati democratici [...] per meglio garantire il lavoro armonioso tra Governo e maggioranza parlamentare»⁴².

ER non nacque con la volontà di rappresentare un partito politico *tout court*. Più precisamente si tratta di una coalizione amplissima che raccoglie interessi nazionali, regionali ed economici. Si presenta come una piattaforma di discussione dove diverse ideologie e visioni trovano sintesi. Contiene al suo interno vari gruppi nazionalisti e *think tank*, gruppi di esperti e gruppi giovanili che delineano la strategia e l'ideologia del partito⁴³. L'ideale economico di *ER* nasce dalla fusione di un mix di impresa privata e di industria controllata dallo Stato. Nonostante la crescente presenza e influenza a livello regionale, i leader locali non sono così forti come quelli moscoviti, che dettano la linea sia a livello nazionale sia locale.

II.VI Il concetto di "Partito del potere"

La definizione di "partito del potere" (*partija vlasti*) è stata utilizzata per indicare diverse organizzazioni e partiti politici in Russia, tra cui *Scelta Democratica di Russia (Demokratičeskij výbor Rossii, 1993)*, *Nostra Casa Russia (Naš Dom Rossija, 1995)*, *OBP* e *Unità (1999)*, ma soprattutto per *Russia Unitaria*.

In merito al concetto di "partito del potere" è opportuno chiarire alcuni aspetti linguistici. Il termine "potere" deriva dal russo *vlasti*, che assume nella lingua russa due significati. È infatti sinonimo di «guadagnare potere» ma «detenendolo già». La caratteristica fondamentale del "partito del potere" è di essere stato creato da personalità politiche che occupavano già una o più cariche istituzionali⁴⁴.

⁴¹ Si veda per esempio: Wyman, M., White, S., Oates, S., *Elections and voters in post-Communist Russia*, Edward Elgar, 1998; Sakwa, R., The Russian elections of december 1993, *Europe-Asia Studies*, 47, 2, 1995, pp. 195-227; McAllister, I., White, S., *Split ticket voting in the 1995 Russian Duma elections*, *Electoral Studies*, 19, 4, 1995, pp. 563-576.

⁴² *Back in the U.S.S.R. with pro-V. Putin party?*, Guy Faulconbridge, Reuters, 14 aprile 2008, <https://www.reuters.com/article/us-russia-party-V-Putin-conference-idUSL1433496520080414>.

⁴³ Gel'man, V., Party politics in Russia: From competition to hierarchy, in *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 913-930; Makarenko, B. I., *The Post-Soviet Party of Power: United Russia in Comparative Context*, in *Russian Politics & Law*, 50, 1, 2012, pp. 54-83.

⁴⁴ Si veda: Di Gregorio, A., Filippini, C., *Federazione di Russia, Quaderni costituzionali*, 19, 3, 1999, pp. 673-703; Gel'man, V., *Party politics in Russia: From competition to hierarchy*, *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 913-930; Makarenko, B., *The Post-Soviet Party of Power: United Russia in Comparative Context*, *Russian Politics & Law*, 50, 1, 2012, pp. 54-83; Reuter, O., Remington, T., *Dominant party regimes and the commitment problem: The case of United Russia*, in *Comparative political studies*, 42(4), 2009, pp.

Tutti i partiti elencati precedentemente hanno la comune caratteristica di essere stati creati all'interno delle strutture centrali del potere politico in carica, al fine di consolidare il controllo sul legislativo. Si tratta dunque di partiti che non sono stati creati per competere per il potere come avviene negli ordinamenti democratici tradizionali, ma sono stati creati dalle autorità pubbliche attorno ad una base di potere consolidato. Non sono dunque partiti "al potere" ma "del potere"⁴⁵. I *partiti del potere* russi non sono tuttavia esclusivamente dei partiti pro-presidenziali di governo che rifiutano la competizione. Al contrario la cercano concorrendo con gli altri partiti politici alle elezioni presidenziali, nazionali e locali. Come sottolinea Golosov: «La funzione primaria di Russia Unitaria fu di stabilire il controllo dell'esecutivo sul legislativo a tutti i livelli di governo, che non si sarebbe potuto realizzare senza la sua capacità di vincere le elezioni legislative»⁴⁶.

In maniera simile V. Gel'man propone una comparazione tra *ER* e un'azienda. Se il braccio esecutivo dell'azienda è il proprietario, i leader del partito sono il *management* assunti per presentare il piano esecutivo nel sistema politico⁴⁷. Si è infatti sviluppata negli anni una forte simbiosi tra il Partito e lo Stato, tra i partiti e i notabili e i funzionari dello Stato sebbene i due ruoli siano formalmente separati⁴⁸.

La nascita e lo sviluppo di *ER* non sono stati tuttavia lineari, piuttosto il complesso frutto di compromessi tra le varie posizioni e ideologie interne ai suoi fondatori. Come partito dell'élite al potere ha dovuto confrontarsi con la Legge sul Governo del 1997 la quale vietava ai Ministri di detenere cariche di partito. Questa legge è stata comunque disattesa attraverso un *escamotage* per il quale i leader più conosciuti sono stati utilizzati come volti per la campagna elettorale, senza però formalmente mai iscriversi al Partito. Tuttavia, questa legge è stata poi emendata nel novembre 2004 (si v. la Legge sugli Emendamenti alla Legge sul Governo, 2004⁴⁹), sebbene la maggioranza dei ministri dei governi succedutisi in Russia siano rimasti "esterni" al Partito.

Con il ritorno di V. Putin alla carica di Presidente del Governo, a partire dalle elezioni legislative del 2007, vinte da *ER* con il 64,4% dei voti (315 seggi su 450, circa il 70% del totale) il leader politico si è garantito il dominio pressoché totale sul potere legislativo.

501-526; Sakwa, R., *Party and power: between representation and mobilisation in contemporary Russia*, in *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 310-327.

⁴⁵ Golosov, G., Golosov, G. V., *Political parties in the regions of Russia: Democracy unclaimed*, New York, Lynne Rienner Publishers, 2004.

⁴⁶ Golosov, G. V., *Authoritarian electoral engineering and its limits: a curious case of the imperiali highest averages method in Russia*, in *Europe-Asia Studies*, 66, 10, 2014, p. 1614.

⁴⁷ Gel'man, V., *Party politics in Russia: From competition to hierarchy*, in *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 913-930.

⁴⁸ Gel'man, V., *From 'feckless pluralism' to 'dominant power politics'? The transformation of Russia's party system*, in *Democratization*, 13, 4, 2006, pp. 545-561.

⁴⁹ La legge è passata alla Duma in un solo giorno, il 13 ottobre 2004, approvata nella sua lettura finale con 344 voti a favore, 69 contrari, 13 astensioni e 24 assenti. *ER* e il *LDPR* (con una defezione) hanno votato a favore, il *KPRF* contro. (Fonte: Duma di Stato, consultato il 25/02/2020).

Una maggioranza dei due terzi tale da garantirgli la possibilità di emendare la Costituzione senza dover ottenere il consenso delle altre forze rappresentate alla Duma di Stato.

Sull'onda del successo elettorale di *ER*, già a partire dalle elezioni legislative del 2003 alcuni importanti partiti che fino ad allora erano stati presenti alla Duma di Stato, tra cui *Jabloko* e *l'Unione delle Forze di Destra (Soúz právyh silSPS)* non sono riusciti a superare la soglia del 5% necessaria per accedere alla ripartizione della quota dei seggi assegnata con il metodo proporzionale né a conquistare alcun collegio uninominale. Al contempo, il partito sostenuto dal Presidente federale, *Madrepatria (Rodina)*, ha a sua volta eroso consensi al *KPRF* e ottenuto l'accesso in Parlamento.

L'affermazione del partito Russia Unitaria a livello locale è stata invece più difficile e ha necessitato un tempo più lungo ma è stata altrettanto inesorabile a tal punto da conseguire un dominio quasi totale sia nei parlamenti locali sia nell'elezione dei Presidenti degli esecutivi dei Soggetti della Federazione⁵⁰.

La modifica del sistema di elezione dei governatori locali, passato dall'elezione diretta da parte dei cittadini alla nomina da parte del Presidente federale sancì il passaggio della maggior parte dei Governatori in carica nelle fila di *ER*⁵¹.

Sfruttando questo sistema di cooptazione dall'alto, *ER* divenne a partire dalle elezioni locali del 2006 il primo partito anche a livello locale. Con la sola eccezione di Stavropol' limitatamente alle elezioni locali del 2007, *ER* ha conquistato la maggioranza dei seggi in tutte le assemblee locali dal 2006 al 2017.

Da partito dominante *ER* può ricordare nella sua funzione il *Partito Comunista dell'Unione Sovietica*. In realtà *ER* si differenzia molto da questo e dai poco fortunati successori del PCUS per quanto riguarda la struttura.

Il *KPSS* aveva assoggettato le istituzioni statali al suo controllo. Russia Unitaria, al contrario, è stata fondata esternamente allo Stato, sebbene la sua creazione sia stata veicolata dal Presidente federale con l'esplicita volontà di creare un partito in grado di controllare sia il potere legislativo sia il potere esecutivo. Come il *KPSS* anche *ER* è ben lontana dall'essere un partito monolitico al suo interno. Piuttosto fornisce un'arena di discussione e di risoluzione delle dispute tra le élite in competizione tra loro, senza che il Presidente federale possa perdere il controllo su questo processo⁵².

⁵⁰ Chebankova, E. A., *The limitations of central authority in the regions and the implications for the evolution of Russia's federal system*, in *Europe-Asia Studies*, 57, 7, 2005, pp. 933-949.

⁵¹ La procedura di elezione e nomina dei Governatori locali verrà analizzata dettagliatamente all'interno del cap. VII dedicato alle elezioni locali.

⁵² Hutcheson, D. S., Schakel, A. H., *Russia: Nationalization Achieved Through Electoral and Institutional Engineering, Regional and National Elections in Eastern Europe*, Londra, Palgrave Macmillan, 2017, p. 33.

Capitolo III

La legislazione elettorale pensata per limitare la competizione

III.1 La legge sui partiti politici

Nel periodo compreso tra la caduta dello Stato socialista e il primo anno di presidenza di V. Putin i principi che regolavano le elezioni e i diritti elettorali dei cittadini russi erano regolati dalla Costituzione e specificati dalla legge federale n. 56 FZ "Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali dei cittadini della Federazione Russa" del 6 dicembre 1994¹.

Negli anni successivi questa legge venne modificata a più riprese, rendendo sempre più complesso l'accesso alla Duma di Stato o la presentazione di un candidato parte dei partiti minori².

In vista delle elezioni del 1995, le varie formazioni politiche o i partiti che volevano concorrere alle elezioni della Duma di Stato dovevano raccogliere 200.000 firme e registrarsi come partiti politici presso il Ministero della Giustizia al più tardi di sei mesi prima delle elezioni. Requisiti che certamente favorivano i partiti maggiori e meglio strutturati, specie per la quota proporzionale di assegnazione dei seggi. Al contrario, per la parte maggioritaria risultavano favorite le élite comuniste ben radicate nel Paese.

Alle elezioni del 1993, solo 35 partiti vennero dichiarati idonei a presentare le proprie liste elettorali. I requisiti rimasero sostanzialmente invariati anche per le elezioni del dicembre 1995. In vista delle elezioni del 1999 tuttavia la legge venne emendata. Pur rimanendo l'obbligo di raccolta di almeno 200.000 firme, come alternativa alla raccolta poteva essere pagato un deposito di poco più di 2 milioni di rubli che sarebbe stato rimborsato qualora il partito avesse ottenuto almeno il 3% dei voti.

La conseguenza diretta fu che molti partiti minori vennero presto assorbiti da quelli maggiori. Altri invece decisero di mutare la loro struttura, divenendo associazioni, al fine di evitare di incorrere nel pagamento dei tributi dovuti per l'utilizzo degli spazi televisivi, che avrebbe sancito il loro fallimento economico.

Dopo le elezioni del 2007 solo 7 dei 15 partiti eleggibili alle precedenti elezioni sono rimasti in vita, restringendo ulteriormente il numero dei partecipanti alle elezioni del 2011 ai partiti già presenti in precedenza alla Duma di Stato.

A partire dalla prima Presidenza di V. Putin, si assistette all'adozione di un numero sempre più crescente di disposizioni legislative predisposte essenzialmente per limitare e circoscrivere sia il numero dei partiti politici, sia la loro possibilità di competere alle elezioni, influenzare il sistema politico e accedere alle cariche pubbliche elettive.

¹ Come illustrato nel capitolo precedente, le elezioni del 1993 si tennero sulla base della Legge sulla *Duma di Stato 1993a* e Legge sulla *Duma di Stato 1993b*.

² Si veda: Golosov, G. V., *Who survives? Party origins, organizational development, and electoral performance in post-communist Russia*, in *Political studies*, 46, 3, 1998, pp. 511-543; Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R., Toka, G., *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party cooperation*, Cambridge University Press, 1999; McFaul, M., Petrov, N., Ryabov, A., *Between dictatorship and democracy: Russian post-communist political reform*, in Carnegie Endowment, 2010.

La Legge Federale n. 95-FZ dell'11 luglio 2001 "Sui Partiti Politici" ha in maniera dettagliata definito i requisiti per la registrazione ufficiale dei partiti politici. Questa prevedeva un requisito minimo di penetrazione territoriale del partito nel Paese. Un requisito che tuttavia è diventato rapidamente più oneroso passando da un minimo di 10.000 iscritti distribuiti nelle sezioni del partito con almeno 100 iscritti presenti in almeno la metà dei Soggetti federati nel 2001, a 50.000 iscritti complessivi distribuiti nelle sezioni con almeno 500 iscritti in ciascuna sezione presenti in almeno la metà dei Soggetti della Federazione nel 2004³. Si tratta di numeri estremamente elevati se si considera l'estensione territoriale del Paese e la frammentazione della popolazione sul territorio stesso.

La Legge del 2004 sanciva il divieto di formare partiti etnici e religiosi, eliminando sostanzialmente i partiti regionali. Tale divieto rimane in vigore ancora oggi. L'obiettivo di tale restrizione era quello di evitare la frammentazione in tante piccole formazioni politiche a livello locale che avrebbero favorito la formazione di partiti legati alle *élite* locali e, conseguentemente volto ad avvantaggiare *ER*.

Sotto questo profilo si può affermare che si è assistito a una parziale liberalizzazione durante la presidenza di D. Medvedev (2008-2012). Nel 2009 infatti il neopresidente ha tentato di avviare una politica di modernizzazione i cui punti salienti sono stati illustrati in un articolo pubblicato sulla versione Internet di Novaja Gazeta il 10 settembre 2009, intitolato: «Russia, avanti!»⁴.

I primi passi della Presidenza D. Medvedev furono caratterizzati da aperture interne e al mondo internazionale, basati su un rilancio dei rapporti con i Paesi europei e gli Stati Uniti. Ampio spazio era stato dedicato all'attuazione concreta della Costituzione, dei diritti e delle libertà contenuti al suo interno e ai valori democratici. Il Presidente aveva inoltre aperto a riforme anche costituzionali, necessarie ad affrontare le nuove sfide che il Paese era chiamato ad affrontare.

In particolare, D. Medvedev aveva provveduto alla stesura di un "Piano nazionale per la lotta alla corruzione" che rappresentò la base di un progetto di legge presentato alla Duma di Stato⁵. Infine, vennero stilate una serie di proposte volte ad ampliare la competizione politica, quali l'abbassamento della soglia di sbarramento del 5% calcolato a livello nazionale e la diminuzione del numero delle firme richieste per la registrazione delle liste dei candidati presentati dai partiti.

Le speranze di una liberalizzazione politica vennero presto meno. Istituzionalmente, senza che si palesasse all'esterno qualsiasi conflittualità, emergeva che l'organo decisionale era divenuto il Presidente del Governo, carica ricoperta da V. Putin. Questo dimostrò nuovamente come la Costituzione potesse venire nuovamente disattesa. Se infatti, come da Costituzione, l'equilibrio dei

³ Legge sui Partiti Politici come emendamenti nel 2004.

⁴ Versione russa: http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml. Versione inglese: <http://eng.kremlin.ru/news/298>.

⁵ Si veda: Nacional'nyj plan protivodejstvija korrupcii (Piano nazionale di lotta alla corruzione), 31 luglio 2008, <http://kremlin.ru/events/councils/996>.

poteri restava sbilanciato in favore del Presidente della Federazione, la presidenza Medvedev ha dimostrato che questo equilibrio può essere rovesciato se a rivestire la carica di Presidente del Governo è un uomo politico con un'ampia influenza all'interno del sistema istituzionale, economico e della sicurezza interna russa.

Non può d'altronde essere interpretata in maniera diversa la riforma costituzionale voluta dal Presidente D. Medvedev che prevedeva di prolungare la durata del mandato presidenziale da 4 a 6 anni e quello della Duma di Stato da 4 a 5 anni e la contestuale decisione di non candidarsi ad un secondo mandato presidenziale in favore del Presidente del Governo, V. Putin.

A dimostrazione dell'influenza esercitata dal Presidente del Governo, V. Putin, sul Presidente Medvedev è stato posto in rilievo come 73 delle 75 posizioni di vertice dell'amministrazione pubblica dello Stato russo fossero ricoperte da funzionari di fiducia di V. Putin. Nessuno di questi, infatti, venne sostituito dal Presidente D. Medvedev⁶.

In generale, va sottolineato che prevedere una norma per la quale solo i partiti politici possano presentare candidati alle elezioni non appare una richiesta poco ragionevole o viziata da evidenti propositi di manipolazione dell'ordinamento. Le restrizioni sono però evidenti se si analizza la combinazione di questo criterio con il sempre minore numero di partiti politici registrati nella Federazione in grado di ottemperare i requisiti fissati dalla legge. Il passaggio a un sistema elettorale proporzionale con un'alta soglia di sbarramento (il 7% calcolato a livello nazionale) non ha poi certamente incentivato la nascita di nuovi partiti politici.

I requisiti previsti dalla legge hanno disposto per ciascun partito un numero minimo legale di iscritti per potere registrare il partito, essere riconosciuto come tale e partecipare alle elezioni (Legge sui Partiti Politici, Art. 39). Fino alla sua modifica nel 2012, il numero minimo di membri per un partito ha rappresentato una barriera importante, spesso insormontabile, che ha impedito a molti di questi la possibilità di registrarsi presso il Ministero della Giustizia.

III.II La raccolta delle firme per la registrazione delle liste e dei candidati alle elezioni politiche

La riduzione a 150.000 del numero di firme per la presentazione di liste elettorali nel 2011 è stata accompagnata da un aumento del numero di Soggetti della Federazione all'interno dei quali queste firme dovevano essere raccolte. Come evidenziato nella *Tabella 1*, le 150.000 firme dovevano infatti essere raccolte in almeno metà dei Soggetti della Federazione. Si trattava dunque di un requisito che presupponeva un ampio seguito elettorale per ciascuna lista, ma soprattutto implicava una strutturazione e un'organizzazione capillare di ogni singolo partito o lista su larga parte del territorio russo.

Inoltre, la legislazione del 2016, tutt'oggi in vigore, prevede che qualora il 5% delle firme raccolte sia dichiarato invalido dalla CEC, la stessa provvede a invalidare la registrazione delle liste del partito in base a quanto disciplinato dalla Legge sulla Duma di Stato del 2016 (Art.50.3). Si tratta di una notevole restrizione rispetto a quanto disposto dalla Legge sulla Duma di Stato del 2007 che invece prevedeva l'invalidazione della registrazione nel caso in cui fossero state dichiarate nulle il 25% delle firme.

⁶ "V. Putin returns, like a Mafia don", in *Svobodnaâ Pressa*, <https://svpressa.ru/politic/article/38451/>.

Tutte queste modifiche sono state votate all'unanimità dalla Duma di Stato (si veda *Tabella 2*). L'unica eccezione è stata il *KPRF* che votò contro la Legge sulla Duma di Stato del 2014.

Nel corso degli anni è sempre più emerso che i quattro maggiori partiti abbiano trovato un'intesa tra loro per adottare una legislazione sempre che ne avvantaggiasse e preservasse la posizione. Come posto in rilievo nella *Tabella 2* infatti emerge chiaramente che i partiti appartenenti all'opposizione sistemica hanno sempre votato a favore delle riforme alla legislazione sui partiti (eccezione fatta, come si è detto, per il *KPRF* alla Legge federale N°20-FZ del 2014, il quale ha poi tuttavia votato a favore degli emendamenti alla stessa).

Dal 2007, i partiti già presenti alla Duma di Stato sono stati esentati dalla raccolta delle firme per la presentazione delle loro liste di candidati alle elezioni nazionali. Restava in vigore invece l'obbligo di raccolta per tutti gli altri partiti. In vista delle elezioni del 2016 tale norma è stata modificata, ampliando la platea dei partiti esentati, estendendola alle formazioni che alle precedenti elezioni avevano ottenuto almeno il 3% dei voti e a quei partiti che detenevano almeno 1 seggio in una delle Assemblee legislative dei Soggetti della Federazione (Legge sulla Duma di Stato del 2016, Art. 44). Questa modifica permise a 14 partiti di poter concorrere alle successive elezioni. Tuttavia, larga parte dei circa 60 partiti registrati presso il Ministero della Giustizia, non avviarono neppure la raccolta delle 200.000 firme necessarie.

Tabella 1

Elezioni	1993	1995	1999	2003	2007	2011	2016
N° firme richieste	100.000	200.000	200.000	200.000	200.000	150.000	200.000
N° massimo di firme da ciascuna Regione	15.000	14.000	14.000	14.000	10.000	5.000	7.000
N° minimo di firme da ciascuna Regione	7	15	15	15	20	42	29
Deposito elettorale	No	No	2.087m ₺	37.5m ₺	60m ₺	No	No
Ritorno del deposito in % ai voti	No	No	3%	3%	4%	No	No
Eccezione alla registrazione per i partiti presenti alla Duma	No	No	No	No	Sì	Sì	Sì, anche per i partiti con seggi alle Assemblee regionali

Tabella 2

Legge	Argomento	ER	KPRF	LDPR	SR
N°3-FZ, 2009	Abolizione deposito registrazione	A favore	A favore	Non voto	Non voto
N°287-FZ, 2011	Riduzione della soglia di sbarramento al 5%	A favore	A favore	A favore	A favore
N°20-FZ, 2014	Nuova Legge Duma di Stato	A favore	Contro	A favore	A favore
N°20-FZ, 2014 (emendata)	Nuova Legge Duma di Stato, estensione esenzione raccolta firme ai partiti presenti alle Assemblee Regionali	A favore	A favore	A favore	A favore

III.III La legislazione che disciplina la presentazione delle candidature alla presidenza federale

Come a più riprese evidenziato in precedenza, il Presidente della Federazione rappresenta l'architrave dell'ordinamento russo e del potere esecutivo. Il Presidente El'cin nella definizione dell'indirizzo politico si era sempre mantenuto indipendente rispetto ai partiti politici presenti alla Duma di Stato. Con le presidenze di V. Putin questa separazione è sempre stata presente, sebbene V. Putin si sia servito di *Edinaja Rossija* quale strumento per la realizzazione delle sue scelte politiche. È pertanto importante analizzare la disciplina che regola l'elezione del Presidente federale, divenuta anch'essa sempre più selettiva nel corso degli anni al fine di meglio comprendere il funzionamento del sistema dei partiti in Russia.

Il Presidente della Federazione viene eletto a suffragio universale diretto per un mandato della durata di sei anni⁷. Le modalità di elezione sono definite dalla legge federale, la quale prevede l'elezione diretta con sistema maggioritario a doppio turno. È eletto Presidente della Federazione colui che al primo turno ottiene la maggioranza assoluta dei voti.

Qualora al primo turno nessuno dei candidati ottenga la maggioranza assoluta, a distanza di due settimane, si svolge un secondo turno al quale accedono i due candidati più votati al primo turno. Secondo quanto previsto dalla Costituzione, può essere eletto Presidente ogni cittadino russo di età non inferiore ai 35 anni, residente in Russia da almeno di 10 anni (aumentato a 25 anni dalla riforma Costituzionale del 2020)⁸.

Sono esclusi dalla competizione coloro i quali sono stati privati della libertà personale per aver commesso crimini gravi e (o) particolarmente gravi, i condannati per aver commesso crimini estremisti ai sensi del Codice Penale Russo, i sottoposti a sanzione amministrativa per aver commesso reati amministrativi previsti dall'articolo 20.3 (propaganda o esibizione pubblica di attributi o simboli nazisti, o attributi o simboli di organizzazioni estremiste, o altri attributi o

⁷ Art. 81.1 Cost. della F. di Russia (2016). Il testo iniziale del 1993 prevedeva un mandato di quattro anni.

⁸ Art. 81. 2 Cost. della F. di Russia (1993).

simboli, la cui propaganda o esibizione pubblica è vietata dalla legge federale) e dall'articolo 20.29 (produzione e distribuzione di materiale estremista) del Codice della Federazione Russa sui reati amministrativi.

Prima dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale del 2020 era fatto divieto dalla Costituzione di ricoprire la carica di Presidente della Federazione Russa per più di due mandati consecutivi⁹. La riforma ha eliminato il termine "consecutivi", sancendo pertanto un massimo di due mandati ricopribili dalla stessa persona. Era fatto inoltre divieto di possedere la cittadinanza di uno Stato straniero o un permesso di soggiorno o altro documento che confermasse il diritto di soggiorno permanente di un cittadino della Federazione Russa nel territorio di uno Stato straniero. Questi requisiti sono stati inaspriti ulteriormente dalla riforma costituzionale del 2020, sebbene quest'ultima non abbia apportato ulteriori modifiche alle norme che fissano i requisiti ai quali devono attenersi coloro che vogliono candidarsi alla carica di Presidente. Pur considerando il limite dei due mandati certamente un passo in avanti nell'equilibrio dei poteri politici dell'ordinamento, scevro da ogni considerazione sul ruolo personale rivestito da V. Putin, il vero contendere dell'elezione presidenziale non è l'elezione stessa, bensì il meccanismo di accesso alla candidatura, estremamente selettivo.

Prima dell'approvazione delle modifiche adottate sotto la Presidenza D. Medvedev, la Legge federale del 10 gennaio 2003 n. 19-FZ sulla "Elezione del Presidente della Federazione di Russia" stabiliva che ciascun candidato indipendente dovesse raccogliere non meno di due milioni di firme. Di queste, il numero massimo consentito in ciascun Soggetto della Federazione non poteva eccedere le 50 mila¹⁰. Erano esentati dalla raccolta i candidati dei partiti politici rappresentati alla Duma di Stato. Tali firme dovevano essere presentate non prima di 80 e non oltre i 45 giorni precedenti la data del voto, alla Commissione elettorale centrale della Federazione russa entro le ore 18.00, ora di Mosca, rilegate in fascicoli a seconda dei Soggetti dove erano state raccolte¹¹. Unitamente alle firme doveva essere presentato un rapporto finanziario del candidato. Il numero di firme degli elettori a sostegno della nomina di un candidato poteva eccedere il numero di firme richieste non oltre il 25% delle stesse¹². Una volta presentate le firme, la CEC procedeva alla verifica di almeno il 20% di queste¹³. Qualora il numero di firme risultate non valide avesse ecceduto il 25% ne veniva verificato un ulteriore 10%. Se il numero totale di firme non valide trovate nel corso della verifica fosse risultato pari o superiore al 25% del numero totale di firme al candidato veniva negata la registrazione¹⁴. Entro dieci giorni dall'accettazione dei documenti la

⁹ Art. 81. 3 Cost. della F. di Russia (1993).

¹⁰ Legge federale del 10 gennaio 2003 no. 19-FZ sulla "Elezione del Presidente della Federazione di Russia", Art. 36.1.

¹¹ Legge federale del 10 gennaio 2003 no. 19-FZ sulla "Elezione del Presidente della Federazione di Russia", Art. 37.1.

¹² Legge federale del 10 gennaio 2003 no. 19-FZ sulla "Elezione del Presidente della Federazione di Russia", Art. 37.3.

¹³ Legge federale del 10 gennaio 2003 no. 19-FZ sulla "Elezione del Presidente della Federazione di Russia", Art. 38.4.

¹⁴ Legge federale del 10 gennaio 2003 no. 19-FZ sulla "Elezione del Presidente della Federazione di Russia", Art. 38. 16.

CEC registrava il candidato o prendeva una decisione motivata di rifiuto in merito alla registrazione entro le successive 24 ore¹⁵.

Alla presidenza possono presentarsi i candidati sostenuti da un partito politico o presentarsi come indipendenti. A seguito delle modifiche apportate alla legge stessa dal Presidente D. Medvedev nel 2012, le firme richieste sono state ridotte notevolmente. Per i candidati dei partiti politici non rappresentati alla Duma o nei parlamenti locali è necessario raccogliere almeno 100.000 firme. Ai candidati indipendenti è invece richiesto un numero minimo di 300.000 firme. Alle più recenti elezioni presidenziali del 2018, il Presidente V. Putin ha deciso di presentarsi come candidato indipendente, raccogliendo dunque le 300.000 firme richieste. La CEC ha registrato senza necessità di raccolta firme V. Žirinovskij candidato per il *LDPR* e P. Grudinin per il *KPRF*. Sempre durante le ultime elezioni presidenziali nove dei quindici candidati autorizzati alla raccolta delle firme hanno dovuto abbandonare la corsa elettorale poiché non sono riusciti a raggiungere il numero sufficiente di firme¹⁶.

Con l'approvazione attraverso referendum del «Progetto di legge della Federazione di Russia di emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia» n. 885294-7 del 1° luglio 2020 sono state apportate ulteriori modifiche ai requisiti richiesti per presentare la candidatura a Presidente della Federazione. Queste modifiche verranno trattate nel capitolo VIII.

III.IV L'evoluzione della legislazione elettorale e l'orientamento dei partiti presenti alla Duma di Stato

I partiti presenti alla Duma di Stato, a seguito di queste modifiche apportate alla legislazione che disciplina i partiti politici e la legge elettorale, si sono trovati pertanto in una posizione di vantaggio.

Questi partiti, identificati come “partiti del cartello” hanno tuttavia una limitata influenza sulla società e una scarsa capacità di mobilitazione (fatta eccezione per *ER* e per il *KPRF*). Il numero di

¹⁵ Legge federale del 10 gennaio 2003 no. 19-FZ sulla “Elezione del Presidente della Federazione di Russia”, Art. 39.1. Le ragioni del rifiuto possono essere: 1) il candidato non ha diritto all'elettorato passivo; 2) alcuni documenti richiesti per l'iscrizione di un candidato ai sensi della presente legge federale sono assenti nei documenti presentati per l'iscrizione; 3) il numero insufficiente di firme autentiche raccolte a sostegno della nomina di un candidato o il numero di firme non autentiche e non valide scoperte è pari o superiore al 25% del numero totale di firme sottoposte a verifica (se devono essere raccolte le firme degli elettori); 4) inesattezza delle informazioni fornite da un candidato; 5) mancata costituzione di un fondo elettorale da parte di un candidato; 6) il ritiro di tutti i partiti politici da un blocco elettorale al momento della registrazione di un candidato; 7) violazione evidente o ripetuta del divieto di raccolta delle firme, laddove è vietato dalla legge federale, se le firme presentate per la registrazione di un candidato sono state raccolte con la violazione di tale divieto. Per violazione grave si intende la raccolta di almeno il 20% del numero totale di firme degli elettori presentate per la registrazione di un candidato nei luoghi in cui la raccolta di firme è vietata; 8) l'utilizzo da parte di un candidato di somme di denaro diverse da quelle provenienti dal suo fondo elettorale per finanziare la sua campagna elettorale, se tali somme superano il 5% del limite massimo di tutte le spese del fondo elettorale stabilito dalla presente legge federale; 9) quando finanzia la sua campagna elettorale un candidato ha superato di oltre il 5 per cento il limite massimo di tutte le spese del fondo elettorale stabilito dalla presente legge federale; 10) un candidato, i suoi agenti hanno approfittato del loro ufficio o della loro posizione ufficiale.

¹⁶ I candidati che non sono riusciti a presentare le firme sufficienti sono stati: E. Agurbash, A. Bakov, I. Volynets, E. Gordon, M. Kozlov, N. Lisitsyna, V. Mikhailov, S. Polishchuk e R. Khudyakov.

iscritti a questi partiti è molto limitato. In totale i 4 partiti raccolgono poco più di 3 milioni di iscritti. Tuttavia, la sola *ER* ne conta più di 2 milioni, *SR* poco più di 400.000, il *LDPR* circa 185.000, e il *KPRF* circa 154.000¹⁷.

Un numero limitato di iscritti non può rappresentare una fonte di sostentamento finanziario tale da ottemperare agli obblighi legali e a svolgere campagne elettorali adeguate.

I partiti all'interno del "cartello" hanno dunque un comune interesse nel mantenere questo tipo di competizione, che risulta superficiale e apparente, ma che gli offre la garanzia di poter eleggere rappresentanti alla Duma di Stato e ai Parlamenti locali.

Questa intesa tra i partiti di opposizione sistemica è evidente sia implicitamente sia esplicitamente.

Ne è un esempio l'accordo firmato tra *ER* e *SR* nel 2010 in merito a questioni di politica estera, sicurezza nazionale, riforme costituzionali e lotta all'estremismo. Non è infatti un caso che a seguito dell'annessione della Crimea alla Federazione di Russia, fu proprio la proposta del leader di *SR*, S. Mironov, che sottopose il 28 febbraio 2014 alla Duma di Stato un progetto di modifica della legge costituzionale del 2001 per mezzo della quale la Russia poteva accogliere al suo interno una parte di uno Stato estero anche in mancanza di un trattato internazionale¹⁸. In quella circostanza, tuttavia, l'unico voto contrario all'annessione fu espresso da I. Ponomarev, parlamentare di *SR*, in quanto a suo dire tale annessione avrebbe scatenato una guerra con l'Ucraina. Ad oggi Ponomarev vive in esilio a Kiev.

Pur rappresentando un caso del tutto peculiare, l'annessione della Crimea sancì il definitivo appiattimento dell'opposizione sistemica alle posizioni del Presidente V. Putin. Il *LDPR*, oltre ad aver appoggiato pienamente l'azione politica di V. Putin aveva proposto attraverso il suo Segretario, V. Žirinovskij, una spartizione dell'Ucraina con la Polonia¹⁹.

Un esempio invece chiaramente esplicito dell'accordo che tra i partiti è emerso dalla desistenza elettorale mostrata da *ER* nei collegi uninominali. Infatti, alle elezioni del 2016 il Partito ha presentato i suoi candidati esclusivamente in 206 collegi uninominali su 225. Una scelta difficilmente giustificabile su basi politiche o dovuta a una penuria di candidati, bensì dettata dalla volontà esplicita di facilitare l'elezione in questi seggi di candidati appartenenti agli altri partiti.

III.V La legislazione sul finanziamento dei partiti

Un altro significativo segnale di questa "cartellizzazione" dei partiti emerge dall'analisi del meccanismo di finanziamento pubblico dei partiti politici russi.

¹⁷ Ministero della Giustizia della Federazione di Russia. Ultima rilevazione disponibile è quella del 2012. Da quell'anno in poi i dati sugli iscritti ai partiti non sono più presenti sul sito del Ministero.

¹⁸ Questo può avvenire nell'eventualità in cui gli abitanti del territorio richiedente votino a favore dell'entrata nella Federazione Russa tramite un referendum oppure qualora gli organi del potere statale del territorio ne facciano richiesta (A. Di Gregorio, *Accoglimento della Crimea nella Federazione di Russia come nuovo Soggetto federato?*, *Diritto Pubblico dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale (DIPEO)*, 8 marzo 2014).

¹⁹ "V. Putin's intervention in Crimea has effectively marginalised his domestic opposition in Russia", Luke March, 31 marzo 2014, in LSE Blog, <http://bit.ly/1jMXEBd>.

Sin dai primi anni Novanta era stata prevista una sovvenzione diretta ai partiti, in eguale quantità indipendentemente dalla dimensione del partito.

Una nuova fase iniziò invece in vista delle elezioni del 2003, con una revisione totale del meccanismo, che prevedeva anche la possibilità per ciascun partito di poter ricorrere a finanziamenti privati. La Legge sui Partiti Politici del 2001 aveva stabilito che i Partiti che avessero ottenuto almeno il 3% dei voti alle elezioni avrebbero potuto accedere a una sovvenzione statale annuale proporzionalmente alla percentuale di voti ottenuti.

La crescita della quota di finanziamento pubblico ai partiti è andata ad aumentare in maniera esponenziale negli anni. Nel 2005 la quota ammontava a 5₽/voto (N°93 FZ, 26/07/2005), nel 2008 a 20₽/voto (N°114 FZ, 22/07/2008), nel 2012 a 50₽/voto (N°211 FZ, 01/12/2012) nel 2014 a 110₽/voto (N°300 FZ, 14/10/2014) fino ad arrivare a 152₽/voto nel 2016 (N°452 FZ, 02/12/2016). Il sussidio governativo per ciascun voto è aumentato di 304 volte rispetto al 2002.

Se la Legge sui Partiti Politici del 2001, e la sua revisione del 2005 avevano incontrato l'opposizione di alcuni partiti (in particolare del *KPRF*), dal 2008 in poi tutte le leggi di modifica del contributo sono state approvate all'unanimità o quasi²⁰.

L'aspetto cruciale da rilevare è che tutti i partiti coinvolti nella votazione hanno cooperato tra loro per aumentare la quota di rimborso, consapevoli che questo aumento avrebbe ulteriormente ampliato il gap rispetto ai partiti di opposizione non sistemica.

Se le differenze con i partiti extra-sistemici si sono certamente ampliate, il divario è aumentato anche tra il "partito del potere" *ER* e gli altri partiti del cartello.

Nel 2002 il budget di *ER* ammontava a circa 418 milioni di rubli, quello del *KPRF* a 24,8 milioni di rubli e quello del *LDPR* a 17,3 milioni di rubli. Nel 2015 il budget a disposizione di *ER* ammontava a 5 miliardi di rubli, mentre gli altri partiti del cartello avevano unitamente un budget pari a circa 1.1 miliardi di rubli. Una disparità ancora più evidente rispetto al 2002 nonostante un chiaro aumento delle risorse a disposizione dei partiti. Tuttavia, il budget del *KPRF* e del *LDPR* nel 2002 era inferiore rispetto a quello di *Jabloko*. Dopo aver fallito l'accesso alla Duma di Stato, *Jabloko* nel 2011 deteneva un budget di circa 250 milioni di rubli. Alle elezioni del 2016 non avendo raggiunto la soglia del 3% non ha però più potuto accedere ai rimborsi statali, compromettendo la sua stessa esistenza. Gli altri partiti che si sono potuti presentare alla Duma di Stato hanno un budget compreso tra i 30 e i 60 milioni di rubli. Questi dati evidenziano una volta di più come vi sia una differenza estremamente ampia tra i partiti russi in termini di risorse a disposizione, la quale risulta ancora più ampia se si rapportano alle fonti di entrata dei principali dei partiti. Dal 2015 la fonte primaria di entrata per i partiti del cartello derivava dalle risorse statali. Le somme destinate dai privati e derivanti dalle iscrizioni sono infatti limitate ma non trascurabili.

A questo proposito un'inchiesta dell'organizzazione indipendente *Movimento per la Difesa dei Diritti degli Elettori "Golos"* ha notato come 1/3 delle corporation che hanno donato almeno 1

²⁰ Alcuni deputati si sono astenuti nel 2008, 2012 e 2014. Tuttavia, la posizione ufficiale dei Partiti è stata quella del pieno appoggio alla modifica.

milione di rubli a ER nel 2015 abbiano ricevuto in cambio contratti di Stato per un ammontare pari a circa 10 volte tale importo²¹.

²¹ *Report. Le attività finanziarie dei Partiti alla vigilia delle elezioni della Duma di Stato, Golos, <https://www.golosinfo.org/articles/103801>.*

Capitolo IV

L'evoluzione del sistema elettorale

IV.1 Alcune considerazioni preliminari

Ad eccezione delle elezioni del 1993, regolamentate da una serie di decreti, nella Federazione di Russia si sono succedute un numero significativo di leggi che hanno disciplinato l'attribuzione dei seggi alla Duma di Stato. La legge elettorale è stata emendata con frequenza (1993, 1995, 1999, 2002, 2005, 2014, 2016) a testimonianza di un notevole intervento da parte del legislatore. Tuttavia, questi frequenti emendamenti hanno avuto certamente un impatto negativo sui partiti, non consentendogli (o in parte solo a quelli minori) di potersi adattare ai nuovi requisiti e ad elaborare strategie di lungo periodo.

Particolare rilievo ha rivestito la Legge Federale N°95-FZ dell'11 luglio 2001 "Sui Partiti Politici" e i successivi emendamenti che hanno disciplinato la registrazione dei partiti politici (le uniche organizzazioni autorizzate a presentare candidati dalle elezioni a partire dal 2003)¹.

Non è semplice circoscrivere il perimetro di azione della *Legge Elettorale* separandolo da quello della *Legge sui Partiti*. Dall'analisi risulta evidente come il legislatore abbia voluto colmare eventuali lacune di una legge con le disposizioni dell'altra, quasi ad integrare le disposizioni dei rispettivi testi e fonderli in una normativa unica. Come infatti si cercherà di evidenziare in seguito, quanto disposto da una legge influenza direttamente l'azione dell'altra.

La complessità delle nuove disposizioni in materia di legge elettorale è andata sempre più crescendo negli anni. Unitamente alla già citata frequenza e rapidità delle modifiche alla legge, questo ha reso la disciplina estremamente articolata. Questo era già evidente dalla lunghezza del testo. Se la legge che regolava le elezioni del 1993 era di circa 10.000 parole, quella del 2016 è almeno otto volte più lunga, con numerosi rimandi ad altre leggi anch'esse emendate più volte che ne rendono molto complessa l'analisi.

I due cambiamenti principali si sono registrati nel 2007 con il passaggio dal sistema elettorale misto al proporzionale e, nel 2016, con il ritorno nuovamente al sistema misto. Tuttavia, va notato che altri piccoli ma significativi emendamenti alle leggi elettorali sono stati apportati nel corso degli anni, che hanno inciso significativamente sul sistema dei partiti e sul risultato delle elezioni.

In generale, la legge elettorale viene modificata quando si registra una pressione da parte dell'elettorato sui partiti politici. Al contrario la modifica può avvenire su impulso delle élite al potere. Un'ipotesi certamente rilevante è quella che sostiene che i partiti o le coalizioni spingano nella direzione di una riforma poiché percepiscono che da un cambiamento della legge elettorale possono trarre dei vantaggi².

¹ Emendamenti a questa legge sono stati apportati dalla Legge Federale N° 3-FZ del 2009, Legge Federale N° 287-FZ del 2011, Legge Federale N° 20-FZ del 2014.

² Si veda per esempio: Katz, R. S., *Why are there so many (or so few) electoral reforms*, in *The politics of electoral systems*, 2005, pp. 57-76; Kaminski, M. M., & Nalepa, M. A., *Poland: learning to manipulate electoral rules*, in *The Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, London, 2004.

M. Turchenko e S. Shevchuk evidenziano come sia stata la presenza di *veto players* quali i Governatori locali negli anni Novanta ad aver bloccato la riforma della legge elettorale in una direzione più favorevole al Cremlino. Al contrario, è stato invece il controllo del Presidente stesso sui Governatori la chiave che ha portato alla riforma della legge negli anni successivi³. Lo stesso orientamento di analisi è supportato da V. Golosov il quale afferma che i frequenti cambiamenti della legge sono stati parte del processo di svolta autoritaria del regime russo⁴.

L'evidenza mostra una coincidenza temporale tra la creazione di *ER*, divenuta maggioranza alla Duma e l'incremento delle modifiche apportate alla legislazione elettorale.

IV. II Le principali modifiche apportate alla legge elettorale della Duma di Stato

Dopo la caduta del regime comunista, un ampio dibattito si è tenuto sulla riforma della legge elettorale che avrebbe dovuto eleggere il nuovo organo legislativo della neo-nata Federazione di Russia. Già nel 1992 il Comitato per gli Affari Legislativi del Soviet Supremo aveva predisposto una bozza di riforma del sistema elettorale che includeva una legge per l'elezione del Soviet Supremo, poi divenuta Duma di Stato. Questa prevedeva un sistema elettorale con il quale la Russia sarebbe stata divisa in 450 collegi uninominali eletti con metodo maggioritario ad un turno (*first-past-the-post*). Tuttavia, il candidato più votato doveva ottenere almeno il 20% dei voti validamente espressi. I voti nei collegi laddove questa percentuale non veniva raggiunta sarebbero stati redistribuiti a livello nazionale sulla base delle liste di partito. Questa proposta non venne però accolta.

Il conflitto tra il Presidente B. El'cin e il Congresso dei Deputati del Popolo rendeva l'iter di approvazione della legge molto complicato. Uno dei principali elementi di attrito riguardava il tipo di sistema che si sarebbe dovuto implementare: maggioritario o proporzionale. Il gruppo di lavoro della Commissione Costituzionale del Soviet Supremo guidata da V. Sheinis proponeva un sistema misto. Questo progetto partiva dall'assunto che il proporzionale si rivelasse necessario in quanto meglio rifletteva le opinioni dei cittadini nella maniera più proporzionale possibile considerata anche la transizione democratica in atto. La proposta basata su un sistema misto prevedeva che a concorrere per i 450 seggi fossero liste di partito ideali a dare il necessario stimolo allo sviluppo di un sistema di partiti, combinato ad una soglia di rappresentanza che avrebbe scoraggiato la frammentazione. Il progetto faceva inoltre riferimento a un ampio sistema di sorveglianza al fine di garantire imparzialità e trasparenza, prevenendo tra l'altro la possibilità del "voto contro tutti", retaggio del sistema sovietico elettorale, che avrebbe potuto invalidare l'elezione qualora fosse stata l'opzione più votata. Infine, questo progetto prevedeva di dare eguale potere a esecutivo e legislativo nel formare le commissioni elettorali.

Il gruppo di lavoro del Comitato per gli Affari Legislativi guidato da V. Balala prediligeva invece una soluzione maggioritaria.

³ Turchenko, M., Shevchuk, S., *Veto players and major electoral reforms in Russia, Russian Politics*, 1, 2, 2016, pp. 203-221.

⁴ Golosov, V., *Party systems, electoral systems, and legislative fragmentation: A cross-national empirical study, Party politics*, 23, 5, 2017, pp. 487-497.

Il compromesso tra le due diverse visioni portò all'elaborazione di una bozza di discussione al Soviet Supremo il 20 settembre 1993. Negli stessi giorni però B. El'cin tentò lo scioglimento del Congresso (*ukaz 1.400*), portando il progetto a una fase di stallo.

Il nuovo sistema elettorale entrato in vigore per l'elezione della Duma del 1993 venne trasformato in legge con *ukaz* dal Presidente B. El'cin nel mese di ottobre a seguito del culmine della crisi politica del Paese⁵.

Basato sulla bozza del gruppo di V. Sheinis, il testo approvato dal Presidente B. El'cin attraverso *ukaz* si discostava su diversi punti dal progetto iniziale. Questo proponeva un parlamento formato da 400 seggi, di cui 270 eletti con metodo maggioritario e i restanti 130 con metodo proporzionale. L'elezione stessa si sarebbe dovuta svolgere in due giorni, diversamente da quanto proposto dalla bozza, che preferiva invece limitarla ad una giornata per ridurre la possibilità di brogli.

Infine, alle elezioni venne dato accesso anche ai gruppi politici, da intendersi come partiti non-strutturati (Decreto sulle Disposizioni Transitorie del 1993). Solo attraverso un'intensa mediazione dopo che il decreto venne pubblicato, V. Sheinis riuscì a far apportare alcune modifiche.

La legge finale fu dunque la combinazione di due decreti (Legge sulla Duma di Stato 1993a e Legge sulla Duma di Stato 1993b) e prevedeva la ripartizione dei 450 seggi con i due sistemi in parti uguali. Veniva mantenuta l'opzione del "voto contro tutti" (Legge sulla Duma di Stato 1993b, Art. 39.2)⁶.

L'impianto della Legge elettorale per le successive elezioni del 1995, fatta eccezione per alcuni cambiamenti che non ne alterarono meccanismo e funzionalità, rimaneva uguale a quella del 1993, frutto del compromesso tra l'Amministrazione presidenziale, la Duma di Stato e il Consiglio della Federazione.

Nel gennaio 1995 il Presidente B. El'cin ripropose una revisione del riparto dei seggi, suggerendo un 300:150 in favore del maggioritario. La proposta venne rigettata dalla Duma, che contropropose una nuova proposta, approvata nel marzo dello stesso anno. La legge della Duma venne però bloccata dal Consiglio della Federazione, che rigetto la proposta due volte, proponendo a sua volta il passaggio ad un sistema completamente maggioritario che avrebbe così favorito le élite regionali, in esso rappresentate.

Il compromesso, frutto dell'accordo fra le tre istituzioni del Paese, venne nuovamente ritrovato sulla proporzione 225:225 del 1993, con la novità che i partiti avrebbero dovuto suddividere le loro liste in gruppi regionali con un massimo di 12 candidati nella lista centrale. L'equilibrio seppur precario dei poteri ripartito fra le tre istituzioni aveva permesso che l'interesse di uno non

⁵ Decreto del Presidente della Federazione Russa del 1 ottobre 1993 N. 1557 "Sull'approvazione della versione rivista del Regolamento sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato nel 1993 e gli emendamenti e le aggiunte al Regolamento sulle autorità federali per il periodo di transizione" (*Ukaz Prezidenta RF ot 1 oktjabrja 1993 g. N 1557 "Ob utverzhdenii utochnennoj redakcii Polozhenija o vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy v 1993 godu i vnesenii izmenenij i dopolnenij v Polozhenie o federal'nyh organah vlasti na perehodnyj period"*)

⁶ *Ibid.*

prevaricasse quello dell'altro, in un'ottica di compromesso che andava nella direzione di una maturità politico-istituzionale.

Le successive elezioni nazionali del 1999 si svolsero dunque con la stessa legge elettorale.

Nuovi emendamenti vennero apportati alla legge elettorale in vista delle elezioni del 2003, che pur mantenendo i principi fondamentali della legge precedente, innovavano in maniera significativa in merito alle organizzazioni autorizzate a concorrere alle elezioni. Fu infatti a partire dalle elezioni del 2003 che solo i partiti registrati presso il Ministero della Giustizia potevano presentare i candidati o le liste di candidati alla Commissione Elettorale Centrale (CEC), sebbene per i collegi uninominali i candidati potessero comunque scegliere se candidarsi in lista con un partito registrato oppure come indipendenti.

Tra le maggiori innovazioni della nuova legge elettorale va segnalato il diritto esclusivo di presentare le candidature, ai sensi dell'Art. 6, spettante ai soli partiti politici o ai blocchi elettorali⁷. Rimaneva tuttavia in vigore la possibilità di presentare candidature autonome per i deputati da eleggere nei collegi uninominali.

La nuova legge sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato entrò in vigore il 25 dicembre 2002. Oltre a mantenere le disposizioni previste dalla precedente legge sulla partecipazione alle elezioni, questa elevava la soglia di sbarramento per la parte proporzionale affinché ne traessero vantaggio i partiti già rappresentati alla Duma.

Si prevedeva infatti che fossero ammessi alla redistribuzione dei seggi nel collegio unico federale (Art. 84) le liste che avessero ottenuto almeno il 5% dei voti, a condizione che le liste candidate fossero almeno tre (nella legge del 1999 erano almeno due) e che avessero ottenuto complessivamente almeno il 50% dei voti validamente espressi.

La formula per la distribuzione dei seggi tra le liste (Art. 86), come previsto dalla legislazione precedente, restava quella del quoziente intero e dei maggiori resti. Le novità più importanti erano però contenute nelle norme transitorie e finali. Veniva disciplinato che a partire dalle elezioni successive sarebbe stata elevata la soglia di sbarramento per la redistribuzione dei seggi dal 5% al 7%⁸. Questo, infatti, verrà stabilito con la nuova legge elettorale approvata nel 2005, la quale avrà un ulteriore effetto di riduzione della rappresentanza dei partiti politici minori.

Come fa poi notare A. Di Gregorio: «La nuova previsione della legge per le elezioni dei deputati, che a partire dalle elezioni del 2007 richiederà ai partiti il superamento di una soglia di sbarramento del 7% per poter essere rappresentati alla Duma, costituisce un incentivo alla sparizione dei piccoli partiti e quindi alla fusione di quelli esistenti o alla costituzione di coalizioni

⁷ L'Art. 34 specifica che il blocco elettorale è composto dall'unione di due o tre partiti politici, regolarmente registrati presso il Ministero ai sensi della legge sui partiti, oppure di uno o due partiti con rispettivamente non oltre due o una organizzazione sociale panrusa, il cui statuto preveda la partecipazione alle elezioni, registrate almeno un anno prima delle elezioni.

⁸ Per una visione completa sulla legge si veda: A. Di Gregorio, Legislazione elettorale e sistema dei partiti in Russia: recenti trasformazioni nell'imminenza di importanti scadenze elettorali, in DPCE, n. 3, 2003.

L'innalzamento della soglia è stato oggetto di una risoluzione molto critica da parte del Consiglio d'Europa, organo al quale la Federazione di Russia ha aderito volontariamente. Si veda a riguardo: Council of Europe - Resolution 1455 (2005) - On the honoring of obligations and commitments by the Russian Federation made in 1996, paragraph 7 – <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta05/eres1455.htm>.

elettorali, mentre la legge sui partiti disincentiva anche la costituzione di partiti nuovi (richiedendo una procedura di registrazione molto lunga e complessa essa non consente la formazione di partiti all'ultimo minuto), oltre che prevedere l'eliminazione dei partiti regionali»⁹.

IV.III La svolta del 2007: il cambiamento del sistema elettorale

La riforma alla legge elettorale più discussa della Russia post-sovietica fu certamente quella approvata in vista delle elezioni del 2007 con la Legge Federale N° 51-FZ del 18 maggio 2005 "Sulla elezione dei deputati alla Duma di Stato"¹⁰. La Legge del 2005 sostituiva il sistema misto in vigore con un sistema proporzionale puro in un collegio unico nazionale, con soglia di sbarramento al 7%¹¹. La volontà di creare una solida maggioranza parlamentare presidenziale al fine annullare il veto dei partiti che in passato aveva costretto il Presidente B. El'cin a compromessi è la chiave di lettura della riforma.

Nonostante le riforme siano state chiaramente volte a favorire sempre più la posizione di ER, è importante sottolineare che il consenso elettorale che raccoglievano già all'epoca V. Putin e ER nel Paese era in continua crescita come testimoniato dalle puntuali analisi dell'indipendente e autorevole del Centro-Levada («*Levada-Centr*» (*Analitičeskij centr Ūriâ Levady*)). Se dunque queste modifiche hanno favorito il *partito del potere*, era chiaro che una forte base elettorale andava a delinearsi.

La riforma in senso proporzionale della legge elettorale aveva in quel frangente certamente favorito il Presidente V. Putin e ER, ma probabilmente non in maniera così decisiva. È stato infatti rilevato che se i risultati delle elezioni del 2003 si fossero ripetuti nel 2007 con la nuova legge proporzionale ER avrebbe ottenuto 239 seggi anziché 223¹². Una differenza certo importante, ma non così evidente e tale da poter incidere sugli equilibri all'interno della Duma di Stato. Più precisamente, il vero obiettivo della nuova legge elettorale sembrerebbe essere stato non tanto la ricerca della massimizzazione dei voti della maggioranza, quanto la minimizzazione di quelli dell'opposizione.

La scelta del proporzionale, a scapito della componente maggioritaria, ha avuto come obiettivo quello di ridurre l'indipendenza e la forza dei governatori locali, vero contro-potere del Presidente B. El'cin nell'attuazione delle ampie prerogative presidenziali. L'indipendenza dei governatori locali assicurava una certa autonomia e applicazione del controverso modello federale previsto dalla

⁹ A. Di Gregorio, *Legislazione elettorale e sistema dei partiti in Russia: recenti trasformazioni nell'imminenza di importanti scadenze elettorali*, in *DPCE*, 3, 2003, p. 1294.

¹⁰ Emendata successivamente da: Legge Federale no. 106-FZ del 12 luglio 2006, No. 107-FZ del 25 luglio 2006, No. 64-FZ del 26 aprile 2007, no. 188-FZ del 21 luglio 2007, no. 211-FZ del 24 luglio 2007, no. 214-FZ del 24 luglio 2007, no. 3-FZ del 9 febbraio 2009, no. 94-FZ del 12 maggio 2009, no. 108-FZ del 3 giugno 2009, no. 196-FZ del 19 luglio 2009, no. 203-FZ del 19 luglio 2009, no. 63-FZ del 22 aprile 2010, no. 222-FZ del 27 luglio 2010, no. 233-FZ del 4 ottobre 2010, no. 325-FZ del 29 novembre 2010, no. 384-FZ del 23 dicembre 2010, no. 404-FZ del 28 dicembre 2010, no. 17-FZ del 23 febbraio 2011, no. 154-FZ del 14 giugno 2011, no. 200-FZ, dell'11 luglio 2011, no. 259-FZ, del 23 luglio 2011, no. 262-FZ, del 25 luglio 2011, no. 263-FZ del 25 luglio 2011.

¹¹ La formula matematica utilizzata per la trasformazione dei voti in seggi è quella di Hare (quoziente intero e dei più alti resti).

¹² D. Hutcheson, *Parliamentary elections in Russia: a quarter-century of multiparty politics*, in *Oxford university press*, 2018, p. 62.

Costituzione, garantendo inoltre un equilibrio, seppur precario, tra gli organi costituzionali in un sistema istituzionale chiaramente squilibrato in favore del Presidente federale.

La soglia di sbarramento al 7% in un collegio unico nazionale (tra le più alte dei Paesi OSCE, e per questo criticata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa¹³ e dalla Commissione di Venezia¹⁴) ha escluso dall'arena competitiva i partiti minori veicolando il cosiddetto "voto utile" verso i partiti con maggiori possibilità di superare tale soglia.

Sebbene il sistema proporzionale rappresenti un comune metodo utilizzato per l'elezione degli organi rappresentativi, una soglia di sbarramento così elevata è estremamente alta anche per gli standard internazionali, comparabile solo alla Turchia (10%) e alla Polonia (8%, per le coalizioni di Partiti).

Va inoltre sottolineato che alle elezioni legislative del 2007 (e in seguito alle presidenziali del 2008) erano presenti solo un numero limitato di osservatori OSCE. In particolare, questo ha fatto sì che l'Organizzazione abbia dichiarato le elezioni largamente falsate¹⁵. La dichiarazione congiunta dell'OSCE e dell'Assemblea del Parlamento del Consiglio d'Europa sulle elezioni legislative del 2007 ha rilevato che: «In generale, le elezioni sono state ben organizzate e gli osservatori hanno notato miglioramenti tecnici significativi. Tuttavia, hanno avuto luogo in un'atmosfera che ha limitato incisivamente la concorrenza politica connotate da frequenti abusi di risorse amministrative, da una copertura mediatica fortemente indirizzata a favorire il partito al potere e da una legislazione elettorale il cui effetto cumulativo ha ostacolato il pluralismo politico»¹⁶.

Il rapporto ha inoltre evidenziato che «il vasto abuso di risorse amministrative utilizzate per conto di Russia Unitaria costituisce una chiara violazione del paragrafo 1,2,3 del Codice di buone prassi in materia elettorale»¹⁷.

La Legge Federale N° 106-FZ del 12 luglio 2006 e la N° 107-FZ del 25 luglio 2006 sancirono inoltre l'abolizione dell'opzione del *voto contro tutti* i candidati e i partiti, retaggio del sistema sovietico.

¹³ Council of Europe – Doc 11473 – Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation. (2 December 2007):

«This threshold, one of the highest in Europe and second only to that in Turkey, inevitably resulted in a number of political parties not being represented in the Duma. [...] at least two parties have to be represented in the Duma. In the event that only one party passes the 7 percent threshold, the party that will come second in the electoral race will get seats in the Duma irrespective of the number of votes it gets. The minimum turnout threshold requirement (previously 50 percent) for elections to be valid has been abandoned. The possibility to vote against all candidates is no longer available [...] Laws regarding campaign funding are extremely complex, if not dissuasive, and discourage smaller parties from running for election». (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc07/edoc11473.htm>).

¹⁴ Opinion no. 658/2011 cdl-ad (2012)003 or. engl. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion on the law on political parties of the Russian Federation adopted by the council for democratic elections at its 40th meeting* (Venice, 15 March 2012) and by the Venice commission at its 90th plenary session (Venice, 16-17 March 2012).

¹⁵ L'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) non ha trovato un accordo con le autorità sull'invio di 20 esperti e 50 osservatori prima e durante le elezioni della Duma. L'ODIHR ha dichiarato che i visti d'ingresso per gli osservatori erano stati ripetutamente negati. A causa, dunque, della posizione non collaborazione da parte delle autorità russe, l'ODIHR ha dichiarato di non poter adempiere al proprio mandato. (Press Release 'ODIHR unable to observer Russian Duma elections' (16 November 2007) <http://www.osce.org/odihr/elections/49175>).

¹⁶ Council of Europe – Press Release – 1799 (2007) Russian Duma elections 'not held on a level playing field', say parliamentary observers. - <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressView.asp?ID=1979>.

¹⁷ Ibid.

Tale opzione veniva sempre più utilizzata dagli elettori nel corso degli anni per esprimere il dissenso verso il sistema politico. I favorevoli all'abolizione evidenziavano come la vera natura delle elezioni fosse proprio quella di "selezionare" i candidati proposti dai partiti, mentre l'opzione "contro tutti" semplicemente confondeva e rendeva negativa la scelta. Tra i suoi difensori, inclusi l'ex Presidente della Commissione Elettorale Centrale A. Veshnjakov, l'ex Presidente del Consiglio della Federazione S. Mirónov e il *KPRF* sottolineavano invece come questo garantisse una valvola di sfogo per una protesta controllata che rafforzava la democrazia. Il pretesto per la sua abolizione trovò sostegno a seguito di una decisione della Corte Costituzionale che aveva sostenuto il diritto di un cittadino, A. Bochkov, punito per aver prodotto in autonomia un volantino che incitava la popolazione a utilizzare questa opzione come voto di protesta nella Regione di Kursk¹⁸. La reazione del legislatore fu pertanto di eliminare tale opzione dalla scheda.

IV.IV Il ritorno al sistema misto

Con una maggioranza parlamentare sufficientemente ampia da modificare il testo costituzionale e con un controllo pressoché totale sul Consiglio della Federazione sempre più dominato da eletti nelle fila di *ER*, non vi era più alcun ostacolo istituzionale e politico al dominio del Presidente e del suo braccio politico *ER* sul legislativo.

Sotto la Presidenza di D. Medvedev, tra il 2008 e il 2011 si registrarono 18 emendamenti alla Legge elettorale sulla Duma di Stato e 16 alla Legge sui Partiti Politici. Il più significativo riguardava la riduzione del numero minimo di liste elettorali circoscrizionali richieste a ciascun partito che passava da 80 a 70.

Il risultato elettorale di *ER* alle elezioni del 2011 in termini percentuali e di seggi segnò una significativa diminuzione del consenso rispetto alle elezioni del 2007, passato dal 64,3% (315 seggi) al 49,3% (238 seggi). Questo risultato ebbe una duplice valenza. In primo luogo, dimostrava che la legge elettorale proporzionale non aveva portato a effetti distorsivi del sistema dei partiti. Tuttavia, certificava che la spinta propulsiva del proporzionale aveva esaurito la sua forza e che pertanto la legge elettorale andava modificata. Con il mantenimento del sistema proporzionale, infatti, gli altri partiti (in particolare *LDPR* e *KPRF*) avevano accresciuto considerevolmente i seggi alla Duma di Stato. Questa maggioranza aveva tuttavia permesso a *ER* di emendare nuovamente la legge elettorale, ritornando al sistema misto di quanto previsto dalla *Legge sulla Duma di Stato 1993a* e dalla *Legge sulla Duma di Stato 1993b*. *ER* ha certamente beneficiato del ritorno a questo sistema alle elezioni del 2016. Per la parte maggioritaria aveva vinto in 203 collegi su 225, guadagnando 105 seggi rispetto alle elezioni precedenti. Tutti gli altri partiti che avevano avuto accesso al riparto (*KPRF*, *LDPR* e *SR*) registrarono una drastica diminuzione di seggi¹⁹. Gli altri partiti avevano complessivamente raccolto il 10% dei voti, ma le loro divisioni gli avevano

¹⁸ La decisione della Corte Costituzionale sanciva la legittimità dei cittadini di esprimersi in maniera autonoma e produrre dunque materiale propagandistico per supportare l'opzione del "voto contro tutti" poiché tale opzione era presente sulla scheda elettorale. La Corte ribadiva inoltre la legittimità per invalidare le elezioni qualora l'opzione del voto contro tutti avesse raggiunto la percentuale del 40% (Corte Costituzionale 2005). Sull'argomento si veda: McAllister, I., & White, S., *Voting 'Against All' in Postcommunist Russia*, in *Europe-Asia Studies*, 60, 1, 2011, pp. 67-87.

¹⁹ Rispetto alle elezioni del 2011 il *KPRF*, il *LDPR* e *SR* hanno rispettivamente perso 50 seggi, 17 seggi e 41 seggi.

permesso di accedere alla Duma. La percentuale di voti da loro ottenuta si era trasformata in un bonus di seggi per i quattro partiti che avevano invece superato la soglia di sbarramento del 5%.

Le modifiche più incisive alla legge elettorale, come previsto dalla riforma, riguardarono il ritaglio dei collegi elettorali, disegnati in maniera tale da favorire i candidati di *ER* (*gerrymandering*). Con il termine di *gerrymandering* ci si riferisce comunemente ad un ritaglio delle circoscrizioni elettorali fizioso, tale da favorire una lista o un candidato rispetto ad un altro. La volontà è far sì che le preferenze degli elettori non vengano conteggiate in maniera eguale, falsando pertanto il risultato finale. Nel caso russo la nuova suddivisione delle circoscrizioni elettorali ha largamente favorito *ER*, insieme alle regole per la formazione delle liste di partito. L'accorpamento di collegi cittadini, o di parte di essi, con altri collegi periferici ha favorito il partito del potere, notoriamente più forte nelle periferie e nella "Russia profonda".

Il numero massimo e minimo di candidati interni a ciascuna lista elettorale di partito è stato frequentemente modificato, così come la loro distribuzione tra le liste elettorali presentate nel collegio unico nazionale e le liste elettorali presentate nelle circoscrizioni, prevedendo una quota massima di 10 candidati a livello federale e la restante parte di candidati distribuiti nelle liste elettorali circoscrizionali. Queste ultime dovevano essere almeno 35 e coprire l'intero territorio federale. Al fine di favorire l'accentramento, se un partito avesse ottenuto un numero sufficiente di seggi, i candidati della sua lista nazionale sarebbero stati eletti per primi e, il resto dei suoi seggi sarebbe stato diviso tra i candidati delle liste circoscrizionali in base al contributo che ogni circoscrizione elettorale aveva dato al risultato complessivo del partito.²⁰ Ciascuna lista doveva includere un minimo di duecento candidati fino ad un massimo di quattrocento.

Tra il 2007 e il 2011 è stato stabilito un numero massimo di tre candidati nella lista elettorale presentata dai partiti a livello nazionale. Inoltre, sempre a questi è stato richiesto di suddividere i restanti candidati in almeno 80 (2007) e 70 (2011) liste elettorali circoscrizionali. Sebbene a prima vista questo possa sembrare un dettaglio, la sua portata non deve essere sottovalutata. La modifica implicava che neppure i candidati al primo posto nelle liste regionali della maggior parte dei partiti poteva ottenere rappresentanza alla Duma, a meno che i partiti non avessero ottenuto un minimo di 83 seggi in tutto il Paese. Questo creava dunque un incentivo per gli elettori a votare per i partiti più grandi in maniera tale da avere una rappresentanza regionale in Parlamento. Di questo sistema beneficiarono ampiamente i partiti maggiori guidati dai leader più noti a livello nazionale²¹.

Per quanto concerne la parte maggioritaria del sistema (1993-2003 e 2016), le 225 circoscrizioni erano state divise in maniera tale da assicurarvi un eguale peso. La legge elettorale aveva inoltre stabilito i requisiti per la formazione di ciascuna circoscrizione definendo i confini in base a un numero eguale di elettori, con una deviazione del +/- 10%. Allo stesso tempo queste circoscrizioni non potevano superare i confini regionali dei Soggetti della Federazione. Ciascun Soggetto avrebbe

²⁰ D. Hutcheson, *Parliamentary elections in Russia: a quarter-century of multiparty politics*, in Oxford university press, 2018, p. 62.

²¹ Kynev, A. V., & Lyubarev, A. E., *Partii i vybory v sovremennoi Rossii: evolyutsiya i devolyutsiya*. M. Fond «Liberal'naya missiya», 2011.

avuto in ogni caso il diritto ad essere rappresentato da almeno un deputato. Questo ha fatto sì che i Soggetti meno densamente popolati avessero una sovra-rappresentanza alla Duma di Stato rispetto a quelle più grandi che potevano invece essere divise.

Nel 2016 ad esempio si è registrato un caso limite. La circoscrizione del Distretto Autonomo di Čukotka aveva solamente 29.725 elettori registrati; la circoscrizione di Ástrahan' invece 755.755 aventi diritto. Questo dimostra come il sistema abbia subito delle distorsioni evidenti, mostrando come il voto abbia avuto un peso diverso a seconda della Regione. In vista delle elezioni del 2016 venne utilizzato un nuovo criterio per suddividere il territorio delle Regioni che eleggevano più di un rappresentante. Mentre nel periodo tra il 1995 e le elezioni del 2011 l'obiettivo era quello di salvaguardare l'integrità territoriale mantenendo le città maggiori e i centri urbani in un unico collegio, nel 2016 i confini delle circoscrizioni vennero tracciati dividendo le città in più parti per accorparle ai distretti rurali. Questa nuova ripartizione della geografia dei collegi si basava sui risultati elettorali del 2011. Questi avevano evidenziato che *ER* era generalmente più forte nei distretti rurali piuttosto che in quelli urbani, dove invece in particolare il *KPRF* e poi gli altri partiti ottenevano un seguito proporzionalmente maggiore. L'intento era quello di creare il maggior numero possibile di seggi sicuri per *ER*.

I principali cambiamenti apportati alla legislazione vengono illustrati nello schema sottostante.

Schema delle principali variazioni del sistema elettorale

	1993	1995	1999	2003	2007	2011	2016
N° di seggi totali	450	450	450	450	450	450	450
Divisione seggi	225 coll. uni. 225 prop. lista	225 coll. uni. 225 prop. lista	225 coll. uni. 225 prop. lista	225 coll. uni. 225 prop. lista	450 prop. lista	450 prop. lista	225 coll. uni. 225 prop. lista
Partecipazione minima	25% degli elettori registrati	25% degli elettori iscritti alle liste elettorali	25% degli elettori iscritti alle liste elettorali	25% degli elettori iscritti alle liste elettorali	Non richiesta	Non richiesta	Non richiesta
N° candidati massimi nelle liste	270	270	270	270	600	600	400
N° minimo di gruppi regionali	Non richiesto	2	5	7	80	70	35
Soglia di sbarramento e rappresentanza minima	5% dei voti (in un collegio unico nazionale)	5% dei voti (in un collegio unico nazionale)	5% dei voti (in un collegio unico nazionale con almeno il 50% degli elettori)	5% dei voti, proveniente da non meno di 3 liste che complessivamente rappresentano almeno il 50% dei voti	7% dei voti (in un collegio unico nazionale), provenienti da non meno di 2 liste che complessivamente rappresentano almeno il 60% dei voti	7% dei voti (in un collegio unico nazionale), provenienti da non meno di 2 liste che complessivamente rappresentano almeno il 60% dei voti. Partiti tra il 5 e il 6% ottengono 1 seggio; tra il 6 e 7% ottengono 2 seggi	5% dei voti (in un collegio unico nazionale), proveniente da non meno di 3 liste che complessivamente rappresentano almeno il 50% dei voti
Soglia rimborso spazio sui media statali	No	No	2% min.	2% min.	3% min.	3% alle elezioni precedenti (si applica ai partiti successivi)	

IV.V Il depotenziamento delle commissioni elettorali

Al fine di avere un quadro più esaustivo sulle modifiche apportate al sistema russo occorre analizzare i cambiamenti apportati agli organismi che hanno il compito di gestire il processo elettorale. L'integrità, il controllo e l'efficienza del processo elettorale dipendono infatti dal sistema di amministrazione, che in Russia è effettuato dalle commissioni elettorali.

Dal 1995 al 2003 l'organizzazione delle commissioni era divisa in: Commissione Elettorale Centrale (CEC), Commissione Elettorale del Soggetto (CES), Commissione Elettorale della Circostrizione Distretto (CECD), Commissione Elettorale del Territorio (CET) e Commissione Elettorale del Distretto Elettorale (CED). Tra il 1995 e il 1999 queste erano organizzate a livello orizzontale. Questa strutturazione assegnava un potere maggiore ai livelli più prossimi al Distretto Elettorale.

La nomina dei componenti delle varie commissioni territoriali avveniva per metà dai governatori e per l'altra metà dai parlamenti locali. A partire dal 2003, questo metodo di selezione venne mantenuto solo al livello dei Soggetti della Federazione. Ai livelli inferiori il sistema delle nomine divenne verticale. Ciascuna Commissione nominava i componenti della Commissione del livello sottostante (Legge sulle Garanzie Fondamentali 2002, Art. 23.9, 25.4, 26.6 e 22.1). Il risultato di tali modifiche fu dunque un sistema strettamente gerarchico che soppiantava quello precedente basato sulla sussidiarietà, in piena sintonia con la teoria della "verticale del potere". Inoltre, i nuovi requisiti prevedevano che almeno metà dei componenti delle Commissioni includesse rappresentanti proposti dai partiti politici a livello federale e regionale. Un sistema che ha di fatto avvantaggiato *ER*, ormai dominante anche a livello locale.

Le *CES* venivano infatti nominate per metà dai Governatori regionali e per metà dalle assemblee regionali, soggette all'inclusione di due rappresentanti della CEC e dai componenti proposti dai partiti. Considerato che *ER* governava in circa l'85% dei Soggetti, il partito deteneva di fatto un forte potere di controllo sul sistema elettorale. Se si considera poi che tra il 2005 e il 2012 i Governatori locali venivano nominati direttamente dal Presidente²², dal controllo si passava al dominio assoluto.

L'indipendenza della CEC è stata oggetto di contestazione. Va anzitutto premesso che questa detiene importanti attribuzioni e svolge un ruolo importante nel processo di controllo delle elezioni. Inoltre, è la Corte di ultima istanza nella risoluzione delle controversie elettorali.

La CEC è composta da 15 membri, nominati per 1/3 dalla Duma, 1/3 dal Consiglio della Federazione e 1/3 dal Presidente. Nel periodo compreso tra il 1993 e il 2007 (Presidenze N. Râbov, A. Ivancenko A. Vešňâkov) la Commissione ha mantenuto un buon grado di autonomia rispetto al potere politico, rafforzando le misure per evitare i tentativi di manipolazione elettorale.

In particolare, sotto la presidenza di A. Vešňâkov, la Commissione ha lamentato la mancanza di potere atti a limitare le evidenti manipolazioni delle informazioni sui mezzi televisivi, in particolare

²² La nomina era soggetta all'approvazione dell'Assemblea regionale. Qualora questa venisse rigettata dall'Assemblea il Presidente della Federazione aveva facoltà di sciogliere l'assemblea stessa.

nella questione sorta tra i canali pro-V. Putin e pro-Luzhkov nel 1999²³. Al contempo ha inoltre espresso forti perplessità e raccomandato cambiamenti e aperture in merito alla nuova legge per l'elezione della Duma di Stato.

Tuttavia, le raccomandazioni espresse dall'organo non sono state accolte. Le modifiche apportate alla legge in vista delle elezioni legislative del 2007 sono andate ben oltre le raccomandazioni della CEC, la quale ha apertamente accusato che «la legge è stata emendata [...] senza consultare i professionisti che si sarebbero dovuti coinvolgere»²⁴. In risposta, nel gennaio 2007 la Duma ha approvato un emendamento alla legge elettorale proposto da ER ha rimosso il requisito di eleggibilità alla presidenza che prevedeva l'obbligo per il Presidente della CEC di avere compiuto studi in materie giuridiche.

Con Russia Unitaria legata a V. Putin, nella nuova Commissione post- Vešňakov presieduta da V. Čurov, 3 dei 5 componenti indicati dalla Duma di Stato sono esponenti di ER. Di fatto, la maggioranza dei componenti della Commissione ha una stretta relazione con il Presidente federale. Il Presidente V. Čurov, di professione fisico, ha infatti partecipato nel 2012 al campo giovanile pro-Cremlino che si tiene annualmente al Lago Seliger a Tver. Egli ha mantenuto una lunga amicizia con il Presidente V. Putin fin dagli anni Novanta a San Pietroburgo. La sua carriera, tuttavia, declinò quando alle elezioni della Duma del 2011 la percezione della falsificazione dei risultati elettorali divenne evidente²⁵.

Nel marzo 2016, la sostituzione di V. Čurov è stata vista come il tentativo di ridare credibilità a questo organismo al fine di legittimare il processo elettorale e i suoi risultati, o quantomeno di fornire esternamente la percezione di cambiamento. La nuova presidenza (attualmente in carica) è stata affidata a E. Pamfilova, ministro nei primi anni Novanta ed ex politica di lungo corso, candidata alle presidenziali del 2000. Nonostante la sua elezione non abbia apportato significativi cambiamenti all'Istituzione, certamente ha ridato maggiore credibilità alla CEC, certificato dalla efficiente gestione delle elezioni politiche del 2016 come testimoniato dagli organismi internazionali²⁶.

IV.VI L'analisi dei report OSCE sulle elezioni parlamentari russe

Le elezioni in Russia sono state oggetto negli anni di una forte attività di monitoraggio da parte degli osservatori OSCE, organizzazione al cui interno la Federazione di Russia è succeduta all'URSS. Nel corso degli anni l'OSCE ha ravvisato importanti problematiche legate alle elezioni, riportate nei suoi report finali unitamente a raccomandazioni finalizzate a migliorare la legislazione, la campagna elettorale e l'amministrazione delle elezioni stesse. Queste raccomandazioni, se non

²³ White, S., & Kryshstanovskaya, O. G., Changing the Russian electoral system: Inside the black box. *Europe-Asia Studies*, 63, 4, 2011, pp. 557-578.

²⁴ *Ibid.* p. 3.

²⁵ Il totale dei dati provenienti dalla provincia di Rostov dava come risultato il 146%.

²⁶ "Russian elections more transparent, but challenges to democratic commitments remain, International election observers say", OSCE, 19 settembre 2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/265071>.

parzialmente, non sono mai state accolte dalla Russia. Al contrario, le violazioni hanno registrato una continua crescita nel corso degli anni.

Le elezioni del 1999 sono state riconosciute come un vero e proprio "banco di prova" per le elezioni presidenziali successive previste per la primavera del 2000. Le leggi elettorali che regolavano il processo di elezione hanno registrato, secondo l'OSCE, un significativo miglioramento rispetto alle precedenti, «in coerenza con i principi democratici comunemente riconosciuti dall'Organizzazione e formulati nel documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990»²⁷. Il quadro giuridico ha garantito una solida base per lo svolgimento di «elezioni ordinate, pluralistiche e responsabili, assicurando un ottimo quadro di riferimento per l'ingresso di partiti e blocchi di partiti nell'arena politica su base paritaria, garantendo condizioni di parità per i partecipanti politici»²⁸.

In particolare, viene riconosciuto che la legge ha garantito parità di accesso ai media a tutti i contendenti istituendo parametri rigidi per l'applicazione di misure di responsabilità e il controllo dell'uso dei fondi per le campagne elettorali. La campagna elettorale è stata competitiva e pluralistica, sia per i collegi plurinominali sia per quelli uninominali.

La CEC ha svolto un lavoro efficace, professionale e indipendente dando piena attuazione alla legislazione elettorale in modo equo e imparziale.

Preoccupazioni sulla imparzialità è invece emersa a livello locale in alcuni Soggetti, dove l'indipendenza delle commissioni elettorali non è stata pienamente rispettata dalle autorità esecutive locali. Nei casi più eclatanti, in alcuni Soggetti sono state sollevate preoccupazioni per episodi di intimidazione nei confronti di candidati e partiti dell'opposizione alle precedenti amministrazioni.

Preoccupazione è sorta a seguito del rapido processo di acquisizione dei mezzi di comunicazione indipendenti e di importanti partecipazioni nei media controllati dallo Stato da parte di pochi e potenti oligarchi. Va a tal proposito notato che nonostante la CEC sia incaricata di garantire il rispetto delle leggi elettorali, essa non detiene alcuna autorità esecutiva di regolamentazione in merito alla disciplina di utilizzo dei mass media e sul rispetto della legislazione stessa. La CEC ha facoltà unicamente di presentare risoluzioni e ricorsi al Ministero dei Mass Media e delle Comunicazioni.

L'OSCE ha infine rilevato alcuni casi di licenziamento di giornalisti e redattori di media statali o controllati a seguito di rapporti scritti critici sulle amministrazioni locali, ravvisando come queste si siano rivelate in aperto contrasto con la una corretta e equa campagna elettorale. Allo stesso modo funzionari statali hanno combinato la loro funzione ufficiale statale con funzioni politiche di indirizzo, in aperta violazione della legge, manipolando così il panorama politico a proprio vantaggio o a vantaggio dei blocchi e dei candidati filogovernativi.

²⁷ Office for Democratic Institutions and Human Rights, RUSSIAN FEDERATION, Elections to the State Duma, 19 December 1999, Warsaw, 13 February 2000, p. 3.

²⁸ *Ibid.*

Ulteriori criticità hanno poi riguardato i limiti di spesa previsti per la campagna elettorale. Secondo l'OSCE questi limiti avrebbero dovuto essere rivalutati, così si sarebbe dovuto regolamentare l'inizio della campagna elettorale al fine di consentire agli elettori di conoscere i partiti e i candidati in tempi certi e corretti.

Infine, sebbene la legge che regola le elezioni garantisca agli osservatori nazionali pieno accesso ai risultati e alla documentazione elettorale, in particolare a fini di ispezione delle liste elettorali e di monitoraggio dello spoglio delle schede, la legge non articola in modo specifico lo stesso elenco dettagliato di diritti agli osservatori internazionali. La CEC ha tuttavia colmato questa lacuna attraverso la risoluzione n. 13/89/3 del 1999 in cui ha chiarito in dettaglio che agli osservatori internazionali si estendono tutti i diritti e attribuzioni propri dei loro omologhi nazionali.

Le elezioni del 2003 segnano, rispetto alle precedenti, un declino della regolarità del processo elettorale.

L'OSCE sottolinea come vi sia stato da parte delle autorità sia federali sia regionali un abuso nell'utilizzo delle risorse amministrative, finalizzato a favorire la maggioranza politica in carica a scapito dell'opposizione.

Rispetto al caso precedente, si evidenzia che la «CEC non ha in questo caso assunto le necessarie misure di monitoraggio, di indagine e sanzionatorie finalizzate a punire gli abusi di potere della pubblica amministrazione»²⁹. A tal riguardo l'OSCE ha nuovamente rilevato che la CEC non ha emanato istruzioni chiare per stabilire le norme che regolano la presenza di funzionari dell'amministrazione locale e statale così come il loro ruolo durante la campagna elettorale, creando una pericolosa commistione tra organi amministrativi dello Stato che hanno finito per influenzare in maniera, dunque, non imparziale il processo elettorale.

Si è inoltre ravvisato un peggioramento della situazione per quanto riguarda la neutralità dei media durante la campagna elettorale, contraddistinta da una copertura largamente maggiore garantita alle forze politiche di maggioranza. Come peraltro suggerito durante le precedenti elezioni, la CEC non ha svolto la necessaria attività di monitoraggio delle trasmissioni dei media durante le campagne elettorali. Questo avrebbe potuto infatti facilitare l'individuazione di eventuali coperture imparziali, nonché la possibilità di adottare misure tempestive ed efficaci contro eventuali violazioni e provvedere ad adottare le opportune compensazioni.

In merito alle nuove norme sugli spazi televisivi durante la campagna elettorale, le criticità, secondo l'OSCE, si sono fatte sempre maggiori. La norma che prevede il rimborso per l'utilizzo degli spazi televisivi a tutti quei partiti che non riescono a ottenere il 2% dei voti espressi nei collegi elettorali proporzionali ha fortemente limitato l'azione in campagna elettorale di questi partiti, limitando la competitività dell'intero sistema elettorale.

Sempre in questa direzione è stato rilevato che le emittenti statali non hanno garantito un servizio pubblico indipendente in grado di garantire ai cittadini informazioni imparziali e politicamente equilibrate sui candidati alle elezioni, favorendo di fatto il partito di maggioranza in carica.

²⁹ *Ibid.*

L'OSCE suggeriva in tal senso la creazione di un consiglio indipendente dei media che avesse un chiaro mandato di supervisione e controllo dell'accesso libero ed equo alle emittenti statali, composto da professionisti, da rappresentanti dei media, della società civile, degli organi giudiziari, del Governo e dei partiti politici, così da superare il meccanismo di nomina diretta in vigore in capo al Ministero della stampa e della radiodiffusione.

Significative sono le critiche mosse in merito alla procedura di registrazione dei partiti. I requisiti imposti per questa registrazione si dimostrati troppo alti per poter assicurare una reale competitività del sistema³⁰. La conseguente mancata registrazione del partito dovuta a violazioni di minima entità risulta sproporzionata, avendo come unica conseguenza quella di ridurre la competitività dell'ordinamento. Infatti, come suggerisce l'OSCE «in caso di non ottemperanza ad alcuni dei requisiti richiesti dovrebbe essere concessa l'opportunità di rimediare a piccoli difetti nelle domande di candidatura anziché sanzionare in maniera irreparabile alterando il funzionamento dell'ordinamento»³¹.

In merito alla legge elettorale, l'OSCE fa notare che questa necessiterebbe di opportuni chiarimenti e di una semplificazione nelle sue disposizioni più complesse, al fine di migliorarne la comprensione da parte dei cittadini. Allo stesso modo, la norma della legge che proibisce la creazione di partiti politici portatori di interessi regionali, locali o minoritari dovrebbe essere riformata in quanto discriminatoria nei confronti dei partiti politici rappresentativi degli interessi di quei territori, specie in un ordinamento federale con un territorio vasto come quello russo.

Infine, nonostante la risoluzione n. 13/89/3 del 1999 della CEC fosse intervenuta per sancire l'equiparazione tra osservatori elettorali stranieri e nazionali, ai primi sono stati posti significativi limiti di partecipazione alle sessioni delle commissioni elettorali e nell'acquisizione di tutte le informazioni pertinenti per svolgere il proprio lavoro.

La conseguenza diretta di questa discriminazione è stata quanto avvenuto con le elezioni del 2007. L'attività di monitoraggio OSCE alle elezioni del 2007 non ha avuto luogo.

In una lettera alla CEC, il Direttore dell'Organizzazione aveva accusato ritardi e restrizioni eccessive, a causa delle quali gli osservatori non sarebbero stati in grado di svolgere il proprio lavoro in maniera efficiente. La Federazione di Russia ha infatti ripetutamente negato il visto d'ingresso agli osservatori, facendo sapere successivamente che avrebbe ammesso solamente 70 osservatori contro gli oltre 500 delle precedenti elezioni. Da qui, pertanto, la decisione da parte del Direttore di rinunciare alla missione³².

³⁰ Office for Democratic Institutions and Human Rights, RUSSIAN FEDERATION, ELECTIONS TO THE STATE DUMA, 7 December 2003, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 January 2004, p. 25.

³¹ *Ibid.*

³² ODIHR unable to observe Russian Duma elections, Warsaw, 16 November 2007, OSCE, <https://www.osce.org/odihr/elections/49175>.

Gli osservatori OSCE sono stati riammessi alle elezioni per la Duma di Stato del 2011. Nel report finale si rileva anzitutto di come la Russia non abbia fatto i necessari sforzi per garantire «una sufficiente separazione tra lo Stato e partiti politici»³³ come richiesto dal paragrafo 5.4 del Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990³⁴. Il report specifica inoltre che le autorità statali e quelle demandate all'amministrazione elettorale non sono state in grado di garantire l'adeguata efficacia allo svolgimento delle elezioni, che sono risultate «prive di quei requisiti e principi tipici delle elezioni democratiche delle democrazie liberali [...] negando tra gli altri la libertà di associazione, di espressione e di riunione»³⁵, principi peraltro sanciti nel testo costituzionale russo. L'OSCE ha pertanto rilevato, in continuità con quanto ravvisato alle elezioni precedenti, la necessità di ulteriori salvaguardie efficaci al fine di assicurare l'imparzialità e la piena indipendenza delle commissioni elettorali dalle autorità statali, come previsto peraltro dalla legge russa che regola le elezioni.

Per quanto concerne i media, l'OSCE rileva che non si sono registrati miglioramenti. La CEC e gli altri organi di controllo non hanno infatti esercitato il controllo necessario conferitogli dalla legge finalizzato a garantire l'imparzialità dei media garantendo una copertura equilibrata durante campagna elettorale. L'OSCE ha infatti ravvisato una sovraesposizione dei funzionari statali sui media statali, contravvenendo in i principi di indipendenza e libertà che debbono invece essere riconosciuti alle linee editoriali di ciascun media nel rispetto dei principi di obiettività e imparzialità.

Infine, è stata segnalata una violazione aperta del paragrafo 7.5 del documento di Copenaghen³⁶ in merito al divieto imposto dalla legge russa alle candidature indipendenti, nonché all'elettorato passivo a quei cittadini russi in possesso di una doppia cittadinanza, in violazione del principio di non discriminazione dei cittadini.

In merito alle elezioni nazionali del 2016 gli osservatori OSCE tra le raccomandazioni prioritarie hanno sottolineato come fosse necessario semplificare il quadro giuridico di riferimento per le elezioni, soprattutto per quanto concerne le procedure, ritenute troppo complesse e restrittive per la registrazione dei candidati, per la regolamentazione della campagna elettorale e la copertura mediatica.

Le autorità russe non hanno garantito come invece previsto dagli obblighi derivanti dall'adesione all'OSCE l'allineamento della legislazione in materia di libertà di associazione, di riunione e di espressione agli standard previsti. Questi diritti vengono tuttavia sanciti dalla Costituzione russa

³³ Office for Democratic Institutions and Human Rights, RUSSIAN FEDERATION ELECTIONS TO THE STATE DUMA, 4 December 2011, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 12 January 2012.

³⁴ Il paragrafo 5.4 del Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990 richiede che vi sia «una chiara separazione tra lo Stato e i partiti politici; in particolare, che i partiti politici non siano fusi con lo Stato».

³⁵ Office for Democratic Institutions and Human Rights, RUSSIAN FEDERATION ELECTIONS TO THE STATE DUMA, 4 December 2011, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 12 January 2012, p. 22.

³⁶ Paragrafo 7.5 della Dichiarazione di Copenaghen: «[...] rispettare il diritto dei cittadini di candidarsi a una carica politica o pubblica, individualmente o come rappresentanti di partiti o organizzazioni politiche, senza discriminazioni».

del 1993, ma puntualmente vengono disattesi in campagna elettorale, principalmente a causa di un'interpretazione restrittiva della Costituzione stessa da parte delle autorità russe.

Importanti violazioni sono state ravvisate nel campo dei media. Come alle precedenti elezioni del 2011 si sono registrate pressioni sui media per influenzarne la linea editoriale, anche ricorrendo a minacce di annullamento dei finanziamenti statali.

L'OSCE ha inoltre suggerito di prendere in considerazione la possibilità di depenalizzare la diffamazione dei funzionari statali e di abrogare la legislazione che pone limitazioni sproporzionate alla libertà di parola e di espressione, anche su Internet.

Rispetto alle elezioni precedenti non si ravvisano progressi. Al contrario, sono invece aumentate le restrizioni, includendo nel divieto di presentare la propria candidatura anche quei cittadini russi detentori di permesso di soggiorno in un altro Stato. Restrizioni ulteriori sia all'elettorato passivo sia attivo sono stati posti in essere, in contrasto con gli obblighi internazionali, alle persone con disabilità mentale.

Le procedure di registrazione dei candidati sono state giudicate ancora eccessivamente complesse e articolate. Il numero di firme da raccogliere per presentare un candidato viene giudicato troppo elevato. Le ragioni per l'invalidazione delle stesse dovrebbero essere riconsiderate, in quanto limitano indebitamente il diritto degli elettori a sostenere i candidati.

L'OSCE registra inoltre un continuo ricorso delle autorità all'utilizzo improprio delle risorse amministrative, che favorisce apertamente *ER*.

Capitolo V

Gli effetti della legislazione elettorale e sui partiti sulla competitività del sistema

V.1 Come classificare i partiti russi?

Nei capitoli precedenti si è già in parte accennato al ruolo dei partiti.

Il sistema dei partiti della Russia post-sovietica può sostanzialmente essere diviso in tre fasi: *frammentazione* (tra il 1993 e il 2002), *consolidamento* (2002 al 2009) e *cartellizzazione* (dal 2009 a oggi). In precedenza, si è già accennato alla frammentazione partitica che contraddistinse il periodo sotto le presidenze B. El'cin, la quale in parte rifletteva il contesto istituzionale all'interno del quale il Presidente operava.

Pertanto, una delle priorità di V. Putin una volta alla presidenza fu regolamentare il sistema dei partiti in maniera tale da avere un controllo quanto più penetrante possibile sul potere legislativo. Il risultato, ampiamente raggiunto, fu un sistema partitico dominato da *Edinaja Rossija*, che esclude di fatto tutti gli altri partiti dal concorrere per la maggioranza alla Duma di Stato. Questo processo raggiunse il suo apice tra il 2003 e il 2011, durante il quale *ER* ottenne una maggioranza superiore ai 2/3 dei seggi alla Duma di Stato. Un sistema di fatto assimilabile a quelli *a partito egemonico* o *a partito dominante*¹.

Negli stessi anni, il numero dei partiti riconosciuti come tali dalla CEC si era ridotto a soli sette. La liberalizzazione superficiale del sistema partitico dopo il 2011 portò alcuni di questi gruppi di opposizione non sistemica all'interno dell'arena politica, ma escludendoli dal sistema partitico propriamente detto. Da quel momento infatti si andò a delineare una frattura che divideva il sistema dei partiti in due: nel primo i Partiti presenti alla Duma di Stato, dall'altro Partiti e organizzazioni extra sistemiche.

Il paradosso della liberalizzazione dovuta all'allentamento dei requisiti per la registrazione dei partiti fu quella di aver creato nuove condizioni per un dominio strutturale. Questo ha implicato che maggiori opportunità di partecipazione si siano tradotte in minori possibilità di vittoria. Il sistema partitico è divenuto infatti sempre più frammentato.

Nel classificare i partiti si fa generalmente riferimento alla loro ideologia, basata a sua volta sull'origine sociale teorizzata dai *cleavages* classici di Lipset e Rokkan². Riguardo alla collocazione ideologico-partitica larga parte degli elettori russi non riesce a identificarsi lungo sulla scala sinistra-destra³.

¹ Si veda: Gel'man, V., *Authoritarian Russia: Analyzing post-soviet regime changes*. University of Pittsburgh Press, 2015; Gel'man, V., *Party politics in Russia: From competition to hierarchy*, *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 913-930; March, L., *Managing opposition in a hybrid regime: Just Russia and parastatal opposition*, *Slavic Review*, 68, 3, 2009, pp. 504-527; Sakwa, R., *The dual state in Russia*, *Post-Soviet Affairs*, 26, 3, 2010, pp. 185-206; Elgie, R., Moestrup, S., *Semi-presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, Springer, 2016; Sakwa, R., Hale, H. E., White, S., *Developments in Russian Politics*, Macmillan International Higher Education, 2019.

² Lipset, S. M., Rokkan, S., *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives* (Vol. 7), Free press, 1967.

³ McAllister, I., White, S., *Political parties and democratic consolidation in post-communist societies*, *Party Politics*, 13, 2, 2007, pp. 197-216.

I partiti russi, tuttavia, difficilmente possono essere divisi su queste basi. Nella storia russa non si è mai delineato un chiaro sistema partitico strutturato. Per buona parte del Novecento, infatti, l'allora Unione Sovietica è stata governata da un partito unico che ne ha condizionato non solo la politica, ma anche la vita sociale. Il KPSS ha subordinato l'azione e il programma all'ideologia.

Non sono mancati tuttavia alcuni tentativi di classificazione dei partiti russi, come quello di G. Golosov⁴, il quale studiando le elezioni del 1993 e del 1995 ha raggruppato i partiti russi in sinistra, centro, destra e nazionalisti. Basandosi sullo stesso criterio, già nel 1996 la Commissione Elettorale Centrale (*Central'naja izbiratel'naja komissija Rossijskoj Federacii, CEC*) evidenziava come le fratture dei partiti politici russi degli anni '90 riflettevano una classificazione che li divideva in: comunisti, democratici e nazionalisti.

R. Sakwa fa invece riferimento a criteri che si basano sulle ragioni e sui principi che hanno portato alla nascita dei partiti. Egli propone una divisione tra: *partiti programmatici*, con una chiara agenda ideologica; *partiti progetto*, creati da specifiche élite; *partiti di regime*, partiti nati dalla volontà dell'élite per competere e per modificare l'arena politica (i cosiddetti "partiti del potere"); *spoiler parties*, fondati per frazionare i voti e per eroderli dagli altri partiti più grandi⁵.

T. Remington e S. Smith sottolineano che la debolezza dei singoli partiti russi sia dovuta al loro basso grado di indipendenza da altri attori politici e dalle istituzioni⁶. In secondo luogo, si è rivelato impossibile utilizzare lo stesso quadro analitico per l'analisi dei partiti russi e di quelli dei Paesi occidentali⁷. In particolare, il sostegno instabile da parte delle élite politiche ostacola l'istituzionalizzazione dei partiti promuovendone un'elevata instabilità elettorale (sistema di partito "fluttuante"), aspetto che si distanzia molto dalla logica di istituzionalizzazione dei partiti occidentali. Quest'ultima circostanza potrebbe derivare dalla specificità delle pratiche elettorali non democratiche ai vari livelli delle elezioni in Russia.

Nell'era V. Putin la classificazione dei partiti si è invece focalizzata sulla posizione che questi hanno assunto nei confronti del regime. Seguendo questo orientamento, i partiti sono stati classificati in cerchi concentrici in base alla loro fedeltà al Cremlino. Al centro si trovano i partiti nati per volontà dell'autorità centrale finalizzati a garantire supporto al Presidente federale, i cosiddetti *partiti del potere*. Attorno a questi si trovano i partiti considerati fedeli al Cremlino e di semi opposizione. Questi sono solo nominalmente definibili come opposizioni in quanto adottano una posizione

⁴ Golosov, G., *Political parties in the regions of Russia: Democracy unclaimed*, Lynne Rienner Publishers, 2004.

⁵ Sakwa, R., *The crisis of Russian democracy: the dual state, factionalism and the D. Medvedev succession*, Cambridge University Press, 2010.

⁶ Remington, T. F., Smith, S. S., *The development of parliamentary parties in Russia*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1995, pp. 457-489.

⁷ Sul tema si veda: Remington, T. F., Smith, S. S., *The development of parliamentary parties in Russia*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1995, pp. 457-489; Ishiyama, J. T., Velten, M., *Presidential power and democratic development in post-communist politics*, *Communist and Post-Communist Studies*, 31, 3, 1998, pp. 217-233.

estremamente costruttiva al *partito del potere*. Di fatto questi partiti formano un “cartello” di partiti sistemici⁸ che escludono in principio quella che è l'attività e funzione di opposizione vera⁹. Nonostante restino alcune differenze nell'approccio alla categorizzazione dei partiti russi a livello accademico, l'elemento che accomuna questi studi riguarda il rapporto rispetto al *partito del potere ER*.

V.II Dai primi partiti al consolidamento del sistema dei partiti

Con il crollo dello Stato socialista e la conseguente revoca del monopolio del potere al KPSS si assistette ad una proliferazione di neonate formazioni politiche. Fino al 2003 questo sistema è stato caratterizzato da un'ampia volatilità.

Il sistema partitico risultava essere molto debole e non istituzionalizzato. I partiti nascevano e si dissolvevano in maniera molto rapida. Tra un'elezione e l'altra i partiti che sopravvivevano erano limitati. Alle elezioni della Duma di Stato del 1993 le organizzazioni politiche eleggibili erano 160. Trentacinque di queste provarono a presentarsi alle elezioni e soltanto 13 riuscirono a presentare il loro simbolo sulla scheda elettorale. Il picco venne però toccato nel 1995, quando furono 33 le liste elettorali che riuscirono a presentarsi alle elezioni, su un totale di 258 organizzazioni e quindici associazioni professionali eleggibili. Come si può notare, nel 1995 risultava matematicamente impossibile per tutti i partiti superare la soglia del 5% prevista per l'accesso alla Duma.

La mancata istituzionalizzazione del sistema dei partiti fu una delle prime sfide cui volle far fronte la nuova presidenza di V. Putin una volta entrato in carica nel 2000. Le nuove linee guida disegnate appositamente per la registrazione dei partiti portarono ad un graduale ma perentorio ridimensionamento del numero dei partiti.

Certamente, il cambiamento più significativo fu la creazione di *Edinaja Rossija*, il *partito del potere* posto al centro del nuovo sistema partitico. Il fertile terreno istituzionale che questo partito si trovò davanti fu certamente fondamentale per facilitarne il suo prorompente successo iniziale. Il seguito che raccolse non fu tuttavia unicamente dovuto al favore che godeva nell'*establishment* russo ma anche il modello organizzativo innovativo che portava per la Russia.

La presenza di una maggioranza pro-Cremlino alla Duma ha a sua volta permesso di proporre nuove riforme che hanno ancor più rafforzato il controllo del Presidente sulla Duma di Stato e avvantaggiato la posizione di *ER*.

Russia Unitaria è divenuta dunque l'elemento di contatto che tiene insieme tutto il sistema partitico. Alla Duma ha ottenuto il pieno controllo dell'agenda legislativa, importante strumento per dare attuazione all'agenda esecutiva del Governo e del Presidente, strumento necessario per mantenere all'esterno un'aurea di trasparenza ed equilibrio.

Sotto alcuni aspetti, concepire *ER* come un Partito dominante del sistema appare quasi riduttivo. Nella prassi questo assume un ruolo di “assistenza” allo Stato, in quanto tiene insieme lo Stato

⁸ Hutcheson, D. S., *Party cartels beyond Western Europe: evidence from Russia, Party Politics*, 19, 6, 2013, pp. 907-924.

⁹ Kirchheimer, O., *The waning of opposition in parliamentary regimes*, in *Social Research*, 1957, pp. 127-156; White, D., *Re-conceptualising Russian party politics, East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 210-224.

stesso e le istituzioni pubbliche, ma anche le élite, sincronizzando l'agenda legislativa ed esecutiva federale, regionale e locale trasmettendo inoltre l'ideologia ufficiale dello Stato¹⁰.

V.III Il processo di cartellizzazione dei partiti di “opposizione sistemica”

Il modello del “cartello dei partiti” parte proprio dall'idea economica del cartello tra aziende, nel quale gli attori colludono tra loro per limitare la concorrenza sul proprio mercato, impegnandosi a fissare alcuni parametri come le condizioni di vendita, il livello dei prezzi, l'entità della produzione ecc... in quanto la convenienza economica di ciascuno dei partecipanti è quella di cooperare. Questo “cartello” diventa tanto più stabile quanti sono gli incentivi a mantenerlo, a prevenire l'entrata di altri soggetti e a punire eventuali defezioni.

Allo stesso modo, i partiti sistemici limitano la competizione tra loro all'interno di un *framework* il cui scopo è escludere eventuali nuovi partiti, al fine di restringere la scelta politica, ponendo delle barriere d'ingresso. La più evidente manifestazione della compenetrazione tra il Cremlino e questi partiti si misura in base all'accesso alle risorse pubbliche che a questi viene assicurato dallo Stato, a scapito dei partiti fuori dal Parlamento.

Sebbene il processo di *cartellizzazione* si sia evidenziato a partire dal 2011, questo mostrava già i primi segni di delineazione negli anni precedenti (primi anni 2000, e poi nel 2001 con la nascita di *ER*). Già durante la Presidenza D. Medvedev vi erano state alcune indicazioni sulla volontà da parte dei quattro partiti presenti alla Duma di diventare parte integrante del sistema politico russo.

Il nuovo sistema, dunque, piuttosto che favorire *ER* e indebolire il *KPRF*, come era successo sotto la presidenza V. Putin, con D. Medvedev avviava un processo di equiparazione fra tutti i quattro partiti presenti alla Duma, sebbene *ER* mantenesse un fortissimo vantaggio sia a livello federale sia regionale.

Gli accademici concordano che a partire dal 2016 in poi nessuno dei partiti facenti parte del “cartello” rappresenti una reale opposizione al regime o che proponga una visione alternativa dell'ordinamento russo rispetto a quella dettata da V. Putin. Lo stesso *KPRF*, grande oppositore di B. El'cin prima, ma anche di V. Putin durante il suo primo mandato, ha assunto una linea molto più morbida. Questo è stato cooptato all'interno del sistema, divenendo essenzialmente leale al Cremlino.

Negli anni Duemila alle opposizioni si sono presentate dunque due scelte. La prima prevedeva di continuare a esercitare il ruolo di opposizione al regime da una posizione extra sistemica sempre più debole. La seconda quella di rimanere o diventare parte integrante del sistema e di criticare in maniera costruttiva dall'interno. Mentre l'opposizione, in maggioranza di orientamento liberale e i partiti collocati alle ali estreme hanno scelto di rimanere estranei al sistema, il *LDPR*, *SR* e *Rodina* si sono adeguati e conformati al sistema. Il Partito che più di tutti si è trovato nella condizione di fare una scelta è stato il *KPRF*, optando però per il mantenimento dello *status* di partito sistemico. A dimostrazione della sua importanza, quando nel 2011 la posizione di *ER* era divenuta più debole a seguito del malcontento di piazza, il *partito del potere* si è dimostrato particolarmente propenso a collaborare con il *KPRF*, che non gli ha mai fatto mancare il suo appoggio.

¹⁰ Ivanov, V. V., *Partija Putina. Historija Edinaja Rossija*, OLMA, 2008.

I quattro partiti hanno dunque iniziato a lavorare unitariamente come un blocco unico, ampliando la separazione istituzionale tra loro e l'opposizione non parlamentare. La liberalizzazione dei criteri di registrazione dei partiti sotto la presidenza D. Medvedev è stata soltanto apparente. La dimostrazione sono stati i risultati delle elezioni del 2016, i quali non si sono discostati di molto rispetto alle elezioni precedenti, sancendo tuttavia l'ingresso nel sistema di Piattaforma Civica (*Grazhdanskaja Platforma*).

Risultati elettorali dei Partiti e variazioni¹¹

Elezioni/Partito	1993	1995	1999	2003	2007	2011	2016
Russia Unitaria				37,57%; 223 seggi	64,30%; 315 seggi	49,32%; 238 seggi	54,20%; 343 seggi
Unità			23,32%; 73 seggi				
Madrepatria – Tutta Russia			13,33%; 68 seggi				
Nostra Casa – Russia		10,13%; 55 seggi					
LDPR	22,92%; 64 seggi	11,18%; 51 seggi	5,98%; 17 seggi	11,45%; 36 seggi	8,14%; 40 seggi	11,67%; 56 seggi	13,14%; 39 seggi
Scelta russa	15,51%; 64 seggi	3,86%; 9 seggi					
KPRF	12,4%; 42 seggi	22,3%; 115 seggi	24,3%; 113 seggi	12,61%; 52 seggi	11,57%; 57 seggi	19,19%; 92 seggi	13,34%; 42 seggi
Donne di Russia	8,13%; 23 seggi						
Partito Agrario di Russia	8%; 37 seggi	3,78%; 20 seggi					
Jabloko	7,9%; 27 seggi	6,89%; 45 seggi	5,93%; 20 seggi	4,3%; 4 seggi			
Unione delle Forze di Destra			8,52%; 29 seggi	4%; 3 seggi			
Rodina				9,02%; 37 seggi			1,51%; 1 seggio
Russia Giusta					7,74%; 38 seggi	13,24%; 64 seggi	6,22%; 23 seggi
Piattaforma Civica							0,22%; 1 seggio

¹¹ Tutti i dati relativi alle elezioni citati nel presente lavoro sono stati elaborati dall'autore sulla base dei dati forniti dalla Commissione Elettorale Centrale (CEC). Sito internet: <http://www.cikrf.ru/>.

V.IV Sistemico ma non troppo. Il caso del KPRF

Il KPRF si proclama successore del KPSS. Nella fase di transizione dallo Stato socialista venne inizialmente messo al bando con due *ukaz*¹² del Presidente B. El'cin tra agosto e novembre 1991. Nel novembre del 1992 la Corte Costituzionale russa aveva tuttavia deliberato che le organizzazioni locali del Partito avevano comunque facoltà di continuare le proprie attività, pronunciandosi invece favorevolmente sulla legalità della messa al bando da parte del Presidente B. El'cin a livello nazionale¹³.

Durante i fatti dell'ottobre del 1993 il leader G. Zjuganov aveva dapprima invocato la piazza per poi predicare la calma in un secondo momento. Nel 1993 gli venne consentito di partecipare alle elezioni per la Duma dove ottenne il 12,4% delle preferenze.

Se per tutti gli anni Novanta il KPRF ha rappresentato il partito con più deputati eletti alla Duma di Stato, la crescita di ER lo ha sempre più marginalizzato, pur mantenendosi secondo partito per numero di voti a livello nazionale e guadagnando consensi anche in seno alle assemblee locali.

Seppur abbia mantenuto una retorica antigovernativa, è oggi inserito all'interno dell'opposizione sistemica, parte del "cartello"¹⁴. La retorica di ER che richiama ai fasti della storia sovietica ha eroso parte del suo elettorato. Con il consolidamento del Presidente V. Putin il partito ha optato per la lealtà al sistema¹⁵. In cambio della sua opposizione costruttiva gli è stato assicurato un buon margine di libertà d'azione nel fare opposizione. Il Cremlino ha invece ottenuto in cambio la parvenza esterna di un sistema politico plurale. Lo stesso D.S. Hutcheson sottolinea come:

*«If Gennady Zyuganov didn't exist, he would need to be invented. He knows the rules of the game and scrupulously observes them, requiring very little in return: the retention, preferably for life, of the role of the main opponents»*¹⁶.

V.V L'ambigua opposizione del LDPR

Il secondo partito più longevo del sistema russo è il *Partito Liberal Democratico (LDPR)*, che nonostante il nome costituisce una formazione di aperta ispirazione nazionalista di destra-xenofoba. Il LDPR esprime un'ideologia ultranazionalista e autoritaria con forti elementi di retorica della *Velikaja Rossija* (Grande Russia) analogo alla visione espansiva dell'Unione Sovietica sotto il governo di Stalin. Economicamente sostiene un'economia privata mitigata da un forte intervento

¹² *Ukaz*, traducibile in "editto normativo generale", ha efficacia su tutto il territorio federale e ha come unico limite quello di non entrare in contrasto con la Costituzione e le leggi federali. Ha funzione di integrare, specificare e colmare le lacune ravvisate nella legislazione. Nella prassi questi sono divenuti una legislazione parallela e concorrente del Presidente rispetto a quella ordinaria, nonostante questi abbiano natura sub-legislativa. Secondo l'interpretazione data dalla Corte Costituzionale russa questi hanno il compito di realizzare l'indirizzo del Presidente.

¹³ Hutcheson, D. S., *The development of party activism in Russia: a local perspective* (Doctoral dissertation, University of Glasgow), 2011.

¹⁴ Hutcheson, D. S., *Party cartels beyond Western Europe: evidence from Russia*, *Party Politics*, 19, 6, 2013, pp. 907-924.

¹⁵ Un'azione in parte parzialmente in controtendenza su alcuni particolari punti sembra essere stata avviata dal KPRF durante il dibattito parlamentare precedente all'approvazione della riforma costituzionale del 2020. Queste evoluzioni verranno discusse al cap. IX.

¹⁶ *Ibid.*, p.19.

statale. Dalla sua nascita fino alla sua morte, sopraggiunta il 6 aprile 2022, è stato guidato dal controverso leader V. Žirinovskij, le cui tendenze ultranazionaliste hanno dato al *LDPR* la parvenza di una forza di opposizione.

Il suo consenso negli anni è fluttuato tra il 6 e il 14%. Il miglior risultato fu certamente quello delle elezioni del 1993 quando raggiunse la maggioranza dei voti grazie alla sua retorica anti-establishment equidistante sia dal comunismo sia dal sistema oligarchico post *perestrojka*.

Alle elezioni presidenziali del 1993 ha apertamente sostenuto la candidatura di B. El'cin.

I toni nazionalisti e coloriti del suo leader lo hanno portato a pronunciare affermazioni alquanto avventate e provocatorie come il desiderio di espandere i confini della Russia fino all'Oceano Indiano, oppure come quando nel 2015, a seguito dell'abbattimento di un aereo russo da parte dell'aviazione turca, propose di sganciare una bomba nucleare sul Bosforo così da generare uno tsunami che avrebbe investito tutta Istanbul¹⁷. Nel 2014 aveva invece suggerito di eliminare dall'alfabeto russo la vocale "ы" a causa del suono di chiara origine asiatica¹⁸.

Pur assumendo toni critici il *LDPR* rimane essenzialmente un partito leale al Cremlino, votando sempre coerentemente alle indicazioni di *ER* sulle questioni più importanti per il Paese.

Il partito propugna un ritorno della Russia nelle sue tradizionali sfere d'azione in politica estera, promuovendo al contempo una maggiore centralizzazione delle strutture di governo al suo interno. Pur sostenendo un'espansione della Federazione di Russia si è più volte dichiarato contrario rispetto a eventuali unioni con le confinanti Bielorussia, Kazakistan e Ucraina in quanto questo rischierebbe di riproporre la politica sussidiaria dei tempi dell'URSS, durante i quali un ingente flusso di denaro fluiva dal centro alle periferie.

V.VI Gli altri partiti di opposizione sistemica

Edinaja Rossija ha maturato negli anni una strategia finalizzata a frammentare quanto più possibile il sistema dei partiti di opposizione, creando dei "sotto-partiti del potere"¹⁹. Nella prassi questo ha portato alla creazione pilotata di alcuni partiti che avessero prossimità ideologica e di proposte politiche a quelle dei partiti di opposizione. Una strategia tuttavia non nuova, già utilizzata durante le presidenze di B. El'cin.

¹⁷ Le posizioni di alcuni suoi deputati ex deputati, come N. Kur'janovich sono apertamente filonaziste e anti-immigrazione. In un'intervista all'interno del documentario "Criminal Globe", nell'episodio dedicato alla crescita dei movimenti neonazisti in Russia, Kur'janovich ha apertamente dichiarato: «Sono un fan di Hitler [...] di cui ne ammiro la brutalità, l'amore per la nazione e il potere imperiale. [...] Gli immigrati dovrebbero essere impiegati come lavoratori sottopagati, una sorta di schiavi moderni senza diritti. Andrebbe vietato di poter diventare cittadini russi. [...] La loro routine deve essere lavoro, pagare le tasse e chiudersi in casa». Intervista disponibile a: <https://www.youtube.com/watch?v=Dv1q3pCfed0&t=3s> (consultato il 31 marzo 2020). Dopo aver lasciato il *LDPR*, N. Kur'janovich ha aderito alla *Slavjanskij Sojuz* (Unione Slava), una formazione russa neonazista messa al bando nel 2010.

¹⁸ V. *Putin's intervention in Crimea has effectively marginalized his domestic opposition in Russia*, Luke March, 31 marzo 2014, LSE Blog, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/03/31/putins-intervention-in-crimea-has-effectively-marginalised-his-domestic-opposition-in-russia/>.

¹⁹ Hutcheson, D. S., *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-century of Multiparty Politics*, 2018, Oxford University Press.

Ne è un chiaro esempio *Rodina* (trad. *Madrepatria*), il quale propugna posizioni nazionaliste di sinistra, simili a quelle del *KPRF*. Nel 2003 ottenne un eccellente risultato guadagnando il 9% dei consensi e 37 seggi in seno alla Duma di Stato. Nel 2006 si è sciolto, dando vita insieme al *Partito Russo della Vita* (*Rossiyskaya Partiya Zhizni*) e al *Partito dei Pensionati Russi per la Giustizia Sociale* (*Rossiyskaya Partiya Pensionerov za sotsialnuyu spravedlivost*) a *Russia Giusta* (*Spravedlivaja Rossija*, SR). Il partito è stato guidato da S. Mironov, Presidente del Consiglio della Federazione che fu già leader del *Partito della Vita* e che ha apertamente sostenuto V. Putin alle elezioni presidenziali del 2004.

Tra i partiti russi ne esiste poi una categoria che potrebbe essere definita come “artificiale”. Sono partiti che ottemperano i requisiti previsti dalla Legge sui Partiti e pertanto sono riconosciuti come tali dalla legge. Il loro ruolo politico è sostanzialmente quello di confondere l’elettorato al fine di indebolire gli altri partiti. Nati sotto impulso del Presidente federale e dell’Amministrazione presidenziale, sono pensati nella maggior parte dei casi per competere ed erodere consenso ai partiti liberali extra-sistemici e al *KPRF*. Singolare fu per esempio il caso del Partito Alleanza del Popolo (*Narodnyy Alyans, NA*), fondato e registrato pochi giorni prima che A. Naval’nyj fosse in procinto di registrare un suo partito proprio con questo nome. Allo stesso modo il Partito Comunista per la Giustizia Sociale (*Kommunisticheskaja partija social'noj spravedlivosti, KPSS*), la cui sigla *KPSS* è la stessa del *KPSS* sovietico, ha creato confusione nell’elettorato comunista e nostalgico dell’URSS. Lo stesso partito ha avuto come Segretario Andrej Brežnev, nipote dell’ex Segretario del *KPSS*.

V.VII Partiti liberali e di centro-destra

I partiti liberali e i movimenti apertamente anticomunisti hanno avuto alterne fortune in Russia. Il loro principale discredito è dovuto alla grave crisi finanziaria che investì la Russia nel 1998 sotto un Presidente del Governo riformista.

Il partito che si è dimostrato più longevo è stato certamente *Jabloko*, unico partito insieme a *LDPR* e *KPRF* ad aver partecipato a tutte le elezioni per la Duma di Stato e ad aver eletto rappresentanti tra il 1993 e il 2007.

Partito a base programmatica liberale, ha assunto posizioni tiepidamente critiche nei confronti del Governo e del Presidente federale. Al fine di ingabbiare il partito nel sistema del potere, nel 1998 venne proposta al suo leader G. Javlinskij la vicepresidenza del Governo, che venne però da lui rifiutata. Nonostante G. Javlinskij non sia più leader del partito dal 2008, rimane una figura di riferimento essendo a capo del Consiglio Federale Politico. Durante gli anni Duemila *Jabloko* è stato finanziato dalla compagnia petrolifera *JUKOS*. L’arresto per frode fiscale dell’amministratore delegato del gruppo *JUKOS* M. Chodorkovskij ha portato il partito verso un lento declino, culminato con il 2% alle elezioni del 2016, percentuale sufficiente a ottenere i fondi statali ma non per accedere alla Duma di Stato²⁰.

²⁰ Case of Khodorkovskiy v. Russia (Application no. 5829/04), Judgment Strasbourg, 31 may 2011, final 28/11/2011.

Un altro partito di interesse è l'Unione delle Forze di Destra (*Soyuz Pravykh Sil*, SPS), progetto politico che aveva come obiettivo quello di riunire le forze di centro destra russe in un'unica compagine. Il progetto aveva ricevuto l'approvazione da parte del Presidente V. Putin, il quale ne aveva celebrato i risultati, ammettendo inoltre in una intervista tv di averlo sostenuto.²¹ In Parlamento i suoi deputati si sono espressi favorevolmente circa le misure economiche del Governo e contro le critiche espresse sulla tutela dei diritti umani e sulle misure antiterrorismo. La nuova guardia dei leader del partito, in particolare di N. Belikh, ha impostato un'aggressiva campagna elettorale alle elezioni regionali del 2003 e del 2007. Fu però soprattutto B. Nemcov²² a sancire la svolta. Il partito si schierò apertamente contro il Presidente V. Putin, prendendo parte alle manifestazioni antigovernative insieme alle opposizioni non-sistemiche²³.

Nel 2007, ottenuto lo 0,96% decise di abbandonare la sua retorica anti-Cremlino, formando una nuova coalizione insieme ad altri movimenti liberali rinominata *Giusta Causa*. Alle successive elezioni ottenne però solo lo 0.86% dei voti. Trasformatosi nel Partito della Crescita (*Partija Rosta*, PR) ha assunto un comportamento quiescente piuttosto che di attivo.

Le elezioni del 2016 hanno visto partecipare anche altri partiti liberali oltre a PR e *Jabloko*. Il più significativo è stato certamente il ritorno del *Partito per la Libertà del Popolo* (*Partiya narodnoy svobody*, PARNAS) guidato da M. Kas'janov, che ha ottenuto però solamente lo 0,7%.

Quello che emerge evidente dall'analisi dei partiti liberali russi è la loro incapacità a collaborare. In previsione di ciascuna elezione si ripetono i tentativi di aprire dei tavoli per trovare punti in comune e avviare una piattaforma in grado di potersi coalizzare per poter competere in maniera più efficace. Tuttavia, questi tentativi si rivelano fallimentari vista la scarsa volontà di ciascuna formazione a trovare un compromesso.

V.VIII L'opposizione non sistemica

La rinascita dell'opposizione politica in Russia a partire dal secondo decennio del 2000 è essenzialmente riconducibile ai cambiamenti strutturali (nuove classi dirigenti a capo di questi partiti e movimenti) e a un cambio di passo iniziale e poi solo apparente sotto la presidenza di D. Medvedev dal 2008 al 2012²⁴. La modernizzazione annunciata da D. Medvedev durante la sua Presidenza venne accompagnata da una significativa retorica liberale. Alcune dichiarazioni e aperture politiche iniziali sembrarono dimostrare una reale intenzione da parte sua di creare

²¹ Hutcheson, D. S., *The development of party activism in Russia: a local perspective* (Doctoral dissertation, University of Glasgow), 2011.

²² Boris Nemcov venne ucciso il 27 febbraio 2015 a pochi passi dal Cremlino presumibilmente da attivisti ceceni, condannati in seguito a 11 e 20 anni di reclusione. Sull'omicidio di Nemcov si esprime molto duramente il Parlamento europeo con la «Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2015 sull'assassinio del leader di opposizione russo Boris Nemcov e sullo stato della democrazia in Russia (2015/2592(RSP))» esprimendo particolare preoccupazione per lo status della democrazia e sui diritti delle opposizioni. La Corte Edu con la sentenza n. 1774/11 aveva ravvisato aperte violazioni dei diritti di B. Nemcov (*CASE OF NEMTSOV v. RUSSIA* (Application no. 1774/11) JUDGMENT, 31 July 2014, European Court of Human Rights).

²³ Wilson, K., *How Increased Competition Can Strengthen Electoral Authoritarianism: Party-System Pluralization in Russia*, *Problems of Post-Communism*, 63, 4, 2016, pp. 199-209.

²⁴ Gel'man, V., *Cracks in the wall: challenges to electoral authoritarianism in Russia*, *Problems of Post-Communism*, 60, 2, 2013, pp. 3-10.

maggiori aperture nel processo di *decision-making*, passando per un più ampio coinvolgimento delle opposizioni in questo processo.

Diversi organi consultivi promossi dal Presidente vennero utilizzati dagli attivisti per portare all'attenzione un ampio numero di problematiche nell'agenda politica, a partire dai diritti umani fino alle riforme legislative²⁵.

Per le nuove generazioni, ormai distanti da quello che fu il travagliato periodo di transizione post socialista è stato possibile in parte intraprendere un processo di *tabula rasa*, superare le divisioni derivanti dal processo di trasformazione del sistema e costruire un consenso negativo verso il Governo e il Presidente anche utilizzando un linguaggio nuovo.

Questo processo vide il proprio compimento con la nomina del trentasettenne A. Naval'nyj a candidato alle elezioni a Sindaco di Mosca, con il sostegno del Partito della Libertà del Popolo (*Partiya narodnoj svobody, PARNAS*) e il movimento Altra Russia (*Drugaja Rossija*).

Le opposizioni hanno in parte anche rinnovato la loro strategia, attaccando frontalmente il regime sull'intera agenda politica. Questi attacchi hanno avuto come obiettivo l'inefficienza dei governanti locali e la corruzione del sistema. Da qui hanno originato le più importanti campagne anticorruzione, lanciate soprattutto da A. Naval'nyj, che hanno permesso non solo di concentrare la protesta e ottimizzare le risorse, ma anche di avviare una cooperazione tra le varie anime critiche del regime.

La strategia iniziale del Cremlino è stata quella di non reprimere apertamente le proteste, quanto di procedere ad un controllo capillare sui media. Almeno inizialmente, il Governo e il Presidente avevano sottostimato la portata delle proteste. Questo errore di calcolo permise alle opposizioni di approfittarne durante la campagna elettorale per la Duma di Stato del 2011. La tattica del voto "tutti tranne *Russia Unitaria*" portò discreti risultati, screditando soprattutto le élite al governo ai vari livelli, le cui evidenti manipolazioni del processo elettorale erano divenute sempre più evidenti e ormai insostenibili pubblicamente. Le proteste di piazza furono tuttavia vittima del loro stesso successo²⁶. Le opposizioni si rivelarono impreparate, poco coese e non propense alla cooperazione. L'idea stessa di nominare A. Naval'nyj quale candidato unico alle presidenziali del 2012 venne rigettata da G. Javlinskij (che venne proposto come candidato da *Jabloko*) senza però essere sostenuta dalle altre opposizioni.

Dopo anni di passiva accettazione dello *status quo* parve infatti che l'opposizione anti-sistemica si fosse risvegliata, quantomeno nelle maggiori città del Paese.

La prima grande ondata di proteste in Russia si registrò nel 2005, lanciata dal *KPRF* contro le decisioni del Governo di privatizzare alcuni servizi sociali di eredità sovietica. Si trattava dunque di rivendicazioni sociali e di tipo economico, non anti-sistemiche e volte a riformare l'ordinamento. Queste proteste riguardarono soprattutto quelle periferie, dove il processo di deindustrializzazione aveva generato disoccupazione (sconosciuta ai tempi dell'URSS) e un collasso

²⁵ Gel'man, V., *Political opposition in Russia: a troubled transformation*, *Europe-Asia Studies*, 67, 2, 2015, pp. 177-191.

²⁶ *Ibid.*

delle prestazioni sociali erogate. Dimostrazioni di piazza ebbero luogo a Pikaljovo e a Tol'jatti, restando tuttavia circoscritte a queste due realtà.

La seconda ondata di proteste del 2008 si focalizzò invece sulla percezione della sempre più crescente tendenza autoritaria dell'ordinamento russo. Guidate inizialmente dal carismatico leader del *Partito Nazional-bolscevico* (*Nazional-Bol'shevistskaja Partija, NBP*²⁷) E. Limonov, i manifestanti hanno rivendicato il diritto di riunirsi pacificamente, come sancito dall'Art. 31 Cost. In seguito, le stesse rivendicazioni sono state portate avanti dal *KPRF* durante la manifestazione del 1° maggio dello stesso anno e, da *Altra Russia* (*Drugaja Rossija, DR*) durante la *Marcia Dissenziente*. Gli organizzatori di queste manifestazioni avevano almeno inizialmente trovato un coordinamento ideologico tra loro per continuare le proteste per portarle fino ad un tentativo di riforma sistemica.

La terza ondata di proteste ha avuto un'origine più circoscritta, legata a temi locali. Ne sono state un esempio nel 2010 le proteste contro il passaggio di una nuova autostrada in mezzo alla *Foresta di Kimki* (*Kimkinskij les*) o la protesta della *Società dei Secchielli Blu* (*Obshhestvo sinih vedjorok*) contro l'abuso dell'utilizzo dei lampeggianti da parte delle élite moscovite per evitare il traffico cittadino. Proteste che hanno accolto l'attenzione popolare focalizzate su temi quali la tutela dell'ambiente, le politiche sociali e la lotta alla corruzione.

La risposta del Cremlino è stata, oltre che legislativa, anche politico-militante. Sono state infatti fondate alcune organizzazioni che potessero contromanifestare in favore dell'operato del Governo. *Naši* (*Molodezhnoe demokraticeskoe antifashistskoe dvizhenie «Naši»*), il Fronte Nazionale Popolare (*Obshherossijskij Narodnyj Front, ONF*) e la Giovane Guardia di Russia Unitaria (*Molodaja Gvardija Edinoj Rossii*) sono riuscite rapidamente a mobilitare un consistente numero di attivisti in opposizione ai manifestanti delle opposizioni non sistemiche, che hanno rapidamente dimostrato l'ampio seguito popolare di V. Putin e D. Medvedev²⁸.

Il periodo tra il dicembre 2011 e il luglio 2013 si è contraddistinto per una crescita esponenziale delle proteste popolari politiche che hanno investito Mosca e le altre maggiori città del Paese.

²⁷ Nel giugno 2005 il *NBP* è stato messo al bando nel 2005 da una Corte distrettuale di Mosca per «aver violato la Legge sui Partiti Politici» avendo indicato nella sua denominazione il termine “partito” senza essere registrato come tale. L'agosto successivo la Corte Suprema russa ha riabilitato il *NBP*. Il 7 agosto 2007 la Corte Suprema si è nuovamente pronunciata, questa volta a favore della messa al bando del Partito in quanto “organizzazione estremista” (Fonte: Ministero della Giustizia della Federazione di Russia, *Elenco delle organizzazioni senza scopo di lucro per le quali il tribunale ha adottato una decisione definitiva sulla liquidazione o il divieto di attività per i motivi previsti dalla legge federale "sulla lotta alle attività estremiste" (Perechen' nekommercheskih organizacij, v otnoshenii kotoryh sudom prinjato vstupivshee v zakonnuju silu reshenie o likvidacii ili zaprete dejatel'nosti po osnovanijam, predusmotrennym fz "o protivodejstvii jekstremistskoj dejatel'nosti")*), <https://minjust.ru/nko/perechen-zapret>).

²⁸ Smyth, R., Soboleva, I., Shimek, L., Sobolev, A., *Defining common ground: collective identity in Russia's post-election protests and rallies*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, Routledge, 2016, p. 55.

Queste hanno colto impreparato il Governo e il Presidente federale, sia per il numero di partecipanti che vi hanno preso parte sia per le richieste provenienti dai manifestanti²⁹.

A queste si unì anche la frangia più radicale di sinistra di SR, guidata da D. Gudkov³⁰. Il candidato Sindaco di SR nella città di Astrakhan', O. Shéin, intraprese uno sciopero della fame che ebbe una forte risonanza mediatica contro i brogli elettorali verificatisi durante le elezioni cittadine.

Elemento innovativo rispetto alle proteste precedenti sono state le rivendicazioni dei dimostranti che inizialmente hanno richiesto nuove elezioni libere e imparziali.

Con il tempo le rivendicazioni sono mutate, includendo sempre di più la richiesta di tutela dei diritti sanciti dalla prima parte della Costituzione, come la scarcerazione dei cosiddetti "prigionieri politici", le dimissioni del Presidente della CEC V. Churov, un'indagine imparziale sui brogli elettorali (con conseguente annullamento dei risultati laddove si siano verificate delle falsificazioni), la garanzia della registrazione dei partiti di opposizione non-sistemica e nuove elezioni della Duma³¹.

Queste proteste erano esplose in seguito alla dichiarazione dell'allora Presidente del Governo V. Putin nel settembre 2011 in merito alla sua autocandidatura per un terzo mandato alle presidenziali del marzo 2012 (con la conseguente nomina di D. Medvedev a Presidente del Governo). In secondo luogo, la protesta traeva origine dai risultati elettorali delle elezioni della Duma del dicembre 2011, chiaramente falsificati in molti seggi.

Seppur l'impreparazione del Cremlino dinanzi a queste proteste fu evidente, la solidità del regime unita alle divisioni e alle debolezze interne del fronte dei manifestanti fecero presto presagire che l'Esecutivo sarebbe stato in grado di neutralizzarle.

Tra il gennaio e il marzo 2012 il Cremlino organizzò più di novanta contro-manifestazioni a sostegno di V. Putin e del Governo, a cui presero parte circa 770.000 cittadini. La manifestazione più imponente si tenne a Mosca il 4 febbraio alla presenza di 140.000 manifestanti presso la *Poklonnaja Gora*.

Le proteste antigovernative influenzarono però il Governo e il Presidente. Con la rielezione di V. Putin a Presidente nel marzo 2012, al fine di evitare il profilarsi di nuove dimostrazioni egli concesse ampie aperture politico-legali che, nel breve periodo lasciarono presagire una liberalizzazione del sistema dei partiti.

Accanto alla liberalizzazione, sono rimasti in vigore i metodi classici della cooptazione e dell'intimidazione, finalizzata a indebolire la protesta.

²⁹ La partecipazione a queste proteste -tenutesi a Mosca il 10 e 24 dicembre 2011, e successivamente il 4 febbraio, il 5 e il 10 marzo 2012- ha raccolto tra i 70 e i 120 mila dimostranti.

³⁰ Il 7 giugno 2021 D. Gudkov ha annunciato attraverso il suo profilo Facebook di essere fuggito in Ucraina per timore di poter essere arrestato in Russia. Egli ha poi annunciato che fonti vicine al Cremlino gli avevano riferito che, se non avesse lasciato il paese, sarebbe stato arrestato nell'ambito di un "finto" procedimento penale contro di lui. Pochi giorni prima, infatti, era stato rilasciato dopo essere stato arrestato pochi giorni prima con l'accusa di non aver pagato le rate dell'affitto nel 2015. Secondo il suo *entourage* si tratterebbe di un pretesto per impedirgli di correre alle elezioni parlamentari del prossimo settembre (<https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/opposition-activist-gudkov-leaves-for-ukraine-via-checkpoint-in-bryansk-region.html>).

³¹ Shevtsova, L., Russia under V. Putin: Titanic looking for its iceberg?, *Communist and Post-Communist Studies*, 45, 3, 2012, pp. 209-216.

Le opposizioni che hanno accettato di collaborare sono state inglobate all'interno del sistema, con l'illusione di essere diventate parte integrante del potere. Le opposizioni che invece avevano rifiutato vennero colpite da una legislazione *ad hoc* con l'accusa di portare avanti una politica estremista, antipatriottica contraria ai valori russi³².

Ne fu un chiaro esempio la Legge del giugno 2012 con la quale il Parlamento aveva deliberato l'aumento delle multe comminate allo svolgimento di manifestazioni non autorizzate, che passarono da 5.000 a 300.000 rubli per i singoli partecipanti e fino 600.000 rubli per gli organizzatori. La multa per gli organizzatori di dimostrazioni che non rispettavano le normative federali sulle manifestazioni pubbliche passò invece da 50.000 a 1,5 milioni di rubli. Inoltre, ai manifestanti venne fatto divieto di indossare maschere e di trasportare oggetti che potessero essere potenzialmente utilizzati come armi.

Dal 2014 la normativa si inasprì ulteriormente. La partecipazione ad una manifestazione senza il permesso delle autorità (anche un pacifico picchetto di una sola persona) sarebbe stato punito con una multa o con detenzione fino a 15 giorni (fino a cinque anni di carcere qualora si tratti della terza violazione).

La Legge Federale n. 121-FZ del 20 luglio 2012 "Sugli emendamenti agli atti legislativi della Federazione russa concernenti la regolamentazione delle attività delle organizzazioni senza scopo di lucro che svolgono le funzioni di agente straniero" ha obbligato tutte le organizzazioni che ricevono fondi dall'estero a registrarsi in uno speciale registro come "agenti stranieri". Inoltre, in ottemperanza ai sedicenti "valori russi", sociali e conservatori, il Presidente V. Putin ha promosso una legge speciale contro la promozione dei valori LGBT, ritenuti offensivi rispetto ai valori tradizionali del Paese e ai credi religiosi³³.

A partire dall'estate 2013 i partecipanti alle dimostrazioni antigovernative sono drasticamente diminuiti, facendo ritenere che il movimento avesse perso consenso.

L'annessione della Crimea ha fatto risalire l'indice di gradimento del Presidente V. Putin, unendo nuovamente il popolo russo sotto l'ideale patriottico. Se il gradimento del Presidente ammontava al 65% alla fine del 2013, nel maggio 2014 raggiunse l'83%³⁴. Fu proprio lo scoppio del conflitto a mettere fine alle proteste antiregime. Mentre il Presidente federale utilizzava abilmente il "rally

³² Legge federale n. 18-FZ del 1° marzo 2012 ha apportato alcune modifiche al Codice Penale russo. In particolare, all'Art. 57 modificandone la prima parte circa la privazione della libertà per aver commesso crimini «particolarmente gravi contro la salute della popolazione e della morale pubblica, la sicurezza pubblica e l'integrità sessuale dei minori di quattordici anni».

³³ La legge federale russa 135-FZ dell'11 giugno 2013 "per lo scopo di proteggere i minori dalle informazioni che promuovono la negazione dei valori tradizionali della famiglia", nota come "legge anti-gay", venne approvata all'unanimità dalla Duma di Stato l'11 giugno 2013 (un solo deputato si è astenuto - Ilya Ponomarev), per poi essere firmata e promulgata dal Presidente Vladimir V. Putin il 30 giugno 2013.

³⁴ V. Putin's approval rating, Levada Center, 28 maggio 2020, <https://www.levada.ru/en/ratings/>.

*round the flag*³⁵, le opposizioni non sistemiche finivano per essere screditate come antipatriottiche e traditrici della nazione³⁶.

Va sottolineato che molti rappresentanti dell'opposizione sistemica e anti-sistemica appoggiarono convintamente la politica presidenziale verso l'Ucraina, la NATO e l'UE.

La situazione internazionale venutasi a creare aveva nuovamente esasperato le divisioni interne alle opposizioni non sistemiche.

I leader del *PARNAS* B. Nemcov e di *Scelta Democratica* V. Milov criticarono apertamente l'intervento in Crimea additandolo come costoso e contro-produttivo.

Al contrario S. Udaltsov del *Fronte della Sinistra* e E. Limonov di *Altra Russia* lodarono il referendum in Crimea come vero esempio di democrazia popolare e organizzarono una manifestazione in favore dell'annessione. Tra coloro i quali hanno continuato a manifestare la loro contrarietà al regime si è registrato un processo di radicalizzazione. La critica si è spinta oltre alla mera condanna del Presidente V. Putin e del suo *entourage*, ampliandosi nei confronti del sistema politico nel suo complesso³⁷. Il problema che ben presto emerse fu che il sostegno che questi ottenevano nella società russa era scarso, limitato per lo più alle città maggiori, senza penetrare nella "Russia profonda", laddove *ER* concentrava la parte più solida del proprio elettorato.

Va tuttavia al contempo considerato che la maggior parte dei cittadini russi non considera la democrazia, la libertà e la tutela dei diritti umani tra le principali problematiche del Paese³⁸. I manifestanti antiregime, sebbene condividano l'ideologia della libertà sono ancora molto divisi al loro interno tra liberali di sinistra, di destra, nazionalisti e semplici attivisti dei diritti senza una connotazione ideologica.

La figura di A. Naval'nyj è pian piano divenuta il simbolo dei loro valori comuni, specie durante la campagna per l'elezione a Sindaco di Mosca del 2013, vinta dal candidato di *ER* S. Sobjánin, ma che ha registrato un consenso molto elevato per A. Naval'nyj.

Infine, tra i gruppi di opposizione non-sistemica che hanno preso parte alle proteste meritano certamente una particolare attenzione i gruppi di subcultura³⁹.

Tra questi, certamente il più famoso è quello delle *Pussy Riot*. Ideologicamente femministe e punk, il gruppo fa parte del mondo anticapitalista di sinistra⁴⁰.

³⁵ Baum, M. A., *The constituent foundations of the rally-round-the-flag phenomenon*, *International Studies Quarterly*, 46, 2, 2002, pp. 263-298.

³⁶ Kazun, A., *Framing sanctions in the Russian media: The rally effect and V. Putin's enduring popularity*, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 24, 3, 2016, pp. 327-350.

³⁷ Bodrunova, S. S., Litvinenko, A. A., *New media and political protest: the formation of a public counter-sphere in Russia, 2008-12*, in Bodrunova, S. S., Litvinenko, A. A., *Russia's changing economic and political regimes: The V. Putin years and afterwards*, Taylor & Francis, 2013.

³⁸ *Stabilization vs Democracy*, Levada Center, 5 aprile 2016, <https://www.levada.ru/en/2016/04/05/stabilization-vs-democracy/>.

³⁹ Volkov, V., Dzmitryieva, A., *Recruitment patterns, gender, and professional subcultures of the judiciary in Russia*, *International Journal of the Legal Profession*, 22, 2, 2015, pp. 166-192.

Un ruolo importante nelle proteste lo hanno rivestito anche i giornalisti indipendenti, i quali non solo hanno partecipato attivamente alle manifestazioni di piazza, ma hanno anche pubblicizzato a mezzo stampa le violenze perpetrate dalla polizia per dare maggiore risonanza alle rivendicazioni.

Un'analisi sulla condizione socioeconomica e educativa dei manifestanti ha rivelato che l'80% di questi ha un alto livello di educazione ampiamente superiore a quello della maggioranza del Paese. Mediamente i manifestanti sono persone benestanti, seppur non ricche (il 40% può permettersi l'acquisto di beni costosi ma non può permettersi un'auto)⁴¹.

Altro indicatore interessante della rilevazione riguarda le fonti di informazione principali dei manifestanti. Il 70% circa ha affermato che utilizza internet come mezzo di informazione principale, seguito dalla radio (1/4) e dalla televisione (1/5)⁴².

Sempre secondo la stessa indagine, fatta su un campione di partecipanti alla manifestazione del 24 dicembre 2011 sulla *Prospekt Akademika Sakarova* questi hanno indicato come principale ragione che li ha spinti a manifestare "la generale delusione per le condizioni dello Stato" e la "falsificazione dei risultati elettorali". Solo il 15% ha affermato di trovarsi lì per manifestare la propria vicinanza ai partiti di opposizione, e solo 1/10 ha espresso solidarietà con gli organizzatori. Ideologicamente questi manifestanti si dichiarano in maggioranza "democratici" e "liberali". Minoritaria è invece la percentuale di simpatizzanti comunisti, socialdemocratici e nazionalisti. Infine, il 95% di essi sosteneva necessarie nuove elezioni della Duma (comparato al 29% nazionale).

I leader delle proteste sono stati oggetto di detenzioni in applicazione delle nuove norme, al fine di mandare un avvertimento anche ai futuri attivisti. A. Naval'nyj venne arrestato il 28 febbraio 2014 e il suo account di accesso a *Livejournal* prontamente bloccato⁴³.

Nel voto amministrativo per le elezioni della Duma di Mosca, che hanno avuto luogo l'8 settembre 2019, con sistema maggioritario in 45 collegi uninominali, la Duma è stata stravolta nella sua composizione. Il dominio fino ad allora incontrastato di *ER* ha subito un duro colpo. I rappresentanti vicini al sindaco S. Sobjanin hanno mantenuto la maggioranza nell'Assemblea,

⁴⁰ Sharafutdinova, G., *The Pussy Riot affair and V. Putin's démarche from sovereign democracy to sovereign morality*, *Nationalities Papers*, 42, 4, 2014, pp. 615-621.

⁴¹ Volkov, D., *The Protest Movement in Russia 2011-2013: Sources, Dynamics and Structures*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, Routledge, 2016.

⁴² *Ibid.*

⁴³ A. Naval'nyj si è a più riprese rivolto alla Corte EDU per la violazione dei suoi diritti sia in merito alle restrizioni che lo hanno visto impossibilitato a prendere parte alle elezioni presidenziali, per violazione della propria libertà e imprigionamento ingiustificato a seguito delle dimostrazioni di piazza cui ha preso parte. In tutte le fattispecie la Corte ha ravvisato violazioni dei diritti elettorali, della competizione e della libertà personale. Si veda: *CASE OF NAVALNY AND YASHIN v. RUSSIA (Application no. 76204/11) JUDGMENT*, 4 December 2014, European Court of Human Rights; *CASE OF NAVALNY AND OFITSEROV v. RUSSIA (Applications nos. 46632/13 and 28671/14) JUDGMENT*, 24 August 2016, European Court of Human Rights; *CASE OF NAVALNY v. RUSSIA (Applications nos. 29580/12 and 4 others) JUDGMENT*, 15 November 2018, European Court of Human Rights; *CASE OF NAVALNY v. RUSSIA (No. 2) (Application no. 43734/14) JUDGMENT*, 9 April 2019, European Court of Human Rights.

scendendo tuttavia a 25 seggi (tredici in meno rispetto alle elezioni precedenti)⁴⁴. L'opposizione invece è passata da sette a venti seggi. L'affluenza si è attestata però al 27,77%.

Ciò che è emerso chiaramente è la crescente impopolarità di *ER*. Questo aveva inoltre indotto molti dei suoi candidati a prendere le distanze e candidarsi da indipendenti rispetto ad un Partito che è sempre più in difficoltà nelle grandi città. Tredici seggi sono andati al *KPRF*, quattro a *Yabloko* e tre a *SR*. Nessun seggio però è andato all'opposizione non-sistemica. Già da giugno 2019 erano stati esclusi dalla competizione i rappresentanti di questi partiti, che avevano comunque protestato portando in piazza 60mila persone e utilizzando in campagna elettorale la strategia del voto "tutti tranne Russia Unitaria" proposta da A. Naval'nyj e L. Sobol, scegliendo nei singoli collegi i candidati che avrebbero maggiormente danneggiato *ER*.

Nelle altre realtà del Paese, tuttavia, le elezioni sono andate in maniera diversa, segnando una volta di più la differenza tra grandi città e "Russia profonda". Infatti, tutti e sedici i governatori di *ER* sono stati confermati.

Il recente arresto del 9 luglio 2020 di S. Furgal⁴⁵, Governatore del *LDPR* del Krai di Khabarovsk (estremo Oriente russo), con l'accusa di aver commissionato l'omicidio di due uomini d'affari quindici anni fa ha riaperto la protesta nella periferia del Paese.

Furgal, che ha rigettato le accuse sostenendo che si tratti di un arresto politico, aveva sconfitto alle elezioni governative al secondo turno il candidato uscente di *ER* V. Shport con il 69,57% il 23 settembre 2018, divenendo ben presto molto popolare.

Il Presidente V. Putin ha ufficialmente revocato Furgal e ha nominato ad interim in sua sostituzione M. Degtyaryov, anche egli membro del *LDPR*. La CEC ha prontamente dichiarato che a settembre 2021 si terranno nuove elezioni regionali per eleggere un nuovo Governatore.

Subito dopo l'arresto circa 12mila persone si sono radunate per protestare nel centro della città contro l'arresto del Governatore in una manifestazione non autorizzata⁴⁶. Nei giorni seguenti le proteste sono andate aumentando, fino a raggiungere quasi le 30mila⁴⁷ presenze i partecipanti hanno intonato slogan anti-moscoviti⁴⁸.

Le proteste sono partite attraverso il web e hanno interessato non solo i cittadini della capitale della Regione ma hanno coinvolto anche le altre città della Regione. Nonostante il Governatore appartenga al *LDPR*, il Partito ha negato di aver organizzato la protesta attraverso il suo canale

⁴⁴ Tra gli esclusi ci sono il leader del Partito a Mosca Andrej Metelskij e il Presidente della Duma uscente Aleksej Shaposhnikov.

⁴⁵ «Furgal Sergej Ivanovich», TASS, 9 luglio 2020, <https://tass.ru/encyclopedia/person/furgal-sergej-ivanovich>.

⁴⁶ «V Habarovske proshel samyj massovyj miting v istorii goroda — v zashhitu arestovannogo gubernatora Sergeja Furgala. Glavno», Meduza, 11 luglio 2020, <https://meduza.io/feature/2020/07/11/v-habarovske-proshel-samyy-massovyy-miting-v-istorii-goroda-v-zaschitu-arestovannogo-gubernatora-sergeya-furgala-glavnoe>.

⁴⁷ «Akcija protesta protiv aresta Furgala stala samoj massovoj v istorii Habarovska», Kommersant, 11 luglio 2020, <https://www.kommersant.ru/doc/4415230>.

⁴⁸ «Zhiteli Habarovskogo kraja ustroili shestvija v zashhitu arestovannogo gubernatora Furgala», 11 luglio 2020, Meduza, <https://meduza.io/news/2020/07/11/zhiteli-habarovska-ustroili-shestvie-v-podderzhku-arestovannogo-gubernatora-sergeya-furgala>.

Telegram: «Il LDPR non ha organizzato azioni non autorizzate nel Krai di Khabarovsk. Siamo un partito parlamentare e agiamo solo nel rispetto della legge. Siamo pronti per la discussione e per qualsiasi discussione, ma non per azioni non autorizzate in strada. Non ci sono state e non ci saranno azioni illegali da parte dell'LDPR»⁴⁹.

V.IX Alcune riflessioni preliminari sui partiti russi

Seppure dopo un cambio di regime travagliato, a livello elettorale sembra a distanza di qualche anno ripetersi lo stesso schema del periodo sovietico.

Le pratiche elettorali autoritarie sono "nidificate", quale parte di procedure elettorali democratiche "di facciata" molto comuni alla politica russa⁵⁰. Le elezioni e le procedure solo talvolta sono definibili come minimamente competitive.

Per "imitare" la competitività elettorale, il Cremlino e le autorità governative utilizzano ampiamente una selezione di tecniche di manipolazione elettorale che implicano pratiche istituzionali quasi democratiche integrate per ridurre al minimo l'incertezza del risultato della votazione. Queste pratiche informali riducono la concorrenza definendo il vincitore prima delle elezioni, essendo inoltre lui stesso a organizzare le elezioni democratiche di facciata come se fossero realmente competitive. La selezione intra-elitaria del potenziale vincitore diventa così la prima e unica determinante dell'esito delle elezioni.

L'ambiente politico e partitico russo andato a delinarsi sotto V. Putin si è radicalmente trasformato con il sempre più inesorabile consolidamento del suo potere. Mentre la democrazia russa veniva compromessa attraverso una legislazione ordinaria sempre più liberticida che andava a ridurre sempre più gli spazi per le opposizioni, l'impianto costituzionale restava immutato salvo alcune modifiche incisive sul sistema giudiziario. Fino alla conclusione del primo mandato presidenziale di V. Putin nel 2004 si riteneva infatti che il regime russo non fosse né democratico né autoritario. Alcune caratteristiche e funzionalità essenziali della vita politica e democratica di ogni regime continuavano a funzionare: uno spazio, seppur limitato, ai partiti di opposizione veniva garantito; l'indipendenza della società civile era tutelata; le elezioni si svolgevano con regolarità. Tuttavia, il sistema politico soffriva sempre più di un deficit democratico: scarsa rappresentanza degli interessi dei cittadini, basso livello di partecipazione politica, abuso di potere da parte dei funzionari statali, elezioni locali dalla incerta legittimazione, scarsa fiducia nelle istituzioni⁵¹. Con il passare degli anni e delle riforme sempre più accentratrici, si è passati dall'analisi del ruolo dei partiti in una democrazia viziata a quello di un ruolo dei partiti in un

⁴⁹ Canale Telegram del LDPR, 11 luglio 2020, https://t.me/ldpr_party/1224.

⁵⁰ Schedler, A., *Electoral authoritarianism. The dynamics of unfree competition*, Lynne Rienner, 2006.

⁵¹ Ganino, M., *Dallo zar al Presidente: ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria universitaria CUESP, 2009.

sistema autoritario, come certificato dal declino del rendimento democratico del Paese, come testimoniato dal Report del 2019 di Freedom House⁵².

Un sistema di questa natura ha ovviamente avuto un impatto negativo sullo sviluppo dei partiti politici, limitandolo fortemente. Le elezioni, sia presidenziali sia della Duma, hanno avuto sempre più un esito prevedibile. Sotto le presidenze V. Putin-D. Medvedev, sebbene il regime «giocasse il ruolo delle elezioni multipartitiche»⁵³ nel frattempo violava i principi liberaldemocratici di libertà, imparzialità, informazione ed espressione a tal punto da minare la natura democratica delle elezioni stesse, rendendole uno strumento del potere autoritario, come evidenziato da A. Schedler⁵⁴. Sotto V. Putin, la Duma di Stato è divenuta un «*lapdog* piuttosto che un *watchdog*»⁵⁵.

⁵² *Freedom in the World 2019 Report*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/russia>. Gli indici di Freedom House vengono spesso utilizzati nella ricerca giuridica-politologica per classificare il rendimento democratico dei Paesi nel mondo. Tuttavia, alcuni critici ne hanno contestato e contestano l'imparzialità, avendo Freedom House ricevuto finanziamenti dal governo statunitense.

⁵³ White, D., *Re-conceptualising Russian party politics*, *East European Politics*, 28, 3, 2012, p. 211.

⁵⁴ Schedler, A., *Democracy's Past and Future: Authoritarianism's Last Line of Defense*, *Journal of democracy*, 21, 1, 2012, pp. 71-73.

⁵⁵ White, D., *Re-conceptualising Russian party politics*, *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 210-224.

Capitolo VI

Le modifiche alla legislazione elettorale e la competitività a livello locale

VI.I Considerazioni introduttive

Come già affermato in precedenza, il controllo sul potere locale è stata una delle chiavi del successo politico di V. Putin, proprio laddove B. El'cin non era riuscito a incidere come invece avrebbe voluto.

L'analisi dei passaggi più significativi avvenuti a livello locale è importante per comprendere la struttura e l'azione della "verticale del potere".

Va anzitutto premesso che la Federazione di Russia è di gran lunga il Paese più vasto al mondo, confinante con 16 Stati, diviso in 11 fusi orari, con una popolazione di circa 147 milioni di abitanti, di cui quasi 106 milioni risiedono nella parte europea (*Evropejskaja čast' Rossii*). Gli appartenenti all'etnia russa sono l'80% della popolazione complessiva. Il 45% della popolazione totale è ortodosso, il 6,5% di fede musulmana e il 6% protestante. La restante parte si dichiara invece atea. In Russia si parlano più di 100 lingue, tra cui il russo (lingua nazionale), il tartaro e l'ucraino¹. Si tratta dunque di un popolo plurinazionale (*mnogonacional'nyj narod*) come affermato nel preambolo della Costituzione, che nella diversità trova l'unità statale². L'assetto federale dello Stato è una chiara e naturale conseguenza di queste eterogeneità, il cui fine è sviluppare un sistema efficiente di governo per trovare equilibrio tra centro e periferia, tra necessità di sovranità e decentralizzazione.

La struttura dello Stato russo deriva in larga parte da quella dell'URSS, che ancor prima venne ripresa dall'impero zarista. Originariamente vi erano 89 enti decentrati (Soggetti), ridotti a 83 tra il 2004 e il 2007 con il consolidamento delle Regioni. Dal 2014 con l'annessione della Crimea, non riconosciuta a livello internazionale, la Russia conta ad oggi 85 entità costitutive: 22 repubbliche (*respubliki*), 46 regioni (*oblast'*), 9 territori (*kraj*), 1 Regione autonoma (*avtonomnaja oblast'*), 4

¹ Silver, D., *The Ethnic and Language Dimensions in Russian and Soviet Censuses, Research Guide to the Russian and Soviet Censuses*, Cornell University Press, 1986.

² Preambolo Cost. della F. di Russia: «Noi, multinazionale popolo della Federazione Russa, uniti da un destino comune sulla nostra terra, affermando i diritti e le libertà dell'uomo, la pace civile e la concordia, conservando l'unità statale stabilita storicamente, basandoci sui principi comunemente riconosciuti dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, onorando la memoria degli avi che ci hanno trasmesso l'amore e il rispetto per la patria, la fiducia nel bene e nella giustizia, facendo rinascere l'ordinamento statale sovrano della Russia e affermando la solidità del suo fondamento democratico, cercando di garantire il benessere e la prosperità della Russia, basandoci sulla responsabilità verso la nostra patria di fronte alle generazioni presenti e future, riconoscendoci parte della comunità internazionale, approviamo la COSTITUZIONE DELLA FEDERAZIONE RUSSA».

(*My, mnogonacional'nyj narod Rossijskoj Federacii, soedinjonnye obshhej sud'boj na svoej zemle, utverzhdaja prava i svobody čeloveka, grazhdanskij mir i soglasie, soedinjaja istoričeski slozhivšeesja gosudarstvennoe edinstvo, ishodja iz obshhepriznannyh principov ravnopravija i samoopredelenija narodov, čtja pamjat' predkov, peredavših nam ljubov' i uvazhenie k Otečestvu, veru v dobro i spravedlivost', vozrožhdaja suvereniju gosudarstvennost' Rossii i utverzhdaja nezyblemost' ejo demokratičeskoj osnovy, stremjas' obespečit' blagopolučie i procvetanie Rossii, ishodja iz otvetstvennosti za svoju Rodinu pered nyneshnim i budushimi pokolenijami, soznavaja sebja čast'ju mirovogo soobshhestva, prinimaem KONSTITUCIJU ROSSIJSKOJ FEDERACII*).

distretti autonomi (*avtonomnje okruga*) e 3 città di rilevanza federale (Mosca, San Pietroburgo e Sebastopoli)³.



VI.II La presidenza El'cin: un sistema federale alla perenne ricerca di un equilibrio

Sotto le presidenze di B. El'cin parte del potere veniva decentralizzato ai Soggetti della Federazione dal Cremlino in cambio del sostegno elettorale e politico necessario al Presidente per essere rieletto.

Come già visto in precedenza, il Presidente non poteva contare allora su un partito presidenziale e pertanto doveva cercare continuamente il compromesso con gli influenti Governatori locali per riuscire a ottenere consenso in vista delle elezioni. Il potere decisionale di questi si era ampliato a tal punto da degenerare in alcune Regioni in una *governance* autonoma rispetto a Mosca.

L'assetto federale russo costituisce un *unicum*, un modello a sé stante⁴. Si può infatti affermare - come suggerisce M. Ganino - che «il problema del federalismo russo sia il federalismo stesso»⁵, divenuto un «federalismo a geometria variabile»⁶.

Sotto B. El'cin i poteri delle Repubbliche e degli Oblast' sono stati impiegati per contrastare le decisioni centrali, spesso sino a portare ad una paralisi del sistema.

I Soggetti federati hanno contrattato le disposizioni costituzionali che li riguardavano nel corso della stesura del testo stesso. Sotto la presidenza di B. El'cin hanno continuato a farlo attraverso

³ Art. 65 Cost. della F. di Russia. Va tuttavia precisato che la Città a Rilevanza Federale di Sebastopoli e la Repubblica di Crimea non sono riconosciute dalla maggioranza della comunità internazionale. Gli unici Paesi a riconoscerle come parte integrante del territorio russo sono: Afghanistan, Cuba, Corea del Nord, Kirghizistan, Nicaragua, Sudan, Siria e Zimbabwe.

⁴ Si veda: Gazzetta, C., *Il federalismo russo, tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi*, 20, 2013.

⁵ Ganino, M., *Russia*, il Mulino, 2010.

⁶ *Ibid.*

trattative riservate, arrivando a siglare 42 trattati bilaterali tra essi e la Federazione ai sensi dell'Art. 11 Cost., modifica—anche la suddivisione di materie e competenze previste dalla Costituzione. Nel periodo tra il 1993 e 1998 si è assistito ad un federalismo sbilanciato in favore della periferia. A B. El'cin mancava infatti il sostegno di un partito che gli permettesse di essere confermato come Presidente. Questa mancanza venne sopperita grazie al supporto ricevuto dai governatori locali, i quali in cambio ottennero maggiore autonomia di manovra rispetto a Mosca. Questa impostazione venne però ribaltata dal Presidente V. Putin, corretta attraverso uno sbilanciamento eccessivamente favorevole al Centro.

La Costituzione del 1993 prevedeva un elenco delle materie di competenza esclusiva della Federazione (Art.71 Cost.) e un elenco delle materie di competenza “congiunta” tra Federazione e Soggetti (Art. 72 Cost.). Come disponeva l'Art. 73 Cost. i Soggetti godevano di competenza residuale.

Nel giugno del 1999 venne approvata una legge *“Sui principi e le modalità di delimitazione delle materie di competenza e dei poteri tra gli organi del potere statale della Federazione di Russia e gli organi del potere statale dei Soggetti della Federazione di Russia”* che stabiliva i principi alle materie di competenza congiunta.

La riforma costituzionale del 2020, che verrà ampiamente trattata nel corso del capitolo VIII, ha in parte costituzionalizzato alcune disposizioni che erano già state introdotte con legge federale. Tali modifiche hanno riguardato le materie di competenza dello Stato federale e la sua struttura organizzativa⁷.

Le Repubbliche hanno il più alto livello di autonomia e possono avere una propria Costituzione e istituire una lingua di Stato utilizzata accanto alla lingua russa negli organi del potere statale federale e di quello delle Repubbliche nonché dell'autogoverno locale⁸. Seguono in ordine di autonomia Territori, Regioni e Città a rilevanza federale, formati invece su basi amministrative e territoriali.

⁷ Le disposizioni emendate hanno riguardato la "sovranità" (art. 67 c. 2.1; 67.1; 68 c. 4; 69 c. 2 e 3), la ripartizione delle materie (art. 71 lett. d), f), r); art. 75 c. 5, 6, 7 e art. 75.1; art. 77 c. 3; art. 78 c. 5; art. 79.1) sia dal punto di vista organizzativo (art. 83 lett. b.1, f.1 e art. 129) sia per quanto riguarda l'autogoverno locale (art. 131 e 132). Infine, è significativo ricordare l'abolizione delle Corti Costituzionali dei Soggetti della federazione, e l'inquadramento degli organi del potere statale "in un unico sistema unitario del potere pubblico" (art. 71 lett. d, f; art. 132 c. 3). Per una disamina puntuale su questi aspetti si veda: Filippini, C., *Autonomie e autogoverno locale in Russia: Dall'unità del potere statale all'unità del potere pubblico: ricostruzione di un modello*, Giappichelli, 2020. In particolare, il comma 3 dell'articolo 69 prevede l'assistenza della Russia ai compatrioti residenti all'estero. Questo articolo che sembra quasi volerne promuovere l'autodeterminazione: «La FdR sostiene i compatrioti che risiedono all'estero nell'esercizio dei loro diritti, nell'assicurare la tutela dei loro interessi, nella preservazione dell'identità culturale panrussa». Il riferimento più naturale è ovviamente all'annessione della Crimea, considerata dunque come ormai irreversibile. Al contempo legittima l'operazione militare russa in territorio ucraino finalizzato all'annessione del Donbass e dei territori russofoni contigui. Occorre infine ricordare quanto disposto dall'Art. 83 il quale autorizza il Consiglio della Federazione a revocare i giudici della Corte costituzionale su richiesta del Presidente federale. Questa eventualità rende la Corte estremamente vulnerabile e soggetta alle pressioni delle forze politiche presenti nell'Assemblea.

⁸ Art. 66.1 e 68.2 Cost. della F. di Russia.

La potestà legislativa dei vari Soggetti è residuale, ossia esercitano la potestà legislativa non esplicitamente riservata al centro o condivisa tra il centro e i Soggetti stessi⁹. Le competenze possono essere trasferite tra centro e enti territoriali attraverso un mutuo accordo, con il limite che queste non siano in contrasto con la Costituzione¹⁰.

Durante la presidenza di B. El'cin si assistette ad un proliferare di trattati bilaterali (*dogovorij*) e di accordi politici (*soglashenija*) tra centro e enti territoriali¹¹. Questi trattati e questi accordi avevano dato certamente maggior autonomia ad alcuni Soggetti della Federazione, nonché l'occasione di guadagnare consenso al Presidente federale. Al contempo, una maggiore autonomia legislativa dei Soggetti della Federazione aveva comportato una maggiore responsabilità di questi ultimi nell'implementazione delle politiche federali. Va tuttavia rilevato che in molti casi questi accordi contrastavano con le norme costituzionali.

In occasione della prima presidenza V. Putin (2000-2004) 3.500 leggi dei Soggetti della Federazione adottate sulla base di tali trattati vennero dichiarate dalla Corte Costituzionale in conflitto con la Costituzione e la legislazione federale, su diretto impulso del Presidente federale, che diede dunque avvio ad una fase di riassetto del sistema.

VI.III Le presidenze di V. Putin e l'annullamento dell'autonomia federale

Consapevole di questa debolezza ereditata dal suo predecessore, V. Putin avviò una strategia di ri-centralizzazione del potere, finalizzata ad assicurarsi la fedeltà dell'élite locale, modificando la legislazione in materia al fine di realizzare in senso accentratore. Questi cambiamenti prevedevano di rendere il potere politico decentrato strutturalmente dipendente dal centro, stabilendo un controllo diretto sugli organi esecutivi e legislativi locali.

La riforma dei rapporti tra centro e periferia voluta dal Presidente V. Putin può essere divisa in due fasi.

La prima, tra il 2000 e il 2005, si è focalizzata sul ridimensionamento del potere dei Governatori dei Soggetti della Federazione e sulla stabilizzazione del controllo sull'agenda politica degli enti territoriali. La seconda, che si è sviluppata a partire dal 2005, ha avuto quale obiettivo principale il consolidamento del ruolo dei Soggetti quali parte integrante del sistema della *verticale del potere* volto a ricostruire un rapporto gerarchico tra i livelli territoriali di autonomia federale che pone al suo vertice il Presidente federale.

La più importante innovazione che di fatto ha "sovrascritto" la Costituzione senza modificarla formalmente fu la creazione dei nuovi "distretti federali" istituiti con un semplice ukaz del Presidente federale. Questi rappresentano un nuovo livello di *governance* che raggruppa i Soggetti in distretti federali amministrativi¹².

⁹ Art.71, 72 e 73 Cost. della F. di Russia.

¹⁰ Art. 11 e 78 Cost. della F. di Russia.

¹¹ Ross, C., *Regional elections and electoral authoritarianism in Russia*, *Europe-Asia Studies*, 63, 4, 2011, pp. 641-661.

¹² Ganino, M., *Russia*, il Mulino, 2010.

Il 13 maggio del 2000 il Presidente emanò un *ukaz* con il quale nominò “7 rappresentanti plenipotenziari” stabilendone le competenze e il raggio territoriale di azione. Il territorio russo venne dunque suddiviso in 7 “distretti federali”. Questi distretti corrispondevano ai distretti militari in cui era suddivisa la Russia durante il periodo zarista. I responsabili dei distretti, nominati direttamente dal Presidente federale sulla base di un rapporto personale di fiducia, hanno il compito di vigilare affinché la legislazione degli enti territoriali non contrasti con quella nazionale e di coordinare i rapporti tra le i Soggetti e il Centro.

La Legge del 4 luglio 2003 portò a compimento la realizzazione di un nuovo “codice federale”, frutto in particolare del lavoro della cosiddetta “Commissione Kozak” – dal nome del suo Presidente- formata da esperti, rappresentanti del Presidente federale, del Governo, dei ministeri e dei Soggetti della Federazione. Questa Commissione era stata incaricata di rivedere meglio definire le competenze e le responsabilità concrete di ciascun livello di governo. Pur lasciando invariato il testo costituzionale, la riforma era volta a realizzare un maggiore controllo da parte dello Stato federale sui Soggetti al fine di avviare un processo di ri-centralizzazione legislativa, amministrativa, e finanziaria attraverso una ripartizione delle entrate sempre più favorevole al centro¹³, al fine di condizionare le scelte politiche ed economiche degli enti territoriali piegandole agli orientamenti stabiliti a livello federale.

La riforma che più ha inciso sull'autonomia delle periferie fu però il conferimento al Presidente della Federazione del potere di nomina e di revoca, dei Governatori dei Soggetti della Federazione. Ai Governatori venne conferito a loro volta il potere di revocare i funzionari amministrativi di livello territoriale inferiore, creando un nuovo sistema verticale e gerarchizzato delle autorità federate¹⁴.

La ragione ufficiale di questa riforma, indicata da V. Putin dopo i sanguinosi fatti di Beslan, fu la convinzione che il sistema federale così come era stato organizzato fino ad allora non fosse in grado di contrastare la minaccia del terrorismo.

Le ipotesi che invece sono state fatte si riferiscono alla necessità da parte del Presidente di rafforzare il controllo sui Governatori, ritenuti troppo indipendenti rispetto al Cremlino e sempre più legati al mondo degli oligarchi. V. Putin in via generale confermò quasi tutti i Governatori in carica, ma D. D. Medvedev attuò un quasi totale rinnovo dei Governatori¹⁵.

Nel 2012, nel pacchetto di riforme di liberalizzazione lanciate dal Presidente D. D. Medvedev, venne reintrodotta l'elezione diretta dei Governatori, a cui tuttavia non tutti i Soggetti della Federazione hanno l'obbligo di attenersi. La nuova Legge sull'Elezione dei Governatori Locali del

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ross, C., *Regional politics in Russia*, Manchester University Press, 2012.

¹⁵ Sulle modalità di scelta dei Governatori è intervenuta la Corte Costituzionale con una decisione del 21 dicembre 2005, che le ha giudicate conformi alla Costituzione. Si veda: Golosov, G. V., *The 2012 political reform in Russia: the interplay of liberalizing concessions and authoritarian corrections*, *Problems of Post-Communism*, 59, 6, 2012, pp. 3-14.

2012, tutt'oggi vigente, prevede che i candidati debbano raccogliere tra il 5 e il 10% delle firme dei deputati delle assemblee municipali dell'ente territoriale, da almeno 4/5 dei consigli municipali¹⁶. Un requisito estremamente restrittivo se si pensa al dominio di *ER* nei Parlamenti locali.

Un emendamento alla legge introdotto nel 2013 ha tuttavia permesso agli enti territoriali di bypassare la nomina da parte del Presidente federale con un'elezione popolare o l'elezione da parte del Parlamento locale a discrezione dell'organo rappresentativo stesso.

Si è molto discusso sul ritorno all'elezione popolare dei Governatori, e se questa rappresentasse una nuova apertura e una nuova opportunità per l'autonomia dei Soggetti della Federazione oppure se si trattasse di un metodo per mantenere il controllo sulle élite locali.

I filtri apposti dalla legislazione (raccolta delle firme) sono state una forte barriera per le candidature indipendenti ma anche per quelle presentate dai partiti minori¹⁷. Tra il 2012 e il 2016, con il nuovo sistema su 71 elezioni di Governatori solo in 1 caso (Irkutsk nel 2015) non è stato confermato il Governatore uscente, precedentemente nominato dal Presidente federale o il candidato di *ER*¹⁸.

Per quanto riguarda le elezioni dei Soggetti della Federazione sono le autorità di questi organismi a determinare l'esatta percentuale delle firme necessarie per la registrazione, che deve comunque essere compresa tra il 5 e il 10% dei deputati municipali e dei Presidenti municipali eletti.

Tuttavia, il requisito che pone i maggiori ostacoli alla candidatura alla carica di Governatore è quello che prevede la raccolta delle firme in almeno tre quarti dei consigli municipali cittadini e nei distretti municipali. Queste barriere al momento bloccano la registrazione di larga parte dei candidati scelti dai partiti politici con l'eccezione di quelli di *ER*.

Parziale eccezione fanno i candidati di *KPRF* e *SR*, che riescono in alcune zone a raccogliere sufficienti firme. Ciò dimostra che solo quei partiti che hanno stabilito accordi preelettorali con le autorità già elette possono competere per le elezioni locali.

¹⁶ Art. 1.3, Law «On Amendments to the Federal Law On General Principles Governing the Organisation of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power in the Constituent Entities of the Russian Federation and the Federal Law On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Rights of the Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum», 2012.

¹⁷ Golosov, G. V., *The 2012 political reform in Russia: the interplay of liberalizing concessions and authoritarian corrections*, *Problems of Post-Communism*, 59, 6, 2012, pp. 3-14.

¹⁸ Uno studio condotto dalla Higher School of Economics ha evidenziato tre fattori che hanno contribuito alla rielezione dei Governatori in carica. In primo luogo, i Governatori in carica si sono riaffermati nelle regioni con un sistema partitico fortemente istituzionalizzato e consolidato. Questi sistemi politici regionali sono autocratici, consolidati e con un forte leader regionale e senza che la rielezione venga in alcun modo messa in discussione. Pertanto, non si è fatto ricorso a pratiche autoritarie. In secondo luogo, i protégé del Cremlino hanno vinto nelle Regioni con un sistema partitico fortemente istituzionalizzato se prima delle elezioni un nuovo candidato dello stesso partito ha sostituito il Governatore "storico" da lui stesso indicato come successore. In queste Regioni il partito al potere e il suo candidato hanno avuto un sostegno stabile. Infine, nelle Regioni con sistema partitico istituzionalizzato ma non consolidato, le pratiche autoritarie e di manipolazione sono state più evidenti e, hanno contribuito in maniera decisiva a limitare la concorrenza e a contribuire alla vittoria del Governatore "storico". In queste Regioni, Russia Unitaria (e il suo candidato) hanno ricevuto un sostegno elettorale basso ma stabile, che ha permesso ad altri partiti (e ai loro candidati) di ottenere un risultato elettorale significativo. In questi casi le pratiche autoritarie più diffuse sono state: rifiuto di registrare i candidati, stabilire una soglia di sbarramento molto elevata tale da escludere i piccoli partiti e la manipolazione della raccolta delle firme (Guyvoronskiy, Y., Karandashova, S., Sirotkina, E., Shishorina, A., "The institutionalization of the party system in Russia: opportunities and threats at the elections of governors", Higher School of Economics, 17 novembre 2014, <https://wp.hse.ru/data/2014/11/17/1101367982/17PS2014.pdf>).

Le barriere di accesso alle cariche istituzionali previste a livello territoriale creano un fondamentale problema legato alla legittimazione delle elezioni per gli ordinamenti non democratici. Questa si basa infatti su tre elementi: l'affluenza alle urne, il numero di partecipanti e lo status politico dei partecipanti¹⁹.

Se il sistema è chiuso e chiaramente non libero, le elezioni registreranno un'affluenza scarsa. Se si comparano i dati relativi all'affluenza delle elezioni amministrative con quelli delle elezioni nazionali (Duma di Stato) si nota che queste registrano tra il 10 e il 20% in meno di partecipazione al voto, creando un problema di legittimazione per le autorità.

Il problema per il potere centrale russo diviene dunque duplice. In primo luogo, va rafforzata la competizione assicurando un'affluenza sufficientemente elevata, dall'altra va assicurato che a vincere siano i candidati e i partiti vicini al Cremlino. Questi obiettivi possono essere raggiunti assicurando la partecipazione al voto e, in alcuni contesti, la vittoria dei partiti dell'opposizione sistemica. A livello locale infatti non sono mancate pratiche in cui *ER* ha apertamente sostenuto i candidati del *KPRF* e di *SR* assicurandogli la registrazione e la vittoria.

Nel 2013, nel corso della campagna elettorale per il Sindaco di Mosca, *ER* ha assicurato alcune firme di suoi rappresentanti istituzionali ad A. Naval'nyj per permettergli di registrarsi e prendere parte alle elezioni, nonostante fosse uno dei maggiori *competitor* del candidato di *ER*, S. Sobjanin. Tuttavia, il problema resta sempre a monte e riguarda non tanto la selezione dei candidati, quanto la possibilità delle autorità centrali di decidere quale tipo di competizione consentire a livello locale.

Tra il 1996 e il 2001, i Governatori e i Presidenti dei parlamenti dei Soggetti diventavano membri di diritto del Consiglio della Federazione. Questo gli consentiva un diretto accesso all'arena politica nazionale.

Con una legge approvata nell'agosto 2000 ai Governatori dei Soggetti si faceva obbligo di nominare dei delegati in loro rappresentanza al Consiglio della Federazione. Larga parte di questi delegati erano ex membri degli organi esecutivi nazionali del periodo socialista basati a Mosca e che avevano solo legami sporadici con i territori che erano delegati a rappresentare²⁰. La fedeltà nei confronti del territorio di rappresentanza era dunque scarsa. Al contrario questi erano ben inseriti all'interno del potere moscovita. Un chiaro segnale di come la svolta del sistema in direzione accentratrice fosse ritenuta fondamentale dal Cremlino.

L'equilibrio divenne più precario nel periodo in cui i Governatori furono nominati dal Presidente federale (2005-2012).

Un ulteriore sbilanciamento dei poteri finalizzato a garantire un Consiglio della Federazione più accondiscendente nei confronti del Presidente federale fu realizzato attraverso l'emendamento

¹⁹ Turovsky, R., *The systemic opposition in authoritarian regimes: a case study of Russian Regions*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, 2016, Routledge.

²⁰ Ross, C., *Russian Regional Politics under V. Putin and D. Medvedev*, Routledge, 2018.

costituzionale del luglio 2014 che permetteva al Presidente di nominare e revocare fino al 10% dei componenti del Consiglio. La motivazione ufficiale era che in questo modo si sarebbe assicurato un equilibrio delle forze politiche nella Camera stessa. Una riforma il cui intento sembrava non tanto quello di equilibrare la rappresentanza all'interno della Camera, quanto quello di imbrigliare un organo che detiene il potere di destituzione del Presidente messo in Stato d'accusa dalla Duma di Stato²¹.

La possibilità del Presidente di nominare e di revocare alcuni membri del Consiglio della Federazione ci aiuta sicuramente meglio a comprendere le ragioni di questa riforma.

La riforma delle relazioni fra centro e periferia fu parte di un grosso pacchetto di cambiamenti istituzionali che unito alle modifiche della legislazione elettorale ha creato le condizioni per un dominio dell'élite del Cremlino su tutto il sistema politico russo.

Queste riforme a livello locale hanno consolidato il ruolo e il potere di *Russia Unitaria* in almeno tre elementi.

In primo luogo, la creazione di una maggioranza alla Duma di Stato dipendeva dalla cooptazione dei deputati eletti nei collegi uninominali, alcuni dei quali avevano un forte seguito elettorale presso i rispettivi enti territoriali di appartenenza. Creare una relazione di dipendenza fra il centro e i Soggetti della Federazione, rendeva più facile ottenere in cambio l'avvallo di questa élite locale per le riforme apportate a livello centrale.

Secondo, con la minaccia di revoca si toglieva ai Governatori la possibilità di condurre il processo di policy-making in maniera autonoma rispetto al potere federale, alterando l'equilibrio precedentemente trovato da B. El'cin nel distribuire le risorse fra centro e periferia. Queste riforme hanno certamente indebolito il potere dei Soggetti rispetto al Cremlino. Considerato questo i Governatori per ottenere una maggiore possibilità di spesa dovevano mostrare la loro fedeltà al Cremlino e al partito. Di fatto, con la nascita di *Russia Unitaria* si creò una struttura parallela dove i Governatori potevano trovare un compromesso sempre all'interno del partito per ottenere delle risorse a livello locale.

Infine, i cambiamenti istituzionali apportati al sistema di elezione dei Parlamenti dei territori riflettevano quello che era successo per le elezioni della Duma di Stato. I Governatori venivano utilizzati come un veicolo da *Russia Unitaria* in maniera tale da applicare le direttive provenienti dal Cremlino a livello locale. In considerazione della struttura fortemente verticistica interna al partito, questo ha consentito l'esercizio di una maggiore influenza del centro sulla periferia. Con l'abolizione dell'elezione popolare dei Governatori, la nomina a Governatore diveniva di fatto soggetta sia alla volontà del Presidente, sia all'approvazione delle strutture locali di *Russia Unitaria*.

Guadagnata dunque la lealtà degli enti territoriali intermedi *Russia Unitaria* aveva in mano uno strumento di mobilitazione verticale estremamente potente, utilizzabile durante la campagna elettorale.

²¹ Art. 93 Cost. della F. di Russia.

In conclusione, possiamo dire che per comprendere il funzionamento dell'ordinamento costituzionale russo sia necessario non soltanto guardare alla legislazione elettorale, ma è necessario guardare al sistema elettorale in sé stesso e alle conseguenze dell'applicazione della legislazione elettorale. Nel caso russo una legge elettorale è stata qualche cosa di più che una semplice regolamentazione della competizione politica. Questa è diventata parte stessa di tale competizione che ha fatto pendere il piatto in favore dello Stato federale e del Presidente federale in particolare a dei Soggetti della federazione.

Queste circostanze hanno portato al consolidamento della maggioranza pro-Cremlino, che a sua volta è stata utilizzata per assicurare il dominio sul sistema politico. Il risultato finale è dunque un sistema partitico formato da un partito dominante pro-Cremlino e da altri tre partiti di opposizione sistemica, che testimoniano il fatto di come manchi una reale opposizione.

VI.IV Le elezioni nei Soggetti della Federazione: abusi nella mobilitazione del voto?

Sebbene sia divenuta ormai comune la percezione della prevedibilità delle elezioni e il loro processo sia controllato anche attraverso l'uso della pubblica amministrazione per mobilitare gli elettori a favore del "partito del potere", la Russia è lontana dall'essere un sistema a partito unico, sebbene il dominio di *ER* anche a seguito delle elezioni del 2016 lo lasci intendere.

Il Cremlino ha necessità di mantenere il sostegno da parte dei cittadini per essere legittimato a governare. Prima ancora di scegliere per "chi" votare i cittadini si trovano dinanzi alla scelta del "se" votare.

Uno dei requisiti fondamentali per un ordinamento, sia esso democratico o no, è la legittimazione dei governanti da parte dei governati. Tra gli ordinamenti non-democratici, gli Stati socialisti erano soliti ricercare il massimo livello di partecipazione elettorale, tale da legittimarne l'esercizio del potere. La mobilitazione del corpo elettorale in vista delle elezioni era un elemento essenziale. I dati sull'affluenza venivano spesso alterati, fino a raggiungere percentuali poco credibili come il 99,99% di affluenza alle elezioni del Soviet Supremo del 1984. Non è un caso che nelle Costituzioni dei Paesi post-socialisti dopo la caduta del Muro di Berlino una delle prime libertà garantite dalla legge fu quella di "non partecipare" alle elezioni.

L'affluenza alle urne nella Federazione di Russia è variata nel tempo da un minimo del 54,81% alle elezioni del 1993 fino al massimo del 63,71% registrato nel 2007 per poi raggiungere il minimo storico alle elezioni del 2016 con il 47,88%²².

La percentuale di partecipazione alle elezioni presidenziali è sempre stata superiore rispetto a quella della Duma, a testimonianza del fatto che i cittadini russi percepiscono come più importante l'elezione del Presidente federale, vero architrave dell'ordinamento russo.

Si evidenzia infatti come l'affluenza dei cittadini risulti superiore alle elezioni presidenziali. Il trend indica anche come la tendenza degli ultimi anni, a partire dal 2007 per le elezioni presidenziali e

²² Storico dell'affluenza alle Elezioni della Duma di Stato: 1993: 54,81%; 1995: 64,4%; 1999: 61,7%; 2003: 55,7%; 2007: 63,71%; 2011: 60,1%; 2016: 47,88% (Fonte: Commissione Elettorale Centrale).

Storico dell'affluenza alle elezioni presidenziali russe: 1991: 74,7%; 1996: 1°turno 69,7%, 2°turno 68,8%; 2000: 68,6%; 2004: 64,3%; 2008: 69,7%; 2012: 65,25%; 2018: 67,54% (Fonte: Commissione Elettorale Centrale).

dal 2007/2008 per quelle delle Camere basse sia andata sempre più diminuendo, rimarcando una disaffezione degli elettori.

L'aspetto interessante per la Federazione di Russia riguarda poi la percentuale di affluenza in alcune aree periferiche del Paese, in particolare nelle Repubbliche che negli anni hanno anche avanzato mire indipendentiste. Alle elezioni presidenziali del 2012 l'affluenza in Cecenia ha raggiunto il 99,59%²³. Il 99,73% dei voti è andato al Presidente V. Putin, che ha superato il 90% anche in Daghestan, Inguscezia e Karachaj-Circassia²⁴. Alle presidenziali del 2018 l'affluenza non è mai scesa sotto al 70% in queste aree. Le preferenze accordate a V. Putin sono state le più alte del Paese, comprese fra l'83% dell'Ossezia del Nord e il 93% della Cabardino-Balcaria²⁵. Cifre che sembrano sfidare le leggi tradizionali della statistica tanto paiono improbabili, oppure dimostrano apertamente come le elezioni siano state manipolate.

La spiegazione forse più plausibile è che certamente si sono registrati dei brogli ai seggi, ma anche che i risultati riflettano largamente la volontà degli elettori. Un comportamento elettorale che altrettanto plausibilmente potrebbe essere stato invogliato da parte delle autorità statali di quelle Regioni proprio per compiacere il Cremlino e ottenerne vantaggi.

Se pertanto i risultati in Cecenia hanno testimoniato che pressoché la totalità degli aventi diritto ha partecipato alle elezioni, al contrario i dati dell'Oblast' di Leningrado (dove è compresa San Pietroburgo) ci dicono che oltre il 45% degli elettori non si è recato alle urne. Questo significa inoltre che larga parte dei cittadini preferisce non recarsi alle urne piuttosto che votare per un altro candidato o partito diverso da *ER*.

L'utilizzo delle risorse amministrative può dunque avere una duplice funzione. In primo luogo, stimola l'affluenza alle urne. Secondariamente, è funzionale ad accrescere i voti in favore del "partito del potere". La mobilitazione degli elettori serve però in particolare alle autorità locali dopo che nel 2007 è stata abolita la soglia minima di affluenza per dichiarare valide le elezioni. Con i seggi distribuiti attraverso le liste di partito, il riparto dei seggi all'interno di queste dipende dal

²³ Un articolo del *New York Times* segnalava come il conteggio finale in un seggio di Groznyj riportasse: V. Putin, 1.482 voti; G. Zjuganov, 1 voto. Questo risultato risultava statisticamente impossibile in quanto gli aventi diritto al voto nel seggio ammontavano a 1.389, dunque un'affluenza pari al 107%. Considerato quanto stava accadendo nella Regione da giorni non è difficile comprenderne le ragioni. Durante il giorno delle elezioni, infatti, giravano per Groznyj dozzine di minibus, alcuni con l'emblema di *CeceniaRegionGaz* (consociata locale di Gazprom) che portavano gli elettori verso i seggi. "At Chechnya Polling Station, Votes for V. Putin Exceed the Rolls", *New York Times*, 6 marzo 2012, <https://www.nytimes.com/2012/03/06/world/europe/fraudulent-votes-for-V. Putin-abound-in-chechnya.html>.

²⁴ Commissione Elettorale Centrale della Federazione di Russia. Brogli elettorali sono stati registrati dalle immagini delle telecamere poste dalle autorità all'interno dei seggi elettorali durante le votazioni del 2012 e del 2018, e visibili ai seguenti indirizzi web: <https://www.youtube.com/watch?v=IVfpb8D80sA> (Karusel' po-chechenski: fal'sifikacija javki na vyborah); https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=5UFIQamKbjg (Vbros na vyborah v Ljubercah 18 marta 2018 gimnazija #5 uchastok 1480 3/3); <https://www.youtube.com/watch?v=-dR9CXEYFec> (Vbrosy na VYBORAH 18 marta 2018). Questi sono stati confermati dal rapporto degli osservatori OSCE (*Report OSCE OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, 2012, <https://www.osce.org/odihr/elections/90469>).

²⁵ *Ibid.*

numero di voti espressi per ciascuna lista circoscrizionale all'interno della cifra elettorale complessiva del partito (Legge sulla Duma di Stato del 2007, Art. 83). Grazie alle ampie maggioranze ottenute alle elezioni, *ER* attraverso le liste nazionali di partito ha un numero di seggi maggiori da distribuire rispetto a quando queste liste erano regionali.



Gli osservatori internazionali OSCE hanno focalizzato l'attenzione durante le ultime elezioni nazionali e presidenziali sugli strumenti di pressione utilizzati da parte delle amministrazioni pubbliche russe in violazione dell'indipendenza che queste dovrebbero in realtà avere.

Casi evidenti di manipolazione (compra-vendita di voti, minacce, intimidazioni delle opposizioni) non sono emersi durante il periodo elettorale e nei giorni delle elezioni se non in casi sporadici.

Sebbene ai funzionari statali sia fatto divieto di utilizzare i propri uffici a vantaggio di un candidato o di un partito²⁶, alcuni funzionari di alto livello sono invece esentati da questo obbligo. Questo permette ad alcuni candidati e ad alcuni partiti di poter sfruttare le potenzialità offerte dai canali ufficiali della pubblica amministrazione e il proprio ruolo all'interno dello Stato²⁷.

Un altro *escamotage* utilizzato per aggirare le restrizioni della Legge federale No.67-FZ è quello del "candidato locomotiva" (in russo *parovoz*). Le personalità più in vista del Governo, degli esecutivi dei Soggetti della Federazione e altre personalità di spicco vengono inserite ai primi posti delle

²⁶ Art. 40.2, Legge Federale del 12 Giugno 2002 No. 67-FZ "Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e il diritto di partecipare a un referendum dei cittadini della Federazione Russa".

²⁷ Tuttavia, questa pratica non è unicamente russa. In vista del referendum sulla *Brexit* il governo britannico ha speso 9mln di sterline per inviare a ciascun cittadino un opuscolo contenente le ragioni per votare "No" alla *Brexit* ("*Government's pro-EU leaflet: do its claims stack up?*", The Guardian, 7 aprile 2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/07/governments-pro-eu-leaflet-claims-booklet-uk-member>).

liste elettorali, svolgono la campagna elettorale insieme agli altri candidati e, una volta eletti, cedono il seggio ai candidati dietro di loro in lista meno conosciuti.

Già nel 1995 l'allora Capo del Governo V. Černomyrdin, capolista per *Nostra Casa Russia* (NDR) decise di mantenere la carica governativa rinunciando al seggio alla Duma. Questa pratica divenne la norma con ER. Alle elezioni del 2003 furono 27 i governatori locali che rinunciarono al seggio oltre al Ministro S. Shoigu e al Sindaco di Mosca J. Lužkov²⁸. Nel 2007 lo stesso V. Putin fu capolista in tutti i collegi, rinunciando poi al seggio una volta eletto. Stesso sistema venne usato da 115 candidati di ER su 315, che rinunciarono al loro seggio. Questa pratica è stata meno utilizzata con il passare degli anni e, alle elezioni del 2016 "solo" 24 candidati di ER, inclusi D. Medvedev e 19 Governatori la hanno impiegata²⁹.

Con una legge approvata da ER nel marzo 2011, alle già previste elezioni di dicembre in 11 Soggetti se ne aggiunsero altri 16, portando il totale a 27, combinando le elezioni locali con quelle della Duma in un unico *election day* tenutosi il 4 dicembre.

Questa decisione era stata pensata per creare le migliori condizioni favorevoli per la campagna elettorale di ER. Il Cremlino aveva calcolato che combinando elezioni nazionali e amministrative, le prime avrebbero trainato le seconde sia per l'affluenza sia per le intenzioni di voto, favorendo il *partito del potere*.

Le premesse vennero però disattese, complice anche la crisi economica che il Paese stava affrontando quell'anno.

Imparata la lezione, le successive elezioni locali tenutesi il 14 ottobre 2012, asincroniche rispetto a quelle presidenziali del marzo 2012. Gli effetti della liberalizzazione dei partiti frutto alla Legge sui Partiti del gennaio 2012 non si erano ancora manifestati. Solo un numero ristretto di Partiti era riuscito infatti a registrarsi in tempo utile per poter competere. I Soggetti in cui si svolgevano le elezioni il 14 ottobre erano saldamente controllati dal partito del Cremlino, dominati negli anni con un rigido controllo. I risultati infatti confermarono la forza di ER, assicurando la vittoria a Krasnodar Krai, Saratov e nell'Oblast di Pénzen con oltre il 70%.

I partiti di opposizione sistemica arrivarono alle elezioni amministrative con scarse risorse finanziarie, precedentemente investite per le elezioni della Duma e per le presidenziali³⁰. Al contempo vennero inasprite le sanzioni per le manifestazioni non autorizzate, con una stretta ulteriore su internet e sulle ONG.

Le liberalizzazioni della *Legge sui Partiti* del 2012 ebbero invece un maggiore impatto sulle elezioni politiche e amministrative in alcuni Soggetti federati del settembre 2013. Se alle analoghe elezioni

²⁸ Kelley, D. R., *Russian Politics and Presidential Power: Transformational Leadership from Gorbachev to V. Putin*, CQ Press, 2016.

²⁹ Una pratica, tuttavia, molto comune anche nelle democrazie consolidate, come per esempio l'Italia. Alle elezioni europee del 25 maggio 2014 Silvio Berlusconi era capolista del suo partito Forza Italia in tutti e 5 i collegi elettorali. Eletto in tutti i collegi, ha poi rinunciato al seggio. Allo stesso modo, il Segretario della Lega Matteo Salvini candidato come capolista del suo partito in tutti e 5 i collegi alle elezioni europee del 2019, è stato eletto in tutti questi e vi ha rinunciato rimanendo dunque Senatore della Repubblica.

³⁰ Kynev, A., *Combating opposition: United Russia's electoral and party reform*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, Routledge, 2016.

del 2012 i partiti in competizione arrivarono a un massimo di 27, nel 2013 furono 54 i partiti che si confrontarono. Tuttavia, sebbene i requisiti richiesti dalla legge fossero meno gravosi, molti non riuscirono a registrarsi. Tra questi il *Partito Alleanza del Popolo (Narodnyiy Alyans, NA)* che sosteneva la candidatura di A. Naval'nyj, al quale venne negata dal Ministero della Giustizia la registrazione sulla base di cavilli burocratici. La candidatura di A. Naval'nyj venne allora ufficializzata dal *PARNAS*. Per le stesse ragioni venne rifiutata la candidatura al *Partito Nazionale Democratico* di K. Krijl'ov.

I Soggetti della Federazione al voto l'8 settembre 2013 includevano Mosca (il cui voto ha portata nazionale), Jaroslavl', Irkutsk, Smolensk, Ekaterinburg e l'Oblast' di Archangel'sk, dove il consenso di *ER* era meno forte rispetto ad altre aree del Paese.

Le nuove regole elettorali pensate appositamente per frammentare il voto delle opposizioni hanno per contro avuto un effetto negativo per *ER*. La possibilità offerta dal nuovo sistema dei partiti ha permesso ai vari candidati delle élite locali di scegliere con quale partito candidarsi. Questo ha fatto sì che il sistema sapientemente costruito attorno a *ER* abbia finito per indebolirsi. Gradualmente le élite locali hanno compreso i vantaggi di queste nuove opportunità create dalla presenza di nuovi partiti che hanno allontanato il sostegno delle élite locali dai partiti "sistemici tradizionali" come *KPRF*, *LDPR* e *SR*.

Questa tornata elettorale mostrò tutte le difficoltà incontrate dai partiti sistemici. Non solo i nuovi partiti nati con la liberalizzazione tra cui *Piattaforma Civica* e *Rodina*, ma anche i vecchi partiti più piccoli come *Jabloko* e *Patrioti di Russia* sono stati in grado di intercettare l'attenzione dell'elettorato, dei media e dei finanziatori.

Le elezioni politiche e amministrative nei Soggetti della Federazione del 2013 registrarono una cifra record per la Russia in termini di partiti registrati e di candidati. I candidati registrati furono in totale 2.562, dei quali 2.314 presentati dai partiti e 248 indipendenti. Circa il 17,8% dei candidati sono stati esclusi nell'intervallo di tempo tra la presentazione della candidatura e il giorno delle elezioni.

La campagna elettorale è stata contraddistinta da un'elevata mobilitazione dei dipendenti statali, varie forme di manipolazione elettorale, bassa copertura mediatica e finalizzata a screditare le opposizioni. La bassa affluenza ha avuto come conseguenza quella di delegittimare *ER*³¹. Il Partito ha tuttavia retto in quasi tutti i Soggetti della Federazione e Consigli cittadini dove si è presentata, pur evidenziando un trend in discesa dei consensi, pagando la tattica delle opposizioni del "voto per chiunque purché non per *ER*".

Grazie alla mobilitazione che ha fatto seguito alle proteste, A. Naval'nyj è stato capace di raggiungere un impressionante 27% alle elezioni moscovite, ricevendo una percentuale di voti decisamente superiore a quella dei Partiti di opposizione sistemica.

Il *KPRF* si confermò come secondo partito a livello nazionale, nonostante un calo dei consensi, davanti al *LDPR* e *SR*.

³¹ *Ibid.*, p. 145.

Quello che sicuramente di più preoccupante emerge per il Cremlino non è tanto il calo dei consensi per *ER*, quanto la flessione elettorale dei partiti di opposizione sistemica, che potrebbe creare un problema serio a livello territoriale.

Il ritorno all'elezione popolare dei Governatori creava una potenziale minaccia destabilizzante al sistema dei partiti a livello locale. Questo avrebbe reso i Governatori legittimati dal voto popolare e dunque più autonomi nella loro azione e nel processo di *decision-making*. Per ovviare a questo rischio la legge elettorale prevedeva che, con l'eccezione degli Oblast' di Mosca e Kirov, solo i partiti politici avrebbero potuto presentare i candidati alla carica di Governatore. Con questa limitazione, i Governatori potevano concorrere solo all'interno del sistema politico partitico esistente.

Dall'11 al 13 settembre 2020 in 28 degli 85 Soggetti federati si sono tenute le elezioni per il rinnovo dei Governatori e dei Parlamenti locali. Le elezioni sono coincise anche con le elezioni locali in molte città. Il voto è stato prorogato su tre giorni poiché il Governo voleva evitare il rischio di sovraffollamenti dovuti all'emergenza covid-19. In tutti i Soggetti è stato confermato il Governatore uscente. I candidati di *ER* sono stati tutti eletti al primo turno. Tuttavia, *ER* ha perso la maggioranza nei parlamenti regionali di Tomsk, Novosibirsk e Tambov. Nella Repubblica di Čuvašija il Governatore di SR è stato rieletto e nell'Oblast di Smolensk quello del LDPR. Nella Repubblica Komi, nel Krai di Perm e nell'Oblast di Irkutsk sono stati invece rieletti i candidati indipendenti.

A. Naval'nyj aveva invitato gli elettori a usare "voto intelligente", votando dunque per i candidati che avessero maggiori probabilità di vincere contro *ER*. A. Naval'nyj si è tuttavia ammalato tre settimane prima delle elezioni a seguito di un presunto l'avvelenamento con il Novičok (gas nervino) durante un volo aereo per la campagna elettorale verso Tomsk.

Questa ultima tornata elettorale locale dimostra come le preferenze degli elettori rimangano tendenzialmente stabili, riconfermando i precedenti amministratori, qualsiasi siano le loro appartenenze politiche.

Capitolo VII Il controllo sui media

VII.1 I primi passi verso il controllo dei media

Come si è visto in precedenza, la legge sui partiti politici e le sue modifiche hanno concentrato le risorse economiche pubbliche in particolare sul *partito del potere* e poi sui quattro *partiti del cartello*, i quali sono stati gli unici a ottenere risultati elettorali tali da consentire loro l'accesso, per legge, al riparto dei fondi pubblici.

Questo ha implicato che i soli candidati appartenenti a quei partiti avessero reali possibilità di organizzare delle campagne elettorali ampie e diffuse, e quindi di venire eletti.

La Russia, come d'altronde larga parte dei Paesi europei è andata sempre più verso un'americanizzazione delle campagne elettorali¹. Forte accento sui media, spettacolarizzazione degli eventi e crescita esponenziale delle spese per le campagne sono tra gli aspetti maggiormente evidenti di questo processo. In parte, questo è certamente ascrivibile al sistema istituzionale che prevede un Presidente federale, eletto direttamente dai cittadini e dotato di importanti poteri di indirizzo.

Come già affermato nei capitoli precedenti, tale impostazione ha portato però a un funzionamento non democratico delle istituzioni statali, con un netto squilibrio a favore del potere esecutivo, al cui interno è emerso il Presidente federale, il quale «*n'entre pas dans la division des pouvoirs, il la domine*»².

Tra gli aspetti più controversi della legislazione che hanno avuto un significativo impatto in quel campo, e che hanno poi inciso negativamente sulla regolarità della competizione elettorale, vi è la regolamentazione dei media, elemento essenziale dal quale deriva oggi larga parte della correttezza dell'informazione.

Buona parte delle informazioni che i cittadini ricevono oggi sui partiti, sui candidati e sulle istituzioni dipendono dai media tradizionali.

Pertanto, una legislazione che ne regoli l'utilizzo, gli spazi, i limiti, e sia garante della parità di accesso in ogni parte del Paese in cui si svolgono le elezioni è di fondamentale importanza.

Se il ruolo che i media rivestono oggi in Russia è cruciale, in passato nello Stato socialista questi svolgevano un ruolo di primo piano nel veicolare la propaganda del PCUS e nella gestione del monopolio dell'informazione. Nel periodo della transizione dei primi anni '90 rivestirono un ruolo molto importante, indirizzando l'opinione pubblica verso il sostegno a B. El'cin contro il colpo di Stato tentato nell'agosto del 1991 dal Comitato Statale per lo Stato d'Emergenza (*Gosudarstvennyj komitet po chrezvychajnomu polozheniju, GKChP*) i cui componenti diverranno noti come la "Banda degli Otto". Emblematica è infatti l'immagine di B. El'cin sul carro armato che esce dall'

¹ Mironov, M., Zhuravskaya, E., *Corruption in procurement and shadow campaign financing: evidence from Russia*, ISNIE Annual Conference, 2011.

² Avakian, A., *Konstitucionnoe pravo Rossii Tom 2, .d. Iurist, Revue de droit public*, 2006, p.284.

Arbatskaya Ploshchad di Mosca. Un'istantanea che fece il giro del mondo e che testimoniò come i mezzi di informazione, in un momento di sconcerto generale avessero invece già optato per B. El'cin.

Episodi simili di resistenza si verificarono nel 1991 alla Torre della TV di Tallinn (*Tallinna Teletorn*) e alla Torre della Tv di Vilnius (*Vilniaus televizijos bokštas*). Allo stesso modo, consapevoli dell'importanza dell'informazione le forze politiche contrarie a B. El'cin durante la crisi costituzionale del 1993 tentarono di occupare la Torre radio-televisiva *Ostankino* nel Nord di Mosca.

Con il consolidamento del potere di B. El'cin il controverso processo di liberalizzazione del mercato investì anche il mondo dell'informazione, creando come negli altri settori una concentrazione della proprietà nelle mani degli oligarchi, in particolare di B. Berezovskij e V. Gusinsky. Entrambi entrarono presto nel mirino di V. Putin una volta eletto. Il primo fu costretto all'esilio a Londra, per morire nel 2013 in circostanze ancora poco chiare, il secondo, pagando probabilmente la linea editoriale indipendente della sua *NTV* sulle vicende della Seconda Guerra di Cecenia nel giugno del 2000 venne arrestato con l'accusa di appropriazione indebita di fondi. Poco dopo il suo arresto gli venne proposto, in cambio della sua scarcerazione di vendere il suo gruppo *Media-Most* a *Gazprom-Media* per una cifra pari a circa 300 mln di dollari³.

Con l'allontanamento dei principali imprenditori nel settore dell'informazione risalenti all'era di B. El'cin, V. Putin è riuscito a riportare il controllo statale anche sull'informazione.

La tv rimane il media più utilizzato dai russi anche oggi⁴. Nonostante il numero di utenti sia diminuito, circa 3/5 dei russi lo utilizza come mezzo principale per documentarsi e informarsi sulla vita politica⁵.

Dal 2016 infatti, sempre più persone hanno dichiarato di utilizzare internet come mezzo di informazione. Sebbene questo trend sia evidente e probabilmente avrà un crescendo nei prossimi anni, la televisione rimane ad oggi ancora il mezzo privilegiato per l'informazione politica e le campagne elettorali. Internet, in un territorio immenso come la Russia incontra infatti notevoli limiti di copertura della rete, tenuto conto inoltre che sono i più giovani ad utilizzarlo come mezzo di informazione.

Dai problemi di copertura non è ovviamente esente neppure il segnale televisivo. In Russia i due maggiori canali statali sono *Primo Canale (Pervyj kanal)* e *Russia 1 (Rossija 1)*, che hanno non solo il maggiore audience ma anche la copertura territoriale più elevata, circa il 94% del territorio

³ Lo stesso Gusinsky fece ricorso alla CEDU per violazione dei suoi diritti. Si veda il caso: *Gusinskiy v. Russia*, no. 70276/01, ECHR 2004-IV.

⁴ Burrett, T., *Charting V. Putin's shifting populism in the Russian media from 2000 to 2020*, *Politics and Governance*, 8(1), 2020, pp. 193-205.

⁵ "Internet content monetization trends, Media consumption in Russia – 2019", *Deloitte CIS Research Center*, Moscow, September 2019.

nazionale⁶. L'unico competitor privato di tale portata è NTV, con una copertura del 74%. Percentuale che scende al 55% nelle zone rurali (la cosiddetta Russia "profonda").

Si è poi sviluppato negli anni un significativo *network* di canali televisivi locali, che ha raggiunto un totale di 2.370 emittenti⁷.

L'altro aspetto certamente rilevante dell'informazione russa riguarda la proprietà dei mezzi di comunicazione, la cui tendenza si è indirizzata, come per il resto del sistema economico, verso un accentramento nelle mani dei colossi a partecipazione statale la cui separazione tra privato, pubblico e istituzioni è diventata sempre più difficile.

Molti dei principali canali sono controllati da tre compagnie: *Società statale di televisione e di radiodiffusione di tutta la Russia (Vserossijskaja gosudarstvennaja televizionnaja i radioveščatel'naja kompanija, VGTRK)*, *National Media Group (Nacional'naja Media Gruppa, NMG)* e *Gazprom-Media (OAO)*.

Pervyj kanal è invece a maggioranza pubblica con il 51% dell'azionariato detenuto dallo Stato. La restante parte era di proprietà di B. Berezovskij fino alla sua condanna. Dopo la condanna questa parte è stata lottizzata tra diversi gruppi. *VGTRK* gestisce *Rossija 1* e i canali regionali a essa affiliati. *Gazprom-Media*, sussidiaria di *Gazprom* controlla invece i canali *NTV* e *TNT*. Tutte queste compagnie hanno evidenti e chiare connessioni con il Cremlino.

VII.II La legge sugli spazi televisivi assegnati ai partiti

Come già accennato in precedenza, i partiti russi hanno ricevuto negli anni ingenti, seppur diseguali, contributi statali per gli spazi televisivi.

Ai partiti veniva garantita la possibilità di acquistare slot pubblicitari sulla televisione pubblica. Tuttavia, quelli che non raggiungevano alle elezioni la soglia minima del 2% dei consensi nel 1999 (Legge sulla Duma di Stato del 1999, art. 67) e nel 2003 (Legge sulla Duma di Stato del 2003, art. 71), aumentata poi al 3% alle elezioni del 2007 (Legge sulla Duma di Stato del 2007, art. 69) era fatto obbligo di ripagare i costi per l'utilizzo di questi spazi entro 12 mesi dalle elezioni. Superato questo termine i partiti avrebbero dovuto rispondere delle loro inadempienze dinanzi alla Corte competente e, in caso di nuovo inadempimento sarebbero stati sciolti.

Le tariffe da pagare per l'utilizzo degli slot venivano applicate *ex post*, dunque molto difficili da quantificare *ex ante*.

Di fatto si trattava di un debito maturato nei confronti dello Stato. Inevitabilmente, come accadde dopo le elezioni del 2003, tredici partiti non riuscirono a ottenere la percentuale minima del 2% di voti richiesta e, impossibilitati a pagare i loro debiti, vennero sciolti. Nel complesso questi debiti ammontavano a circa 521 mln di rubli, pari a più del doppio dei fondi residui di questi partiti⁸.

⁶ *Ibid.*

⁷ *European Audiovisual Observatory, Russian Federation, <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/russian-federation-institutions-and-information-bodies> (consultato il 20 agosto 2020).*

⁸ Commissione Elettorale Centrale, 2004.

Allo stesso modo, le elezioni del 2007 portarono a un ulteriore fallimento di altri partiti politici che, insieme alle restrizioni per la raccolta delle firme per la presentazione delle candidature, fu uno dei fattori determinanti per la scomparsa di molti partiti dalla scena elettorale. Con la Legge sulla Duma di Stato del 2011 e come disciplinato dal relativo art. 57, lo spazio televisivo veniva offerto ai soli partiti che avevano ottenuto almeno il 3% dei voti alle elezioni precedenti.

Con la nuova Legge sulla Duma di Stato del 2016, la disciplina sullo spazio televisivo è stata regolata dal relativo art. 65.13.

Lo spazio è stato diviso in parti eguali tra i partiti registrati e tra i candidati autonomi nei collegi uninominali. A ogni partito/candidato è stato garantito uno spazio di 8 ore sui canali televisivi statali. Ai partiti è stato inoltre concesso, con alcune limitazioni massime, la possibilità di acquistare spazio e tempo aggiuntivo rispetto a quello concesso dallo Stato, garantendo dunque una maggiore copertura ai partiti che dispongono di maggiori finanziamenti.

Non necessariamente vi è una relazione tra le somme spese dai partiti e i relativi risultati elettorali. Il *KPRF* ne è un chiaro esempio. I comunisti, infatti, sono tra i partiti che investono meno in pubblicità ma, dall'avvento di V. Putin, restano costantemente il secondo partito a come consenso elettorale.

Tuttavia, è ovvio che una maggiore visibilità mediatica può certamente aiutare a dare una maggiore risonanza alle istanze di ciascun partito o candidato, specie in un territorio ampio come quello russo. Questo ovviamente non deve però rappresentare una giustificazione alle condizioni di partenza svantaggiate di un partito rispetto a un altro, situazione che invece limita la competitività delle elezioni e conseguentemente la democraticità dell'ordinamento. Questo sembra proprio però essere venuto meno specie durante le ultime elezioni. *ER* ha infatti ricevuto da parte delle televisioni una copertura superiore rispetto a tutti gli altri 13 partiti messi insieme⁹. Già nel 2000, l'Assemblea del Consiglio d'Europa aveva ravvisato che «l'accesso diseguale alla televisione era uno dei principali motivi di ingiustizia della campagna elettorale russa e che i media indipendenti hanno subito crescenti pressioni, sia pubbliche sia private [e] non riescono a fornire informazioni imparziali sulla campagna elettorale e sui candidati»¹⁰.

VII.III Le nuove frontiere della propaganda. L'utilizzo di internet e dei social network

Internet è fortemente cresciuto negli ultimi anni come strumento di informazione politica in Russia. La maggiore crescita si è certamente realizzata negli ultimi anni in concomitanza con le elezioni più recenti e con l'aumento del numero di utenti internet nel Paese, in particolar modo le giovani generazioni. Con le elezioni del 2016 internet ha superato sia la radio sia la carta stampata, grazie anche alla sempre più penetrante diffusione dei social network. Restano tuttavia confermate profonde differenze per fasce d'età nell'utilizzo dei vari mezzi.

⁹ *Report OSCE OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report*, 18 settembre 2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861?download=true>.

¹⁰ *Council of Europe – Doc. 8693 - Ad hoc Committee to observe the Russian presidential election, 26 March 2000, Chapter IV, paragraph 54*, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc00/edoc8693.htm>.

Tabella 2

Organo/Partito/ politico ¹¹	Twitter	Youtube	Facebook	Vkontakte	Instagram	Odnoklassniki
Presidente della Federazione Президент России	<i>Follower:</i> 3.3 mln https://twitter.com/KremlinRussia	Iscritti: 32.100	Nessuna Pagina	Nessun profilo	Nessun profilo	Nessun profilo
Governo della Federazione Правительство России	<i>Follower:</i> 607.802	Il canale non indica n° iscritti	Nessuna Pagina	La pagina non indica n° like e follower	Nessun profilo	Nessun profilo
Dmitri D. Medvedev Дмитрий Медведев	<i>Follower:</i> 4.7 mln	Nessun canale	<i>Like:</i> 1.4 mln <i>Follower:</i> 1.38 mln	<i>Follower:</i> 2.3 mln	<i>Follower:</i> 2.6 mln	Nessun profilo
Vladimir Žirinovskij Владимир Жириновский	<i>Follower:</i> 1.4 mln	Nessun canale	<i>Like:</i> 82.073 <i>Follower:</i> 89.197	<i>Follower:</i> 478.000	<i>Follower:</i> 391.000	Membri: 239.811
Gennadij Zjuganov Геннадий Зюганов	<i>Follower:</i> 241.342	Nessun canale	<i>Like:</i> 7.285 <i>Follower:</i> 8.422	<i>Follower:</i> 117.000	<i>Follower:</i> 42.900	Membri: 4.938
KPRF КПРФ	<i>Follower:</i> 86.906	Iscritti: 127.000	<i>Like:</i> 13.805 <i>Follower:</i> 16.373	<i>Follower:</i> 84.075	<i>Follower:</i> 19.200	Membri: 16.154
LDPR ЛДПР	<i>Follower:</i> 108.108	Nessun canale	<i>Like:</i> 17.942 <i>Follower:</i> 18.468	<i>Follower:</i> 126.627	<i>Follower:</i> 1.524	Membri: 77.187
ER Единая Россия	<i>Follower:</i> 157.874	Nessun canale	<i>Like:</i> 65.327 <i>Follower:</i> 69.604	<i>Follower:</i> 110.896	<i>Follower:</i> 76.800	Membri: 66.725
SR Справедливая Россия	<i>Follower:</i> 280	Iscritti: 3.860	<i>Like:</i> 30.188 <i>Follower:</i> 30.642	<i>Follower:</i> 28.118	<i>Follower:</i> 9.843	Membri: 12.365
Jabloko ЯБЛОКО	<i>Follower:</i> 56.071	Iscritti: 12.900	<i>Like:</i> 25.731 <i>Follower:</i> 28.658	<i>Follower:</i> 18.651	<i>Follower:</i> 10.900	Membri: 3.887
Parnas ПАРНАС	<i>Follower:</i> 12.673	Iscritti: 8.400	<i>Like:</i> 12.278 <i>Follower:</i> 12.512	<i>Follower:</i> 16.543	<i>Follower:</i> 1.623	Membri: 1.226
Aleksej Naval'nyj Алексей Навальный	<i>Follower:</i> 2.1 mln	Iscritti: 3.36 mln	<i>Like:</i> 410.171 <i>Follower:</i> 444.946	<i>Follower:</i> 426.000	<i>Follower:</i> 1 mln	Membri: 83.210
Lyubov Sobol Любовь Соболь	<i>Follower:</i> 195.303	Nessun canale	<i>Like:</i> 32.609 <i>Follower:</i> 43.457	<i>Follower:</i> 9.655	<i>Follower:</i> 145.000	Nessun profilo
Russia del Futuro/Partito del Progresso Россия Будущего/Партия прогресса	<i>Follower:</i> 5.640	Nessun canale	<i>Follower:</i> 1.005	<i>Follower:</i> 3.419	Nessun profilo	Nessun profilo
I. Jašin Илья Яшин	<i>Follower:</i> 170.313	Iscritti: 153.000	<i>Like:</i> 4.330 <i>Follower:</i> 5.547	37.000 follower	<i>Follower:</i> 33.500	Nessun profilo
D. Gudkov Дмитрий Гудков	<i>Follower:</i> 251.393	Iscritti: 3.030	<i>Follower:</i> 86.000	11.000 follower	<i>Follower:</i> 9.186	Nessun profilo
Garri Kasparov Гарри Каспаров	<i>Follower:</i> 531.572	Nessun canale	<i>Like:</i> 281.694 <i>Follower:</i> 278.215	Nessun profilo	<i>Follower:</i> 10.000	Nessun profilo

Tra i social network maggiormente utilizzati in Russia vi sono *Vkontakte* e *Odnoklassniki*, molto più degli statunitensi *Facebook*, *Instagram* e *Twitter*¹². *Vkontakte* è il social network, insieme a *Telegram*, fondato da P. Durov, il cui caso controverso lo ha costretto all'esilio a Londra¹³.

¹¹ Dati rilevati il 19/3/2020. Canali, Pagine e Profili sono stati rilevati dai siti web ufficiali del Presidente della Federazione di Russia, del Governo della Federazione di Russia, dai siti ufficiali dei Partiti e dalle pagine web ufficiali dei rispetti leader ed esponenti politici.

L'aspetto politico più rilevante per il regime russo è però il ruolo che ha svolto internet nella mobilitazione di piazza delle opposizioni non sistemiche dopo le elezioni del 2011. Sebbene il suo potenziale a livello politico rimanga tutt'oggi ancora in parte inespresso, internet è stato essenzialmente il media più utilizzato dalle opposizioni extraparlamentari.

Questo si può chiaramente notare dalla *Tabella 1*, che mostra il numero di *follower* dei principali partiti russi, delle principali istituzioni del Paese e dei leader politici più importanti. I dati sono stati raccolti e rielaborati dall'autore esaminando le pagine social dei principali uomini politici del Paese, dei partiti di opposizione sistemica e non sistemica e dei loro leader.

Come si evince dai dati i principali leader dell'opposizione non sistemica (A. Naval'nyj e L. Sobol) hanno un seguito *social* molto più elevato rispetto ai leader dei partiti di opposizione sistemica o comunque, proporzionalmente maggiore (Jašin, Gudkov e Kasparov).

Questo può comunque suggerire che molte persone "seguano" i profili di queste personalità politiche perché interessati ad avere una visione generale delle posizioni dei partiti nel loro complesso piuttosto che esserne militanti o semplici elettori. Nel caso di Kasparov poi, il fatto di essere uno degli scacchisti più famosi al mondo prima ancora di essere un politico di opposizione ha fatto sì che il suo seguito non derivi solo da quest'ultima attività.

Emerge tuttavia che i quattro maggiori partiti non facciano uso particolarmente creativo dei social. Spesso le loro pagine costituiscono un semplice rimando ai loro siti internet oppure il mero mezzo da loro utilizzato per dare informazioni generiche sulle loro attività piuttosto che essere uno strumento di mobilitazione.

L'eccezionalità è rappresentata da ER, i cui social rimandano spesso a quelli istituzionali o alle pagine personali dei principali esponenti quali V. Putin e D. Medvedev.

La portata e la potenzialità della rete, dalla quale specialmente l'opposizione non sistemica ha tratto vantaggio, ha portato il Cremlino a pensare ad una legislazione *ad hoc* ispirata ad un "nazionalismo del web" che non solo mirasse a regolare l'utilizzo della rete, ma a porre un controllo all'utilizzo di questa da parte dell'opposizione.

VII.IV La legislazione antiterrorismo: effetti sulla libertà del web

Come spesso è accaduto nella Federazione di Russia, la generalità delle norme previste da una legge hanno influenzato le legislazioni di altri campi. La disciplina di internet non ha fatto eccezione. Questa, infatti, ha subito l'influenza diretta da parte della legislazione antiterrorismo¹⁴,

¹² "Most used social media platforms in Russia as of 3rd quarter 2019, by penetration rate", Statista.com, <https://www.statista.com/statistics/284447/russia-social-network-penetration/> (consultato il 2 settembre 2020).

¹³ Si veda: Delfino, F., *La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti*, *Rivista di Diritto dei Media*, 1, 2019.

¹⁴ A livello internazionale non esiste una definizione di terrorismo unanimemente riconosciuta. Tuttavia, nel 1999 le Nazioni Unite hanno approvato l'International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism attraverso la quale hanno proposto una definizione piuttosto ampia: «An individual who as an agent or representative of a State commits or orders the commission by another of any of the following shall, on conviction thereof, be sentenced [to. . .]: undertaking, organizing, assisting, financing, encouraging, or tolerating acts against another State directed at persons or property and of such a nature as to create a state of terror in the minds of public figures groups of persons, or the general public» (UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 dicembre 1999). Nonostante gli sforzi ONU, ad oggi questa definizione non è accettata da tutti i Paesi.

la quale è spesso andata oltre gli obiettivi propri dell'antiterrorismo determinando l'attività politica dei partiti politici, e finendo per limitare i diritti sanciti dal testo costituzionale¹⁵.

Va tuttavia premesso che il terrorismo e il tema della sicurezza hanno avuto un notevole impatto sulla vita dei cittadini russi, specie nelle grandi città e nelle regioni irredentiste. Se oggi il dibattito sulla limitazione dei diritti umani in favore di un maggiore grado di sicurezza è aperto ed estremamente delicato, la Russia è stata in questi anni un importante esempio di come spesso la legislazione abbia incontrato enormi difficoltà nel far convivere l'equilibrio tra questi due elementi.

Un significativo numero di leggi è stato approvato negli ultimi 5 anni, andando a disciplinare il web al fine di fronteggiare la minaccia terroristica. Larga parte dei più recenti attentati terroristici compiuti in Russia e in Europa hanno la comune caratteristica di essere stati programmati e pianificati attraverso l'utilizzo di piattaforme internet che ne hanno facilitato e reso elastiche le comunicazioni, la creazione di networking internazionali e il proselitismo. Si è passati dai blog e forum internet dei primi anni 2000 al più recente impiego dei social network e delle chat dei videogiochi ormai diventati il luogo privilegiato per la trasmissione di informazioni. Questi offrono la possibilità di comunicare rapidamente, sfruttando le loro molteplici funzionalità per lo scambio di informazioni e contenuti.

Prima di analizzare le più recenti disposizioni legislative in materia di terrorismo introdotte dalla Legge Federale n. 374-FZ¹⁶ e n. 375-FZ¹⁷ conosciute come Leggi Yarovaya¹⁸ è importante tenere in

Ciascuno di questi riconosce pertanto e applica una propria definizione interna. La dottrina Russia, e prima ancora quella sovietica, è ricca di molteplici definizioni di "terrorismo". Nel 1998, la Legge Federale n. 130-FZ "Sulla lotta al terrorismo" ha fornito un'interpretazione piuttosto ampia, definendo il terrorismo come: «la violenza o la minaccia di violenza contro individui o organizzazioni, il danneggiamento o la minaccia di distruzione della proprietà e di altri oggetti materiali, la minaccia di morte, di arrecare danni significativi alla proprietà, e altre conseguenze socialmente pericolose attuate al fine di violare la sicurezza pubblica, intimidire la popolazione, influenzare l'adozione di una legge allo scopo di indebolire l'interesse pubblico» (Federal'nyj zakon ot 25 ijulja 1998 g. n. 130-FZ "O bor'be s terrorizmom" (s izmenenijami i dopolnenijami (utratil silu).

Nel 2006 la Legge federale n. 130-FZ è stata innovata dalla Legge Federale n. 35-FZ Contrastare il terrorismo (Federal'nyj zakon ot 6 marta 2006 g. n. 35-FZ "O protivodejstvii terrorizmu") dove il concetto, estremamente ampio nella legge del 1998, è stato in parte circoscritto. La Legge n. 35-FZ definisce il terrorismo come: «l'ideologia della violenza e la pratica atta a influenzare l'adozione di una decisione da parte di autorità pubbliche, enti locali di autogoverno e organizzazioni internazionali incutendo terrore nella popolazione e (o) attraverso altre forme di azioni violente e illecite» (Federal'nyj zakon ot 6 marta 2006 g. n. 35-FZ "O protivodejstvii terrorizmu").

Infine, come larga parte della dottrina sostiene ciascuna definizione del concetto di terrorismo resta "provvisoria e contestuale" in generale, necessitando di una continua opera di aggiornamento e adattamento al contesto entro il quale opera (A. Kuznetcov-V. Kuznetcov, *The legal definition of terrorism in the United States and Russia*, in *World Applied Sciences Journal*, 28, 2013, 130 ss).

Per una visione più completa sull'argomento si veda: F. Delfino, *La legislazione antiterrorismo in Francia e Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti*, *Rivista di Diritto dei Media*, 1, 2019.

¹⁵ Art. 29 Cost. della Federazione russa: «1. A ciascuno è garantita la libertà di pensiero e di parola. 2. Non sono consentite propaganda o attività analoghe che fomentino l'odio e l'inimicizia sociale, razziale, nazionale o religiosa. È vietata la propaganda di ogni egemonia sociale, razziale, nazionale, religiosa o linguistica. 3. Nessuno può essere costretto a esprimere le proprie opinioni e convinzioni o a rinunciarvi. 4. Ciascuno ha diritto a cercare, ottenere, trasmettere, produrre e diffondere liberamente informazioni con qualunque mezzo consentito dalla legge. La legge federale stabilisce l'elenco delle informazioni che costituiscono segreto di stato. 5. Viene garantita la libertà dei mezzi d'informazione di massa. La censura è vietata». Questo articolo della Costituzione russa contenuto nel secondo capo, fa chiaramente emergere come il Capo primo e secondo, al cui interno sono contenute le basi del sistema costituzionale e i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino, abbiano una natura e siano basati su principi diversi rispetto al resto della Costituzione dedicato al funzionamento del sistema russo. Si veda anche: A. Di Gregorio - M. Ganino - C. Filippini (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, 2005.

¹⁶ Federal'nyj zakon ot 06.07.2016 g. n. 374-FZ, O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O protivodejstvii terrorizmu» i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v časti ustanovlenija dopolnitel'nyh mer protivodejstvija terrorizmu i ob espečenija obščestvennoj bezopasnosti.

considerazione alcune leggi che le hanno precedute, anch'esse finalizzate a contrastare il terrorismo ma che hanno, come si vedrà influenzato la competitività del sistema elettorale russo.

Nel 2013 la Legge Federale n. 398-FZ¹⁹ ha autorizzato il *Roskomnadzor*²⁰ (Supervisore Internet dello Stato) a bloccare l'accesso ai siti internet che pubblicavano informazioni incitanti alla rivolta o contenenti informazioni "estremiste". Il termine "estremista" non è stato in alcun modo circoscritto dal legislatore, lasciandolo dunque aperto a un'interpretazione estremamente ampia da parte del giudice. Il blocco avveniva con effetto immediato, senza alcun preavviso e la decisione da parte di una Corte²¹, basandosi unicamente su un ordine dell'Ufficio del Procuratore Generale. Il provider dei servizi internet attua il blocco, che viene comunicato *ex post* al proprietario del sito web, il quale non può fare nulla per prevenirlo.

Questo significa che lo stop al sito web resta totalmente a discrezione dell'Ufficio del Procuratore Generale, il quale arbitrariamente può classificare le informazioni sul sito come incitanti all'odio o contenenti "informazioni estremiste". A tale proposito va considerata l'opinione espressa il 15-16 giugno 2012 dalla Commissione di Venezia sulla Legge Federale "Combattere le attività estremiste della Federazione Russa", emendata poi nel luglio 2006, nel maggio e luglio 2007 e nell'aprile 2008²². Nelle conclusioni della sua opinione, la Commissione esprime le proprie preoccupazioni circa le modalità attraverso le quali la legge agisce, in particolare in merito alla mancata puntuale definizione di "estremismo", "azioni estremiste", "organizzazioni estremiste" e "materiali estremisti" in quanto: «[it] gives too wide discretion in its interpretation and application, thus leading to arbitrariness»²³.

¹⁷ Federal'nyj zakon ot 06.07.2016 g. n. 375-FZ O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii v chasti ustanovlenija dopolnitel'nyh mer protivodejstvija terrorizmu i obespechenija obshhestvennoj bezopasnosti.

¹⁸ Dal nome della Vicepresidente della Duma di Stato e proponente le leggi stesse, Irina A. Yarovaya, appartenente al partito di maggioranza assoluta Edinaja Rossija.

¹⁹ Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii n. 149-FZ ot 27.07.2006 g. «Ob informacii, informacionnyhtehnologijah i o zashhiteinformacii» (s izmenenijami, vnesennymi v sootvetstvii s Federal'nyimzakonom n. 398-FZ ot 28.12.2013 g.).

²⁰ *Роскомнадзор (Roskomnadzor)*, Servizio Federale di Supervisione delle Telecomunicazioni, delle Tecnologie d'Informazione e delle Comunicazioni di Massa. Tale servizio è stato istituito sulla base del Decreto Presidenziale n. 1715 del 3 dicembre 2008.

²¹ Con la decisione n. 189/02018 sul "Rifiuto di esaminare la denuncia del cittadino Dmitri A. Prozorovsky sulla violazione dei suoi diritti costituzionali dagli articoli 176, 177 e 195 del Codice di Procedura Penale della Federazione russa, 25 gennaio 2018", la Corte costituzionale della Federazione Russa ha confermato la costituzionalità del codice di procedura penale secondo il quale gli organi investigativi non devono ottenere un mandato di una corte per accedere ai contenuti delle comunicazioni elettroniche trovati all'interno dei telefoni, tablet e personal computer delle persone indagate (Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 25 janvarja 2018 g. n. 189-O "Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Prozorovskogo Dmitrija Aleksandrovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav stat'jami 176, 177 i 195 Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii").

²² *Opinione n. 660/2011 della Commissione di Venezia sulla Legge Federale "Combattere le attività estremiste"*.

²³ *Ibid.*, p. 18.

La mancanza di precisione nel delineare concetti così importanti può facilmente portare ad un utilizzo strumentale delle norme, danneggiando non solo i singoli individui, ma anche altri soggetti come ad esempio le ONG²⁴, già pesantemente colpite negli anni da specifici provvedimenti²⁵. La legge non offre poi alcuna linea guida alle persone e alle organizzazioni sulla condotta da tenere per evitare l'applicazione delle misure di blocco²⁶.

Nel 2014 è stata poi approvata la Legge Federale n. 97-FZ²⁷ che ha disposto la registrazione di tutti i "moderatori", comunemente detti blogger, in un apposito registro. Tutti i blogger con almeno 3.000 visite giornaliere hanno l'obbligo di registrarsi presso il *Roskomnadzor* e di rivelare la propria identità. Tali disposizioni equiparano di fatto i blogger ai giornalisti, i quali debbono pertanto seguirne le medesime regole, pur tuttavia non godendo dei medesimi livelli di protezione. La legge prevede che i blogger debbano astenersi dall'utilizzare i propri blog per attività illegali, assicurarsi della correttezza delle informazioni pubblicate, divulgare i dettagli dei loro contatti e attenersi a tutte le disposizioni derivanti dalle leggi loro applicabili (Leggi elettorali, sui mass media, sulla privacy, sulla diffamazione etc.).

Il *Roskomnadzor* è poi chiamato a mantenere un registro contenente ogni informazione ritenuta necessaria sui blogger, sui provider e sui soggetti che ritiene rilevanti per il mantenimento del registro stesso. L'ampia discrezionalità assegnatagli nel detenere "ogni informazione ritenuta necessaria" denota già chiaramente come questi limiti possano essere definiti arbitrariamente e a seconda è dell'orientamento di questo organismo, strettamente dipendente dal Presidente federale e dal Governo. La mancata ottemperanza delle disposizioni legislative è punibile con un'ammenda amministrativa pari a fino 500.000 rubli (₽) (≈ € 6.300) per la mancata ottemperanza alle disposizioni legislative. Infine, la legge prevede l'obbligo per i provider di archiviare i dati della corrispondenza e dei contenuti dei blog per sei mesi, e di fornirli alle autorità investigative qualora ne facciano richiesta.

La successiva Legge Federale n. 242-FZ²⁸ del 21 luglio 2014 va ancora di più ad ampliare l'azione di controllo sulla privacy e sulle informazioni. La Legge obbliga tutti i database contenenti informazioni personali dei cittadini russi a stabilirsi fisicamente all'interno del territorio della

²⁴ *Ibid.*

²⁵ La legge che ha maggiormente colpito le ONG straniere in Russia è la Legge Federale n. 121-FZ del 20 luglio 2012 che regola le attività delle organizzazioni no-profit, le quali, se ricevono donazioni dall'estero, hanno l'obbligo di registrarsi come "agenti stranieri". Il termine "agente straniero", in russo "*Inostrannyj agent*", rimane ancora linguisticamente strettamente associato all'azione delle spie straniere in Russia durante la Guerra Fredda, assumendo dunque un connotato estremamente negativo.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Federal'nyj zakon ot 5 maja 2014 g. n. 97-FZ "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "Ob informacii, informacionnyh tehnologijah i o zashhite informacii" i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii povoprosam uporjadochenija ob menainformaciej s ispol'zovaniem informacionnotelekomunikacionnyhsetej"

²⁸ Federal'nyj zakon ot 21 ijulja 2014 g. n. 242-FZ "O vneseniizmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti utochnenija porjadka obrabotki personal'nyh dannyh v informacionnotelekomunikacionnyhsetjah".

Federazione russa. L'obbligo ricade su ogni soggetto e persona giuridica che rientri all'interno della definizione di "operatore". Coloro i quali violano tali disposizioni vengono inseriti in un apposito registro dei trasgressori dei diritti dei dati personali. Gli indirizzi IP o i domini in violazione della legge possono essere bloccati, e i responsabili multati e accusati di «raccolta illegale di dati personali»²⁹. L'intento della legge è quello di porre delle barriere alla rete, che tuttavia «è luogo atemporale ed extraterritoriale di esercizio delle libertà fondamentali»³⁰, cercando di instaurare una sorta di "nazionalismo del web". Se certamente oggi il problema della gestione della privacy e dei dati personali in rete è concreta, il "nazionalismo della rete", in contesti con un debole *rule of law* e con una legislazione sbilanciata che non offre sufficienti garanzie di tutela dei diritti, rischia però di favorire il controllo dello Stato sui cittadini violandone alcune importanti libertà.

VII.V Il "pacchetto Yarovaya"

A completare il quadro della legislazione antiterrorismo, il 6 luglio 2016 il Presidente V. Putin ha firmato le Leggi Federali n. 374-FZ e n. 375-FZ, conosciute come "Leggi Yarovaya", ampliando ulteriormente l'azione statale nel campo delle telecomunicazioni. Nel complesso, il "pacchetto Yarovaya" ha apportato modifiche a 21 leggi³¹. In considerazione del notevole impatto economico delle disposizioni previste, in particolare sugli operatori telefonici, la sua applicazione sta subendo significativi ritardi. In primo luogo, la legge ha apportato dei cambiamenti al Codice Penale³² incrementando la responsabilità dei ragazzi a partire dai 14 anni, attraverso l'introduzione del nuovo reato di «omessa segnalazione alle autorità statali autorizzate a esaminare le denunce sui reati, di persone che commettono o intendono commettere un crimine previsto dal Codice Penale³³, in base ad informazioni provenienti da fonti affidabili»³⁴. La ratio della decisione del

²⁹ Art. 137, Codice Penale della Federazione russa n. 63-FZ of June 13, 1996 (Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii" ot 13.06.1996 n. 63-FZ (red. ot 29.07.2018)).

³⁰ G. De Minico, *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 20.

³¹ La Legge federale della Federazione russa n. 375-FZ del 6 luglio 2016, nello stabilire misure aggiuntive nel contrasto al terrorismo e al fine di assicurare la pubblica sicurezza, ha introdotto cambiamenti a: 1) Codice Penale della Federazione russa, 2) Codice di Procedura Penale della Federazione russa e 3) Legge federale del 27 luglio 2006 n. 153-FZ.

La Legge federale della Federazione russa n. 374-FZ del 6 luglio 2016 nello stabilire misure aggiuntive nel contrasto al terrorismo e al fine di assicurare la pubblica sicurezza, ha apportato modifiche a 18 leggi: 1) Legge federale per la lotta al terrorismo; 2) Legge federale sui Servizi di Sicurezza federali; 3) Legge federale sull'attività investigativa esecutiva; 4) Legge federale sull'Intelligence straniero; 5) Legge federale sulla procedura di uscita dalla Federazione Russa e di ingresso nella Federazione Russa; 6) Legge federale sulle armi; 7) Codice aereo della Federazione Russa; 8) Legge federale sulla libertà di coscienza e sulle associazioni religiose; 9) Legge federale sulla comunicazione postale; 10) Legge federale per il contrasto alla riciclaggio delle entrate provenienti da mezzi illeciti e per il finanziamento del terrorismo; 11) Codice della Federazione Russa sui reati amministrativi; 12) Legge federale sull'attività di spedizione e dei trasporti; 13) Legge federale sulla comunicazione; 14) Codice abitativo della Federazione Russa; 15) Legge federale sull'informazione, sulle tecnologie informatiche e sulla protezione delle informazioni; 16) Legge federale sulla sicurezza dei trasporti; 17) Legge federale sulla giurisdizione territoriale dei tribunali militari distrettuali (navali); e 18) Legge federale sulla sicurezza del combustibile e il complesso energetico.

³² Cod. Pen. della Federazione russa n. 63-FZ del 13 giugno 1996.

³³ Definito ai sensi degli artt. 205, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 e 361 del Cod. Pen. della Federazione russa.

³⁴ Cod. Pen. della Federazione russa.

legislatore parte dalla constatazione che i reclutatori dei gruppi terroristici si servono sempre più frequentemente di giovani per compiere atti terroristici. A partire dai 14 anni di età infatti, i giovani, secondo il legislatore russo, iniziano ad avere consapevolezza delle proprie azioni, e pertanto debbono essere ritenuti responsabili³⁵. Una legge che tuttavia colpisce direttamente i minori anziché proteggerli e tutelarli dalle strumentalizzazioni nelle quali possono incorrere da parte di terroristi a causa della loro giovane età.

L'inserimento nell'art. 205.6 del Codice Penale dell'"Omessa segnalazione di un reato" prevede che ciascun cittadino debba obbligatoriamente denunciare un potenziale reato non ancora commesso qualora abbia informazioni a riguardo provenienti dalle – vagamente definite - "fonti attendibili". La persona non sarà punibile se il reato non verrà commesso e nell'eventualità che l'informazione riguardi un suo parente stretto. Le pene relative alla violazione della legge sono state tutte aumentate, fino a prevedere in alcuni casi i lavori forzati.

Il "pacchetto Yarovaya" impone poi nuovi importanti obblighi che gravano sugli "operatori della comunicazione" (*operatorysvjazi*, provider di servizi telefonici) e sugli "organizzatori della distribuzione delle informazioni via internet" (*organizator rasprostraneniya informacii v seti internet*, operatori internet), ai quali viene richiesto di archiviare i dati riguardanti tutte le comunicazioni e le attività degli utenti. Questi dati devono essere archiviati per 3 anni dai provider e per 1 anno dagli operatori internet, a partire dal 1° luglio 2018. I contenuti web debbono invece essere archiviati per 6 mesi. Agli operatori internet è poi richiesto di fornire agli enti governativi i mezzi di decrittografia dei dati qualora questi ne facciano richiesta, anche senza l'ordinanza di un tribunale. Infine, è previsto che gli operatori telefonici raccolgano i dati relativi ai loro utenti.

In caso di infrazione delle regole, ciascun provider dovrà interrompere la fornitura del servizio internet a ciascun utente su richiesta della polizia qualora l'utente non confermi i suoi dati personali entro quindici giorni dalla richiesta³⁶.

Operatori e providers sono poi obbligati ad archiviare: informazioni sui dettagli di riceverta, trasferimento, consegna e/o elaborazione di "dati voce", dati internet, messaggi di testo, immagini, audio, video e comunicazione elettronica per tre anni mentre gli utenti di servizi internet devono archiviare tali informazioni per un anno.

Gli operatori devono inoltre conservare le informazioni di tutti gli utenti per un anno nonché tutti i contenuti delle attività di comunicazione internet dei propri utenti (messaggi di testo, informazioni vocali, immagini, audio, video, comunicazioni elettroniche e altre attività da parte degli utenti di comunicazione e servizi internet) fino a sei mesi dal momento della loro ricezione, trasferimento, consegna e/o trasformazione. I dati sopraindicati dovranno essere forniti agli organi governativi autorizzati a condurre attività esecutive e investigative e che si occupano della sicurezza nazionale, così come tutte le altre informazioni che ne facilitino il lavoro. Tra gli enti governativi autorizzati a

³⁵ La lista di reati per i quali possono essere accusati i ragazzi a partire dai 14 anni di età in base alle disposizioni del codice penale è: partecipare ad un addestramento finalizzato ad attività terroristiche (art. 205.3); essere parte della comunità terroristica (art. 205.5); essere parte dell'organizzazione terroristica (art. 205.6); essere membro di una unità militare illegale (art. 208); sequestrare un veicolo aereo, marittimo o ferroviario (art. 277); attaccare persone o istituzioni sotto protezione internazionale (art. 360); commettere un atto di terrorismo internazionale (art. 361).

³⁶ Nuovo paragrafo introdotto nella sezione 1 dell'art. 46 della Legge Federale sulla Comunicazione n. 126-FZ del 7 luglio 2003.

richiedere informazioni sono inclusi i Servizi Segreti che operano all'Estero (SVR)³⁷, i Servizi Segreti federali (FSB)³⁸ e tutte le altre autorità investigative. A questo nuovo obbligo è stato associato un nuovo illecito amministrativo nella seconda parte dell'art. 13.31 del Codice degli Illeciti Amministrativi³⁹ (КоАП РФ). La mancata ottemperanza da parte del gestore di informazioni via internet dell'obbligo di fornire le informazioni richieste per la crittografia è punibile con un'ammenda da 3.000 a 5.000 ₺ per i singoli, da 30.000 a 50.000 ₺ per i manager e dagli 800.000 a 1.000.000 ₺ per le aziende.

Infine, il “pacchetto Yarovaya” ha introdotto cambiamenti e restrizioni in merito alle attività missionarie e religiose diverse da quella Ortodossa. Le confessioni religiose sono obbligate ad avere in essere un contratto di lavoro per poter invitare una persona in Russia per attività religiose. Alle confessioni religiose è fatto divieto di svolgere attività missionarie in luoghi pubblici. Queste attività sono vietate in quanto, secondo la Legge, potrebbero: a) violare la sicurezza e l'ordine pubblico; b) mettere in pratica attività estremiste; c) separare una famiglia; d) violare i diritti e le libertà della persona, o i diritti e le libertà dei cittadini; e) danneggiare la moralità e la salute dei cittadini, ivi compreso l'uso di droghe; f) incitare i cittadini a disobbedire agli obblighi stabiliti dalla legge; g) altre. Infine, gli stranieri intenzionati a svolgere attività religiose in Russia non saranno più considerati idonei a ricevere un visto umanitario per entrare in Russia.

I principali aspetti delle Leggi Yarovaya descritti in precedenza presentano almeno tre evidenti elementi critici.

Partendo dall'obbligo relativo all'archiviazione e alla gestione dei dati internet, va notato che molte organizzazioni russe, pubbliche e private, si sono in passato e ancora oggi fortemente opposte all'attuazione delle leggi⁴⁰. Anzitutto, se la definizione di provider è piuttosto precisa e chiara⁴¹, quella di operatore è al contrario estremamente ampia e vaga. Questa copre ogni entità che assicura il funzionamento del sistema internet e dei software adibiti alla ricezione, al trasferimento, all'invio e all'elaborazione di comunicazioni elettroniche per gli utenti internet. Queste formulazioni generiche fanno sì che in molti possano ricadere sotto questa definizione, spesso anche a loro insaputa.

I rilievi maggiori restano però legati ai costi di implementazione delle misure previste per la raccolta e l'archiviazione dei dati. I problemi tecnici per l'attuazione della legge sono anzitutto

³⁷ Sluzhba vneshney razvedki (SVR).

³⁸ Federal'naya sluzhba bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii (FSB).

³⁹ Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah” ot 30.12.2001 n. 195-FZ (red. ot 11.10.2018).

⁴⁰ Tra queste l'Associazione russa per le comunicazioni elettroniche (RAEC), il Centro di Coordinamento per le Tecnologie Internet (CC for TLD RU), Yandex (motore di ricerca) e Mail.Ru.

⁴¹ Per *provider* si intende il fornitore di servizi di comunicazione che opera sotto una licenza specifica.

dovuti alla mancanza di attrezzature e di tecnologia che permetta di archiviare una mole di dati così elevata⁴². Infatti, le critiche rivolte dalle maggiori compagnie non vertono tanto sulla parte relativa ai diritti degli utenti, quanto all'impossibilità di molti provider di rispettare la legge e sugli enormi costi che questi dovranno sostenere. Costi che potrebbero portare molte compagnie internet alla bancarotta. I maggiori operatori internet attivi in Russia come MegaFon, MTS, Veon e Tele2 hanno stimato i costi di adeguamento a circa 2.2 trilioni di rubli (circa 280 milioni di euro) solo per organizzare l'archiviazione dei dati. Una cifra pari al 10% del budget statale russo⁴³. MTS nello specifico ha segnalato che per ottemperare agli obblighi previsti dal "pacchetto Yarovaya" sull'archiviazione dei dati dovrà impiegare tutti i profitti ottenuti nei prossimi 100 anni nel solo data center⁴⁴.

Allo stesso modo, alcuni esperti informatici russi hanno sottolineato che il Governo russo stesso non disponga degli strumenti e dei software necessari a consentire l'archiviazione di una tale mole di informazioni come predisposto dalla nuova legge, ed è improbabile che queste capacità saranno sviluppate negli anni a venire⁴⁵. Gli elevati costi potrebbero inoltre portare le compagnie ad abbassare i loro standard di sicurezza, rendendo gli utenti vulnerabili alla sorveglianza non autorizzata ed al furto dei dati⁴⁶. Tra le critiche più significative al "pacchetto" troviamo certamente quelle di Edward Snowden, attualmente residente a Mosca, il quale ha commentato attraverso il proprio account Twitter: «#V. Putin has signed a repressive new law that violates not only human rights, but common sense. Dark day for #Russia»⁴⁷.

Infine, la parte del "pacchetto" riguardante i limiti imposti alle attività religiose delle confessioni diverse da quella Ortodossa (Patriarcato di Mosca) ha posto anch'essa molti dubbi circa la restrizione delle libertà dei cittadini russi.

I sostenitori di tali misure le difendono come risposta agli attentati terroristici di matrice islamica che si sono verificati in Russia nel corso degli anni.

Molte critiche sono state però riservate a questa parte della legge, in quanto secondo molti osservatori si tratta di misure funzionali al potere di Mosca per consolidarsi ulteriormente, e riservare una posizione sempre più dominante nel sistema di potere alla Chiesa Ortodossa,

⁴² *Yarovaya Law, One Year After*, in *Digital Reort Analytica*, 25 aprile 2017.

⁴³ "V Sovete Federacii predlozhili perenesti vstuplenie v silu "paketa Jarovoj" na 2023 god", *NEWSRU.COM*, 6 dicembre 2017.

⁴⁴ «Popravki Jarovoj i Ozerova», *cena voprosa*, *Mobile-Review.com*, 20 giugno 2016.

⁴⁵ Il 19 luglio 2016, l'allora Viceministro dello Sviluppo economico della Federazione russa Sergeij Belyakov aveva proposto l'introduzione di modifiche al "pacchetto Yarovaya", proponendo di modificarne le scadenze per alcune disposizioni sull'entrata in vigore degli obblighi di archiviazione dei contenuti sulle comunicazioni e sulle attività degli utenti da parte degli operatori internet e della comunicazione al 1° luglio 2023 anziché al 1° luglio 2018.

⁴⁶ "Russia: 'Big Brother' Law Harms Security, Rights", *Human Rights Watch*, 12 luglio 2016.

⁴⁷ Post pubblicato sul profilo personale Twitter di Edward Snowden, 7 luglio 2016.

appiattita sulle posizioni del Cremlino, nonostante la Costituzione affermi all'art. 14 la laicità dello Stato e l'uguaglianza delle confessioni davanti alla legge⁴⁸.

Queste misure consentirebbero alle autorità russe di reprimere ulteriormente quelle comunità religiose più piccole e critiche nei confronti del Governo e del Presidente federale e di imprigionare i dissidenti. Come per i precedenti casi, l'accusa di "estremismo", correlata ad una sua definizione estremamente ampia può includere in questa fattispecie la promozione pacifica della "superiorità di una religione su un'altra", portando dunque anche alla messa al bando dei testi religiosi, o addirittura all'obbligo di scioglimento di gruppi religiosi, come accaduto ad esempio nel caso dei Testimoni di Geova⁴⁹. Il 7 maggio 2017, la Corte EDU ha comunicato di aver ricevuto l'appello di 394 organizzazioni religiose locali di Testimoni di Geova in Russia. L'appello riguarda la decisione del 20 aprile 2017 della Corte Suprema russa che ha vietato l'attività dei Testimoni di Geova e delle loro congregazioni locali in quanto giudicate "estremiste", sciogliendole, e convertendo le loro proprietà a favore del governo⁵⁰.

VII.VI Il "caso Telegram"

Per quanto concerne l'obbligo di rivelare alle autorità statali le chiavi di crittografia, le autorità russe hanno ricevuto il rifiuto da parte della popolare applicazione di messaggistica istantanea Telegram⁵¹. I proprietari della app si sono rifiutati di consegnare all'FSB le chiavi di crittografia necessarie per decifrare i messaggi elettronici ricevuti, inviati o trasmessi. L'applicazione utilizza un complesso sistema di crittografia difficile da decifrare e per questo considerato estremamente sicuro⁵². Secondo quanto rivelato dall'FSB, infatti, il commando terroristico responsabile degli attacchi del 3 aprile 2017 alla metropolitana di San Pietroburgo avrebbe preparato e organizzato l'attacco utilizzando proprio Telegram per lo scambio di informazioni. Pavel Durov, proprietario dell'applicazione, ha declinato la richiesta di consegna delle chiavi, assicurando che agli utenti Telegram verranno garantite privacy e sicurezza⁵³.

Scaduto l'ultimatum, il 13 agosto 2018 la Corte moscovita di Taganskij ha disposto il blocco totale dell'applicazione, avendo questa rifiutato di «fornire le chiavi di crittografia all'FSB»⁵⁴ dopo che la

⁴⁸ Art. 14 Cost. della F. di Russia: «1. La Federazione Russa è uno Stato laico. Nessuna religione può costituirsi in qualità di religione di Stato od obbligatoria. 2. Le associazioni religiose sono separate dallo Stato e sono uguali davanti alla Legge».

⁴⁹ "Imprisoned for Their Faith", *JW.ORG*, 7 settembre 2018; "Russia: Sweeping Arrests of Jehovah's Witnesses", *Human Rights Watch*, 28 giugno 2018.

⁵⁰ "Rossija: Volna arestov Svidetelej legovy", *Human Rights Watch*, 20 aprile 2017.

⁵¹ I creatori della app, i fratelli Pavel e Nikolai Durov, attualmente vivono in auto-esilio a Londra. Sono proprietari tra gli altri anche del popolarissimo social network *Vkontakte*.

⁵² Per maggiori dettagli si veda: Tan, R., "Terrorists' love for Telegram explained", *Vox*, 30 giugno 2017.

⁵³ Post pubblicato sul profilo personale Twitter di Pavel Durov, 20 marzo 2018.

⁵⁴ "Court decision on Telegram messenger blocking comes into force", *TASS*, 15 maggio 2018; Telegram ha subito un blocco analogo in Cina, Oman e Pakistan. Si veda: "Telegram Blockage", *Radio Free Europe*, 17 aprile 2018.

Corte Suprema aveva rigettato il ricorso dei legali di Telegram⁵⁵. Tuttavia, il Garante delle Telecomunicazioni ha rinnovato la proposta di ritirare il blocco dell'applicazione qualora questa accettasse l'ordine della Corte di consentire l'accesso ai messaggi crittografati⁵⁶. La compagnia ha fatto sapere che: «pur condividendo la necessità e il diritto delle autorità di combattere il terrorismo [...] suggeriamo l'unica via civile per farlo – un ordine della Corte in cambio della non divulgazione [...] dei contenuti dei messaggi, ma solo degli indirizzi IP o del numero di telefono. L'equilibrio tra sicurezza nazionale e privacy deve essere trovato»⁵⁷.

Tuttavia, Pavel Durov ha aggiunto tramite la sua pagina personale della app che rivelare gli indirizzi IP e i numeri di telefono renderebbe Telegram «un luogo meno attraente per coloro i quali lo utilizzano per diffondere propaganda terroristica»⁵⁸. Telegram LLC, ora registrata nel Regno Unito, resta ad oggi l'unica compagnia ad aver deciso di sfidare la nuova legislazione.

Il *Roskomnadzor* in accordo con l'Ufficio del Procuratore Generale, ha annunciato ufficialmente che dal 19 giugno 2020 revocherà il blocco, imposto ormai quasi due anni fa, all'uso dell'applicazione Telegram, sottolineando come la società abbia mostrato “disponibilità” a collaborare nella lotta al terrorismo.

Pochi mesi prima P. Durov aveva infatti affermato che le autorità russe avrebbero revocato il divieto poiché l'azienda aveva migliorato i suoi strumenti di rilevamento e cancellazione di contenuti estremisti sulla piattaforma.

Tuttavia, le motivazioni reali dietro a tale scelta sembrano essere altre.

Il blocco è stato per lo più inefficace e ha portato a continui disservizi, rallentamenti e blocchi di circa 15,8 milioni di indirizzi IP che hanno avuto ripercussioni anche sui server di aziende russe, università, media statali che nulla c'entravano con le limitazioni.

A seguito di questi blocchi, il 30 aprile 2018, circa 12.000 persone avevano preso parte ad una protesta a Mosca in favore delle libertà digitali.

Il motivo principale del ritiro del blocco a Telegram pare tuttavia essere l'inefficacia del blocco stesso previsto dal *Roskomnadzor*. Moltissimi utenti russi hanno trovato il modo di aggirarlo e di continuare ad usare Telegram. Perfino Sberbank, banca di proprietà statale, ha inviato istruzioni ai propri dipendenti su come eludere questo divieto⁵⁹.

⁵⁵ “*Russian ban on Telegram messenger remains after Supreme Court rejects company’s appeal*”, *Russia Today*, 9 agosto 2018. Nel ricorso contro la decisione della Corte di Taganskij, i legali della compagnia hanno cercato di dimostrare che l'FSB non fosse autorizzato a richiedere le chiavi di crittografia in quanto tale atto “extragiudiziale” comportasse il controllo della corrispondenza di un numero indefinito di persone, con ampi margini di discrezionalità per le forze dell'ordine, e che costituisse una minaccia per la sicurezza dei cittadini.

⁵⁶ “*Watchdog to consider de-blocking Telegram in Russia if service provides encryption keys to FSB*”, *Russia Today*, 28 agosto 2018.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ “*Despite ban, Telegram survives in Russia — but for how long?*”, *Global Voices Advox*, 25 ottobre 2019.

Dalla sua creazione nel 2013, Telegram è diventato molto di più di un'applicazione di messaggistica privata. Gli utenti possono creare messaggi pubblici, canali o *newsfeed* dove pubblicano aggiornamenti per decine di migliaia di abbonati. Questi canali coprono ogni campo, dai pettegolezzi sulle celebrità e i film, all'apprendimento delle lingue, alla moda e, naturalmente, informazioni e contenuti politici.

Molte testate giornalistiche russe hanno continuato a mantenere attivi i propri canali Telegram anche durante il blocco. La disponibilità di una crittografia end-to-end per chat individuali attira blogger, giornalisti, e commentatori politici, specie quelli che hanno bisogno di comunicare con le proprie fonti senza intercettazione⁶⁰.

Per l'opposizione russa e per i giornalisti critici, la piattaforma è più sicura e migliore delle popolari e ormai compromesse *Vkontakte*, *Viber* e *Messenger*, dove alcuni utenti sono stati perseguiti per le loro dichiarazioni politiche online.

Il sindaco di Khabarovsk, S. Kravchuk, ha presentato un esposto alla polizia nei confronti di un canale Telegram che attraverso dei *meme* si prendeva gioco di lui e di alcuni altri suoi colleghi⁶¹. Così facendo, ha offerto al canale *Vorsin Memes* una visibilità altissima. In pochi giorni questo, da anonimo canale di opposizione è passato da 114 iscritti a quasi 2.100. Il punto fondamentale è però che S. Kravchuk non avrebbe mai dovuto utilizzare Telegram poiché vietato, a maggior ragione per un membro dell'amministrazione.

Tuttavia, gli uffici statali lo utilizzano ampiamente proprio per la sicurezza che garantisce alle comunicazioni. Il portavoce del Cremlino D. Peskov ha ammesso di averlo impiegato nonostante il blocco. La stessa M. Simonyan, manager di *Russia Today* ne è una frequente utilizzatrice.

In aprile, uno studio di *TGStat* ha rivelato che il 48% degli utenti della piattaforma in Russia non ha mai avuto alcun problema o limitazione all'accesso di Telegram, né ha bisogno di utilizzare dei VPN o altre tecniche per farlo. Solo il 5% ha dichiarato di non essere assolutamente in grado di accedere a Telegram, mentre i restanti lo hanno fatto con un VPN gratuito o a pagamento.

Raggiunti ormai i 400 milioni di utenti attivi mensili nel mondo, in Russia conta circa 14 milioni di utenti (aprile 2020). Esiste infatti un ampio numero di servizi gratuiti che permettono di aggirare il blocco. Pertanto, un ulteriore divieto di utilizzo avrebbe danneggiato il prestigio dell'Autorità statale.

⁶⁰ Tra questi, il blogger Ilya Varlamov, il giornalista Pavel Pryanikov, che gestisce il canale KrasnyZion, Pavel Chikov, direttore dell'ONG russa per i diritti umani Agora, Sergey Smirnov di MediaZona, Ekho, Anton Orekh di Moskvyy (che dirige Antony Nut), lo scrittore e editorialista Oleg Kashin, e il personaggio radiofonico Aleksandr Plushchev. Nel 2017, Kashin e Plushchev hanno tentato di citare in giudizio l'FSB per i suoi tentativi di richiedere le chiavi di cifratura di Telegram. Anche il blogger StalinGulag, la cui identità è stata smascherata dai giornalisti nel 2018, gestisce un'edizione molto popolare della rivista.

⁶¹ "Russian mayor quadruples audience for virtually unknown Telegram channel by filing police report against its memes", *Meduza*, 4 settembre 2019.

In secondo luogo, il Roskomnadzor sta valutando la possibilità di revocare il divieto per la sua funzionalità e importanza nel poter trasmettere informazioni capillarmente attraverso i canali durante l'emergenza Covid-19⁶².

Alcuni deputati hanno sostenuto che la piattaforma di messaggistica è ormai diventata un "servizio ufficiale" per la sensibilizzazione dei cittadini sulla pandemia, a tal punto nell'aprile 2020 perfino il Governo e gli uffici comunali di Mosca hanno usato Telegram per diffondere informazioni cruciali sul Covid-19 ai moscoviti attraverso il canale "<https://t.me/stopcoronavirusrussia>".

VII.VII Alcune riflessioni conclusive

L'approccio legislativo russo si discosta in parte da quello europeo, come testimonia il "Pacchetto Yarovaya", estremamente incisivo nel regolamentare le piattaforme web, evidenziando come il delicato equilibrio tra tutela del diritto alla privacy e alla sicurezza dei cittadini possa essere facilmente compromesso.

Va anzitutto premesso che non esistono valide motivazioni per dubitare della buona fede del legislatore e delle autorità russe nel combattere il terrorismo e nella loro ferma volontà di tutelare la sicurezza dei cittadini russi. D'altro canto, va sottolineato come la Federazione russa sia diventata nel tempo un Paese sempre più autoritario¹⁰¹, e che pertanto, in contesti scarsamente democratici, le legislazioni antiterrorismo si prestino più facilmente ad essere strumentalizzate per fini diversi rispetto a quelli per cui sono state pensate¹⁰². Tenendo in considerazione questo aspetto, la legislazione antiterrorismo può rappresentare un perfetto escamotage legislativo facente leva su un bene primario dei cittadini come la tutela della sicurezza per poter disciplinare altri settori sensibili avvantaggiando una parte politica a scapito di un'altra e favorendo quella al potere. Disposizioni legislative restrittive e di controllo delle piattaforme internet possono prestarsi ad essere un metodo invisibile di controllo dei cittadini e della società civile per veicolare l'informazione, osservarne le posizioni politiche ed eventualmente agire in maniera repressiva.

Ad oggi, gli sforzi per contrastare il terrorismo possono essere la perfetta scusa per i regimi, sia democratici sia autoritari, per restringere la libertà di espressione e cercare di controllare l'accesso all'informazione. Se infatti è essenziale che i governi contrastino la violenza e l'incitamento al terrorismo, il rischio di intaccare la libertà di espressione è certamente alto.

Il caso russo assume poi particolare importanza se si considera che la forma di Stato e di governo della Federazione russa ha rappresentato e rappresenta tutt'oggi un modello per i Paesi ex URSS europei (Bielorussia e Ucraina) e dell'Asia Centrale⁶³, dove si è sviluppata in contesti ancora più

⁶² Per caratteristiche analoghe Telegram è stato usato tra gli altri dal Governo italiano, francese e spagnolo come piattaforma con canale ufficiale del Governo e del Ministero della Sanità al fine di diffondere informazioni ufficiali e rapide sull'emergenza in corso. Le recenti evoluzioni tecnologiche di sicurezza di Telegram, come rivelato dalla piattaforma stessa, sono state proprio pensate per favorire l'anonimizzazione degli amministratori dei "gruppi" proprio in virtù del riconoscimento dell'utilizzo di Telegram come mezzo per organizzare proteste per «la democrazia e la libertà» (*Filtri di ricerca, amministratori anonimi nei gruppi, commenti nei canali e altro, Telegram.org*, 30 settembre 2020).

⁶³ Tyler. L., *Interview: How Not to Fight Terrorism in Kyrgyzstan Kyrgyzstan's Crackdown on 'Extremist Material', Human Rights Watch*, 17 settembre 2018.

arretrati⁶⁴. Sarà pertanto importante analizzare eventuali effetti di spill-over legislativo in questi contesti, valutando se la legislazione antiterrorismo russa sia divenuta un prodotto da esportazione.

La regolamentazione dell'utilizzo delle piattaforme internet da parte degli Stati rappresenta una delle sfide più interessanti che gli ordinamenti nazionali (e internazionali) dovranno affrontare in futuro. Se infatti la lotta al terrorismo da parte dello Stato richiede una disciplina del web, ogni eventuale limitazione potrà ritenersi legittima solo se proporzionale, e dunque dopo un attento confronto tra i costi e i benefici. Tuttavia, nell'assicurare l'equilibrio tra la tutela della privacy e il diritto alla sicurezza, va tenuto sempre ben presente che il beneficio della sicurezza è futuro e incerto, mentre la limitazione delle libertà resta attuale e certa.

⁶⁴ M. Volpi, *Libertà e autorità*, 2016, p. 178.

Capitolo VIII

2020: Riformare la costituzione, garantire lo status quo

VIII.I Il peculiare procedimento di revisione costituzionale e le precedenti revisioni del 2008 e del 2014

La Costituzione russa si compone di due parti, precedute da un Preambolo. All'interno di quest'ultimo vengono affermati i principi che ne stanno alla base quale la multinazionalità del popolo della Federazione (*mnogonacional'nyj narod*), il rispetto dei diritti e delle libertà dell'uomo (*prava i svobody cheloveka*), l'unità statale (*soedinjaja istoricheski slozhivsheesja gosudarstvennoe edinstvo*), l'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli (*principov ravnopravija i samoopredelenija narodov*).

Le disposizioni contenute nel primo capitolo costituiscono invece i “fondamenti del sistema costituzionale”, ai quali viene riconosciuta una primazia rispetto agli altri capitoli, come disposto dall'art. 16 Cost., in quanto nessuna disposizione costituzionale può essere in contrasto con esse¹.

La Costituzione prevede al Capo IX “Emendamenti costituzionali e revisione della Costituzione” (Art. 134-137) la possibilità di emendare il testo costituzionale e di avviare il processo di revisione attraverso due complesse modalità. La prima è di tipo *aggravato*, la seconda *super aggravato*².

Non vengono indicati invece limiti espliciti alla revisione totale del testo. La revisione totale e la revisione dei Capitoli I, II e III possono essere attuate con una legge di revisione costituzionale approvata da un'apposita Assemblea Costituzionale³. La parte organizzativa dell'ordinamento può invece essere modificata con l'approvazione di una “legge di emendamento” della Costituzione confermata dai 2/3 dei Soggetti federati.

Un procedimento “abbreviato” è inoltre previsto dall'art. 137 Cost. per le modifiche all'art.65 Cost. che delinea la possibilità di accorpate alla Russia un territorio, o parte di esso, per creare un nuovo Soggetto o per modificare lo status di un Soggetto sulla base di una legge costituzionale federale, purché esista un reciproco accordo tra Federazione e Soggetto stesso. Viene esclusa la possibilità di creare un nuovo Soggetto per divisione di quelli già esistenti⁴.

La Legge costituzionale federale del 2001 “Sullo Stato d'emergenza” contempla che per l'incorporazione di uno Stato straniero o di sue parti sia necessaria la ratifica di un trattato internazionale tra i due Stati interessati. Questo trattato deve essere sottoposto dal Presidente

¹ Art. 16 Cost. della F. di Russia: «Le disposizioni del presente capitolo della Costituzione rappresentano le basi dell'ordinamento costituzionale della Federazione di Russia e possono essere modificate soltanto secondo le modalità previste dalla presente Costituzione. Nessun'altra disposizione della presente Costituzione può essere in contrasto con le basi dell'ordinamento costituzionale della Federazione di Russia».

² Si veda per esempio: Ganino, M., *La revisione costituzionale in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, in DPCE, 4, 2009.

³ Art. 135.1 Cost. della F. di Russia: «I principi di cui ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della Federazione Russa non possono essere sottoposti a revisione da parte dell'Assemblea federale».

⁴ Qualora si voglia unire un Soggetto ad un altro l'iniziativa spetta ai Soggetti interessati che devono ricevere l'approvazione da parte del Presidente federale e sottoporre la questione a referendum, al quale parteciperanno le popolazioni dei Soggetti.

federale alla Corte costituzionale e, in caso di giudizio positivo, alla Duma di Stato per una successiva ratifica⁵.

All'interno di quest'ultima ipotesi viene per esempio fatta rientrare l'Annessione della Crimea, avvenuta nel marzo 2014. La procedura di incorporazione di un territorio, così come prevista dalla Costituzione russa, non consentiva infatti al Cremlino di agire legalmente se non generando uno strappo costituzionale⁶.

Il 28 febbraio 2014 il leader di SR S. Mironov sottopose alla Duma di Stato un progetto di modifica della legge costituzionale federale del 2001. Questa modifica avrebbe consentito alla Russia l'accoglimento al suo interno di una parte di territorio di uno Stato estero anche in mancanza di un trattato internazionale. Tale eventualità poteva realizzarsi nel caso in cui gli abitanti del territorio richiedente avessero votato a favore dell'entrata nella Federazione Russa tramite un referendum oppure qualora gli organi del potere statale del territorio ne avessero fatto richiesta. Il referendum che si tenne in Crimea il 16 marzo successivo vide esprimersi a favore dell'annessione il 97,3 % degli elettori, con un'affluenza pari all'84,2%, superando ampiamente il quorum di partecipazione per la validità fissato al 50% degli aventi diritto⁷. Va tuttavia puntualizzato che alla base dell'unione è stata posta la Dichiarazione di indipendenza della Crimea, entrata in vigore a seguito dell'esito favorevole del referendum. Essendo pertanto la Crimea diventata indipendente il processo di annessione ha seguito la procedura prevista dalla legge del costituzionale federale del 2001.

Tre giorni dopo venne presentato alla Duma di Stato, dal Presidente V. Putin, il progetto di legge costituzionale federale sull'accoglimento della Repubblica di Crimea e di quella che sarebbe diventata la Città di rilevanza federale di Sebastopoli all'interno della Federazione di Russia. Il giorno stesso il Presidente presentò alla Duma di Stato anche il progetto di legge federale di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale tra Russia e Crimea relativo all'accoglimento di quest'ultima nella Federazione. Nella stessa data la Corte costituzionale si pronunciò favorevolmente circa la costituzionalità del trattato internazionale tra Russia e Repubblica di Crimea⁸.

⁵ Federal'nyj konstitucionnyj zakon o chrezvychajnom polozhenii (2001 god s popravkami 2005 goda) FEDERAL'NOE KONSTITUCIONNOE ZAKONODATEL'STVO NET. 3-FKZ 30 MAJa 2001 g. O GOSUDARSTVE MChS (s izmenenijami i dopolnenijami ot 30 ijunja 2003 g., 7 marta 2005 g.)

⁶ Secondo la Legge costituzionale federale approvata nel 2001 "Sulle modalità di accoglimento all'interno della Federazione di Russia e di formazione al suo interno di un nuovo Soggetto", la creazione di un nuovo Soggetto della Federazione può avvenire per: 1) fusione tra i Soggetti già esistenti; 2) accoglimento all'interno della Federazione di una regione esterna (non necessariamente confinante). Tuttavia, questa seconda prospettiva prevede la stipula di un trattato internazionale tra le parti interessate. In questo caso era necessaria l'autorizzazione alla ratifica del trattato da parte del Parlamento dell'Ucraina.

⁷ Permangono tuttavia molti dubbi da parte degli organismi internazionali, in particolare OSCE e Consiglio d'Europa in merito alla correttezza delle procedure di svolgimento del referendum.

⁸ Sentenza della Corte costituzionale della Federazione di Russia del 19 marzo 2014 No. 6-P/2014 «*Sul caso relativo alla revisione della costituzionalità del trattato internazionale tra la Federazione russa e la Repubblica di Crimea sull'ammissione della Repubblica di Crimea nella Federazione russa e la creazione di nuovi Soggetti nella composizione della Federazione russa, in attesa della sua entrata in vigore, in relazione alla richiesta del Presidente della Federazione russa*».

Questa pronuncia in materia di trattati internazionali è obbligatoria ai sensi dell'art. 7.4 della legge costituzionale federale. Dal momento che la Corte si era trovata ad affrontare per la prima volta una questione di questa natura sorsero dubbi circa la celerità del procedimento e sul suo svolgimento a porte chiuse⁹. La Corte nella sentenza aveva sottolineato che, nonostante si trattasse della verifica preventiva della conformità con la Costituzione di un trattato internazionale, competenza prevista dall'art. 125 Cost., questa casistica presentava una serie di differenze rispetto alla verifica dei trattati internazionali "ordinari" in quanto il ricorso alla Corte non era facoltativo bensì obbligatorio. Lo stesso caso poteva essere semplificato, senza la previsione di un'udienza pubblica, in quanto obbligatorio e non facoltativo.

La firma del trattato da parte del Presidente della Federazione, in base agli art. 80 e 86 Cost. veniva considerata dunque legittima. Vista l'ammissibilità del Trattato, pertanto, l'art. 1 si limitava a stabilire che la Crimea si riteneva annessa all'interno della Federazione dalla data della firma del trattato stesso. Ai sensi dell'art. 2 del medesimo trattato si formavano legittimamente all'interno della Federazione due nuovi Soggetti, come previsto dall'art. 65.2 Cost.: «la Repubblica di Crimea e la città di rilevanza federale di Sebastopoli».

Già il 21 marzo successivo il Presidente V. Putin aveva promulgato la legge di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale "Sull'accoglimento nella Federazione Russa della Repubblica di Crimea e sulla formazione all'interno della Federazione di nuovi Soggetti".

La rapidità mostrata nel voler adempiere tutti i passaggi giuridici non ha precedenti, nonostante la natura "addomesticata" del Parlamento e della Corte costituzionale. La velocità nell'approvazione e nella verifica della legittimità costituzionale delle procedure intraprese contrasta con le lentezze in genere mostrate da tali organi nelle ordinarie sessioni di lavoro, facendo pensare ad un disegno presidenziale precedentemente architettato¹⁰.

Altrettanta celerità fu già evidente in occasione della revisione costituzionale del 2008. Nel messaggio annuale alla nazione del 5 novembre 2008, il Presidente federale, D. Medvedev, aveva avanzato due proposte con la finalità di mantenere la stabilità e rafforzare le istituzioni democratiche. In primo luogo, egli proponeva di accrescere i poteri del Parlamento attraverso l'attribuzione alla Duma di Stato delle funzioni di controllo del governo. La seconda proposta mirava ad allungare il mandato presidenziale e quello della Duma di Stato portandolo rispettivamente a 6 e a 5 anni. All'interno del messaggio stesso il Presidente aveva evidenziato come tuttavia non si sarebbe trattato di una vera e propria riforma dell'ordinamento, piuttosto di

⁹ Le ragioni in base alle quali l'esame della Corte costituzionale avrebbe dovuto svolgersi a porte chiuse va ricercata nelle parole del Presidente V. Putin: «Chiedo alla Corte Costituzionale, considerando la situazione in corso intorno alla Crimea e a Sebastopoli di pronunciarsi [...] senza svolgimento di pubbliche sedute [...] al fine di garantire la tutela degli interessi statali della Federazione, dei diritti e delle libertà sia degli abitanti della Crimea e di Sebastopoli sia dei cittadini della Federazione Russa». Fonte: "Vladimir V. Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine", *Prezident Rossii*, 4 marzo 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/page/391>.

¹⁰ Si veda: Di Gregorio, A., *La Corte costituzionale si pronuncia a tempo di record sulla costituzionalità del trattato internazionale tra la Russia e la repubblica di Crimea riguardante l'accoglimento nella Federazione Russa della Repubblica di Crimea e sulla formazione all'interno della Federazione Russa di nuovi soggetti federati*, *Diritto Pubblico dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale (DIPEO)*, 21 marzo 2014; e Id., *Accoglimento della Crimea nella Federazione di Russia come nuovo Soggetto federato?*, *Diritto Pubblico dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale (DIPEO)*, 8 marzo 2014.

aggiustamenti per migliorarlo. Eventuali riforme più incisive avrebbero richiesto un arco di tempo maggiore.

Anche in questo caso la rapidità era stata la caratteristica distintiva della riforma.

L'11 novembre del 2008 il Presidente D. Medvedev, esercitando il potere di iniziativa legislativa presentò due progetti di legge di emendamento costituzionale per modificare la durata del mandato presidenziale e della Duma di Stato. Dopo soli dieci giorni la Duma e il Consiglio della Federazione approvarono il testo in terza lettura. Votarono contro solo i deputati del *KPRF*. Entro il 18 dicembre tutte le Assemblee legislative dei Soggetti approvarono la riforma. Il 22 dicembre il Consiglio della Federazione certificò l'avvenuta approvazione da parte dei Parlamenti dei Soggetti della Federazione.

Due giorni dopo il Presidente firmò le due leggi, che entrarono in vigore, come previsto, il 26 dicembre 2008. La nuova versione della Costituzione venne pubblicata il 21 gennaio 2009.

Questa tipologia di revisione costituzionale viene denominata "di emendamento" e prevede l'approvazione della legge federale nell'identico testo da parte dei due rami dell'Assemblea federale con la maggioranza di almeno tre quarti del numero complessivo dei membri del Consiglio della Federazione e con la maggioranza di almeno due terzi del numero complessivo dei deputati della Duma di Stato. Inoltre, è prevista la partecipazione, tipica degli ordinamenti federali, delle entità federate poiché si richiede per l'entrata in vigore l'approvazione degli organi del potere legislativo di almeno due terzi dei Soggetti della Federazione. Tale procedimento non prevede il ricorso al referendum.

VIII. II Le ragioni della riforma costituzionale e il suo *iter*

Nel consueto discorso sullo stato della Federazione del 15 gennaio 2020¹¹, tenuto dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune, il Presidente V. Putin ha comunicato al Paese la necessità di cambiare passo rispetto a quelle che saranno le sfide future della Russia, rinnovando i proclami di unitarietà dello Stato e del principio di sovranità in quanto «la Russia può essere e rimanere la Russia solo come Stato sovrano»¹².

Durante il discorso ha affermato che per ottemperare a queste nuove sfide egli ha rilevato la necessità di modificare la Costituzione, aprendo così implicitamente anche la questione relativa alla sua successione nel 2024.

Già poche ore dopo il discorso sullo stato della Federazione di V. Putin, D. Medvedev aveva annunciato le proprie dimissioni e quelle del suo Governo in un discorso televisivo, ritenendolo un atto dovuto in quanto gli emendamenti costituzionali proposti dal Presidente federale sarebbero andati a intaccare il generale equilibrio dei poteri costituzionali.

Al posto di D. Medvedev, come Presidente del Governo V. Putin ha prontamente nominato il semisconosciuto M. Mishustin, 53 anni, da dieci a capo del Servizio fiscale federale russo, economista ed autore di numerose pubblicazioni in materia. Il nuovo premier pare avere i requisiti

¹¹ Nell'annuale discorso alla nazione il Presidente russo riferisce sullo "stato della Federazione" dinanzi ai deputati, ai senatori, ai ministri, ai magistrati, ai capi religiosi, ai governatori dei Soggetti della Federazione e ad alti funzionari pubblici.

¹² Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniju, Prezident Rossii, 15 gennaio 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.

perfetti per V. Putin. Egli ha svolto quasi tutta la sua carriera sotto l'attuale Presidente. Efficienza, lealtà allo Stato e al Cremlino, assenza di notorietà pubblica, fanno di M. Mishustin un personaggio e uno stile che ricalca V. Putin stesso. D. Medvedev è stato invece nominato Vicepresidente del Consiglio di Sicurezza russo.

Da qualche tempo serpeggiava la sensazione che il Presidente V. Putin fosse insoddisfatto dell'operato del Governo tanto che, dopo aver ringraziato D. Medvedev, aveva sottolineato nel suo discorso che «non tutto [di quanto previsto] era stato ottenuto»¹³. Il Presidente del Governo è stato infatti additato come il principale responsabile della tanto discussa riforma delle pensioni, che aveva fatto scendere in picchiata il gradimento nei suoi confronti e nei confronti di V. Putin stesso¹⁴.

Da tempo la questione della successione di V. Putin era al centro del dibattito. Già a partire dalle elezioni presidenziali del 2018, dove la rielezione di V. Putin era data per scontata, ci si interrogava su quali sarebbero state le prospettive per le elezioni successive, e dunque quale sarebbe stato il futuro di una Russia con o senza V. Putin e con quale assetto costituzionale, avendo egli esaurito i due mandati consecutivi da Presidente e avendo egli sempre rifiutato la modifica di questo limite. Si escludeva quindi l'ipotesi di un terzo mandato consecutivo attraverso la modifica della Costituzione, ma si scartava anche, come era avvenuto in passato, la c.d. *rokirovka* (lett. "arrocco") con un nuovo scambio delle cariche con D. Medvedev.

Un'altra ipotesi prevedeva l'unione con la Bielorussia, finalizzata a formare un nuovo Stato, del quale V. Putin sarebbe potuto diventare Presidente. Tuttavia, questa ipotesi avrebbe significato cedere parte del potere al Presidente bielorusso A. Lukašënka. La prassi di questi anni ci ha tuttavia insegnato che V. Putin difficilmente predilige soluzioni di che prevedano la condivisione del potere.

L'ipotesi più interessante e probabile prevedeva invece una soluzione che si ispirasse a quanto realizzato in Kazakistan. Dimessosi nel marzo 2019 dopo circa 30 anni di potere, il Presidente e capo del popolo kazako (*Elbasy*) N. Nazarbaev ha previsto, attraverso una modifica del testo costituzionale *ad hoc* un ruolo ad esso riservato per poter influenzare le scelte politiche del Paese anche senza più esserne Presidente.

Una legge adottata dal Parlamento il 31 maggio 2018 ha conferito a N. Nazarbaev la carica permanente di Capo del Consiglio di sicurezza kazako, un organo con funzione consultiva sulle principali nomine governative. La maggior parte dei ministri di gabinetto, infatti, ad eccezione di quelli degli affari esteri, della difesa e degli affari interni, devono ora essere nominati dal Presidente in accordo con N. Nazarbaev. L'approvazione del Capo del Consiglio di Sicurezza è

¹³ *Ibid.*

¹⁴ In merito alla riforma delle pensioni si veda: Delfino, F., *Russia: riforma pensioni V. Putin tra proteste e consensi*, in *Affari Internazionali*, 8 novembre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/2018/11/russia-riforma-pensioni-proteste/>; D. Medvedev approval's rate, *Levada Center*, 28 maggio 2020, <https://www.levada.ru/en/ratings/>.

necessaria anche per la nomina degli organi dell'amministrazione presidenziale, dei governatori, del *KNB* (i servizi segreti kazaki) e del Procuratore Generale. La legge amplia inoltre le competenze del Consiglio stabilendo che è responsabile del coordinamento dell'attuazione della politica per la sicurezza nazionale e la difesa al fine di garantire la stabilità politica interna, proteggere l'ordine costituzionale, l'indipendenza dello Stato, l'integrità territoriale e gli interessi nazionali a livello internazionale. A tal fine, le decisioni adottate dal Consiglio stesso e dal suo Presidente sono obbligatorie e soggette a rigorosa esecuzione da parte di organi statali, organizzazioni e funzionari della Repubblica del Kazakistan¹⁵.

Questa soluzione esportata in Russia avrebbe previsto la nomina di V. Putin a Presidente del Consiglio di Stato, organo riformato e posto in una posizione di controllo sull'esecutivo e sul legislativo. Tuttavia, queste ipotesi vennero ben presto scartate a favore di una soluzione interna russa improntata ad un processo di revisione costituzionale.

Il nuovo progetto di riforma della Costituzione russa N°885214-7 venne presentato dal Presidente federale alla Duma di Stato il 20 gennaio 2019¹⁶. La modifica della Costituzione trae la sua motivazione ideologica, come dichiarato dal Presidente V. Putin, dalla necessità di dare applicazione concreta al testo del 1993, figlio di un periodo transitorio dettato da una fase emergenziale post-sovietica ormai ampiamente superata e che dunque necessita di essere completata.

Inizialmente, la proposta di riforma presidenziale sembrava avviata verso lo spostamento di alcuni poteri dal Presidente federale al Presidente del Governo limitando il numero di mandati presidenziali a due, riducendo il numero dei giudici della Corte costituzionale e rafforzando i poteri del Parlamento.

Tuttavia, nel corso dell'iter di elaborazione e di approvazione della legge federale di emendamento alla Costituzione sono state introdotte sempre maggiori novità. Prima tra tutte quella sostenuta da V. Putin di incorporare nel progetto di riforma delle disposizioni volte a meglio precisare i valori e i principi posti alla base della Costituzione, come, ad esempio, le proposte di inserire *l'invocatio Dei* e il fermo divieto ai matrimoni non eterosessuali. Al contempo si sono evidenziati però ulteriori elementi interessanti da un punto di vista dell'organizzazione federale dello Stato, come la proposta di ampliare le competenze delle entità federate, vietando al contempo il diritto di secessione dalla Federazione Russa.

Altri aspetti certamente significativi riguardavano la riduzione del numero dei componenti della Corte costituzionale e il conferimento alla Corte stessa della risoluzione delle questioni concernenti l'esecuzione delle decisioni adottate dagli organismi internazionali sulla base di un trattato internazionale stipulato dalla Russia e che nella loro interpretazione risultano in contraddizione con la Costituzione o l'esecuzione di decisioni pronunciate da una Corte straniera o

¹⁵ Kembayev, Z., *Recent Constitutional Reforms in Kazakhstan: A Move towards Democratic Transition?*, in *Review of Central and East European Law*, 42, 4, 2017, pp. 294-324.

¹⁶ «Progetto di legge della Federazione di Russia di emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia» n. 885294-7. La documentazione completa relativa all'iter e ai contenuti è consultabile al sito alla pagina: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

internazionale che impongono obblighi che si pongono in contraddizione con le basi dell'ordine pubblico.

Se in principio gli osservatori si attendevano da parte V. Putin alcune proposte volte a modificare la Costituzione che avrebbero portato ad un riequilibrio dei poteri presidenziali rafforzando le competenze del Governo e del Parlamento, il crollo del rublo sui mercati finanziari, il tracollo del prezzo del petrolio e del gas e la pandemia da Covid-19 hanno fatto chiudere ulteriormente il regime in se stesso, evidenziando un'impresparazione preoccupante dinanzi a queste sfide.

La proposta di riforma inizialmente presentata alla Duma di Stato si distanziava molto da quella presentata dal Presidente federale nel gennaio 2020. Larga parte delle idee sul ridimensionamento dei poteri presidenziali sono state respinte. Il colpo di scena più atteso si è avuto in sede di approvazione del progetto di legge in seconda lettura alla Duma di Stato il 10 marzo 2020, grazie all'approvazione di un emendamento presentato dalla senatrice di ER V. Tereškova (noto come "emendamento Tereškova"), celebre per essere stata nel 1963 la prima donna nello spazio, questo emendamento era finalizzato a non tener conto dei mandati presidenziali già ricoperti. Questa soluzione non ha fatto altro che confermare che verosimilmente il futuro della Russia sarebbe rimasto sempre all'insegna di V. Putin.

A distanza di poche ore dalla proposta dell'emendamento il Presidente federale, dal canto suo, ha accettato la possibilità di ricandidarsi per eventuali altri due mandati, a condizione che la Corte costituzionale non vi avesse ravvisato elementi di incostituzionalità.

Lo stesso V. Putin aveva tuttavia fatto sapere che la riforma sarebbe stata sottoposta a referendum.

Il ricorso al referendum per l'approvazione delle modifiche alla Costituzione, non necessario dal punto di vista del procedimento di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 136 Cost. ha assunto nelle modalità proposte piuttosto la natura di appello plebiscitario alla nazione, in una ricerca continua del rapporto diretto del *leader* con il popolo, che, come si analizzerà meglio nel Capitolo successivo, costituisce uno degli aspetti peculiari della dottrina della c.d. "democrazia sovrana" teorizzata da V. Surkov e da V. Zor'kin.

L'appello al popolo è stato giustificato da V. Putin col fatto che, pur non toccando la riforma i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, avrebbe riguardato il funzionamento dei tre poteri dello Stato. Lo stesso Presidente pochi giorni dopo aveva inoltre affermato che non avrebbe promulgato una legge federale di emendamento alla Costituzione se non valutata positivamente dal popolo.

Inizialmente V. Putin aveva fatto sapere di essere pronto a firmare la legge di revisione costituzionale alla data simbolica del 18 marzo 2020, l'anniversario dell'annessione della Crimea, ma l'aggravarsi della crisi pandemica di Covid-19 lo ha costretto a rinviare tale data.

Lo scoppio della pandemia ha avuto inoltre delle forti ripercussioni sulla campagna referendaria a causa dei divieti imposti nelle principali città del Paese a qualsiasi riunione pubblica con la presenza di un significativo numero di persone che ha impedito alle opposizioni di organizzare dei comizi e delle manifestazioni di piazza contro la riforma.

La *obšč'erossijskoe golosovanie* (la "votazione di tutti i russi" - panrussa) slittata al 22 aprile (ricorrenza del 150° anniversario della nascita di Lenin) è stata ulteriormente rimandata al 1° luglio. Tuttavia, essendo previsto il voto elettronico, le procedure di votazione sono iniziate il 25 giugno, all'indomani della grande parata militare per il 75° anniversario della vittoria sovietica sui nazisti, rinviata sempre per il Covid-19 rispetto al tradizionale 9 maggio.

Per garantire il regolare svolgimento della consultazione è stata introdotta nella stessa legge di emendamento del testo costituzionale del 4 marzo 2020 e nei successivi atti applicativi che hanno previsto una modifica al Codice penale la disposizione secondo la quale qualsiasi ostacolo allo svolgimento del referendum sarebbe stato considerato un reato.

VIII.III Il contenuto del progetto di legge di emendamento alla Costituzione

Il progetto iniziale presentato dal Presidente federale alla Duma di Stato il 20 gennaio 2020 (soltanto cinque giorni dopo l'annuncio avvenuto durante il discorso sullo stato della Federazione) risultava poco organico. L'intento iniziale che il progetto già mostrava era chiaramente quello di costituzionalizzare quanto in parte introdotto negli anni attraverso la legislazione ordinaria e la normativa sub-legislativa.

Nel progetto iniziale si prevedeva la modifica di ventidue articoli della Costituzione. Alcune disposizioni si ripetevano in più articoli, come per esempio il requisito dell'assenza di cittadinanza e residenza straniera necessaria per ricoprire la carica di Presidente federale e per i funzionari più alti in grado dello Stato.

Similmente, la modifica prevista all'art. 75 Cost. introduceva nel testo costituzionale l'indicizzazione del salario minimo dei sussidi e delle pensioni, tuttavia già previsto con legge ordinaria.

A livello istituzionale venivano proposte restrizioni maggiori per poter essere eletti alla carica di Capo dello Stato, portando l'obbligo di residenza da dieci a venticinque anni sul territorio nazionale. Tuttavia, un'eccezione veniva fatta per quei territori che sono stati accolti nella Federazione (come la Crimea).

Viene inserita all'art. 79 Cost. la competenza attribuita alla Corte costituzionale di decidere sulla compatibilità con la Costituzione, e dunque sull'applicabilità, delle decisioni degli organi interstatali adottate sulla base di disposizioni previste da un trattato internazionale ratificato dalla Russia.

Anche in questo caso si tratta di una costituzionalizzazione di quanto già introdotto con la modifica alla legge federale costituzionale sulla Corte costituzionale¹⁷. Alla Corte viene attribuito inoltre il

¹⁷ Il 19 aprile 2016 la Corte costituzionale della Federazione Russa ha stabilito per la prima volta che una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo non può essere attuata nella Federazione poiché le misure volte alla sua attuazione sarebbero in contraddizione con la Costituzione stessa. La Corte costituzionale ha annunciato l'impossibilità di attuare la sentenza della CEDU del 4 luglio 2013 *Case of Anchugov and Gladkov v. Russia* (Applications nos. 11157/04 and 15162/05), Judgment 4 July 2013 (final 09/12/2013).

La decisione aveva fatto seguito alla sentenza della Corte del luglio 2015 secondo cui, in casi eccezionali, la Russia poteva derogare all'obbligo di eseguire una sentenza della CEDU se questo era l'unico modo possibile per evitare una violazione dei principi e delle norme fondamentali della Costituzione russa. La Corte costituzionale aveva osservato che occorreva istituire uno speciale

controllo preventivo sulle leggi federali ordinarie, costituzionali, e dei Soggetti federati nonché sugli *ukaz* del Presidente federale. Il numero dei giudici componenti la Corte viene inoltre ridotto da diciannove a undici.

La parte, tuttavia, più articolata del progetto di riforma presidenziale concerne la modifica delle modalità di formazione dell'Esecutivo, che riguarda il Presidente del Governo, il Vicepresidente del Governo, i ministri e gli altri organi dell'Esecutivo.

All'art. 103 Cost. la riforma sostituisce il termine *consenso* che la Duma di Stato deve esprimere al Presidente federale in merito alla nomina del Presidente del Governo con il termine *approvazione* che rafforza i poteri della Duma di Stato nel procedimento di formazione del Governo.

Se per tre volte la Duma non approva, il candidato alla presidenza del Governo proposto dal Presidente federale quest'ultimo nomina il candidato scelto e scioglie la Duma di Stato, come previsto dall'art. 111 Cost. (che non viene modificato).

Più penetrante pare invece essere l'intervento della Duma di Stato nella procedura di nomina dei Vicepresidenti del Governo e dei ministri poiché la riforma stabilisce che la Duma di Stato deve espressamente esprimersi in favore dei candidati proposti dal Presidente del Governo e solo dopo che questi hanno ottenuto tale approvazione il Presidente federale potrà nominarli.

Non è prevista la prassi delle consultazioni del Presidente federale, soluzione che avrebbe certamente favorito una collaborazione tra le istituzioni e dato maggiore visibilità ai partiti politici rappresentati alla Duma di Stato. Si può pertanto dedurre che considerata la libertà del Presidente federale di scegliere il Presidente del Governo, nonché la facoltà di destituirlo senza dover fornire particolari motivazioni – poteri rafforzati dall'assenza della controfirma ministeriale – anche le altre candidature a ministro dovranno pertanto essergli gradite.

La Duma di Stato, dunque, approva la nomina ma non la destituzione del Presidente del Governo, dei ministri e del Governo, lasciando tale potere unicamente nelle mani del Presidente federale.

meccanismo giuridico in base al quale la Corte stessa avrebbe deciso se l'esecuzione di una sentenza della CEDU fosse o meno in contrasto con la Costituzione. (Risoluzione della Corte costituzionale della Federazione Russa n. 21-P del 14 luglio 2015, "*Sulla questione della verifica della costituzionalità delle disposizioni dell'articolo 1 della legge federale sulla ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*").

La Legge federale n. 7-FKZ del 14 dicembre 2015, "*Sulle modifiche alla legge costituzionale federale sulla Corte costituzionale della Federazione Russa*" aveva, di fatto, trasposto la sentenza della Corte del luglio precedente, consentendo così alla Corte stessa di decidere se le decisioni espresse da un tribunale internazionale potevano o meno essere applicate in Russia. Come spiegato a suo tempo da uno dei giudici della Corte costituzionale, ciò non significa che la Russia non attuerà le sentenze della CEDU. Si tratterebbe piuttosto della possibilità da parte dei giudici o dei soggetti abilitati, nel caso in cui ravvisassero delle incompatibilità tra la Costituzione russa e una sentenza della CEDU di rivolgersi alla Corte costituzionale russa.

Il caso nasce dalla richiesta del Ministero della Giustizia della Federazione Russa presentata alla Corte costituzionale di dichiarare la sentenza della CEDU impossibile da attuare in quanto in contrasto con la Costituzione. I firmatari del ricorso alla Corte EDU Anchugov and Gladkov, detenuti in prigione, avevano sostenuto che era illegale limitare il loro diritto di voto alle elezioni generali durante il periodo di detenzione, e contestato la convenzionalità dell'art. 32.3 Cost. il quale stabilisce che «i cittadini che sono tenuti in luoghi di detenzione in base a una sentenza di un tribunale non hanno il diritto di eleggere ed essere eletti». Nel luglio 2013, la CEDU ha riconosciuto che questo divieto è in contraddizione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ha ordinato alla Russia di garantire i diritti elettorali dei detenuti attraverso una nuova interpretazione della disposizione costituzionale in questione. (*Causa Anchugov e Gladkov contro la Russia*, App. N. 11157/04, Eur. Ct. H. R. (2013), HUDOC.)

La Corte costituzionale ha dunque stabilito che sarebbe impossibile garantire i diritti elettorali a tutti i detenuti. La Corte ha affermato che la legislazione poteva essere aggiornata al fine di concedere il diritto di voto a specifici gruppi di detenuti a seconda del tipo di pena che dovevano scontare. Secondo la Corte EDU, infatti, i diritti elettorali dovrebbero essere garantiti proporzionalmente alla gravità della pena. Finché tuttavia non verrà modificata la legislazione, la Corte ritiene che la sentenza della Corte EDU non potrà essere eseguita.

Dal progetto di riforma il Presidente della Federazione non vede dunque intaccati i suoi poteri in relazione al Governo e alla Duma di Stato. Egli, tuttavia, ne assume di nuovi. Gli viene conferita la facoltà di impugnare le leggi federali, sia ordinarie sia costituzionali e dei Soggetti della Federazione dinanzi alla Corte costituzionale in via preventiva (artt. 107, c.; 108, c; 125, c). Di fatto, con una Corte compiacente, questo si trasforma in un potere di veto sulle leggi federali costituzionali, ampliando i poteri del Presidente federale e alterando ulteriormente i già precari equilibri dell'ordinamento.

Al Presidente federale viene anche assegnato il potere di nomina dei procuratori dei Soggetti federati previa consultazione obbligatoria con il Consiglio della Federazione, nonché di destituzione degli stessi, senza l'obbligo di consultare tale organo.

Tra gli aspetti che maggiormente avevano interessato gli osservatori, specie prima dell'*emendamento Tereškova*, vi era la costituzionalizzazione del Consiglio di Stato. In primo luogo, l'interesse nasceva dalle funzioni che quest'organo avrebbe dovuto svolgere, poiché, nell'idea iniziale, V. Putin lo avrebbe dovuto presiedere¹⁸.

La riforma non precisa quali siano le funzioni di tale organo, rimandando a un'apposita legge la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento. Ad oggi non è stata tuttavia ancora approvata una legge che precisi le funzioni di questo organo.

La questione del mandato presidenziale restava e rimane l'aspetto più controverso. Il progetto di legge federale di emendamento della Costituzione prevedeva infatti inizialmente la rimozione dell'avverbio "consecutivo" (*podrjad*) al limite posto ai due mandati presidenziali. Questo stabilisce dunque che la stessa persona potrà ricoprire la carica di Presidente della Federazione per un massimo di dodici anni (due mandati).

Si tratta di un limite volto ad evitare che la stessa persona possa ricoprire per un numero illimitato di mandati una carica cui la Costituzione conferisce notevoli poteri. Tuttavia, tale disposizione verrà poi modificata in seconda lettura con l'*emendamento Tereškova*, proprio per consentire al Presidente federale, V. Putin, la possibilità di ricoprire tale carica per altri due mandati, ma che comunque rappresenterà un importante limite per coloro che succederanno a V. Putin alla presidenza federale.

VIII.IV Gli emendamenti al progetto di revisione costituzionale presentati dal Presidente federale

A seguito della presentazione del progetto di legge federale di emendamento alla Costituzione da parte del Presidente federale e prima della seconda lettura è stato garantito un periodo di tempo

¹⁸ L'origine del Consiglio di Stato viene fatto risalire al Medioevo, o quantomeno alla Rivoluzione francese soprattutto nella sua conformazione attuale. Nella maggior parte dei Paesi europei tale organo è stato previsto dalla Costituzione (ad esempio in Italia, all'art. 100 della Costituzione). L'attuale Consiglio di Stato russo è stato istituito nel 2000. È un organo consultivo-deliberativo che differisce, sotto molti aspetti, dal modello europeo occidentale dove invece svolge un ruolo consultivo-giurisdizionale (apice del sistema di giustizia amministrativa). Nella visione di V. Putin, il Consiglio di Stato dovrebbe divenire organo di coordinamento tra il centro e i Soggetti della Federazione, dove centro e periferia possano attuare un federalismo "concertato".

entro il quale istituzioni, deputati, esperti e cittadini potessero presentare eventuali modifiche e suggerimenti.

Il 4 marzo 2020 il Presidente V. Putin ha presentato alla Duma una serie di emendamenti. Si tratta in particolare di proposte volte sia a enfatizzare aspetti che esaltano i sentimenti patriottici e nazionalisti russi sovente con un chiaro intento ideologico di contrapposizione con l'occidente sia porre maggiore attenzione alla protezione sociale. Per le materie trattate, la loro collocazione nel III Capitolo appare forzata. Una collocazione più appropriata sarebbe stata invece all'interno del primo o del secondo Capitolo della Costituzione dedicati alle basi dell'ordinamento costituzionale e ai diritti e alle libertà dell'uomo e del cittadino.

L'art. 67 viene integrato dagli emendamenti presentati dal Presidente federale, prescrivendo il divieto di alienazione di una parte o di parti del territorio dalla Russia e dell'incitamento a tale alienazione. Inoltre, è previsto al comma 3 dell'articolo 69 l'assistenza della Russia ai compatrioti residenti all'estero. Un articolo che sembra quasi volerne promuovere l'autodeterminazione: «La FdR sostiene i compatrioti che risiedono all'estero nell'esercizio dei loro diritti, nell'assicurare la tutela dei loro interessi, nella preservazione dell'identità culturale panrusa».

Il riferimento più naturale è ovviamente all'annessione della Crimea, considerata dunque come ormai irreversibile e finalizzata inoltre a controbattere le proteste occidentali.

Sulla stessa falsa riga troviamo l'integrazione del comma 3 dell'art. 67: «La Federazione di Russia onora la memoria dei difensori della Patria, assicurando la tutela della verità storica. Il ridimensionamento del significato dello slancio del popolo nella difesa della Patria non è ammesso». Un articolo che sembra proprio pensato per confutare quanto espresso dalla controversa Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 2019 (2019/2819(RSP)) che equipara il comunismo sovietico al nazismo. Sempre su questo punto, al comma 1 viene previsto che la Federazione di Russia è erede dell'Unione Sovietica: «La Federazione di Russia è successore legale dell'URSS sul proprio territorio ed anche successore (continuatore dal punto di vista giuridico) dell'URSS relativamente all'appartenenza alle organizzazioni internazionali, la partecipazione ai trattati internazionali ed anche nei confronti delle obbligazioni e degli atti dell'URSS al di fuori del territorio della Federazione di Russia previsti dai trattati internazionali».

L'affermazione dell'intangibilità della sovranità nazionale intesa in senso nazionalistico trovano il loro compimento all'art. 79 Cost. il quale prevede, oltre all'adozione da parte della Russia di tutte le misure che garantiscono la pace e la sicurezza internazionale «l'inammissibilità dell'ingerenza nelle questioni interne dello Stato».

Di natura paternalista-identitaria possono essere considerate le disposizioni che fanno riferimento alla tutela della famiglia tradizionale, della cultura, della valorizzazione della lingua russa e della fede in Dio¹⁹. Il riferimento alla famiglia tradizionale, composta dall'unione tra uomo e donna

¹⁹ Rispettivamente previste dagli art. 72, 67 e 68 Cost.

lascia davvero pochi equivoci circa la visione della tutela dei diritti LGBT, costituzionalizzando di fatto quanto previsto dalla legge contro la propaganda LGBT²⁰.

Infine, vengono previsti e rafforzati i diritti sociali, precisando nell'art. 75 Cost. che l'indicizzazione delle pensioni deve essere rivista ogni anno. Nell'articolo viene ulteriormente previsto che nella Federazione di Russia «si creano le condizioni per lo sviluppo economico continuo [...] per la crescita del benessere dei cittadini, per la fiducia reciproca tra Stato e società, la tutela della dignità dei cittadini».

Sulle modalità di adozione del testo è stato mantenuto il riserbo per quanto più tempo possibile, finalizzato anzitutto a giustificare il ricorso al referendum. Si tratta di una procedura specificatamente pensata proprio per dare all'esterno la parvenza di un'azione pienamente rispettosa dei principi costituzionali, quando nella realtà ne evidenzia invece un'aperta violazione. Viene stabilito *ex novo* che la parte della Legge riguardante le modalità di approvazione debba essere adottata dalle Assemblee legislative di almeno due terzi dei Soggetti federati, come previsto per le modifiche dei capitoli da III a VIII della Costituzione.

Successivamente, entro sette giorni, è prevista la pronuncia della Corte costituzionale. In caso di parere negativo la Legge viene rigettata. In caso di parere positivo questa viene sottoposta a referendum e si ritiene approvata se vota a favore la maggioranza semplice dei partecipanti alla consultazione.

VIII.V La pronuncia della Corte costituzionale e il referendum panrusso

Rispetto a quanto previsto dal testo iniziale, quello finale è un progetto di riforma molto più articolato e complesso.

Viene apparentemente meglio precisato il procedimento di formazione dell'Esecutivo disciplinato dall'art. 111 Cost. Si specifica infatti che qualora la Duma di Stato rifiutasse per tre volte il candidato a Presidente del Governo presentato dal Presidente federale, quest'ultimo ha "facoltà" di sciogliere la Duma e non più "scioglie", come previsto in precedenza. Inoltre, introducendo una nuova ipotesi di scioglimento anticipato della Camera bassa, si precisa che il Presidente federale può sciogliere la Duma (e indire nuove elezioni) qualora dopo il terzo rifiuto da parte della Duma di Stato di approvarne la nomina risultino vacanti almeno un terzo delle cariche dei membri del Governo.

In verità queste disposizioni appaiono ambigue e, contrariamente a quanto affermato dal Presidente federale, non rafforzano il potere legislativo. Se infatti il Presidente deve nominare obbligatoriamente i Ministri che godono del consenso dalla Duma di Stato può tuttavia nominare quelli che questa ha eventualmente rigettato per ben tre volte.

Il testo finale della legge include il famoso *emendamento Tereškova*", il quale attraverso un meccanismo estremamente articolato prevede l'azzeramento dei mandati ricoperti dal Presidente in carica. Questo è certamente l'aspetto fondamentale e più controverso della riforma, che se

²⁰ Federal'nyj zakon "O vnesenii izmenenij v stat'ju 5 Federal'nogo zakona 'O zashhite detej ot informacii, prichinjajushhej vred ih zdorov'ju i razvitiju' i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v celjah zashhity detej ot informacii, propagandirujushhej otricanie tradicionnyh semejnyh cennostej" [Federal Law "On Amendment of Article 5 of the Federal Law 'On Protection On Protecting Children from Information Harmful to Their Health and Development' and Other Normative Acts of the Russian Federation for the Purpose of Protecting Children from Information Advocating for a Denial of Traditional Family Values"] 29 June 2013, No. 135-FZ.

pareva finalizzata a conservare un ordinamento costituzionale caratterizzato da uno sbilanciamento dei poteri dello Stato a favore del Presidente federale aggiunge anche una disposizione, per così dire *ad personam*, finalizzata a garantire al Presidente V. Putin la possibilità di ricandidarsi per altri due mandati. Un emendamento introdotto in terza lettura prevede tuttavia l'estensione dell'azzeramento dei mandati ricoperti non solo per il Presidente in carica al momento dell'approvazione della riforma, ma anche per chi ha occupato in passato la carica di Presidente federale consentendogli di presentarsi come candidato alle elezioni presidenziali per ulteriori due mandati. Si tratta di una disposizione volta a estendere tale previsione anche all'ex Presidente federale, D. D. Medvedev.

Verosimilmente ciò consentirebbe a V. Putin di ricoprire il ruolo di Presidente federale per ulteriori dodici anni. Tuttavia, è interessante notare come questo emendamento sia stato formulato e introdotto nel testo Costituzionale.

Non si è voluto infatti procedere ad eliminare del tutto il vincolo del doppio mandato bensì si è provveduto a introdurre una disposizione transitoria che esclude che i mandati precedentemente ricoperti, incluso quello del Presidente in carica al momento dell'entrata in vigore della revisione costituzionale, siano computati.

Infine, è aggiunto un nuovo art. 92 volto a conferire l'immunità agli ex Presidenti federali.

Firmata la Legge di emendamento della Costituzione, il Presidente federale, V. Putin, ha richiesto un parere alla Corte costituzionale²¹.

Il parere è stato -come ampiamente previsto- positivo²².

La Corte ha infatti affermato che: «La Corte costituzionale della Federazione russa ha adottato il suo parere sulla conformità alle disposizioni dei capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della Federazione russa delle disposizioni non entrate in vigore della Legge della Federazione di Russia sulla modifica della Costituzione della Federazione di Russia "Sul miglioramento della regolamentazione di alcune questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità pubblica", nonché sulla conformità alla Costituzione della Federazione russa delle modalità di entrata in vigore dell'articolo 1 della Legge sopra indicata in base alla richiesta del Presidente della Federazione di Russia»²³.

Ciò che tuttavia desta molta preoccupazione sono la celerità e le modalità di emissione della pronuncia da parte della Corte stessa. Il testo della legge di revisione è stato infatti sottoposto al vaglio della Corte il 14 marzo 2020, esaminato in Camera di Consiglio e infine il 16 marzo 2020 la Corte ha emesso il suo parere.

²¹ Il Presidente V. Putin nel sostenere la costituzionalità degli emendamenti proposti sottolinea che essi: «non sono in contrasto con i capitoli 1, 2 e 9 poiché sono adottati per svilupparli e per perfezionare l'organizzazione del potere pubblico nella Federazione di Russia quale strumento per perseguire gli scopi costituzionalmente rilevanti che derivano dalle disposizioni di tali capitoli della Costituzione della F. di Russia».

²² Parere sulla richiesta del Presidente della Federazione Russa del 16 marzo 2020. Parere disponibile su: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

²³ *Ibid.*

Un testo, come visto, molto complesso, incisivo e articolato, che avrebbe richiesto senza dubbio almeno qualche giorno in più per la sola discussione interna alla Corte. Trattandosi inoltre di modalità nuove di revisione del testo costituzionale, prive di precedenti, la celerità appare ancora più sorprendente. Nel parere la Corte non fa infatti alcun riferimento alle proprie competenze, riferendosi genericamente al dibattito tenutosi sui media nazionali e appellandosi alla discrezionalità del legislatore nel giustificare eventuali aspetti di non conformità alla Costituzione. La giustificazione al ricorso alla votazione panrusa trova fondamento -secondo la Corte- nel principio di sovranità popolare previsto dalla Costituzione. Nello specifico la Corte non ravvisa la necessità di un *quorum* di partecipazione in quanto il rifiuto volontario di una parte dei cittadini a recarsi alle urne non può impedire che i partecipanti al voto possano esprimere la loro volontà di emendare la Costituzione.

Infine, sempre secondo la Corte, il riferimento a “Dio” introdotto nella Costituzione dalla legge di revisione non intaccherebbe la laicità dello Stato, ma si limiterebbe unicamente a evidenziare il valore storico-culturale che la religione ha avuto per la Federazione di Russia. Nella stessa direzione va la giustificazione del richiamo alla “famiglia tradizionale” in quanto proprio dall’unione dell’uomo e della donna si assicura la continuazione dello Stato e lo sviluppo del popolo russo.

Il risultato favorevole del referendum non è mai stato in discussione²⁴. Tenutosi ufficialmente dal 25 giugno 2020 (possibilità di voto elettronico²⁵) al 1°luglio 2020 (data del voto ai seggi), ha visto prevalere i “Sì” col 78,56% (57.747.288 voti) sui “no” col 21,44% (15.761.978) con un’affluenza pari al 67,88%²⁶.

Fatta eccezione per la Repubblica di Komi e del Distretto Autonomo (*Okrug*) di Nenets, i voti favorevoli hanno prevalso su tutto il territorio federale, con punte del 90% in Crimea e del 97,92% in Cecenia.

VIII.VI I motivi che sono all’origine della riforma costituzionale

Nel suo complesso, il processo di riforma è stato caratterizzato per la segretezza che ne ha avvolto lo svolgimento e che ha ricordato la segretezza di alcuni passaggi di potere dell’URSS.

Le istituzioni coinvolte sono intervenute solo come comprimarie, ottemperando ad un mero ruolo recessivo di “*yes man*” nei confronti di un *Presidente-capo*.

Fino all’ultimo istante il Presidente federale ha mantenuto un estremo riserbo sulla riforma e sui suoi contenuti. Tuttavia, come è divenuta prassi nel corso dei numerosi mandati in qualità di

²⁴ Ancor prima del referendum nelle librerie russe erano già disponibili copie della Costituzione russa emendata. Si veda: “*Russian Bookstores Sell New Constitution Ahead of Vote on V. Putin’s Reforms*”, *The Moscow Times*, 16 giugno 2020, <https://www.themoscowtimes.com/2020/06/16/russian-bookstores-sell-new-constitution-ahead-of-vote-on-putins-reforms-a70593>

²⁵ La possibilità di votare elettronicamente, dal 25 al 30 giugno, è rimasta circoscritta ai residenti di Mosca e dell’Oblast di Nizhny Novgorod.

²⁶ Dati ufficiali forniti dalla CEC. Voti validi 73.509.266, non validi o schede bianche 604.951.

Presidente federale ricoperti da V. Putin, è chiaro come anche questa mossa fosse stata preparata da tempo, pronta per essere licenziata in tempi brevi.

Già alla conferenza stampa di fine anno tenutasi il 19 dicembre 2019, come durante il successivo incontro con i leader degli altri gruppi di opposizione parlamentare del 24 dicembre 2019, il Presidente V. Putin aveva mantenuto una certa vaghezza circa la possibilità di modificare l'assetto istituzionale del Paese.

Come nelle precedenti occasioni di modifica del testo costituzionale del 2008 e del 2014, anche in questo caso la riforma è stata calata dall'alto²⁷.

L'intera procedura di revisione del testo costituzionale ha seguito dunque un *iter* che solo parzialmente rispetta quanto stabilito dalla Costituzione, dalla legislazione attuativa e dalla giurisprudenza, nonché dai regolamenti parlamentari.

Un *iter* estremamente articolato che ha coinvolto tutta una serie di attori e istituzioni il cui coinvolgimento non era previsto o procedimentalizzato.

Sebbene il vero obiettivo della riforma una volta superata la prima fase sia divenuto sempre più chiaro, almeno inizialmente il Cremlino aveva cercato di dare l'impressione di un processo partecipato dal basso volto a coinvolgere i cittadini grazie alla creazione di una "Commissione dei Cittadini" con il compito di elaborare delle proposte per nuovi emendamenti da apportare al progetto di legge di revisione. Proprio per dare all'esterno una parvenza di libera espressione della "volontà popolare", la Commissione è stata composta non da giuristi (in minoranza) bensì prevalentemente da attivisti sociali e da cittadini di spicco, senza alcuna conoscenza in materie giuridiche²⁸. La lista comprendeva registi cinematografici (K. Shakhnozarov), medici (L. Roshal), ex atleti (E. Isinbayeva)²⁹, uomini d'affari (E. Kaspersky) e alcuni membri del Parlamento.

Se certamente non può essere messa in discussione la buona fede dei componenti di tale organo, restano grossi dubbi quantomeno circa le loro competenze nel campo del diritto, necessarie per valutare ed eventualmente modificare una riforma di tale portata. Il ruolo a essi destinato è stato infatti di pura facciata, finalizzato unicamente a dare una parvenza esterna di dibattito a "livello popolare" sulla riforma. In considerazione della scarsa competenza in materia questo organo è divenuto uno strumento nelle mani del Presidente federale volto a far approvare eventuali modifiche di proprio interesse al progetto di legge originario.

Questo gruppo in sole poche riunioni ha prodotto un progetto molto complesso presentato alla Duma di Stato il 20 gennaio 2020, soltanto cinque giorni dopo l'annuncio di V. Putin.

Infine, non sono stati disciplinati i rapporti, o presunti tali, con tutti gli altri attori che sarebbero stati coinvolti nella consultazione: cittadini, associazioni, istituzioni locali e regionali. Una situazione estremamente caotica che ha, come spesso è accaduto anche in passato, fatto il gioco

²⁷ A. Di Gregorio, *V. Putin's constitutional reform and the consolidation of authoritarianism: a need for stability in a time of heavy world transformation*, in NAD Nuovi Autoritarismi e Democrazie, 17 marzo 2020.

²⁸ Ordinanza del Presidente della FdR del 15 gennaio «Sul gruppo di lavoro per la preparazione di proposte di inserimento di emendamenti nella Costituzione della FdR» (www.kremlin.ru/acts/news/62589).

²⁹ La pluridecorata atleta olimpica russa ha pubblicamente rivelato alla stampa di «non aver mai letto la Costituzione russa nella sua vita» (V. Putin as Russia's supreme leader? A constitutional rewrite brings out some 'crazy' ideas, The Washington Post, 23 febbraio 2020, <https://www.washingtonpost.com/world/europe/V. Putin-as-russias-supreme-leader-constitutional-rewrite-brings-out-some-crazy-ideas/2020/02/23/1e0187ca-4cf6-11ea-967b-e074d302c7d4story.html>).

del Presidente federale, il quale ha selezionato tra gli emendamenti presentati quelli da lui ritenuti migliori, senza fornire alcuna giustificazione.

Dall'analisi del testo definitivo della Legge di emendamento alla Costituzione si evince chiaramente la volontà di costituzionalizzare quanto è stato in parte già disposto attraverso la legislazione ordinaria e dalla prassi andata a delinarsi ormai da tempo nella Federazione di Russia. Il cuore della riforma resta tuttavia la norma transitoria che modifica il comma 3 dell'art. 81 Cost.³⁰ relativo al vincolo dei due mandati consecutivi, già abilmente aggirato dal tandem D. Medvedev-V. Putin con la *rokirovka*.

Come si è detto, il nuovo testo costituzionale prevede infatti da un lato l'abrogazione del termine "consecutivi" e, nelle disposizioni transitorie, la precisazione secondo la quale non si terrà conto dei mandati presidenziali ricoperti in precedenza né del mandato ricoperto al momento dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

La norma, chiaramente pensata per il Presidente V. Putin gli consentirà di ripresentarsi come candidato alle elezioni presidenziali del 2024.

Se da una parte dunque tali disposizioni esprimono la volontà di ridurre il numero dei mandati a due, impedendo in futuro l'eventuale insediamento di un "Presidente a vita", dall'altra parte manifestano la chiara volontà, nel breve periodo, di assicurare al Presidente V. Putin la possibilità di ricoprire la carica per almeno un altro mandato.

L'emendamento Tereškova è stato tuttavia una soluzione che probabilmente non era stata presa in considerazione al momento della presentazione del progetto di riforma. Potrebbe essere invece maturata nel corso dei mesi in considerazione della mancanza di soluzioni istituzionali alternative soddisfacenti³¹.

Sarebbe tuttavia approssimativo e fuorviante interpretare le riforme costituzionali unicamente come un tentativo autoritario da parte di V. Putin di garantirsi la presidenza ipoteticamente a vita. Nella Federazione russa la preoccupazione e il timore per l'instabilità sono ancora molto forti, nonostante siano ormai passati quasi vent'anni dal burrascoso periodo el'ciniano, che riecheggia ancora forte. I russi pare non siano ancora disposti a barattare maggiori diritti in cambio di maggiore alternanza al potere, che ai loro occhi significa "instabilità".

Inoltre, agli occhi dell'opinione pubblica russa parrebbe che le incertezze generate dal processo di globalizzazione e le difficoltà incontrate dalle democrazie liberali nel fronteggiare le sue sfide, unite alla recente emergenza per la pandemia da Covid-19, non sembrano rappresentare un'alternativa credibile e popolare³².

³⁰ Articolo 81 Cost. della Federazione di Russia: 1. Il Presidente della Federazione Russa viene eletto per quattro anni dai cittadini della Federazione Russa sulla base del suffragio universale, uguale e diretto ed a scrutinio segreto. 2. Può essere eletto Presidente della Federazione Russa un cittadino della Federazione Russa di età non inferiore a 35 anni e che sia residente stabilmente nella Federazione Russa da non meno di 10 anni. 3. La stessa persona non può rivestire la carica di Presidente della Federazione Russa per più di due mandati consecutivi. 4. Le modalità delle elezioni del Presidente della Federazione Russa sono definite dalla Legge federale.

³¹ La ricandidatura di V. Putin è arrivata come una sorpresa, non pianificata. Ad esempio, il Centro di ricerca russo sull'Opinione Pubblica (*Vsyerossiiskii tseñtr izučeniija obščestvennogo mnenija - VTsIOM*) aveva smesso di pubblicare i consueti sondaggi elettorali settimanali su V. Putin, considerandolo non rileggibile. Ma i sondaggi dimostrano che la maggioranza degli intervistati percepisce gli emendamenti alla Costituzione come un escamotage escogitato da V. Putin per continuare a governare.

³² Levada Center, *Nostal'gija po SSSR*, 19 dicembre 2018, <https://www.levada.ru/2018/12/19/nostalgiya-po-sssr-2/>.

VIII.VII La posizione del Consiglio d'Europa

Aver introdotto nella Costituzione una disposizione che consente alla Corte costituzionale di decidere sulla compatibilità con la Costituzione e dunque sulla applicabilità, delle decisioni degli organi interstatali adottate sulla base di disposizioni previste da un trattato internazionale ratificato dalla Russia ma la cui interpretazione è ritenuta confliggente con la Costituzione, ha sancito per la Russia il definitivo trionfo del diritto interno su quello internazionale³³. A questa disposizione va inoltre aggiunto che il numero di giudici della Corte costituzionale è stato ulteriormente ridotto a 11, i quali restano comunque nominati dal Presidente federale e solo da lui potranno essere destituiti.

Resta tuttavia da capire come questo influenzerà il già complesso rapporto tra Russia e Consiglio d'Europa (e dunque la Corte EDU) al quale la Russia era stata riammessa il 25 giugno 2019 dopo essere stata sospesa per cinque anni (con il divieto di esercitare il diritto di voto) a causa dell'invasione della Crimea³⁴.

Negli ultimi anni la Corte europea dei diritti dell'uomo era spesso divenuta l'ultima risorsa per i detenuti politici russi per ottenere il riconoscimento dei propri diritti.

La Commissione per gli Affari Legali e i Diritti Umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE) ha richiesto il 29 gennaio 2020 il parere della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa sul *“the draft amendment to the Constitution of the Russian Federation (as proposed by the President of the Russian Federation on 15 January 2020) according to which, international agreements and treaties, as well as decisions by international bodies may apply only to the extent that they do not entail restrictions on the rights and freedoms of people and citizens, and do not contradict the Constitution”* (Opinion 281/2020 CDL-AD(2020)009).

³³ La Costituzione della Russia riconosce forza giuridica suprema e diretta dei “principi e delle norme universalmente riconosciuti del diritto internazionale e dei trattati e degli accordi internazionali della Federazione Russa”, che sono parte integrante dell'ordinamento giuridico russo. Se un trattato o un accordo internazionale della RF stabilisce norme diverse da quelle previste dalla legge, devono essere applicate le norme del trattato internazionale (Costituzione della Federazione Russa, art. 15.4.).

Oltre a concedere un pagamento compensativo a una persona i cui diritti ai sensi della Convenzione e dei Protocolli sono stati violati dallo Stato, la CEDU può imporre allo Stato convenuto l'obbligo di eliminare le violazioni, evitare che si verifichino in futuro e ripristinare i diritti del richiedente come erano prima della violazione (*restitutio in integrum*) adottando misure specifiche individuali e generali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo (dal 1° giugno 2010, modificata dai Protocolli n. 11 e 14, integrati dai Protocolli n. 1, 4, 6, 7, 12, e 13). Le misure generali sono volte a richiedere l'adeguamento della legislazione nazionale e delle procedure amministrative dello Stato in maniera rispondente alle esigenze della Convenzione e degli altri trattati del Consiglio d'Europa sottoscritti dallo Stato. Tali misure possono includere il miglioramento del sistema giuridico nazionale, l'adozione di nuove leggi, la riforma del sistema giudiziario, la traduzione e la diffusione dei documenti della CEDU, ecc.

In precedenza, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo importante nell'integrazione del diritto europeo dei diritti umani nell'ordinamento russo.

³⁴ Centodiciotto rappresentanti dei 47 Stati membri hanno votato a favore della risoluzione che ha riassegnato il diritto di voto ai delegati russi del Consiglio d'Europa (Resolution 2277 (2019) and Recommendation 2153 (2019)). Una mossa di fatto obbligata da parte del Consiglio in quanto dopo essere stata esclusa dall'Assemblea nel 2014 (Resolution 1990 (2014)) Mosca aveva smesso di contribuire economicamente al sostentamento dell'istituzione, sottraendo alle casse del Consiglio circa 60 milioni di euro. Numeri ormai divenuti insostenibili per l'organo, che era stato costretto a operare netti tagli di budget. Dmitrij Peskov, portavoce del Presidente V. Putin, aveva parlato di «decisione di buon senso». Una scelta fatta per tutelare i diritti dei cittadini russi e per garantirgli l'accesso a organismi che ne garantiscono la protezione – come affermato dalla rappresentante francese De Montchalin – ma allo stesso tempo pragmatica come sottolineato dal ministro degli esteri tedesco Maas: «[ci aspettiamo] una rapida ripresa dei contributi derivanti dall'appartenenza all'organismo».

Totale disaccordo con questa procedura è stato espresso dal capo-delegazione russa alla PACE, P. Tolstoj. Egli ha sottolineato che la Russia ritiene inaccettabile tale procedimento poiché si tratta di «un'interferenza negli affari interni della Russia [...] in secondo luogo, è semplicemente ridicolo studiare le disposizioni di una legge che deve ancora essere approvata»³⁵. P. Tolstoj ha inoltre accusato il Consiglio d'Europa di essere troppo aggressivo nei confronti di Mosca, sottolineando inoltre come la tutela dei diritti dei cittadini non verrà intaccata dalla riforma, trattandosi semplicemente di «un rafforzamento della sua sovranità, e di non attuazione di decisioni che possano contraddire la nostra legge principale»³⁶.

Nella sua lettera, la Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo ha chiarito di aver chiesto alla Commissione di Venezia "di valutare se l'emendamento proposto dal Presidente della Federazione Russa fosse compatibile con l'Art. 46.1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (segnatamente per quanto riguarda la forza vincolante e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo) e con altre norme pertinenti del diritto internazionale, e inoltre di valutare se l'articolo appena ricordato fosse compatibile con l'Art. 15 della Costituzione della Federazione di Russia, che stabilisce la primazia degli accordi internazionali rispetto al diritto nazionale.

Dal canto suo la Commissione di Venezia ha evidenziato che non rientra tra le sue attribuzioni valutare la compatibilità delle proposte di emendamento proposte all'Art. 15.4 della Costituzione della Federazione Russa. Tale attribuzione, come evidenziato, spetta alla Corte costituzionale russa, rientrando nell'ambito delle sue competenze giuridiche di giudice costituzionale. La Commissione di Venezia ha pertanto concentrato la sua analisi sui progetti di emendamento proposti che riguardano l'attuazione nella Federazione russa delle decisioni adottate da "organismi interstatali" adottati in base alle disposizioni dei trattati internazionali ratificati dalla Federazione russa (progetti di emendamento proposti agli Art. 79 e 125 della Costituzione).

Nelle conclusioni del suo parere (punto 62) la Commissione ha evidenziato come la decisione della Federazione di Russia di aderire al Consiglio d'Europa ratificando la CEDU ha implicato l'accettazione della giurisdizione della Corte di Strasburgo e conseguentemente l'impegno di dare esecuzione alle sentenze della Corte stessa.

La possibilità di eseguire o meno una sentenza della Corte, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, non viene contemplata in quanto le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sono vincolanti. Nei Paesi in cui la Costituzione ha la supremazia sulla Convenzione esiste la possibilità che la Corte costituzionale ravvisi eventuali incompatibilità tra la Costituzione e l'interpretazione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo di una determinata disposizione della Convenzione. Tuttavia, anche questa eventualità non consentirebbe la non esecuzione delle sentenze.

³⁵ "Venice Commission to probe Russia's constitutional amendment — senior Russian politician", TASS, 28 gennaio 2020, <https://tass.com/politics/1113639>.

³⁶ *Ibid.*

Quanto previsto dunque dal testo costituzionale riformato in merito alla non eseguibilità delle sentenze della Corte EDU è in aperto contrasto con gli obblighi della Federazione Russa ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Commissione ha a tal proposito espresso il suo allarme per il radicamento costituzionale di tale potere.

Inoltre, la Commissione ha espresso preoccupazione per la locuzione «contrario alla Costituzione»³⁷ prevista dal testo riformato, in quanto si rivela essere una formula troppo ampia, dando spazio a valutazioni soggette alla più ampia interpretazione.

Motivi di ulteriore irrigidimento (punto 66) sono segnalati riguardo all'emendamento apportato all'Art. 83 Cost., il quale autorizza il Consiglio della Federazione a revocare i giudici della Corte costituzionale su richiesta del Presidente federale. Questa eventualità rende la Corte estremamente vulnerabile e soggetta alle pressioni delle forze politiche presenti nell'Assemblea.

VIII.VIII Le critiche alla riforma costituzionale

Critiche aspre alla riforma costituzionale sono state formulate da parte del *Movimento per la Difesa dei Diritti degli Elettori "Golos"* (lett. "Voce"), organizzazione indipendente per la salvaguardia dei diritti elettorali dei cittadini.

Il Movimento ha sottolineato come l'aspetto più preoccupante della riforma stessa fosse «la distruzione dell'indipendenza dei giudici della Corte Suprema e della Corte costituzionale»³⁸. Preoccupazione analoga è stata espressa circa l'azzeramento dei mandati presidenziali.

Altre critiche sono state mosse alla costituzionalizzazione del salario minimo. L'Associazione Golos a tal proposito ha osservato come tale previsione «fosse già presente nel Codice del lavoro e la Costituzione contenesse già disposizioni sul salario minimo (art. 37) e sulla previdenza pensionistica (art. 39) i cui importi sono stabiliti dalla legge federale»³⁹.

Infine, *Golos* ha manifestato le sue preoccupazioni sulla possibilità da parte della Corte costituzionale di esprimersi sull'applicabilità delle decisioni delle Corti "straniere" qualora vi ravvisasse delle incompatibilità con il testo costituzionale russo, ponendo l'accento sul fatto che «*internazionale non significa straniero*».

L'organizzazione del referendum, sempre secondo *Golos* ha poi posto in rilievo come sussistessero delle carenze già in partenza tali da minare la credibilità dei risultati del voto. Non sono state poste limitazioni sufficienti all'uso delle risorse della pubblica amministrazione da parte dei funzionari statali per esercitare pressioni sugli elettori così come non sono state predisposte sufficienti videocamere per monitorare i seggi e, infine, la procedura di nomina degli osservatori elettorali è stata monopolizzata dalle autorità statali⁴⁰.

³⁷ Art. 79 Cost. della F. di Russia.

³⁸ Golos, "Trying to puzzle out Vladimir V. Putin's proposals to change Russia's Constitution", 30 gennaio 2020, <https://www.golosinfo.org/en/articles/144043>.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Golos, The Golos Movement about significant shortcomings in the procedure of all-Russian voting, 16 marzo 2020, <https://www.golosinfo.org/en/articles/144160>.

Poco prima dello svolgimento del referendum il Presidente V. Putin ha firmato una legge che prevedeva l'impiego delle nuove tecnologie per il voto del 1° luglio 2020, dettate anche dall'emergenza Covid-19 e da una possibile difficoltà a gestire l'afflusso ai seggi. Si è trattato dell'impiego di una tecnologia innovativa, mai utilizzata prima nel Paese, la quale ha certamente favorito la partecipazione, ma dall'altra parte in considerazione della mancanza di una disciplina dell'espressione del voto per via telematica ha anche accresciuto le possibilità di falsificazione e manomissione dei risultati elettorali. Anche l'uso di queste nuove modalità di voto è stato oggetto di critica da parte di *Golos*, che ha sottolineato proprio gli ulteriori rischi sulla regolarità del voto. Tra le varie voci che si sono espresse sul processo di revisione costituzionale, molto interessanti sono state le considerazioni di A. Galljamov, ex consulente per la comunicazione del Presidente V. Putin. Egli ha sottolineato come si sia trattato di un sottile gioco intrapreso da V. Putin con l'opinione pubblica. Non potendo infatti affermare «rimango io a governare, V. Putin ha preferito giocare finemente, sebbene questo non gli riesca in quanto strida con la sua vera natura»⁴¹. Un gioco, sempre secondo A. Galljamov, che in precedenza aveva riscosso successo, ma che ora ha smesso di funzionare. Se prima infatti egli era «il Presidente della speranza e la società riponeva in lui la fiducia per un miglioramento della situazione [...] adesso perfino per i suoi alleati non è più il Presidente della speranza, ma il Presidente della paura, di un probabile peggioramento»⁴².

Di simile avviso pare essere il celebre politologo G. Pavlovskij, il quale ha sostenuto che V. Putin ha creato volontariamente l'ennesima situazione di ambiguità, condizione ideale per governare mantenendo in uno stato di confusione non tanto la popolazione quanto la classe dirigente del Paese⁴³. Una strategia che deriva anche dalla fallimentare esperienza del tandem con D. Medvedev che ha spaccato le *élite* del Paese su chi dovesse essere il Presidente del futuro. Si prevede infatti che da qui al 2024 accadrà ancora molto in Russia, e questi eventi sicuramente gli suggeriranno *in itinere* una nuova strategia, come suggerito da A. Baunov⁴⁴.

Riformare la Costituzione è il modo che ha V. Putin per entrare di diritto nella storia russa con la "Costituzione putiniana".

Alle élite russe che hanno richiesto maggiori aperture, cambiamenti generazionali e rappresentanza nei ruoli chiave del potere V. Putin consentirà loro solo uno spazio di manovra più ampio alla Duma Stato e a livello locale. Nulla verrà intaccato all'interno delle dinamiche del potere centrale.

Vanno infine segnalati un importante appello e una raccolta di firme contro la riforma costituzionale promossi dal quotidiano Novaja Gazeta sotto il titolo «*Protiv konstitucionnogo*

⁴¹ DW, "Russia to get new prime minister after government resigns", 15 gennaio 2020, <https://www.dw.com/en/russia-to-get-new-prime-minister-after-government-resigns/a-52012142>.

⁴² *Ibid.*

⁴³ France 24, "Russian lawmakers to debate V. Putin's constitution reform", 23 gennaio 2020.

⁴⁴ A. Baunov, V. Putin's Choice: What do Russia's Latest Constitutional Maneuvers Mean?, Carnegie Moscow Center, 11 marzo 2020.

perevorota i uzurpacii vlasti. Manifest grazhdan Rossii» («Contro il colpo di Stato e l'usurpazione del potere. Manifesto dei cittadini russi»)⁴⁵ e che hanno visto la partecipazione di giuristi, politologi, politici, giornalisti, avvocati e militanti. Questo appello, che ha raccolto circa 22mila sottoscrizioni, si è scagliata apertamente contro la riforma costituzionale considerata un vero e proprio «colpo di stato»⁴⁶. Pur riconoscendo che il testo costituzionale del 1993 sia stato a più riprese disatteso e non debba considerarsi un baluardo a tutela dei diritti, la modifica così come pensata non farebbe altro che peggiorare gli equilibri tra i poteri dello Stato. La difesa del testo costituzionale è dunque necessaria per garantire una maggiore tutela dei diritti nel Paese.

VIII.IX La posizione dei partiti politici di opposizione: la critica (antisistemica?) del KPRF e quella più incisiva di Jabloko

Come previsto, l'iter di approvazione della riforma parlamentare si è svolto senza problemi e rallentamenti.

Eccezione fatta per il KPRF, gli altri partiti sistemici presenti alla Duma di Stato hanno infatti approvato tutti i passaggi parlamentari della riforma, a cominciare da *ER*. Le critiche mosse da *LDPR*, *SR* e *Rodina* sono state limitate, se non relative ad aspetti minimi della riforma. L'approvazione, infatti, è stata pressoché unanime, con la sola eccezione del KPRF.

Sorprendenti per la durezza sono state le dichiarazioni e la posizione assunta dal KPRF, specie se confrontate all'accondiscendenza politica che questo partito ha mostrato in passato nei confronti delle iniziative politiche del Presidente federale.

Il leader V. Zjuganov, almeno inizialmente, ha sottolineato come il KPRF condividesse la parte della riforma costituzionale volta ad attribuire alla Duma di Stato maggiori poteri di controllo sulla nomina dei Ministri da parte del Presidente federale, sull'ampliamento dei poteri del Consiglio della Federazione e sulle restrizioni imposte ai cittadini che si candidano alle cariche pubbliche elettive.

Con un atteggiamento costruttivo il partito aveva criticato la parte della riforma relativa ai diritti sociali, dichiarando che il modello di riferimento avrebbe dovuto essere «la Costituzione sovietica del 1977 [...] ove i diritti sociali avevano una portata incomparabilmente maggiore rispetto a quella della vigente Costituzione»⁴⁷.

La Costituzione del 1993 infatti, non votata dal KPRF, è ritenuta come «adottata nel sangue dell'autocrazia di B. El'cin e del saccheggio criminale della ricchezza nazionale che ha rovinato il Paese»⁴⁸.

Il KPRF aveva preparato quindici emendamenti al testo costituzionale, presentati dal vicesegretario D. Novikov alla Duma di Stato nel mese di febbraio, i quali in particolare erano volti

⁴⁵ «*Protiv konstitucionnogo peverorota i uzurpacii vlasti. Manifest grazhdan Rossii*», *Novaja Gazeta*, 23 gennaio 2020 (<https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/23/83598-pokushenie-na-osnovnye-printsipy-ustroystva-gosudarstva>)

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Gennadij Zjuganov: «*Kosmeticheskim remontom nyneshniju Konstituciju ne ispravit'*», <https://kprf.ru/party-live/cknews/191143.html>.

⁴⁸ «*Rossii — novuju Konstituciju!*», sito web del KPRF di Mosca, 11 febbraio 2020, <https://msk.kprf.ru/2020/02/11/133496/>.

a: garantire ai cittadini una quota di reddito derivante dai proventi delle estrazioni petrolifere e gasifere; fissare l'età pensionabile per gli uomini a 60 anni e per le donne a 55; ancorare le pensioni e le prestazioni sociali ai prezzi dei beni primari di consumo; ampliare i poteri di controllo dell'Assemblea federale dei funzionari pubblici; introdurre l'elezione diretta dei membri del Consiglio della Federazione; estendere il rapporto di fiducia tra il Governo il potere legislativo anche al Consiglio della Federazione; assicurare una maggiore indipendenza al potere giudiziario; introdurre nella Costituzione una disposizione volta a inasprire le delle pene per le falsificazioni dei risultati elettorali⁴⁹.

Le proposte del KPRF non sono state tenute in considerazione dal Presidente federale. A livello mediatico G. Zjuganov ha lamentato la mancanza di copertura da parte delle televisioni riguardo la sua proposta affermando duramente che: «molti canali non hanno trasmesso l'essenza principale dei nostri commenti ed emendamenti. Credo che questo sia assolutamente imparziale e inaccettabile»⁵⁰.

In merito al referendum, G. Zjuganov aveva inoltre affermato che «siamo invitati a legalizzare il vecchio ordine apportando lievi modifiche estetiche alla Costituzione [...] una seconda edizione della Costituzione di B. El'cin. Per noi questo è assolutamente inaccettabile. Ci siamo sempre opposti a questa Costituzione, contro la quale avevamo già votato»⁵¹.

Il KPRF, a seguito della decisione unanime del suo Comitato Centrale, ha deciso di schierarsi apertamente contro le modifiche costituzionali. L'opposizione era tuttavia già iniziata alla Duma di Stato, con i voti contrari dei 43 deputati comunisti e con l'astensione dalla votazione sulla raccolta degli emendamenti. "*Ja golosuju protiv popravok!*" ("Io voto contro gli emendamenti!") è divenuto lo slogan dei comunisti russi in vista del voto del 1° luglio. Come dichiarato dai dirigenti del partito «la nuova versione della Costituzione non fa che rafforzare la dittatura presidenziale e la legge oligarchica, che stanno portando il Paese al disastro»⁵².

Il KPRF ha invitato inoltre i cittadini a non boicottare il voto, soluzione caldeggiata invece da Naval'nyj, ma di partecipare votando "No" opponendosi sulla scheda. Nonostante ciò, la leadership comunista ha altresì dichiarato di considerare la votazione un "rituale", che rispetta la normativa vigente sul referendum, essendo in contrasto con la Costituzione e la vigente legislazione elettorale.

Una posizione quella del KPRF di apparente rottura totale con il Cremlino. Ciò che maggiormente sorprende in considerazione degli orientamenti politici assunti in passato dal partito è la sua

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ "Rabota nad popravkami k Konstitucii prodolzhaetsja", canale Youtube KPRF, 18 febbraio 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=5ESLr-jFwE>.

⁵¹ «Vse poslednie shagi prezidenta ne prosto razocharovyvajut, a udručajut», Znak.com, 22 giugno 2020, <https://www.znak.com/2020-06-22/gennadijzyuganovboligarhahputinapopravkahvkonstituciyuiverevboga>.

⁵² *Ibid.*

contrapposizione non tanto alle scelte politiche adottate dall'Esecutivo quanto la critica rivolta al sistema politico creatosi nel Paese sotto la guida di B. El'cin e di V. Putin.

Se il comportamento del KPRF in Parlamento lo ha sempre portato ad essere classificato come partito di opposizione sistemica, seppur molto più critico rispetto agli altri partiti, questa forte presa di posizione contro la politica (*polity*) e non solo contro le politiche (*policies*) del Cremlino potrebbero portare ad un nuovo riassetto della sua posizione all'interno del panorama dell'opposizione russa.

Infine, tra le critiche più significative sollevate da parte dei partiti politici c'è sicuramente quella di *Jabloko*. Sulla pagina Facebook di Javlinskij, poi riportata dal sito ufficiale del Partito, è stata pubblicata un'aspra critica alla riforma. L'accusa mossa ha riguardato non solo la volontà di preservare il sistema politico, bensì di renderlo ancor più autoritario, chiamando dunque i cittadini alla protesta di piazza. *Jabloko* ha inoltre costituito una commissione interna per proporre una bozza di testo costituzionale alternativa⁵³. Tra le principali proposte contenute in questo documento vi era la riduzione del mandato presidenziale da sei a quattro anni, il ritorno all'elezione diretta dei sindaci e dei governatori e l'elezione diretta dei senatori del Consiglio della Federazione⁵⁴. Attraverso queste riforme -ha sostenuto il leader di *Jabloko*- verrebbero consolidati i principi e valori della prima parte della Costituzione. Altri miglioramenti sarebbero stati necessari per rendere effettiva la separazione dei poteri, realizzare una giustizia indipendente ed equilibrata, delle elezioni libere nonché assicurare la libertà economica e dei media⁵⁵.

VIII.VIII Alcune considerazioni finali

La riforma nel suo complesso limita ulteriormente i contropoteri di Governo e Parlamento, riducendo ancor di più l'autonomia della Corte costituzionale. A fronte di questi depotenziamenti vengono rafforzati gli aspetti sociali e identitari, propri di un processo di maturazione dell'idea di *democrazia sovrana* sempre più evidente e ricercato. Il nuovo testo costituzionale sembra rappresentare la costituzionalizzazione di questa idea (che verrà illustrata nel capitolo successivo). Proprio come la Costituzione russa del 1993 che fu scritta per consentire a El'cin di avere gli strumenti per mantenere il potere contro la minaccia di un ritorno del Partito comunista al potere, la nuova Costituzione così come emendata nel 2020 ha dato vita a un testo adeguato alle esigenze di una sola persona per permettergli di governare la Russia nei prossimi anni.

Ciò ha creato tuttavia un pericoloso precedente poiché si è trattato di un metodo che in futuro consentirebbe a ciascun Presidente di emendare la Costituzione secondo le esigenze che ritiene funzionali al mantenimento del proprio potere.

⁵³ "Yabloko creates a party commission to draft constitutional amendments alternative to Valdimir V. Putin's", sito web di *Jabloko*, 31 gennaio 2020, <http://eng.yabloko.ru/?p=23062>.

⁵⁴ "Amendments to the Constitution have to be developed by those who will live here", pagina Facebook di G. Javlinskij, 22 gennaio 2020. Disponibile inoltre su: <http://eng.yabloko.ru/?p=23008>.

⁵⁵ "Public Constitutional Committee on the alternative amendments to the Constitution", sito web *Jabloko*, 24 gennaio 2020, <http://eng.yabloko.ru/?p=23024>.

Tuttavia, questa volta non si tratta di impedire il ritorno allo Stato socialista quanto piuttosto di trasformare la Russia in una *democrazia illiberale*.

Il nodo nevralgico della riforma costituzionale non può non essere la norma sui mandati presidenziali e quella transitoria sull'azzeramento dei mandati stessi.

Va evidenziato anzitutto che il limite del doppio mandato e la cancellazione del termine "consecutivo" all'art. 81.3 Cost. rappresentano certamente un notevole passo avanti nel lungo periodo per limitare la permanenza della stessa persona alla carica di Presidente federale per un periodo di tempo troppo lungo. Questo aspetto non è certamente secondario per un Paese dove fin dall'esperienza sovietica si sono avvicendati al vertice del potere (Segretario Generale e poi Presidente federale) un numero estremamente limitato di personalità, le quali hanno spesso mantenuto la loro carica fino alla morte. L'azzeramento dei mandati a partire dal 2024 lascia presagire che V. Putin stesso manterrà la Presidenza a vita. Tuttavia, lascerà in eredità una Costituzione che va in una direzione contraria, dunque verso una permanenza massima di dodici anni alla Presidenza e una rotazione del potere (*smeniayemost'*) che è la vera essenza della forma di governo repubblicana della Federazione, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella decisione del 9 luglio 2002⁵⁶.

Quel che maggiormente preoccupa è che la norma transitoria sull'azzeramento non ha un'applicazione generale ma si applica solo alle due persone che attualmente ricoprono o hanno ricoperto la carica di Presidente russo: D. Medvedev e Vladimir V. Putin.

Questa disposizione entra apertamente in contrasto con il già citato art. 1 Cost. che delinea la forma di governo repubblicana, e che dunque per definizione prevede l'alternanza al potere. Già la Corte costituzionale aveva interpretato questa disposizione in senso restrittivo stabilendo che Boris B. El'cin era stato eletto per un secondo mandato nel 1996, anche se il suo primo mandato presidenziale era iniziato prima dell'adozione della Costituzione russa. Un principio che la legge federale russa sembrava voler preservare avendo stabilito che la stessa persona può ricoprire la carica di governatore solo per due mandati consecutivi (legge federale del 2 maggio 2012, N 40-FZ)⁵⁷.

La disposizione volta a non tener conto dei mandati presidenziali precedentemente ricoperti ivi compreso l'attuale è stata introdotta nell'ordinamento grazie a un emendamento costituzionale che tuttavia deroga a un principio del governo repubblicano. Questo crea dunque una nuova Costituzione, senza però consentire al popolo russo di esprimersi attraverso un'Assemblea Costituzionale e un referendum, come previsto dalla Costituzione. Un semplice voto a maggioranza in un "plebiscito tutto russo" o, meglio, "in una votazione panrussa" non può infatti ritenersi sufficiente per permettere al popolo di esercitare la propria sovranità, modalità che al contrario una vera Assemblea Costituzionale avrebbe garantito.

⁵⁶ Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 5 stat'i 18 i stat'i 301 Federal'nogo zakona "Ob obshhiih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii", stat'i.

⁵⁷ Konstitucii Respubliki Tatarstan, stat'i 67 Konstitucii (Osnovnogo Zakona) Respubliki Saha (Jakutija) i chasti tret'ej stat'i 3 Zakona Respubliki Saha (Jakutija) "O vyborah Prezidenta Respubliki Saha (Jakutija)".

I cittadini russi, in considerazione dell'esito chiaro del referendum, sembrano poco preoccupati dal fatto che la riforma azzeri i mandati presidenziali di V. Putin. Gli emendamenti che ritengono più rilevanti sono quelli che costituzionalizzano il salario minimo, l'indicizzazione delle pensioni e il diritto all'assistenza sanitaria. Una prevalenza che viene data ai diritti sociali ampiamente previsti dalla prima parte della Costituzione piuttosto che agli equilibri istituzionali.

È tuttavia chiaro che solo da un reale equilibrio tra gli organi costituzionali (definito nella seconda parte della Costituzione) possa venire assicurata la reale e concreta applicazione dei diritti sociali contenuti nella prima parte.

Capitolo IX

Concettualizzare la “democrazia sovrana”. Presente e futuro

IX.1 Introduzione

Come già evidenziato nel capitolo precedente, la riforma costituzionale del 2020 ha costituzionalizzato quanto introdotto dalle riforme che hanno interessato i partiti, il potere giudiziario e i diritti costituzionali a partire dalla prima Presidenza di V. Putin. Si tratta infatti di un processo lungo, quasi ventennale, forse non ancora terminato. Leggere la riforma costituzionale del 2020 senza tenere presente quella che è stata l'ultima tappa dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale russo potrebbe portare a considerare questa riforma come improvvisata e frutto della sola volontà di V. Putin di garantirsi due mandati presidenziali aggiuntivi.

Tuttavia, questo processo si ascrive all'interno di un impianto ideologico complesso andato a svilupparsi sotto le presidenze di V. Putin, in aperto antagonismo con il modello della democrazia liberale.

A questa viene contrapposto il modello della “democrazia sovrana”, lungamente teorizzato, e oggi consolidatosi in Russia, pronto per essere esportato in altri contesti. Comprenderne origini, sviluppi e conseguenze rappresenta un passaggio necessario per avere una completa visione d'insieme su quelli che sono gli spazi attuali per le opposizioni politiche e soprattutto per quello che sarà il futuro dell'opposizione nella Federazione di Russia.

A testimonianza dell'importanza di tale riflessione, recentemente, a seguito dell'arresto di A. Naval'nyj il 18 gennaio 2021, il ministro degli Esteri S. Lavrov ha commentato: «A quanto pare, [ciò] consente ai politici occidentali di vedere questa come un'opportunità per distogliere l'attenzione dalla crisi più profonda in cui si è trovato il modello di sviluppo liberale»¹.

Se dunque ormai in ambito accademico, sia tra i politologi sia tra i giuristi, vi è concordia nel definire il sistema politico russo come “non democratico”, è pertanto cruciale per il futuro definire quale tipo di sistema e ordinamento stia andando a delinarsi nella Federazione di Russia.

Le domande che dunque dobbiamo porci non sono più “La Russia è una democrazia?” o “La Russia è una democrazia fallita?” bensì interrogarci sull'ordinamento che è andato a svilupparsi in questi anni che ci ha fatto addirittura pensare alla nascita di un “ordinamento putiniano”.

Per definizione, tuttavia, un “ordinamento putiniano” non sarebbe in grado di sopravvivere nei prossimi anni all'abdicazione di V. Putin². L'elemento che però emerge più curiosamente dall'analisi dell'evoluzione della democrazia sovrana è invece la sua volontà platealmente espressa di durare nel tempo, e di essere fonte di ispirazione per tutti quegli ordinamenti che rifiutano il modello della “democrazia liberal-democratica” in un'ottica di scontro aperto con tale modello.

¹ “Western states use Navalny saga to distract from crises at home, says Lavrov”, Tass, 18 febbraio 2020. Va notato che la versione online di Tass non ha pubblicato la medesima notizia nella versione russa del sito.

² Si pensi similmente a quanto accaduto in Spagna dopo la morte di F. Franco, in Argentina dopo la morte di Péron, in Chile dopo quella di Pinochet ma anche in Jugoslavia dopo la morte di Tito.

IX.II La sfida alla democrazia liberale

Con il concetto di “liberal-democrazia” ci si riferisce alla forma di Stato che ha per lungo tempo, e ancora oggi, prevalso negli Stati Uniti nell’Europa occidentale e non solo, e che da metà degli anni 1970 larga parte dei Paesi di tutto il mondo ha cercato di imitare. Questa forma di Stato combina l’elemento “democratico” con l’elemento “liberale” e infatti oggi il termine “democrazia” viene spesso utilizzato come sinonimo del concetto di “liberal-democrazia”.

Lo Stato liberal-democratico è caratterizzato dal principio della separazione dei poteri dello Stato, e dalla tutela delle libertà individuali quali, ad esempio, la libertà di associazione, la libertà di espressione, di riunione, di religione e di stampa, considerate come i baluardi della democrazia. Infine, dai diritti politici, dai diritti sociali e, da ultimo, dai diritti di nuova generazione³.

Il termine “liberalismo”, è invece più dibattuto nella scienza politica, e di più complessa delineazione. Negli Stati Uniti, “liberalismo” indica e denota l’azione di un governo progressista, generalmente considerato all’opposto del conservatorismo. In Europa invece fa generalmente riferimento a partiti di centro-destra, che sostengono il liberismo economico e quindi un ruolo più limitato di intervento statale nell’economia.

Questi due elementi affrontano due questioni tra loro diverse, ma strettamente connesse. “Democrazia” è la risposta alla domanda “chi governa?”. Questa si basa sulla sovranità popolare, stabilendo che il popolo debba avere almeno la possibilità di scegliere i suoi rappresentanti in elezioni libere e competitive. Al contrario, il “liberalismo” prescrive quelli che sono i limiti del potere dei governanti. Questi limiti sono fissati proprio per proteggere i diritti fondamentali sia dell’individuo, che delle associazioni e delle minoranze, e ormai nella maggior parte degli Stati contemporanei sono contenuti nei testi costituzionali. Anzi i diritti stessi costituiscono il limite al potere dello Stato.

In questo senso, il termine “democrazia costituzionale” viene spesso utilizzato come concetto equivalente a quello di democrazia liberale. Per tutto il periodo post-bellico, con l’estensione del suffragio, la democrazia è stata legata strettamente al liberalismo come combinazione dell’elemento liberale dei diritti individuali e del principio democratico della sovranità popolare, evidenziando come il riconoscimento della sovranità del popolo vada di pari passo con la tutela di un *noyau* di diritti e di libertà individuali, delle associazioni e delle minoranze. Tuttavia, recentemente, i due concetti non sono più indissolubilmente legati tra loro, come evidenziato dal dibattito corrente sulla “democrazia illiberale”.

³ Si veda per esempio, H. Kelsen, *Foundations of Democracy*, in *Ethics*, Vol. 66, No. 1, 1955, pp. 1-101; G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969; R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971; G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1979; R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989; M. Volpi, *Democrazia, Costituzione, equilibrio fra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2005; G. Zagrebelsky, *Imparare la Democrazia*, ET Saggi, Roma, 2005; N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2007; Bobbio, N., *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, 2007; Sartori, G., *Democrazia cosa è*, Bur, 2012.

Quando nel 1997 F. Zakaria, nel suo più celebre studio *The Rise of Illiberal Democracy*, affermò che mentre la democrazia era in espansione, «il liberalismo costituzionale no»⁴, questa previsione venne considerata azzardata. Oggi possiamo affermare invece che fu lungimirante. Quando F. Zakaria pubblicò il suo studio, lo schema della democrazia illiberale in Europa si ritrovava solo in Kazakistan e Bielorussia, con Romania e Bulgaria che oscillavano invece tra democrazia illiberale e liberale. Inoltre, sempre F. Zakaria aveva sostenuto che a seguito della “terza ondata” di democratizzazione che aveva avuto inizio a metà degli anni 1970, la democrazia sotto forma di libere elezioni si era diffusa anche in quei Paesi dove mancava una tradizione liberale, finendo per generare effetti negativi⁵.

La conseguenza diretta è stata l’emergere di molti regimi che, pur avendo adottato il meccanismo democratico delle elezioni, non potevano considerarsi né liberali né democratici. L’evidenza ha dimostrato che l’introduzione di un meccanismo essenziale per la democrazia come le elezioni non necessariamente abbia come conseguenza diretta il suo rafforzamento.

Il crollo del comunismo in Europa ha poi accelerato questa tendenza globale che considerava il costituzionalismo, lo stato di diritto, la tutela dei diritti individuali, delle associazioni e delle minoranze (e l’economia di mercato e mista) come elementi universalmente desiderabili, anche se non facilmente realizzabili in Paesi con un lungo passato autoritario o comunista. F. Zakaria ha concettualizzato la “democrazia illiberale” con una connotazione negativa, come esempio di fallimento. Con questo termine venivano designati quei Paesi che avevano avviato una transizione da un regime autoritario adottando libere elezioni, ma che non erano riusciti a consolidare le istituzioni liberali, le uniche in grado di garantire la salvaguardia dei diritti individuali. Oggi invece l’illiberalismo è diventato un vessillo che taluni leader politici sventolano orgogliosamente⁶.

Ventidue anni dopo la ricerca di F. Zakaria, la democrazia illiberale è divenuta un modello attraente. Se in passato i paesi europei evolvevano, o quantomeno aspiravano ad evolvere da illiberali a liberali, oggi la tendenza si è parzialmente invertita, tanto che le «democrazie liberali occidentali potrebbero rivelarsi non la destinazione finale sulla strada democratica, ma solo una delle tante possibili uscite»⁷.

Con la crisi finanziaria del 2008 il “consenso liberale” che ha a lungo prevalso in Europa orientale ha attenuato il suo fascino, indebolendosi anche nei Paesi occidentali, come testimonia la crescita del consenso dei partiti nazionalisti. La vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti d’America, sebbene favorita dal particolare sistema elettorale utilizzato, di Sebastian Kurz in Austria nel 2017 e nel 2019, il grande seguito elettorale di M. Salvini in Italia, M. Le Pen in Francia e l’ampio consenso di cui gode V. Orbán in Ungheria, e la coppia Duda-Morawiecki in Polonia dimostrano che il modello liberal-democratico è in crisi.

⁴ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 22, 1997, p. 23.

⁵ *Ibid*, p.3.

⁶ M. F. Plattner, *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, in *Journal of Democracy*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 5-19.

⁷ F. Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, op. cit., p. 23.

L'Europa orientale è divenuta oggi il laboratorio dell'illiberalismo. Russia e Ungheria rappresentano l'esempio più chiaro del trionfo delle idee illiberali, che secondo A. Pap starebbero creando «una via di mezzo unica tra una democrazia costituzionale e l'autocrazia»⁸. Infatti, peculiarità dell'illiberalismo non è essenzialmente il suo carattere antidemocratico, ma il voler creare le condizioni per manipolare le procedure democratiche.

IX.III V. Surkov e il modello di democrazia sovrana russa

Nonostante gli sforzi iniziali finalizzati a mantenere un sistema costituzionale bilanciato, la Russia post-B. El'cin ha sancito il definitivo fallimento del tentativo di dar vita a un sistema liberal-democratico con la presidenza di Vladimir V. Putin, in un crescendo di restrizioni alla libertà e ai diritti delle opposizioni politiche che in gran parte hanno influenzato la competitività delle elezioni e alterato lo stato di diritto ad ogni livello⁹, come evidenziato anche da Mauro Volpi, che definisce la Federazione di Russia come una «democrazia di facciata»¹⁰.

La nozione russa di democrazia sovrana (*suverennaja demokracija*) è stata proposta il 7 febbraio 2006 in un discorso tenuto durante un raduno di ER da V. Surkov¹¹, ex Capo dell'Amministrazione Presidenziale di V. Putin. Il concetto espresso trova complementarità con il pensiero filosofico dell'ideologo russo A. Dugin, ex leader del Partito Nazionale Bolscevico.

Nell'ambito della dottrina costituzionale, V. Zor'kin, Presidente della Corte costituzionale della Federazione di Russia (continuativamente dal 2003), condivide tale pensiero. In diversi discorsi tenuti negli ultimi anni V. Zor'kin ha chiaramente espresso la sua posizione "nazionalista" e conservatrice nel contrastare apertamente le critiche occidentali riguardanti il fallimento della Russia nell'adattarsi alle norme e ai principi democratici previsti dalle organizzazioni internazionali a cui il Paese ha aderito¹².

Non esiste ad oggi una definizione chiara della democrazia sovrana che ne delinei le caratteristiche peculiari tali da permettere di categorizzarla con precisione. Il regime è infatti caratterizzato da elementi propri della liberal-democrazia e da altri propri dei regimi autoritari. Pur mantenendosi un'equilibrio tra i due modelli, dallo sviluppo della ricerca nei capitoli precedenti, i caratteri autoritari paiono preponderanti rispetto a quelli democratici. Sembrerebbe dunque questa la caratteristica distintiva propria della democrazia sovrana: la convivenza all'interno di un regime di

⁸ A.L. Pap, *Constitutional Identity? The Hungarian Model of Illiberal Democracy*, in M. Fish, G. Gill, M. Petrovic (Eds.), *A Quarter Century of Post-Communism Assessed*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.

⁹ Russia, in *Freedom in the World 2019*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedomworld/2019/russia> (data di ultima consultazione 25.09.2019).

¹⁰ M. Volpi, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 178.

¹¹ V. Surkov è uno dei principali ideatori del partito *Edinaja Rossija*, sostenitore dell'annessione della Crimea, è stato sottoposto a sanzioni dall'UE comminate proprio a seguito dell'annessione della Crimea da parte della Federazione di Russia con il Regolamento (UE) del Consiglio n. 269/2014 del 17 Marzo 2014 "concernente le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina". (<https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1552896870115&uri=CELEX:02014R0269-20181210>).

¹² Bukva i duch Konstitucii, 9 ottobre 2018, www.rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html.

procedure democratiche con pratiche autoritarie. Questa convivenza va ricercata nella nascita dello Stato russo post-socialista, frutto dell'eredità zarista e socialista e dalla sua complessa e controversa evoluzione sotto le presidenze Putin. La prevalenza del modello interno appare aver influenzato a tal punto la forma di Stato da aver creato un unicum, con caratteristiche peculiari che rivelano come unica certezza la non liberal-democraticità del regime russo.

La democrazia sovrana sicuramente non è configurabile come la democrazia che intendiamo oggi nella dottrina occidentale. Piuttosto andrebbe interpretata come un ordinamento consolidato ma che per funzionalità riprende tutte quelle caratteristiche e meccanismi che si trovano a metà strada tra la democrazia liberale e gli ordinamenti autoritari, e proprio per questa ragione dovrebbe necessariamente essere trattata come un modello a sé stante. Lo scienziato politico russo D. Furman aveva introdotto il concetto di "democrazia per imitazione" (*imitacionnaja demokratija*)¹³ per definire quei modelli che, applicati in contesti in cui una società non è matura per la democrazia e si trova priva di valide alternative, si contraddistinguono per una forte disparità tra i principi costituzionali formali e la realtà di un governo autoritario¹⁴. Secondo D. Furman, le democrazie per imitazione come la Russia non erano semplici tipologie di transizione, ma piuttosto sistemi distinti che funzionano e si sviluppano secondo una propria logica.

Va inoltre sottolineato che da parte degli ideologi della democrazia sovrana, non vi è mai stata la volontà di annoverare la Russia tra le liberal-democrazie. La democrazia sovrana nasce e si sviluppa in aperta opposizione alle liberal-democrazie, rappresentandone un'alternativa concorrenziale. I principi fondanti sono la garanzia della sicurezza (sociale e sostanziale), l'ordine sociale, il prestigio internazionale, i valori tradizionali russi, il recupero di elementi dello Stato socialista a livello assistenzialista e il rapporto diretto tra governati (concepito come popolo) e governanti (Presidente federale), il quale non necessita di istituzioni intermedie e collegiali.

La democrazia sovrana è strettamente connessa all'azione del Presidente V. Putin. Il percorso da lui avviato dopo la caotica era El'cin si è fondato sull'imperativo della "stabilità" e della "sicurezza". Dopo il crollo dell'Unione Sovietica, la Russia ha dovuto affrontare sfide cruciali nel suo processo di costruzione della democrazia, come quelle derivanti dalla globalizzazione, un *trend* economico negativo, la corruzione dilagante, la criminalità organizzata e le oligarchie che ne hanno saccheggiato le ricchezze.

Il concetto di "democrazia sovrana" sarebbe, secondo il suo ideatore, V. Surkov, pienamente coerente con le disposizioni contenute nella Costituzione del 1993, per la quale «il detentore della sovranità e l'unica fonte di potere della Federazione di Russia è il suo popolo multinazionale»¹². Il progetto di democrazia sovrana ha caratteristiche nazionali ben delineate e tipiche della cultura russa.

¹³ La formula della "democrazia guidata" (*upravljaemaja demokratija*), venne utilizzata in Russia con un'accezione positiva, a partire dai primi anni duemila, per sostenere la necessità di combinare in modo strumentale elementi democratici e autoritari nell'azione di governo al fine di rafforzare e difendere riforme strutturali.

¹⁴ Furman, D., *The origins and elements of imitation democracies*, *Osteuropa*, 2007. Si veda anche: Sakwa, R., *The dual state in Russia*, *Post-Soviet Affairs*, 26(3), 2010, pp. 185-206.

Le più importanti di queste sono la “multietnicità” e la “multinazionalità” del Paese¹⁵. Con l’aggettivo *rossijskaja* si richiama l’appartenenza alla Russia (*Rossijskaja Federacija*) dei suoi cittadini (*rossijanin*). L’aggettivo *ruskij-russkie* designa invece gli appartenenti all’etnia russa, qualunque sia la loro cittadinanza¹⁶. Proprio quest’ultimo concetto si intreccia con l’idea della diversità dei popoli che compongono il mondo civico-russo. Sulla base di questo aspetto la democrazia sovrana russa, secondo V. Surkov, prevede che in ciascuna regione i “nuovi arrivati” e i “locali” vivano all’interno di una stessa comunità cooperando tra loro¹⁷. Sulla base di queste affermazioni, si può definire la democrazia sovrana russa come un modo di condurre la vita politica della comunità in cui alcuni organi dello Stato sono eletti dai cittadini per dirigere¹⁸ la nazione russa in tutta la sua unità e diversità tutelando esclusivamente l’interesse del popolo. Lo scopo principale è quello di raggiungere il benessere materiale, la libertà e la giustizia per tutti i cittadini, i gruppi sociali e i popoli che formano la nazione russa¹⁹.

Queste idee oggi poggiano sulla concezione di un ordine mondiale fatto di comunità libere²⁰ (di democrazie sovrane) che cooperano e competono tra loro ciascuna sulla base di regole nazionali. Per la Russia questo significa esprimere la propria forza e dignità nazionale, inclusa dunque quella dei russi che vivono all’estero e delle minoranze russe presenti in altri Paesi²¹. Attraverso lo sviluppo della società civile fondata su queste basi ideologiche, si potrà sviluppare uno Stato affidabile, un’economia competitiva, e un efficace meccanismo di influenza sugli eventi mondiali.

Nell’idea di V. Surkov la democrazia ha profonde radici in Russia, essendo il risultato di una trasformazione attraverso lo zarismo e il socialismo¹⁷. Come affermato sempre da V. Surkov «questa è la prima volta che in mille anni di storia la nostra società è così libera [e] il sistema che

¹⁵ Nonostante la Costituzione disciplini e affermi questi principi, la legislazione ordinaria spesso è in aperto contrasto con questi principi. La Legge Federale No. 95-FZ dell’11 luglio 2001 sui partiti politici prevedeva il divieto di costituire partiti regionali e locali, e la creazione di coalizioni tra partiti. Inoltre, il complicato meccanismo di raccolta delle firme richiesto per la registrazione dei partiti politici rappresenta una significativa barriera, spesso insormontabile, per i partiti a base locale e nazionale per competere a livello nazionale. Critiche a queste leggi sono state mosse dalla Commissione di Venezia (Opinion No. 387/2011).

¹⁶ Si veda per esempio: H. Carrère d’Encausse, *L’empire éclaté*, Flammarion, Parigi, 1978; M. Mendras, *Existe-t-il un Etat russe?*, in *Politique étrangère*, Vol. 1, 1992, pp. 25-34; P. Biscaretti Di Ruffia, M. Ganino, *Costituzioni Contemporanee. Le costituzioni di sette stati di recente ristrutturazione (Volume Secondo)*, Giuffrè, Milano, 1996; H. Carrère d’Encausse, *L’Empire d’Eurasie: Une histoire de l’Empire russe de 1552 à nos jours*, Livre de Poche, Parigi, 2008.

¹⁷ Con “nuovi arrivati”, secondo Surkov, vanno intesi gli immigrati provenienti da altri Paesi che hanno fatto parte in passato dell’ex Unione Sovietica e che sono affini alla Russia per cultura, tradizione e valori, dunque i *ruskij-russkie*.

¹⁸ Il verbo “dirigere”, volutamente usato da V. Surkov in sostituzione di “governare”, delinea un ordinamento nel quale l’elezione da parte del popolo delle istituzioni assurge il ruolo di legittimazione dei governanti da parte dei governati. Tuttavia, tale legittimazione, non può che essere revocata dal popolo e da loro soltanto, senza che organismi intermedi come partiti e altre istituzioni possano intervenire, e dunque “interferire”, con il rapporto diretto che si delinea tra popolo e il governante che “dirige”.

¹⁹ V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, in *Russian studies in philosophy*, Vol. 47, No. 4, 2009, pp. 8-21.

²⁰ Il concetto di “comunità libere” deve in questo caso intendersi come “popoli e Stati” slegati da ogni obbligo e vincolo di attenersi a quanto previsto dai modelli e dagli ordinamenti occidentali.

²¹ Partendo proprio da questa visione emerge chiara la natura dell’intervento della Russia in Crimea. ¹⁷ A.B. Evans, *The Failure of Democratization in Russia: A Comparative Perspective*, in *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 40-51.

sta prendendo forma è oggetto di critica»²². In questo senso la critica è vista come un elemento essenziale del sistema, in quanto «l'indignazione ad alta voce sui difetti e sui riti democratici sono caratteristica inscindibile della democrazia stessa»²³. La democrazia istituzionalizzatasi con la presidenza di V. Putin ha avuto per la prima volta nella storia russa la possibilità di curare la «cronica malattia dello sviluppo convulsivo rivoluzionario-reazionario»²⁴.

In seguito all'elezione di V. Putin alla presidenza federale, sempre secondo V. Surkov, la democrazia sovrana si sarebbe evoluta in maniera diversa rispetto agli altri modelli di democrazia. Questo modello avrebbe generato una propria leadership intellettuale, élite coese, un'economia aperta orientata all'interesse nazionale e una spiccata capacità di proteggersi dall'esterno. Oggi le priorità del modello sono: a) la solidarietà civica, come forza che impedisce gli scontri sociali all'interno e quelli militari all'esterno; b) una società libera che non tollera la povertà di massa, ma che propugna la protezione sociale contro una ingiusta distribuzione sociale²⁵; c) la necessità di avere un bilancio per la difesa adeguato a mantenere il prestigio dell'esercito²⁶. Per queste ragioni la Russia non dovrà fare quello che viene imposto dagli altri attori internazionali, ma dovrà assumere nuovamente il ruolo di co-artefice e co-attore della civiltà europea. La risposta interna popolare a questa volontà di ristabilire l'ordine e il ruolo internazionale della Russia è stata testimoniata dall'elezione di V. Putin come Presidente della Federazione. Le prime iniziative del Presidente V. Putin hanno infatti riguardato l'istituzione della c.d. "dittatura della legge" (*diktatura zakona*), una politica di stabilizzazione che portasse un "ritorno alla interpretazione letterale" della Costituzione.

IX.IV Democrazia sovrana tra diritto interno e internazionale: il pensiero di V. Zor'kin

V. Zor'kin è stato uno dei primi teorici del diritto che ha preso parte al dibattito sul concetto di democrazia sovrana. Le sue idee sono state illustrate per la prima volta in un articolo pubblicato su Rossijskaja Gazeta (2004) il 22 agosto 2004, intitolato «Apologia del sistema vestfaliano»²⁷.

Il significato giuridico del concetto di "sovranià" secondo il pensiero di V. Zor'kin è stato ulteriormente illustrato il 29 ottobre 2010, quando in un nuovo articolo su Rossijskaja Gazeta intitolato «Il limite del compromesso», il Presidente della Corte Costituzionale ha apertamente lanciato la sfida alla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁸.

²² V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, cit., p.14.

²³ *Ibidem*.

²⁴ V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, cit., p.15.

²⁵ Questo concetto richiama molto da vicino le idee espresse da Zor'kin in: V. Zor'kin, *Bukva i duch Konstitucii*, in *Rossijskaja gazeta*, 9 October 2018, www.rg.ru/2018/10/09/Zor'kin-nedostatki-vkonstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html (data di ultima consultazione 25.09.2019).

²⁶ V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, cit., p.15.

²⁷ Zor'kin, V., *Apologiya Vestfalskoi sistemy*, *Rossiiskaya Gazeta*, 13 luglio 2004.

²⁸ Zor'kin, V., *Predel ustupchivosti*, *Rossiiskaya Gazeta*, 29 ottobre 2010.

A riguardo V. Zor'kin sosteneva che: «I principi della sovranità statale e della supremazia della Costituzione nel sistema giuridico della Russia sono alla base del suo sistema costituzionale. La CEDU come trattato internazionale della Russia è una componente del suo sistema giuridico, ma non è superiore alla Costituzione [...] Ogni decisione della Corte europea non è solo un atto giuridico, ma politico. Quando una decisione è presa nell'interesse della protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini e dello sviluppo del nostro Paese, la Russia deve sempre precisamente obbedire ad essa. Ma quando questa o un'altra decisione della Corte di Strasburgo è dubbia dal punto di vista dell'obiettivo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e inoltre in modo diretto incida sulla sovranità nazionale e i principi costituzionali fondamentali, la Russia ha il diritto di elaborare un meccanismo di difesa contro tali decisioni. Proprio attraverso il prisma della Costituzione, il problema della relazione tra le decisioni della Corte costituzionale e della Corte EDU deve essere elaborato. [Come avviene] in ogni altro Stato europeo, la Russia deve lottare tanto per la conservazione della sua sovranità, quanto per l'attenta relazione con la CEDU, e la difesa della sua sovranità contro decisioni inadeguate e dubbie»²⁹.

Queste affermazioni sono state oggetto di accesi scambi con Jean-Paul Costa, allora Presidente della Corte Edu al XIII Forum Internazionale di Giustizia Costituzionale a San Pietroburgo del novembre 2010. Proprio durante questo forum Zor'kin aveva nuovamente ribadito che la Russia avrebbe potuto abbandonare il Consiglio d'Europa e recedere dalla CEDU proprio per la minaccia alla sovranità del Paese che ne sarebbe potuta derivare.

Il 16 maggio 2012, Zor'kin ha pubblicato nuovamente su *Rossijskaja Gazeta* un lungo articolo dal titolo «La supremazia del diritto e l'imperativo della sicurezza»³⁰. All'interno di questo articolo egli ha nuovamente rinnovato la teoria della supremazia del diritto interno e della tutela dei diritti umani previsti dall'Art. 2 Cost. rispetto a quanto previsto dal diritto internazionale, ivi inclusa la CEDU.

Sempre su *Rossijskaja Gazeta*, nell'ottobre 2018, Zor'kin ha proposto una serie di riflessioni filosofiche sui concetti di identità costituzionale e sui valori della Costituzione, sostenendo la loro contrapposizione alle degenerazioni morali della globalizzazione mondiale³¹.

Il tema non è nuovo nelle esternazioni del Presidente della Corte Costituzionale e nei diversi discorsi degli ultimi anni Zor'kin ha espresso chiaramente una posizione estremamente nazionalista e conservatrice sul primato della Costituzione russa rispetto all'applicabilità del diritto internazionale.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Zorkin, V., *Verkhovenstvo prava i imperative bezopastnosti*, *Rossijskaja Gazeta*, 16 maggio 2012.

³¹ Zor'kin, V., *Bukva i duch Konstitucij*, *Rossiiskaya Gazeta*, 9 ottobre 2018.

In un'ottica di giustificazione verso le critiche occidentali rivolte in particolare alla mancata transizione democratica, queste idee servono come contro-altare per giustificare proprio la natura non democratica dell'ordinamento russo. Proprio a partire da questo Zor'kin rileva che i maggiori problemi per la Russia attuale derivino dalle sempre maggiori disuguaglianze sociali, dalle riforme dell'era El'cin e dal comportamento dei Paesi occidentali nei confronti della Russia attraverso l'applicazione di sanzioni economiche.

Come fa notare puntualmente A. Di Gregorio³², Zor'kin evidenzia una posizione piuttosto radicata tra gli intellettuali russi, sottolineando quelle che sono ritenute e concettualizzate come peculiarità nazionali tradizionali. Partendo da questo approccio, il diritto russo nel rigettare la visione individualista dalla quale è derivato un mercato non regolato che ha prodotto evidenti disuguaglianze (liberalizzazioni incontrollate degli anni '90 con la presidenza di B. El'cin) e vi si contrappone. Il ricorso all'interpretazione degli elementi identitari della Costituzione del 1993 sarebbe infatti da interpretare come una reazione alla globalizzazione e alle disuguaglianze che ha prodotto³³.

La risposta a livello normativo e giurisdizionale si sostanzia pertanto nel tentativo di contrastare l'erosione della sovranità statale e di rafforzare l'identità plurinazionale dello Stato stesso. In questo senso, l'adesione della Federazione di Russia alle organizzazioni internazionali va interpretata come un'ulteriore limitazione della sovranità statale, la quale genererebbe un sempre maggiore deficit democratico³⁴.

Come infatti pone in rilievo Zor'kin, «bisogna evidenziare in particolare il deficit democratico degli organi sovranazionali per la tutela dei diritti umani, inclusa la Corte EDU».

Seguendo dunque il pensiero del Presidente della Corte Costituzionale la considerazione e la concezione dei diritti umani varia a seconda del contesto e delle specificità sociali e culturali di ciascuna realtà a tutela dei diritti della maggioranza. Per questa ragione «i diritti delle minoranze possono essere tutelati nella misura in cui la maggioranza acconsente...non si può vincolare tutta

³² Di Gregorio, A., *La Russia e le elezioni europee*, in *Federalismi*, 11, 2019, pp. 15-16.

³³ Il Cremlino non ragiona in termini di diritti dei cittadini, ma in termini di bisogni della popolazione. Il concetto di "popolazione" è, nella sua strategia, in opposizione sia alla nozione che si trova alla base del progetto liberaldemocratico, sia alla nozione di "popolo" che è al cuore dei progetti nazionalisti. In relazione alle questioni internazionali, l'enfasi è soprattutto posta sul ritorno al tradizionale principio di non ingerenza comune a ogni Stato: "l'inammissibilità di qualsiasi tentativo d'influenzare i processi politici interni dall'esterno" è stata fissata da V. Putin, nel 2014, come uno degli obiettivi della politica estera della Russia.

³⁴ Il politologo russo D. Furman aveva introdotto il concetto di "democrazia per imitazione" (*imitacionnaja demokratija*) per definire quei modelli che – applicati in contesti in cui una società non è matura per la democrazia, ma si trova priva di valide alternative – sono contraddistinti da una forte disparità tra principi costituzionali formali e realtà di un governo autoritario. Le democrazie per imitazione come la Russia non erano, a suo avviso, semplici tipologie di transizione, ma piuttosto sistemi distinti che funzionano e si sviluppano secondo una propria logica. Krastev, insieme a Stephen Holmes, è arrivato a definire come "imitazione dell'Occidente" un più ampio ventaglio di pratiche di governo – "democratizzazione, liberalizzazione, allargamento, convergenza, integrazione, europeizzazione" – che, per due decenni dopo l'Ottantanove, hanno caratterizzato l'intera filosofia politica del post-comunismo. La risposta illiberale, in molti paesi dell'Europa centrale e orientale, si sarebbe pertanto configurata come una reazione all'"imperativo dell'imitazione" e alla perdita di sovranità che l'adattamento ai canoni occidentali avrebbe comportato, con tutte le sue "umilianti implicazioni". Il sintagma era stato coniato come una sorta di contrappeso alla formula della "democrazia guidata" (*upravljaemaja demokratija*), utilizzata in Russia con un'accezione positiva, a partire dai primi anni duemila. L'idea centrale è rimasta sostanzialmente la stessa – la Russia segue un percorso unico e originale di democrazia.

la società ad una normativa che nega o mette in dubbio i valori basilari del bene comune, condivisi dalla maggioranza della popolazione del Paese».

IX.V L'interpretazione del concetto di democrazia sovrana del Presidente V. Putin

Tredici anni dopo il consolidamento del regime di V. Putin, V. Surkov ha pubblicato un articolo sulla *Nezavisimaja Gazeta*²⁷ dove ha ribadito i risultati conseguiti dal Presidente russo e la nuova prospettiva per il Paese sotto la democrazia sovrana. Dal momento in cui V. Putin ha assunto la presidenza (con il breve "intervallo" di D. Medvedev dal 2008 al 2012), la Russia avrebbe arrestato il suo declino iniziando a recuperare terreno per poter ritornare alla sua "condizione naturale" di nazione in crescita e in progresso. Una nuova tipologia di Stato che non è mai esistita in passato, un modello "nazionale russo" che si è dimostrato estremamente funzionante, e che dunque anche negli anni a venire potrà sicuramente avere lunga vita. Secondo V. Surkov, dunque, la Russia nella sua storia ha vissuto sotto quattro modelli principali di governo: Ivan III (Regno di Mosca e di tutta la Russia durante XV-XVII secolo), Pietro il Grande (Impero russo, XVIII-XIX secolo), Lenin (URSS, XX secolo), e oggi V. Putin (Federazione di Russia, XXI secolo)²⁸. A questo proposito – continua V. Surkov – la Russia sta vivendo sotto il governo di V. Putin come la Francia si trova ancora sotto la V Repubblica di De Gaulle, la Turchia si basa ancora sulla ideologia di Atatürk e gli Stati Uniti guardano ancora ai valori dei "Padri Fondatori". Questo implica che democrazia sovrana è stata progettata per essere un modello durevole.

Il modello di V. Putin si basa sulla stabilità interna che egli è stato in grado di offrire al Paese dopo la caotica era B. El'cin. Ora, una volta consolidato, questo sistema ha possibilità non solo di soddisfare le esigenze nazionali, ma anche di pensare ad una sua esportazione in quanto è stato capace di influenzare l'ideologia occidentale generando idee in grado di competere con quelle occidentali, che vengono spesso definite come "populiste". L'esperienza russa ha inoltre ricordato che la sovranità e l'interesse nazionale sono elemento importante in un mondo globalizzato senza frontiere. Il sistema si basa su un rapporto diretto tra il *leader* (il Presidente federale) e il popolo russo, frutto anche di una concezione estremamente gerarchizzata del potere di derivazione sovietica, e di un mancato ricambio delle élite al potere nel passaggio dall'URSS alla Federazione di Russia³⁵. Nel nuovo sistema, tutte le istituzioni sono subordinate rispetto a questo rapporto diretto di fiducia che si è creato tra il Presidente federale e cittadini. I vari settori dell'esecutivo sono pertanto accentrati nella persona del leader. Queste caratteristiche personificano con molta chiarezza l'idea tradizionale del potere in Russia, e il concetto della verticale del potere³⁶ su cui il sistema di V. Putin si basa e che ha le sue radici nello zarismo e nel comunismo³⁷. In particolare, il sistema mostra evidenti somiglianze con la struttura organizzativa del Partito Comunista

³⁵ Si veda per esempio: M. Mendras, *Russie: l'envers du pouvoir*, Odile Jacob, Parigi, 2008; M. Ganino, *Russia*, 2010; L. Gudkov, V. Zaslavsky, *La Russia da Gorbaciov a V. Putin*, il Mulino, Bologna, 2010.

³⁶ Il concetto di *verticale del potere* è stato introdotto da V. Putin per spiegare il processo di ricentralizzazione del potere nelle mani del Presidente e dello Stato federale (A. Monaghan, *The vertikal: power and authority in Russia*, in *International Affairs*, Vol. 88, No. 1, 2012, pp. 1-16).

³⁷ Cfr. M. Ganino, *Dallo zar al Presidente: ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria Universitaria CUESP, Milano, 1999; M. Ganino, *Russia*, cit.

dell'Unione Sovietica (PCUS) e con i principi dell'“unità del potere statale”, del “centralismo democratico” e della “doppia dipendenza”³⁸.

In un'intervista al *Financial Times* del 27 giugno 2019, il Presidente V. Putin ha ribadito quelle caratteristiche che sono proprie della Russia e del suo modo di governare³⁹. Egli ha riaffermato che la Russia di oggi mantiene i suoi principi cardine e le regole di funzionamento che non necessariamente devono soddisfare gli standard specifici dettati dalla democrazia liberale europea e americana. La Russia deve mantenere la sua unicità (*samobytnost'*). La stabilità del Paese deve poi essere preservata, in quanto è l'unica condizione capace di garantire il benessere delle persone. Lo stesso equilibrio mondiale dipende ampiamente da questa condizione, in quanto una stabilità interna della Russia porta come conseguenza una stabilità nell'ordine mondiale⁴⁰.

Secondo V. Putin l'idea liberale avrebbe ormai esaurito la sua funzione, e i paesi occidentali stanno sempre più ammettendo che alcuni suoi elementi non sono più sostenibili, come ad esempio il multiculturalismo, entrato ormai in conflitto con i principi della maggioranza della popolazione. Il multiculturalismo ha cercato di mettere in ombra la cultura tradizionale, la religione e i valori condivisi dalla maggioranza, rendendo l'idea liberale obsoleta. I valori tradizionali hanno avuto in questa direzione il privilegio di essere più stabili rispetto alle idee liberali, garantendo una maggiore stabilità alla Russia. Tuttavia, la posizione di V. Putin non implica che le idee liberali debbano essere totalmente soppresse. Invocando il loro diritto a esistere, i paesi occidentali dovrebbero però accettare il fatto che queste non rappresentino il fattore dominante in assoluto. La democrazia russa mantiene infatti al suo interno tutti quei fattori che la renderebbero un vero paese democratico, come ad esempio il suffragio universale diretto e segreto, strumento attraverso il quale il popolo può scegliere i propri rappresentanti in maniera autonoma.

L'essenza del nuovo modello russo assume dunque una struttura *top-down* unidirezionale in cui la società si fida solo del Presidente federale. I cittadini non hanno più alcun ruolo in campo politico se non la loro costante prestazione di fiducia nel leader⁴¹. La leadership politica russa non ragiona infatti in termini di diritti dei cittadini ma in termini di bisogni della popolazione. Il concetto di “popolazione” si trova in opposizione sia alla nozione alla base del progetto liberaldemocratico, sia

³⁸ Lo Stato socialista rifiuta il principio della separazione dei poteri, considerato come caratteristico dei paesi borghesi. Il principio della separazione dei poteri dello Stato è sostituito dal principio dell'*unità del potere statale*. Questo si basa sull'idea che tutto il potere è concentrato nelle assemblee elettive dei vari livelli territoriali che, come organi del potere statale, sono formalmente titolari di tutti e tre i poteri dello Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario) e possono eleggere e revocare gli organi esecutivi e giurisdizionali di pari livello territoriale. Dall'altro lato, in base al principio del centralismo democratico che all'interno dell'organizzazione dello Stato assume la denominazione di principio della doppia dipendenza, tutti questi organi sono responsabili nei confronti dei loro elettori e degli organi di livello territoriale superiore. Le Assemblee sono a loro volta condizionate dal PCUS, la cui struttura organizzativa è regolata dal principio del centralismo democratico. La *Prokuratura* sfuggiva invece alla “doppia dipendenza” in quanto era organizzata in maniera verticistica, con a capo il Procuratore Generale (P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Giuffrè, Milano, 1990).

³⁹ L. Barber, H. Foy, *Vladimir V. Putin: liberalism has 'outlived its purpose'*, in *Financial Times*, 28 June 2019, www.ft.com/content/670039ec-98f3-11e9-9573-ee5cbb98ed36 (data di ultima consultazione 25.09.2019).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ K. Pynnöniemi, *Surkov and the three pillars of Putinism*, in *Alexanteri Insight*, 24 April 2019, www.helsinki.fi/en/news/society-economy/surkov-and-the-three-pillars-of-putinism (data di ultima consultazione 25.09.2019).

alla nozione di “popolo” che è invece al centro dei progetti nazionalisti, centrali nella riforma costituzionale del 2020.

IX.VI Considerazioni finali

La Russia di V. Putin non è uno Stato pienamente autoritario, ma non è certamente neppure una democrazia liberale. Si tratta piuttosto di una «democrazia gestita nella quale le istituzioni democratiche vengono usate e abusate per preservare il potere»⁴². Tuttavia, il concetto di democrazia gestita non è sufficiente a comprendere la realtà istituzionale. La *leadership* al potere considera la democrazia sovrana come la risposta alla pericolosa e perpetua minaccia d'instabilità proveniente dal basso e dalla pressione occidentale.

Un aspetto affascinante e certamente innovativo del concetto di democrazia sovrana non riguarda solo il regime che si cerca di legittimare, ma anche il quadro intellettuale della sua giustificazione. Da questo punto di vista la Russia tenta proprio di emanciparsi e rompere la dipendenza ideologica dalle teorie occidentali. La giustificazione ideologica del modello implica da un lato la protezione dalla critica occidentale, dall'altro la prospettiva di poter esportare l'idea fuori dai confini. La democrazia sovrana non è un concetto passivo. Essa incarna la nostalgia del potere di attrazione ideologica dell'URSS. Il *soft power* è parte essenziale per consentire alla Russia il ritorno sulla scena mondiale, ben incarnato anche dal concetto di *deržavnost'*⁴³. L'attrattività della democrazia sovrana è divenuta un'arma potente per la politica russa nei confronti dell'Europa, specialmente oggi che le forze nazionaliste hanno aumentato molto il loro consenso e la loro influenza negli Stati membri della UE.

Citando V. Putin che nel suo proclama-manifesto del 1999 sentenziava già in merito all'esperienza dello Stato socialista e della *perestrojka*, V. Surkov ha affermato come sarebbe stato sbagliato negare le indubbie conquiste raggiunte dall'URSS ma ancora più sbagliato non rendersi conto del prezzo che il Paese e il popolo avevano dovuto pagare per quell'esperienza. Questo passaggio evidenzia come si tratti infatti di un contesto estremamente peculiare⁴⁴.

La Russia mantiene infatti una sua tradizione e specificità. Ciò che maggiormente conta per i cittadini russi è la “stabilità” che, in quel contesto, può essere garantita solo da un governo forte, i cui valori secondo la democrazia sovrana possono essere ritrovati e mantenuti grazie al patriottismo.

Come lo stesso V. Putin ha a più riprese evidenziato, la Russia difficilmente potrà diventare una democrazia liberale come quelle occidentali in quanto mancano al suo interno i valori liberali che sono stati essenziali nello sviluppo, per esempio, dell'ordinamento britannico o statunitense.

⁴² I. Krastev, *Sovereign Democracy, Russian-Style*, in *Insight Turkey*, Vol. 8, No.4, 2006, pp. 113-117.

⁴³ *Deržavnost'* è il termine russo utilizzato per descrivere il pensare in termini di identità e di azione come grande potenza. Esso trae origine dal periodo della Russia zarista, quando il Paese è emerso come uno degli Stati europei fondamentali nel determinare l'equilibrio politico europeo. Oggi è uno strumento molto utile per meglio comprendere il comportamento della Russia nel contesto interno e internazionale (J. Mankoff, *Russian Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2009, pp. 61-62).

⁴⁴ V. Surkov, *Dolgoe gosudarstvo Putina*, in *Nezavisimaja Gazeta*, 11 febbraio 2019.

Lo Stato russo al contrario è sempre stato penetrante nella vita dei cittadini, pertanto non deve essere considerato come un elemento da combattere, ma garanzia di ordine e stabilità⁴⁵.

⁴⁵ *Ibid.*

CONCLUSIONI

Il progetto iniziale della tesi è stato influenzato nel corso dell'elaborazione e della stesura dall'approvazione della riforma costituzionale del 2020, che ha modificato un numero significativo di articoli della Costituzione del 1993 nella versione successiva alla revisione del 2014. La portata di tali emendamenti ha necessariamente comportato un riassetto della ricerca stessa, sia da un punto di vista metodologico sia contenutistico e, dunque, delle conclusioni sui risultati attesi.

Si è resa necessaria una riflessione ulteriore sulla forma di governo russa partendo proprio dall'osservazione delle tradizionali classificazioni operate anzitutto dal diritto comparato e, in seconda battuta, dalla scienza politica in base ai criteri concernenti l'individuazione degli organi esercitanti i poteri dello Stato e i rapporti che si sono instaurati fra loro. Nello svolgere questa riflessione si è anche tenuto conto, come inizialmente previsto, del criterio dell'individuazione dell'opposizione e di una sua distinzione tra opposizione sistemica e opposizione non sistemica. Questo ha consentito di poter effettuare un'importante distinzione tra l'ordinamento costituzionale russo e gli ordinamenti fondati sui principi classici del costituzionalismo liberale (ad opposizione garantita).

La ricerca ha inoltre concentrato la sua attenzione sul ruolo che le opposizioni sistemiche e non sistemiche hanno assunto nelle istituzioni e nella società civile della Federazione di Russia anche alla luce dell'eventuale volontà di riformare l'ordinamento del Paese, nonché sulla legislazione sui partiti politici e su quella elettorale che ne hanno fortemente condizionato l'evoluzione strutturale.

Circoscrivere gli effetti sulla competizione politica della *Legge sui Partiti* e della *Legge Elettorale* è un esercizio complesso all'interno del sistema russo. Dall'analisi approfondita delle due legislazioni risulta evidente come il legislatore abbia voluto colmare eventuali debolezze di una legge con le disposizioni dell'altra, quasi a creare un *unicum* tra i rispettivi testi finalizzato a limitare l'azione dei partiti di opposizione e in particolare di opposizione non sistemica.

Una delle priorità di V. Putin una volta eletto alla presidenza federale è stata quella di regolamentare il sistema dei partiti in maniera tale da avere un controllo quanto più penetrante possibile sul potere legislativo. L'obiettivo, ampiamente raggiunto, consiste in un sistema partitico dominato da *Edinaja Rossija*, che esclude di fatto tutti gli altri partiti dalla competizione per la conquista della maggioranza alla Duma di Stato.

Dalla prima Presidenza di V. Putin, si assistette dunque all'approvazione di un numero crescente di leggi *ad hoc* finalizzate a circoscrivere sia il numero dei partiti politici, sia la loro possibilità di accedere e di competere per le cariche pubbliche elettive.

Il sistema dei partiti durante le Presidenze El'cin era stato caratterizzato da un numero estremamente elevato di formazioni partitiche, non definibili propriamente come partiti politici. Questa proliferazione va essenzialmente ricercata nella triplice transizione che il Paese stava affrontando: politica, economica e di *nation-building*. Il numero, addirittura eccessivo, di formazioni politiche rifletteva un Paese nel quale andavano a delinearci i vari orientamenti politico-ideologici dopo un lungo periodo caratterizzato da un ordinamento a partito unico e dominato da un'unica ideologia.

L'assenza di un sistema partitico strutturato e la mancanza di un partito presidenziale aveva condizionato strettamente il consenso del Presidente federale e l'approvazione delle sue politiche al sostegno dei

governatori locali e del gruppo degli *Indipendenti* presenti alla Duma di Stato, che alle elezioni del 1993 avevano costituito il gruppo parlamentare maggioritario, che restava tuttavia eterogeneo e poco coeso.

Durante la presidenza di V. Putin la Legge Federale del 2001 *Sui Partiti Politici* ha dettagliatamente definito i requisiti per la loro registrazione ufficiale rendendo tale procedura più complessa e gravosa.

Nel 2004 la legge fu nuovamente revisionata rendendo ancor più onerosi i requisiti richiesti per la registrazione. La principale modifica prevedeva infatti il passaggio da un minimo di 10.000 iscritti distribuiti nelle sezioni del partito presenti in almeno metà dei Soggetti federati con almeno 100 iscritti ciascuna, come stabilito nel 2001, a 50.000 iscritti complessivi distribuiti in sezioni con almeno 500 iscritti in almeno metà dei Soggetti della Federazione nel 2004. Si trattava di requisiti particolarmente gravosi considerata l'estensione territoriale del Paese e la disomogenea distribuzione della popolazione sul territorio. Gli emendamenti introdotti nel 2004 hanno sancito inoltre il divieto di formare partiti etnici e religiosi, escludendo di fatto la creazione di partiti regionali già fortemente penalizzati dai requisiti precedentemente ricordati. Tale divieto va certamente ricercato nel concomitante conflitto che impegnò la Russia tra il 1999 e il 2009 contro il separatismo islamico-ceceno nella regione del Caucaso. La minoranza musulmana russa si concentra infatti principalmente nei Distretti Federali del Caucaso del Nord e del Volga. Questa disposizione resta tutt'oggi in vigore. L'obiettivo dichiarato di tali previsioni è stato quello di evitare la frammentazione del sistema dei partiti in piccole formazioni politiche a livello locale che avrebbero favorito la formazione di partiti legati alle *élite* regionali. In conseguenza di tali restrizioni, il numero dei partiti politici ufficialmente registrati al Ministero della Giustizia nel 2007 si ridusse drasticamente a soli sette.

A ciò si aggiunga che dalle elezioni della Duma di Stato del 2003 la legge elettorale restrinse ai soli partiti politici registrati il diritto di presentare delle liste di candidati alle elezioni con la sola eccezione per i candidati nei collegi uninominali per le elezioni alla Duma che possono scegliere se candidarsi per un partito o come indipendenti.

All'estremo opposto, l'apparente liberalizzazione della legislazione sui partiti politici dopo il 2011 consentì ad alcune formazioni partitiche d'opposizione in particolare l'opposizione non sistemica di accedere all'arena politica, escludendola però dal sistema partitico propriamente detto. Da quel momento, infatti, si andò a delineare una frattura tra i partiti di opposizione: da un lato i partiti di opposizione presenti alla Duma di Stato, dall'altro lato i partiti e le organizzazioni politiche extra sistemiche.

Nel 2011 la riduzione a 150.000 del numero di firme necessarie per la presentazione delle liste elettorali è stata accompagnata da un aumento del numero di Soggetti della Federazione all'interno dei quali queste firme dovevano essere raccolte. Si trattava dunque di un requisito che presupponeva un ampio seguito elettorale per ciascuna lista, ma soprattutto implicava una strutturazione e un'organizzazione capillare di ogni singolo partito o lista su larga parte del territorio russo. Questa modifica permise a 14 partiti di concorrere alle successive elezioni. Tuttavia, larga parte dei circa 60 partiti registrati presso il Ministero della Giustizia, non avviarono neppure la raccolta delle firme necessarie.

Il paradosso dell'apparente liberalizzazione generata dall'allentamento dei requisiti richiesti per la registrazione dei partiti si sostanziò nella creazione di nuove condizioni favorevoli al mantenimento della rendita di posizione ormai saldamente conquistata da *Edinaja Rossija* e dai partiti già presenti nella Duma di Stato. Questo implicò che maggiori opportunità di partecipazione alla competizione elettorale si traducevano in minori possibilità di vittoria o semplicemente di possibilità di conquista di seggi parlamentari, a causa dell'ulteriore frammentazione delle opposizioni non sistemiche.

La legge elettorale è stata emendata con notevole frequenza (1993, 1995, 1999, 2002, 2005, 2014, 2016) a testimonianza di un costante intervento da parte del legislatore. Tuttavia, trattandosi di frequenti

modifiche, queste hanno certamente avuto un impatto negativo sui partiti di opposizione, in particolare quelli non sistemici. L'impossibilità di adattarsi ai ripetuti cambiamenti della legislazione e di elaborare strategie di lungo periodo ha finito per escluderli dalla competizione elettorale.

Le modifiche di maggior conto si sono registrate nel 2005¹ con il passaggio dal sistema elettorale misto a quello proporzionale e, nel 2016, con il ritorno nuovamente al sistema misto. Nel 2005 fu adottato un sistema proporzionale puro. I seggi furono assegnati in un collegio unico nazionale ai partiti che avevano superato una soglia di sbarramento fissata al 7% dei voti validamente espressi sull'intero territorio nazionale². Di conseguenza, i partiti minori sono rimasti esclusi dalla rappresentanza alla Duma di Stato, non riuscendo a superare la clausola di sbarramento decisamente troppo elevata per un Paese come la Russia, e veicolando il cosiddetto "voto utile" verso i partiti con maggiori possibilità di superarla. La ragione per una tale riforma del sistema elettorale va ricercata nella volontà del Presidente V. Putin di creare una solida e ampia maggioranza parlamentare filo-presidenziale al fine di precludere ai partiti di opposizione la possibilità di rallentare, ostacolare o perfino di bloccare l'azione del Governo che in passato aveva costretto il Presidente B. El'cin a ricercare continui compromessi.

Tuttavia, nel caso dell'opposizione sistemica, la volontà dei dirigenti dei partiti politici di mantenere lo *status quo* ha prevalso, nel lungo periodo, sull'esercizio di un'effettiva attività di opposizione. Tale volontà è emersa in maniera evidente all'interno della Duma di Stato, dove le critiche alle scelte politiche del Governo sono state minime, evidenziando un pressoché totale sostegno alle proposte di *ER*, con la sola parziale eccezione del *KPRF*.

Al di fuori degli organi istituzionali i partiti di opposizione sistemica hanno condotto campagne elettorali o di sensibilizzazione dell'opinione pubblica a bassa intensità, senza avanzare critiche alle scelte politiche del Presidente federale in carica e a *ER* durante le manifestazioni, negli spazi televisivi concessi e sul web. Proprio questi aspetti lasciano sempre più presagire che l'opposizione sistemica sia ormai divenuta un elemento marginale all'interno del sistema politico, una mera ratificatrice delle politiche governative, perdendo quelle caratteristiche e quelle funzioni che definiscono l'opposizione.

Dall'esame dell'evoluzione della legislazione riguardante i partiti politici si può chiaramente evincere come questa sia stata dettagliatamente studiata per danneggiare l'opposizione e in particolare l'opposizione non sistemica. Dalla combinazione con la legislazione elettorale emerge come la volontà della maggioranza della Duma di Stato e gli orientamenti del Presidente federale nei confronti dell'opposizione non sistemica sia mutato nel corso degli anni, alternando restrizioni ad aperture. Tuttavia, queste ultime si sono rivelate meramente apparenti. Durante i primi anni Duemila e fino alla fine della terza presidenza Putin, il Presidente federale ed *ER* hanno sempre cercato di bloccare ogni tentativo di nascita e di sviluppo dell'opposizione attraverso una legislazione *ad hoc* estremamente mirata. Ogni misura veniva studiata dettagliatamente così da apparire ad una prima lettura come volta a favorire la creazione di nuovi partiti

¹ Legge Federale N° 51-FZ del 18 maggio 2005 "Sulla elezione dei deputati alla Duma di Stato. Emendata successivamente da: Legge Federale no. 106-FZ del 12 luglio 2006, No. 107-FZ del 25 luglio 2006, No. 64-FZ del 26 aprile 2007, no. 188-FZ del 21 luglio 2007, no. 211-FZ del 24 luglio 2007, no. 214-FZ del 24 luglio 2007, no. 3-FZ del 9 febbraio 2009, no. 94-FZ del 12 maggio 2009, no. 108-FZ del 3 giugno 2009, no. 196-FZ del 19 luglio 2009, no. 203-FZ del 19 luglio 2009, no. 63-FZ del 22 aprile 2010, no. 222-FZ del 27 luglio 2010, no. 233-FZ del 4 ottobre 2010, no. 325-FZ del 29 novembre 2010, no. 384-FZ del 23 dicembre 2010, no. 404-FZ del 28 dicembre 2010, no. 17-FZ del 23 febbraio 2011, no. 154-FZ del 14 giugno 2011, no. 200-FZ, dell'11 luglio 2011, no. 259-FZ, del 23 luglio 2011, no. 262-FZ, del 25 luglio 2011, no. 263-FZ del 25 luglio 2011.

² La formula matematica utilizzata per la trasformazione dei voti in seggi è quella di Hare (quoziente intero e dei più alti resti).

politici per poi rivelarsi come una normativa pensata per imbrigliare ogni tentativo di nascita di formazioni politiche d'opposizione in grado di poter competere nell'arena politica.

Dopo una fase caratterizzata da una legislazione estremamente restrittiva che ha ridotto drasticamente il numero dei partiti politici russi si è assistito a una seconda fase caratterizzata invece da una legislazione eccessivamente aperta, volta a favorire la registrazione di nuovi partiti politici presso il Ministero della Giustizia ma volutamente poco precisa nel disciplinare la materia. La vaghezza delle formulazioni ha permesso a un sistema giudiziario ormai asservito alla volontà del Presidente federale un'interpretazione della legge a fasi alterne, ogni volta funzionale alle necessità del partito maggioritario. Questa ampia interpretabilità delle norme ha creato confusione ed incertezza, impedendo ai partiti di opposizione non sistemica di adeguarsi ai continui cambi della normativa di riferimento.

Peculiarità del caso russo è stata poi il sostegno offerto dal Presidente federale e dal suo *entourage* alla formazione di partiti politici oggi presenti alla Duma di Stato come *SR* e *Rodina*, finalizzati a indebolire quelli già esistenti, in particolare il *KPRF* e il *LDPR*. *SR* e *Rodina* hanno infatti rivestito la funzione di erodere voti ai principali partiti di opposizione sistemica col fine di indebolirne il seguito elettorale in quanto ritenuti potenzialmente pericolosi, specie in considerazione del significativo consenso elettorale di cui godono nelle periferie del Paese.

La maggioranza è ormai pertanto priva di una minoranza competitiva che ha delegittimato l'azione della maggioranza stessa³.

Edinaja Rossija, partito del potere, è però divenuto vittima del proprio successo. Se certamente è innegabile il suo seguito elettorale e quello dei suoi eletti, tuttavia la prevedibilità dell'esito delle elezioni, i meccanismi di selezione delle candidature e l'evidente trattamento preferenziale di cui gode sui media lo hanno reso sempre più impopolare. Lo stesso Presidente V. Putin se ne è infatti progressivamente allontanato, cercando una sempre minore identificazione del partito con la sua *governance*, e utilizzandolo a seconda della necessità come "fusibile" insieme all'ex Presidente del Governo, D. Medvedev, per giustificare eventuali misure impopolari o insuccessi.

Per quanto concerne l'equilibrio dei poteri dello Stato si è assistito ad un progressivo e sempre maggiore accentramento delle funzioni nelle mani del Presidente federale, ben oltre i già ampi poteri costituzionali di cui disponeva. La prassi poi si è spinta ben oltre i limiti stabiliti dalla Costituzione.

A un Presidente federale titolare di amplissimi poteri in ambito esecutivo, legislativo e giudiziario, non corrispondono conseguenti contropoteri conferiti alla Duma di Stato e al Consiglio della Federazione, contropoteri che non sono stati potenziati dalla riforma del 2020. Questa debolezza è certamente imputabile alla deriva ultra-presidenziale che il modello russo post-sovietico ha costituzionalizzato in particolare con la riforma del 2020. Tale evoluzione si è andata sommando quindi alla debolezza dei partiti politici.

Già dal testo originario della Costituzione del 1993 il Governo della Federazione si configurava come un organo debole, recessivo rispetto all'ingombrante figura presidenziale nell'esercizio delle funzioni esecutive. Se a una prima osservazione la struttura e la ripartizione delle competenze tra i massimi organi dello Stato lasciavano ipotizzare un impianto semipresidenziale della forma di governo, la ripartizione dei poteri prevista dalla Costituzione già faceva presagire che il modello fosse assai distante da quello francese o da altre tipologie della forma di governo semipresidenziale. La prassi ha confermato quanto già emergeva

³ Kelsen, H., *La Democrazia*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 94.

evidente dal testo Costituzionale: una mancanza di *checks and balances* tra i vari organi. Ad oggi, possiamo affermare che la forma di governo della Federazione russa sia difficilmente classificabile secondo i criteri classici proposti dalla dottrina comparatista, rappresentandone un *unicum*.

I partiti politici, *Edinaja Rossija* inclusa, hanno un'influenza politica molto limitata sia sull'azione dell'Esecutivo sia sul processo di formazione e di assegnazione delle cariche di governo. La discrezionalità di cui dispone il Presidente federale nel nominare (e revocare) i membri del Governo federale ha chiaramente messo in luce come il Presidente federale possa andare ben oltre i già ampi poteri costituzionali che gli consentono di formare un Governo senza un'effettiva partecipazione della maggioranza parlamentare e senza che quest'ultima possa poi liberamente mettere in gioco la responsabilità del Governo. Di recente gli esecutivi che si sono succeduti hanno sempre più riflettuto l'orientamento del Presidente federale, passando da Ministri politici a Ministri cosiddetti tecnici, spesso scelti tra i funzionari di alto rango dello Stato e delle grandi compagnie pubbliche statali.

Nel 2012 l'auto-ridimensionamento di D. Medvedev che ha optato per la carica di Primo ministro rinunciando a ripresentarsi alle elezioni presidenziali per favorire la ricandidatura di V. Putin alla massima carica dello Stato e le più recenti dimissioni del 2020 a seguito dell'annuncio della riforma costituzionale hanno sancito la definitiva primazia del Presidente federale sul Governo e sul Primo ministro. Si può affermare che, anche in considerazione dell'improbabile eventualità di una *cohabitation* nell'ordinamento russo, il Primo ministro abbia assunto istituzionalmente la funzione di mero esecutore delle scelte politiche del Presidente federale e, se le condizioni politiche lo richiedono, di "fusibile" (pratica peraltro già utilizzata in Francia in situazioni di coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare). La prassi politica russa ci ha dimostrato che le eventuali decisioni impopolari del Presidente federale, come ad esempio la criticatissima riforma delle pensioni del 2018, siano state fatte ricadere sul Governo e sul Primo ministro, per poi garantire al Presidente stesso la possibilità di intervenire in un momento successivo assumendo il ruolo di mediatore.

Le recenti modifiche costituzionali del 2020 hanno ulteriormente potenziato il ruolo del Presidente federale. Il Governo e il Primo ministro sembrano essere ormai definitivamente relegati al ruolo di esecutori burocratici della volontà presidenziale, duplicati, e dunque depotenziati, nella loro funzione, anche dalla potente Amministrazione presidenziale.

Sulla base di queste considerazioni si rende dunque doverosa una riflessione sulla forma di Stato.

Anzitutto, è bene interrogarsi sul fatto se sia ancora utile operare una classificazione della forma di Stato russa. L'utilità della classificazione per tipi o modelli è stata messa in dubbio dalla dottrina, in quanto questi non sarebbero in grado di incasellare tutte le esperienze concrete poiché le variabili che intervengono incidenti sia sulla struttura sia sul funzionamento della forma di governo o della forma di Stato sono eccessivamente numerose e complesse. Il prezzo di tale operazione porterebbe ad operare arbitrariamente, rendendo la classificazione incapace di fornire indicazioni non sommarie su ciò che accomuna e ciò che differenzia le singole forme di governo o di Stato.

Sarebbe errato avere la pretesa che la singola esperienza concreta debba corrispondere in tutto e per tutto ad un modello. Ciò non pregiudica però la validità dei modelli di classificazione quali «concetti riassuntivi di tratti approssimativamente ricorrenti in una pluralità di ordinamenti costituzionali concreti e come parametri di apprezzamento della coerente attuazione, in quegli ordinamenti, di idee di fondo a cui pure essi sembrano ispirarsi»⁴.

⁴ Boggetti, G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994, pp. 11-12.

Questo non implica pertanto che la classificazione debba essere considerarsi inutile. Gli ideal-tipi debbono considerarsi validi come concetti riassuntivi e di parametrizzazione di un ordinamento, e non per questo esaustivi.

Non tutte le esperienze concrete possono poi essere inserite in un modello. Ne sono un esempio concreto le realtà costitutesi a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica, prima tra tutte la Federazione di Russia, la quale non esattamente corrisponde a una delle categorie tradizionali, e comunque certamente non a quella dell'ideal-tipo autoritario.

Un'impostazione troppo rigida che non tenga in considerazione le caratteristiche culturali politico-istituzionali del Paese porterebbe a risultati erronei e parziali, nonché viziati da una visione occidentalocentrica.

Pertanto, qualora esperienze non riconducibili alle categorie tradizionali acquistino consistenza e durata, la classificazione delle forme di Stato dovrebbe essere rivista e arricchita mediante l'introduzione di una nuova categoria all'interno dell'ideal-tipo autoritario quale, ad esempio, con riferimento all'attuale esperienza russa, la categoria della *democrazia sovrana* così come teorizzata da V. Zor'kin.

Occorre aggiungere che vi è variabilità non solo tra le diverse realtà, ma anche all'interno della singola esperienza. Il sistema istituzionale di ciascun Paese varia nel tempo adattandosi ai mutamenti culturali, sociali e politici che potrebbero portarlo a distaccarsi dall'ideal-tipo iniziale riferito a una particolare fase storica. Dunque, quando si vuole catalogare una specifica esperienza, è necessario anzitutto collocarla storicamente e verificarne periodicamente le eventuali trasformazioni accorse al fine di stabilire se la stessa rientra ancora nell'ideal-tipo iniziale.

Abbiamo osservato come l'attuale forma di governo russa, in base alla Costituzione così come modificata nel 2020, costituisce un «ibrido» tra il modello presidenziale e il modello semipresidenziale, nel quale l'unica certezza è rappresentata dall'assoluta primazia del Presidente federale sugli altri organi dello Stato. Si tratta di un Presidente che sintetizza tutte le teorie sul ruolo e i poteri del Capo di Stato che caratterizzano le diverse forme di governo: vertice dell'esecutivo, titolare della funzione d'indirizzo politico, legislatore di riserva, gestore degli stati di crisi, arbitro tra i poteri dello Stato, ma anche fra lo Stato federale e i soggetti della federazione, garante della Costituzione, dell'unità dello Stato e del rispetto delle procedure, potere neutro fino a concepire il medesimo come organo dotato di funzioni giurisdizionali o para giurisdizionali.

Sulla base di queste osservazioni la Federazione di Russia non può certamente essere annoverata tra le liberal-democrazie. Al contempo, categorizzarla come Stato autoritario, o anche autocratico, non appare pienamente soddisfacente, data l'ampiezza delle esperienze comprese in queste categorie⁵.

⁵ Il termine "stato autoritario" in senso stretto è stato utilizzato per classificare quei regimi che si sono imposti in Europa tra i due conflitti mondiali, ispirati a un'ideologia di tipo fascista, nazista o ultranazionalista di destra. La ragione principale dell'affermazione di questi regimi va ricercata principalmente nella debolezza degli istituti liberal-democratici. Così come lo Stato democratico, quello autoritario nasce come risposta alla crisi dello Stato liberale. Nell'organizzazione dello Stato centrale il potere legislativo è nettamente subordinato a quello esecutivo, il quale legifera attraverso decreti aventi forza di legge. Assoluto predominio è riconosciuto al Capo del Governo, al quale i ministri sono gerarchicamente subordinati. La natura antidemocratica e anti-pluralistica del regime autoritario si riflette nell'esistenza di un "partito unico". Tutti gli altri partiti vengono dichiarati fuorilegge o strettamente limitati, comunque esclusi dalla lotta per il potere. Il partito al potere è rigidamente gerarchizzato. Infine, lo stato autoritario è illiberale e repressivo in quanto, oltre a negare i diritti politici limita anche i diritti civili, prevedendo una serie di reati politici e di opinione utilizzati contro l'opposizione. Sullo Stato autoritario, solo a titolo esemplificativo, si veda, per esempio: Kelsen, H., *Foundations of Democracy*, in *Ethics*, Vol. 66, No. 1, 1955, pp. 1-101; Sartori, G., *Democrazia e definizioni*, il Mulino,

Nel sistema russo infatti convivono elementi di entrambi gli ordinamenti. Le elezioni sono ricorrenti, limitatamente competitive e, quantomeno a livello locale, consentono degli spazi di rappresentanza ai partiti "di cartello" che costituiscono la c.d. opposizione sistemica e, specie a partire dalle elezioni del 2013, ad alcune formazioni politiche nuove e radicate territorialmente.

Si tratta però, come è già stato posto in rilievo, di una competizione tra partiti e candidati preventivamente autorizzati, selezionati e filtrati dal Presidente federale e dalla *leadership* al potere grazie ad una legislazione mirata ed estremamente selettiva. A ciò si aggiunga che, come si è avuto modo di porre in rilievo nel corso del presente lavoro, alcune libertà fondamentali strettamente connesse con un corretto svolgimento delle campagne elettorali quali, ad esempio la libertà di espressione, di manifestazione, di riunione e di associazione non sono negate ma fortemente compresse in maniera arbitraria volte a escludere e a perseguire associazioni, movimenti, partiti e candidati non graditi al potere.

Dagli elementi presi in esame dalla presente ricerca, emergono una forma di governo e un ordinamento costituzionale dalle caratteristiche peculiari, teorizzati dalla dottrina russa e da questa definiti attraverso la categoria della *democrazia sovrana*, come diffusamente analizzato nel Capitolo X.

Una forma di governo e una forma di Stato dotati di un forte potere attrattivo anche al di fuori della Russia stessa.

Come lo Stato socialista ha rappresentato un modello alternativo e in competizione con quello liberal-democratico, allo stesso modo oggi la *democrazia sovrana* russa vuole proporsi a ordinamento autonomo, in grado di elaborare e teorizzare propri concetti politico-istituzionali.

La *democrazia sovrana* è oggi un modello e un ordinamento concorrenziale alla democrazia liberale, in quanto vuole far convivere principi e procedure della liberal-democrazia con altri tipici dei sistemi autoritari.

Facendo della stabilità uno dei suoi principi cardine, e approfittando dell'attuale crisi dello Stato liberal-democratico, specie nel far fronte alle sfide economiche e sociali, come si è detto, si presenta come un'alternativa.

Ad oggi resta tuttavia relegato alla Federazione di Russia, in parte alla Bielorussia e ad alcuni Paesi dell'Asia Centrale (Kazakistan, Turkmenistan e Uzbekistan), nonostante si ravvisino alcuni elementi in comune con le recenti involuzioni democratiche di Ungheria e Polonia.

Il principale teorico del concetto di *democrazia sovrana*, insieme a V. Surkov, è V. Zor'kin, Presidente della Corte costituzionale dal 2003 ad oggi.

Una caratteristica distintiva della *democrazia sovrana*, secondo V. Zor'kin consiste nella supremazia del diritto interno su quello internazionale. La Russia non rifiuta infatti il diritto internazionale, ma ne critica la struttura che prevede un impianto liberal-democratico basato unicamente sui principi occidentali. Secondo la visione di V. Zor'kin, le decisioni delle Corti internazionali, in particolare della Corte EDU, con la quale la Russia è entrata in conflitto da tempo, costituiscono non solo un atto giuridico ma politico. Pertanto, la Russia ha la facoltà di elaborare un meccanismo di difesa. Si tratta di una posizione comune e piuttosto radicata tra l'*intelligencija* russa che pone in rilievo quelle che sono ritenute e concettualizzate come

Bologna, 1969; Dahl, R., *Polyarchy: Participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971; Mortati, C., *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973; Silvestri, G., *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1979; Biscaretti di Ruffia, P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988; Dahl, R., *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989; De Vergottini, G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999; Volpi, M., *Democrazia, Costituzione, equilibrio fra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2005; Zagrebelsky, G., *Imparare la Democrazia*, ET Saggi, Roma, 2005; Bobbio, N., *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2007; Volpi, M., *Libertà e autorità: la classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 178; Pegoraro, L., Rinella, A., *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017.

peculiarità nazionali tradizionali, costituzionalizzate dalla riforma costituzionale 2020, come evidenziato nel capitolo IX.

Un approccio che di recente è stato seguito dal Tribunale Costituzionale polacco che in una sentenza del 24 novembre 2021 ha stabilito che parte delle disposizioni contenute nella CEDU, e in particolare l'art. 6 della Convenzione stessa, risulta essere incompatibile con la Costituzione del Paese⁶.

Per cercare di comprendere una tale involuzione dell'ordinamento e della dottrina costituzionalistica russa è importante sottolineare come i cittadini russi oggi tendano a identificare l'esperienza liberal-democratica con le presidenze di B. El'cin⁷. Tale periodo della storia russa è stato caratterizzato da instabilità politico-economica, inflazione elevata, insicurezza interna, nonché da tagli al welfare state e da una debolezza del Paese sulla scena internazionale, principalmente causata da un passaggio traumatico dall'economia pianificata a quella di mercato. Un passaggio contraddistinto da liberalizzazioni selvagge e non sufficientemente regolamentate da parte dello Stato, che hanno portato alla cancellazione dell'impianto dello stato sociale di derivazione socialista⁸. Quest'ultimo era stato in grado di assicurare, seppur tra inefficienze, imposizioni e limiti, l'esercizio di diritti sociali fondamentali quali quello alla cura e alla salute, al lavoro e al trattamento pensionistico.

Al contrario, durante le presidenze di V. Putin è andato a consolidarsi il modello di *democrazia sovrana* che ha coinciso con la riacquisizione da parte della Russia del prestigio internazionale, della prosperità economica, della sicurezza interna con la sconfitta del terrorismo islamico, della parziale riaffermazione dello stato sociale e della stabilità dei prezzi al consumo. Il conseguimento di questi risultati, seppur raggiunti con forti squilibri sociali in parte ereditati dall'era El'cin, hanno visto passare in secondo piano il contemporaneo e progressivo deterioramento del rispetto dei diritti umani, civili e politici.

Questi aspetti convincono e attraggono i cittadini russi maggiormente rispetto ad una potenziale più ampia tutela dei diritti umani e ad una libera competizione elettorale. Va infatti tenuto in considerazione che la Russia, salvo i primi due anni molto controversi della Presidenza El'cin, non ha mai conosciuto esperienze democratiche, le quali, pertanto, non fanno parte della sua cultura e della sua storia. Nella storia russa la democrazia ha solo lambito i confini del Paese, senza influenzarne significativamente la cultura politico-istituzionale.

All'inizio del Novecento, mentre in Europa andavano ad affermarsi le prime democrazie, l'Impero russo restava governato da un monarca assoluto. A seguito della Grande Rivoluzione presero il potere in maniera autoritaria i bolscevichi che istituirono lo Stato socialista sotto la guida di V. Lenin, i cui successori alla guida

⁶ Constitutional Tribunal of Poland, Article 6(1), first sentence of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, insofar as the term 'tribunal' used therein comprises the Constitutional Tribunal, Judgment in the name of the Republic of Poland, K6/21, 24 novembre 2021 (Trybunał Konstytucyjny, Art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” obejmuje Trybunał Konstytucyjny, K6/21, Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej).

⁷ Levada Center, *Nostal'gija po SSSR*, 19 dicembre 2018, <https://www.levada.ru/2018/12/19/nostalgija-po-sssr-2/>.

⁸ Non sempre, infatti, si presta sufficiente attenzione al fatto che nei regimi illiberali contemporanei vi sia un'enfaticizzazione e un recupero delle politiche sociali e assistenzialiste. La ragione di queste politiche va ricercata nella risposta agli eccessi di liberismo economico introdotti negli anni '90 nelle principali liberal-democrazie occidentali e nei Paesi facenti parte dell'ex blocco socialista, tra cui la Russia. Certamente, l'implementazione di politiche di liberalizzazione selvaggia e di diminuzione della spesa pubblica costituiscono una concausa di queste degenerazioni illiberali. Allo stesso modo, il mancato governo del processo di globalizzazione ha fatto emergere un sempre maggiore deficit di rappresentanza e di legittimazione delle liberal-democrazie in favore delle aziende multinazionali che ha ulteriormente favorito il processo di involuzione democratica.

del Partito Comunista si avvicendarono con metodi non democratici e non trasparenti, senza possibilità reali di scelta effettivi da parte dei cittadini. Solamente le elezioni presidenziali del 1991 e quelle dell'Assemblea federale del 1993 si svolsero garantendo i principi di libertà e competitività che contraddistinguono i processi elettorali democratici. Si tratta tuttavia di due momenti troppo brevi, e per alcuni aspetti ancora ambigui, tali da poter disporre di solide basi per lo sviluppo di una cultura liberal-democratica in un Paese che ne resta ancora oggi estraneo.

Una versione di democrazia, quella *sovrana, à la russe*, che se certamente non soddisfa i criteri liberal-democratici, rappresenta però un ordinamento che quantomeno apparentemente offre una scelta all'elettore, e che nella storia del Paese non è mai stata garantita.

La Russia aveva inizialmente visto il proliferare, persino eccessivo, dei partiti politici. Tale fenomeno è comune ad altre esperienze di transizione dagli ordinamenti monopartitici allo Stato liberal-democratico e risulta essere necessario a garantire la rappresentanza a tutti quegli orientamenti politico-ideologici che per legge erano stati vietati dal precedente regime. Tuttavia, fatta eccezione per il *KPRF*, nessuna di queste formazioni partitiche di nuova creazione è stata in grado di competere per ottenere la maggioranza alle elezioni alla massima carica dello Stato e per formare un Governo alla Duma⁹. Da una parte l'ingombrante figura presidenziale, dall'altra i continui mutamenti della legislazione hanno fatto sì che i partiti, impossibilitati a adeguarsi ai ripetuti e celeri cambiamenti della legislazione si siano estinti, lasciando lo spazio della competizione parlamentare al partito del potere, vale a dire a *Edinaja Rossija*, e ai partiti che sono stati in grado di adeguarsi e sopravvivere (opposizione sistemica).

La tendenza che però sembra emergere dallo studio della teoria della democrazia sovrana e dell'evoluzione della legislazione sui partiti è che questi ultimi non siano più ritenuti necessari per il sistema russo sia dalle istituzioni sia dagli elettori. Il loro ruolo, ivi compreso quello di *Edinaja Rossija* è divenuto ormai ingombrante, d'intralcio nel rapporto diretto che si è instaurato e che si rafforza sempre di più tra Presidente V. Putin e il popolo. È pertanto la nozione di cittadino stesso a venir meno. Questo ha lasciato dunque spazio alla nozione di "popolo" (*narod*), definito nel preambolo della Costituzione come plurinazionale (*mnogonacional'nij*), ma che in base alla dottrina della democrazia sovrana è un'entità informe, supposta omogenea, che è alla base dello Stato federale russo e che trova nella figura del Presidente della Federazione la sua guida politico-istituzionale.

In conclusione, possiamo affermare che l'ordinamento russo odierno ereditato da El'cin e plasmato da V. Putin è contraddistinto da elementi istituzionali propri della democrazia come la presenza di partiti politici, lo svolgimento di elezioni pluripartitiche e ricorrenti che offrono alcuni spazi alle opposizioni a livello locale. Tuttavia, questi elementi da soli non danno l'opportunità di trasferire il potere, ma servono solo a legittimarlo. Le elezioni si sono dimostrate un rituale sempre più prevedibile, il cui esito è scontato, tanto che il dato di maggior rilevanza che permette di individuare il consenso è divenuto quello dell'affluenza alle urne.

L'attuale *leadership* politica russa, infatti, non ha necessità di monopolizzare il potere ma di monopolizzare la competizione per esso. La democrazia liberale secondo V. Surkov si basa infatti sull'illusione della scelta, in contrapposizione al realismo della società russa, che pertanto ha condotto il Paese a percorrere «una

⁹ Parziale eccezione rappresentarono i partiti politici che sostenevano il Presidente El'cin nel corso dei suoi mandati che, pur non avendo una maggioranza in seno all'Assemblea federale, costituivano una parte significativa degli eletti. Una situazione, allora, estremamente fluida per quanto riguardava la formazione dei partiti politici.

propria sovrana variante di sviluppo democratico e [...] alla completa perdita di interesse nel discutere come debba essere la democrazia e se debba esservi proprio una democrazia»¹⁰.

¹⁰ Surkov, V., *Dolgoe gosudarstvo Putina*, in *Nezavisimaja Gazeta*, 11 febbraio 2019.

BIBLIOGRAFIA

- Avakian, A., *Konstitutsionnoe pravo Rossii Tom 2*, in *Revue de droit public*, 2006, pp. 39-53.
- Barghoorn, F., *Factional, sectoral, and subversive opposition in Soviet politics*, in *Regimes and Oppositions*, 1973, pp. 27-87.
- Bartlett, R., *Storia della Russia*, Milano, Mondadori, 2014.
- Baum, M. A., *The constituent foundations of the rally-round-the-flag phenomenon*, in *International Studies Quarterly*, 46, 2, 2002, pp. 263-298.
- Bechet-Golovko, K., *La dyarchie de l'exécutif en Russie*, in *Revue du droit public en France et à l'étranger*, 2, 2013.
- Beirne, P., Sharlet, R., *Pashukanis: Selected Writings on Marxism and Law*, London – New York, 1980.
- Bertolissi, S., *Un paese sull'orlo delle riforme. La Russia zarista dal 1861 al 1904*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- Biscaretti di Ruffia, P., Crespi Reghizzi, G., *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Milano, Giuffrè, 1990.
- Biscaretti Di Ruffia, P., Ganino, M., *Costituzioni Contemporanee. Le costituzioni di sette stati di recente ristrutturazione (Volume Secondo)*, Giuffrè, Milano, 1996.
- Biscaretti Di Ruffia, P., *Il contributo di Costantino Mortati al Diritto Costituzionale italiano (in occasione degli «Scritti» editi in suo onore)*, in *Il Politico*, 43, 2, 1978, pp. 250-256.
- Bobbio, N., *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2007.
- Bodrunova, S. S., Litvinenko, A. A., *New media and political protest: the formation of a public counter-sphere in Russia, 2008-12*, in Bodrunova, S. S., Litvinenko, A. A., *Russia's changing economic and political regimes: The V. Putin years and afterwards*, Taylor & Francis, 2013.
- Burrett, T., *Charting V. Putin's shifting populism in the Russian media from 2000 to 2020*, *Politics and Governance*, 8, 1, 2020, pp. 193-205.
- Caligiuri, A., *La recente giurisprudenza costituzionale russa sui rapporti tra Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento interno*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2016, pp. 703-711.
- Filippini, C., *La Russia e la CEDU: l'obiezione della Corte costituzionale all'esecuzione delle sentenze di Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 36, 2, 2016, pp. 386-389.

- Carrere d'Encausse, H., *Victorieuse Russie*, Parigi, Fayard, 1992.
- Carrère d'Encausse, H., *L'Empire d'Eurasie: Une histoire de l'Empire russe de 1552 à nos jours*, Livre de Poche, Parigi, 2008.
- Carrère d'Encausse, H., *L'empire éclaté*, Flammarion, Parigi, 1978.
- Chebankova, E. A., *The limitations of central authority in the regions and the implications for the evolution of Russia's federal system*, in *Europe-Asia Studies*, 57, 7, 2005, pp. 933-949.
- Chebankova, E., *Civil society in V. Putin's Russia*, Londra, Routledge, 2013.
- Chistjakov, O. I., *Konstitucija SSSR 1924*, Zercalo-M, 2004.
- Colens, A., *La Nouvelle Constitution en URSS*, in *Revue Trimestrielle*, 23, 49, 1933.
- D. Hutcheson, *parliamentary elections in Russia: a quarter-century of. multiparty politics*, oxford, oxford university press, 2018.
- Dahl, R., *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- Dahl, R., *Polyarchy: Participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Dahl, R.A., *Political opposition in western democracies*, *Comparative Government*, Londra, Palgrave, 1969.
- David, R., *Legalité socialiste ou déperissement du droit?*, in *Cahiers du Monde Russe*, 2, 1, 1961, pp. 202-215.
- De Minico, G., *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 20.
- De Vergottini, G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Milano, Cedam, 2019.
- De Vergottini, G., *Opposizione parlamentare*, in Rinella, A., *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT, 1999, pp. 1-144.
- Delfino, F., *La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti*, in *Rivista di Diritto dei Media*, 1, 2019, pp. 1-22.
- Di Gregorio, A., Filippini, C., *Federazione di Russia*, in *Quaderni costituzionali*, 19, 3, 1999, pp. 673-703.
- Di Gregorio, A., *La Russia e le elezioni europee*, in *Federalismi*, 11, 2019, pp. 11-22.
- Di Gregorio, A., *Legislazione elettorale e sistema dei partiti in Russia: recenti trasformazioni nell'imminenza di importanti scadenze elettorali*, in *DPCE*, 3, 2003.
- Di Gregorio, A., *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea per i diritti dell'uomo tra chiusure e segnali di distensione*, in *Federalismi*, 2, 2016.

- Elgie, R., Moestrup, S., *Semi-presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, Springer, 2016.
- Feofanov, Y., *The establishment of the Constitutional Court in Russia and the Communist Party case*, in *Review of Central & Eastern Europe Law*, 19, 1993.
- Filippini, C., *Autonomie e autogoverno locale in Russia: Dall'unità del potere statale all'unità del potere pubblico: ricostruzione di un modello*, Giappichelli, 2020.
- Ganino, M., *Dallo zar al Presidente: ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, CUESP, 1999.
- Ganino, M., *La revisione costituzionale in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, DPCE, 4, 2009.
- Ganino, M., *Russia*, Bologna, il Mulino, 2010.
- Gazzetta, C., *Il federalismo russo, tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi*, 20, 2013.
- Gel'Man, V., *Party politics in Russia: From competition to hierarchy*, in *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 913-930.
- Gel'man, V., *Political opposition in Russia: A dying species?*, in *Post-Soviet Affairs*, 21, 3, 2005, pp. 226-246.
- Gel'Man, V., *Political opposition in Russia: A troubled transformation*, in *Europe-Asia Studies*, 67, 2, 2015, pp. 177-191.
- Gel'man, V., *Political opposition in Russia: Is it becoming extinct*, in *Russian Social Science Review*, 46, 4, 2005, pp. 5-30.
- Gel'man, V., *The politics of fear: how the Russian regime confronts its opponents*, in *Russian Politics & Law*, 53, 5, 2015, pp. 6-26.
- March, L., *The Russian Duma 'opposition': no drama out of crisis?*, in *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 241-255.
- Gel'man, V., *Authoritarian Russia: Analyzing post-soviet regime changes*, in *University of Pittsburgh Press*, 2015.
- Gel'man, V., *Cracks in the wall: challenges to electoral authoritarianism in Russia*, in *Problems of Post-Communism*, 60, 2, 2013, pp. 3-10.
- Gel'man, V., *From 'feckless pluralism' to 'dominant power politics'? The transformation of Russia's party system*, in *Democratization*, 13, 4, 2006, pp. 545-561.
- Gel'man, V., *Party politics in Russia: From competition to hierarchy*, in *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 913-930.

- Gel'man, V., Political opposition in Russia: a troubled transformation, *Europe-Asia Studies*, 67, 2, 2015, pp. 177-191.
- Gel'man, V., *The regime, the opposition, and challenges to electoral authoritarianism in Russia*, *Russian Analytical Digest*, 118, 2, 2012, pp. 2-4.
- Giovannelli, A., *Finalismo rivoluzionario e legalità nell'evoluzione dello Stato sovietico*, in «Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova», 1972.
- Golosov, G. V., *Authoritarian electoral engineering and its limits: a curious case of the imperiali highest averages method in Russia*, in *Europe-Asia Studies*, 66, 10, 2014.
- Golosov, G. V., *The 2012 political reform in Russia: the interplay of liberalizing concessions and authoritarian corrections*, in *Problems of Post-Communism*, 59, 6, 2012, pp. 3-14.
- Golosov, G. V., Who survives? Party origins, organizational development, and electoral performance in post-communist Russia, in *Political studies*, 46, 3, 1998, pp. 511-543.
- Golosov, G., Golosov, G. V., *Political parties in the regions of Russia: Democracy unclaimed*, New York, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- Golosov, G., *Political parties in the regions of Russia: Democracy unclaimed*, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- Golosov, V., *Party systems, electoral systems, and legislative fragmentation: A cross-national empirical study*, in *Party politics*, 23, 5, 2017, pp. 487-497.
- Guastini, R., *La teoria generale del diritto in URSS: dalla coscienza giuridica rivoluzionaria alla legalità socialista*, in G. Tarello, *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 1971.
- Guastini, R., *Sull'estinzione dello Stato. Un approccio analitico*, in *Pol. dir.*, 1977.
- Guazzarotti, A., *La Russia e la CEDU: i controlimiti visti da Mosca*, in *Quaderni costituzionali*, 36, 2, 2016, pp. 383-385.
- Gudkov, I., Zaslavsky, V., *La Russia da Gorbaciov a V. Putin*, il Mulino, Bologna, 2010.
- Guins, G., *Law does not wither away in the Soviet*, in *Russian Review*, 9, 3, 1950, pp. 187-204.
- Gunther, R., Montero, J.R., Linz, J., *Political parties: old concepts and new challenges*, OUP Oxford, 1999.
- Holmes, L., *The Withering of the State. Party and State under Communism*, London, 1981.
- Hazard, J. N., *Le droit soviétique et le dépérissement de l'Etat*, in *Université de Bruxelles, Travaux et conférences*, 1960.

- Hazard, J. N., *The Courts and legal System*, in C. Block, *The Transformation of Russian Society*, Harvard University Press, 1960, pp. 145-163.
- Hill, R. J., *The CPSU in a Soviet election campaign*, in *Soviet Studies*, 28, 4, 1976, pp. 590-598.
- Huntington, S., *Democracy's third wave*, *Journal of democracy*, 2, 2, 1991, pp. 12-34.
- Hutcheson, D. S., *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-century of Multiparty Politics*, Oxford University Press, 2018.
- Hutcheson, D. S., Party cartels beyond Western Europe: evidence from Russia, *Party Politics*, 19, 6, 2013, pp. 907-924.
- Hutcheson, D. S., Schakel, A. H., *Russia: Nationalization Achieved Through Electoral and Institutional Engineering, Regional and National Elections in Eastern Europe*, Londra, Palgrave Macmillan, 2017.
- Hutcheson, D. S., *The development of party activism in Russia: a local perspective*, Doctoral dissertation, University of Glasgow, 2011.
- Hutcheson, D., *Party cartels beyond Western Europe: evidence from Russia*, in *Party Politics*, 19, 6, 2013, pp. 907-924.
- Hutcheson, D., *Party finance in Russia*, in *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 267-282.
- Hutcheson, D., *Political parties in the Russian regions*, Routledge, 2005.
- Hutcheson, D., *Russia: electoral campaigning in a "managed democracy"*, *Routledge Handbook of Political Management*, Routledge, 2010.
- Ishiyama, J. T., Velten, M., *Presidential power and democratic development in post-communist politics*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 31, 3, 1998, pp. 217-233.
- Ivanov, V. V., *Partija Putina. Historija Edinaja Rossija*, OLMA, 2008.
- Kaminski, M., Nalepa, M., *Poland: learning to manipulate electoral rules*, In *The Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, London, 2004.
- Katz, R. S., *Why are there so many (or so few) electoral reforms*, in *The politics of electoral systems*, 2005, pp. 57-76.
- Kazun, A., *Framing sanctions in the Russian media: The rally effect and V. Putin's enduring popularity*, in *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 24, 3, 2016, pp. 327-350.
- Kelley, D. R., *Russian Politics and Presidential Power: Transformational Leadership from Gorbachev to V. Putin*, CQ Press, 2016.

- Kelsen, H., *Foundations of Democracy*, in *Ethics*, 66, 1, 1955, pp. 1-101.
- Kelsen, H., *La Democrazia*, Bologna, il Mulino, 1984.
- Kembayev, Z., *Recent Constitutional Reforms in Kazakhstan: A Move towards Democratic Transition?*, in *Review of Central and East European Law*, 42, 4, 2017, pp. 294-324.
- Kim, A. I., *Pervaja Konstitucija SSSR i sovetskoe vseobshhee izbiratel'noe pravo dlja trudjashhihsja*, 1957.
- Kirchheimer, O., *The waning of opposition in parliamentary regimes*, *Social Research*, 1957, pp. 127-156.
- Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R., Toka, G., *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party cooperation*, Cambridge University Press, 1999.
- Krastev, I., *Sovereign Democracy, Russian-Style*, in *Insight Turkey*, 8, 4, 2006, pp. 113-117.
- Kynev, A. V., & Lyubarev, A. E., *Partii i vybory v sovremennoi Rossii: evolyutsiya i devolyutsiya*, M. Fond «Liberal'naya missiya, 2011.
- Kynev, A., *Combating opposition: United Russia's electoral and party reform*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, Routledge, 2016.
- Ladous, R., *De l'État russe à État soviétique, 1825-1941*, Parigi, FeniXX, 1990.
- Lavigne, P., Lavigne, M., *Regards sur la Constitution soviétique de 1977*, Parigi, FeniXX, 1977.
- Lesage, M., *La constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique*, in *Revue du Droit Public*, 2, 2, 1994, p.1741.
- Linz, J. J., Dahl, R., *Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain*, Yale University Press, 1973.
- Linz, J. J., Dahl, R., *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, 1973.
- Linz, J. J., *Totalitarian and authoritarian regimes*, New York, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Lipset, S. M., Rokkan, S., *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives* (Vol. 7), Free press, 1967.
- Makarenko, B., *The Post-Soviet Party of Power: United Russia in Comparative Context*, *Russian Politics & Law*, 50, 1, 2012, pp. 54-83.
- Mankoff, J., *Russian Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2009, pp. 61-62.

- Manzella, A., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXI, 1990, p. 1.
- March, L., *Managing opposition in a hybrid regime: Just Russia and parastatal opposition*, in *Slavic Review*, 68, 3, 2009, pp. 504-527.
- March, L., *Power and opposition in the former Soviet Union: The communist parties of Moldova and Russia*, *Party Politics*, 12, 3, 2006, pp. 341-365.
- Marramao, G., *Diritto e Stato in Pašukanis. Note sul giusmarxismo sovietico degli anni Venti*, in *Democrazia e diritto*, 1977.
- McAllister, I., White, S., *Political parties and democratic consolidation in post-communist societies*, in *Party Politics*, 13, 2, 2007, pp. 197-216.
- McAllister, I., White, S., *Split ticket voting in the 1995 Russian Duma elections*, in *Electoral Studies*, 19, 4, 1995, pp. 563-576.
- McAllister, I., White, S., *Voting 'Against All' in Postcommunist Russia*, in *Europe-Asia Studies*, 60, 1, 2011, pp. 67-87.
- McFaul, M., Petrov, N., Ryabov, A., *Between dictatorship and democracy: Russian post-communist political reform*, in *Carnegie Endowment*, 2010.
- Mendras, M., *Existe-t-il un Etat russe?*, in *Politique étrangère*, 1, 1992, pp. 25-34.
- Mendras, M., *Russie: l'envers du pouvoir*, Odile Jacob, Parigi, 2008.
- Mirkine-Guetzévitch, B., *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, R. Pichon et R. Durand, 1936.
- Mironov, M., Zhuravskaya, E., *Corruption in procurement and shadow campaign financing: evidence from Russia*, ISNIE Annual Conference, 2011.
- Monaghan, A., *The vertikal: power and authority in Russia*, in *International Affairs*, 88, 1, 2012, pp. 1-16.
- Morini, M., *Partiti politici e democratizzazione in Russia*, Catanzaro, Rubbettino, 2009, p. 22.
- Nove, A., *Some aspects of soviet constitutional theory*, in *The Modern Law Review*, 12, 1, 1979, pp. 12-36.
- Pap, A., *Constitutional Identity? The Hungarian Model of Illiberal Democracy*, in Fish, M., Gill, G., Petrovic, M., *A Quarter Century of Post-Communism Assessed*, Palgrave Macmillan, 2017.
- Pašukanis, E. B., *La teoria generale del diritto e il marxismo*, De Donato, 1976.
- Pipes, R., *Histoire de la Russie des tsars*, Parigi, Perrin, 2013.

- Plattner, M., *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, in *Journal of Democracy*, 30, 1, 2019, pp. 5-19.
- Popov, M. J., Uporov, I. V., *Mestnye Sovety sovetskogo gosudarstva mezhdru Konstitucijami SSSR 1924 i 1936 gg.(organizacionnopravovoj aspekt)*, in *Istoricheskaja i social'no-obrazovatel'naja mysl'*, 9, 2017.
- Przeworski, A., *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991.
- Rambaud, A., *Histoire de la Russie: depuis les origines jusqu'à l'année 1877*, Paris, Hachette, 1878.
- Remington, T. F., Smith, S. S., *The development of parliamentary parties in Russia*, in *Legislative Studies Quarterly*, 20, 4, 1995, pp. 457-489.
- Remington, T., *Patronage and the party of power: President–Parliament relations under Vladimir V. Putin*, in *Europe-Asia Studies*, 60, 6, 2008, pp. 959-987.
- Reuter, O., Remington, T., *Dominant party regimes and the commitment problem: The case of United Russia*, in *Comparative political studies*, 42, 4, 2009, pp. 501-526.
- Rinella, A., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT Edizioni, 1999.
- Ross, C., *Regional elections and electoral authoritarianism in Russia*, in *Europe-Asia Studies*, 63, 4, 2011, pp. 641-661.
- Ross, C., *Regional politics in Russia*, in *Manchester University Press*, 1, 2012.
- Ross, C., *Russian Regional Politics under V. Putin and D. Medvedev*, 2018, Routledge.
- Sakwa, R., Hale, H. E., White, S., *Developments in Russian Politics*, Macmillan International Higher Education, 2019.
- Sakwa, R., *Modernisation, neo-modernisation, and comparative democratisation in Russia*, in *East European Politics*, 28, 1, 2012, pp. 43-57.
- Sakwa, R., *Party and power: between representation and mobilisation in contemporary Russia*, in *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 310-327.
- Sakwa, R., *The crisis of Russian democracy: the dual state, factionalism and the D. Medvedev succession*, Cambridge University Press, 2010.
- Sakwa, R., *The dual state in Russia*, in *Post-Soviet Affairs*, 26, 3, 2010, pp. 185-206.
- Sakwa, R., *The Russian elections of december 1993*, in *Europe-Asia Studies*, 47, 2, 1995, pp. 195-227.

- Sakwa, R., *V. Putin redux: Power and contradiction in contemporary Russia*, Routledge, 2014.
- Sartori, G., *Democrazia cosa è*, Bur, 2012.
- Sartori, G., *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969.
- Schedler, A., *Democracy's Past and Future: Authoritarianism's Last Line of Defense*, in *Journal of democracy*, 21, 1, 2012, pp. 71-73
- Schedler, A., *Electoral authoritarianism. The dynamics of unfree competition*, Lynne Rienner, 2006.
- Schedler, A., *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*, OUP Oxford, 2013.
- Seton-Watson, H., Watson, H. S., *The Russian Empire 1801-1917*, Oxford, Clarendon Press, 1967.
- Sharafutdinova, G., *The Pussy Riot affair and V. Putin's démarche from sovereign democracy to sovereign morality*, in *Nationalities Papers*, 42, 4, 2014, pp. 615-621.
- Sharlet, R., *Pashukanis and the Withering away of the Law in the USSR*, in Fitzpatrick, S., *Cultural Revolution in Russia, 1928-1931*, Indiana University, 1978.
- Shevtsova, L., *Russia under V. Putin: Titanic looking for its iceberg?*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 45, 3, 2012, pp. 209-216.
- Silver, D., *The Ethnic and Language Dimensions in Russian and Soviet Censuses, Research Guide to the Russian and Soviet Censuses*, Cornell University Press, 2018.
- Silvestri, G., *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1979.
- Smyth, R., Soboleva, I., Shimek, L., Sobolev, A., *Defining common ground: collective identity in Russia's post-election protests and rallies*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, Routledge, 2016, p. 55.
- Stepan, A., *On the tasks of a democratic opposition*, in *Journal of Democracy*, 1, 2, 1990, pp. 41-49.
- Stučka, P. I., *La funzione rivoluzionaria diritto e dello Stato e altri scritti*, (a cura di U. Cerroni), Torino, 1967.
- Stucka, Pasukanis, Vyshinskij, Strogovic, *Teorie sovietiche del diritto*, (a cura di U. Cerroni), Milano, 1964.
- Surkov, V., *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, in *Russian studies in philosophy*, 47, 4, 2009, pp. 8-21.

- Szabó, I., *Lenine et le droit*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 15, 1, 1970, pp. 87-91.
- Szeftel, M., *The Russian Constitution of April 23, 1906*, New York, Peterlang, 1976, pp. 224-225.
- Turchenko, M., Shevchuk, S., *Veto players and major electoral reforms in Russia*, in *Russian Politics*, 1, 2, 2016, pp. 203-221.
- Turovsky, R., *The systemic opposition in authoritarian regimes: a case study of Russian Regions*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, 2016, Routledge.
- Valle, R., *Genealogie del costituzionalismo in Russia dal XVIII al XX secolo*, in *Journal of Constitutional History*, 33, 2017.
- Volkov, D., *The Protest Movement in Russia 2011-2013: Sources, Dynamics and Structures*, in Ross, C., *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation: civil society awakens?*, Routledge, 2016.
- Volkov, V., Dzmityrieva, A., *Recruitment patterns, gender, and professional subcultures of the judiciary in Russia*, in *International Journal of the Legal Profession*, 22, 2, 2015, pp. 166-192.
- Volpi, M., *Democrazia, Costituzione, equilibrio fra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Volpi, M., *Libertà e autorità: la classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016.
- Vyshinsky, A. Y., *The law of the Soviet state* (Vol. 2), Londra, Macmillan, 1949.
- Vyshinsky, A.Y., *The Soviet State and Law* (1938), versione ingl. curata da H.W. Babb, New York, 1948.
- Walicki, A., *A history of Russian thought: From the Enlightenment to Marxism*, in Stanford University Press, 1979.
- Weber, M., *La transizione allo pseudocostituzionalismo in Russia*, 1906.
- White, A., *Democratization in Russia under Gorbachev, 1985–91: The Birth of a Voluntary Sector*, Berlino, Springer, 1999.
- White, D., *Political opposition in Russia: the challenges of mobilisation and the political–civil society nexus*, in *East European Politics*, 31, 3, 2015, pp. 314-325.
- White, D., *Re-conceptualising Russian party politics*, in *East European Politics*, 28, 3, 2012, pp. 210-224.

- White, S., & Kryshtanovskaya, O., *Changing the Russian electoral system: Inside the black box*, in *Europe-Asia Studies*, 63, 4, 2011, pp. 557-578.
- Wilson, K., *How Increased Competition Can Strengthen Electoral Authoritarianism: Party-System Pluralization in Russia*, in *Problems of Post-Communism*, 63, 4, 2016, pp. 199-209.
- Wyman, M., White, S., Oates, S., *Elections and voters in post-Communist Russia*, Edward Elgar, 1998.
- Yanov, A., *The origins of autocracy: Ivan the Terrible in Russian history*, in *University of California Press*, 1981.
- Zagrebelsky, G., *Imparare la Democrazia*, ET Saggi, Roma, 2005.
- Zakaria, F., *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 76, 22, 1997, pp. 22-43.