

Il presidenzialismo in Russia: da un modello ibrido a un sistema apertamente autoritario

di Angela Di Gregorio

Abstract: The paper analyses the evolution of the power's relations in Russia since the final part of the Soviet regime. Starting with a hybrid system in which the tentative application of the separation of powers was combined with the traditional attitudes to the concentration of power in the hand of the supreme ruler, the analysis takes into consideration the different stages of evolution of the system of government in Russia. The final result of a continuous increase of the President's role, be it in the governmental or federal relations or in the guarantee powers, led, especially after the 2020 constitutional reform and the invasion of Ukraine, to an openly authoritarian system.

Keywords: Russia; Hybrid regimes; Concentration of powers; Autocratisation process; post-Soviet space.

1. Il sistema di governo della Russia post-sovietica tra forma di Stato e forma di governo e l'utilità della sua analisi per la comparazione

Quanto accaduto alla concezione ed alla dinamica del potere politico in Russia negli ultimi 32 anni, ossia da quando il paese post-sovietico ha iniziato un percorso costituzionale del tutto autonomo, e soprattutto negli ultimi 11 anni – considerando l'inizio del terzo mandato presidenziale di Putin nel 2012 come una pietra miliare all'interno di un trend degenerativo – rende necessario in primo luogo una riflessione sull'applicabilità del concetto di forma di governo ai contesti politici in transizione.

Con la crisi e il crollo della forma di Stato socialista a regime comunista nell'erede principale dell'URSS, ossia la Russia, l'euforia iniziale per uno "scongelo" che avrebbe dovuto portare all'affermazione di una forma democratico-pluralista basata sul principio di separazione dei poteri dopo qualche anno ha lasciato spazio a rapidi deterioramenti ed in molti ambiti al fallimento delle acquisizioni iniziali. La classica considerazione della dottrina secondo cui la forma di Stato che nega la divisione dei poteri "assorbe" la forma di governo¹ (cui corrisponde l'osservazione inversa, secondo la quale

¹ L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 635. M. Volpi, *Le forme di governo nel pensiero di Leopoldo Elia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fascicolo speciale, 2019, 882-823. Analogamente, nel ricordare il criterio (rigido) della separazione dei poteri nella classificazione delle forme di governo, M. Volpi, *Il metodo*

lo squilibrio tra i poteri in una forma di governo che tende alla concentrazione “agisce” a cascata sulla forma di Stato causandone la trasformazione in senso autoritario)², di fatto rendendone i meccanismi quali semplici divisioni di funzioni all’interno di una gestione accentrata³, risulta ampiamente confermata da quanto accaduto negli ultimi anni in Russia e in altri paesi dell’ex URSS. Tuttavia, bisogna considerare che prima di arrivare a tale “traguardo” la Russia ha attraversato situazioni intermedie, o ibride, più facilmente analizzate dalla dottrina politologica grazie alla flessibilità dei parametri di riferimento (attraverso gli indici quantitativi di misurazione delle democrazie, annualmente rivedibili). Se oggi, per la Russia, non si può più parlare di un modello ibrido dal momento che con la riforma costituzionale del 2020 il sistema “presidenzialista”, già consolidatosi nella prassi politica, è diventato aperta gestione autoritaria del potere, negli anni precedenti la situazione appariva più sfumata.

Presupposto inevitabile per ragionare di forme di governo nella Russia post-sovietica è dunque la riflessione sulla forma di Stato. Quest’ultima ha rivestito fino a qualche anno fa caratteri contrastanti non consentendo la sua sicura riconduzione alla categoria dell’autoritarismo⁴ ma nell’ultimo decennio, come detto, vi è stata un’accelerazione in tale direzione fino a pervenire ad un modello di tipo “paternalistico”⁵. Si tratta di un sistema che

nello studio e nella classificazione delle forme di governo, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. I, 2015, 145. Vedi anche R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *Dpce on-line*, n. 4/2021.

² Vedi M. Volpi, *Libertà ed autorità*, Giappichelli, Torino, 2000, 7, secondo cui «vi è un punto limite oltre il quale le scelte sulla forma di governo intaccano la natura democratica dello Stato, allorché esse tendono a pregiudicare alcuni dei principi costitutivi di quella forma di Stato». Anche G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, 130, ritiene che «la stessa scelta delle finalità dello stato si può rivelare strumentale e subordinata rispetto alla scelta di fondo relativa alla forma di governo».

³ Va tuttavia rilevato che sia Biscaretti di Ruffia che Mortati parlavano di diverse “forme di governo” dello Stato socialista (Biscaretti anche dello Stato autoritario), con riferimento però, principalmente, alle diverse tappe temporali nella storia costituzionale dell’URSS o alle diverse varianti “nazionali” nei paesi satelliti dell’URSS o negli Stati socialisti extra europei. Vedi C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 353 ss., e P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, 375 ss. Riporta le proposte di classificazione delle “forme di governo” formulate dalla stessa dottrina ufficiale degli Stati socialisti G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 141. Riconoscono la possibilità di individuare una particolare dialettica tra i poteri (non riferendosi ai tre poteri tradizionali di Montesquieu), e dunque diverse “forme di governo” anche negli ordinamenti senza separazione dei poteri (Stati socialisti, totalitari, autocrazie nazionaliste arabe), L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, Torino, 2020, 269 ss.

⁴ Si vedano L. Shevtsova, *Russia’s Hybrid Regime*, in *Journal of Democracy*, Vol. 12, no. 4, October 2001; L. Diamond, *Thinking About Hybrid Regimes*, in *Journal of Democracy*, Vol. 13, no. 2, April 2002; S. Levitsky, L. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, NY, Cambridge University Press, 2010; R. Sakwa, *The Dual State in Russia*, in *Post-Soviet Affairs*, Vol. 26, no. 2, 2010.

⁵ Vedi A. Di Gregorio, *Paternalist Constitutionalism and the Emergence of Sovereign Cultural Identity: The Case of Russia*, in *Int’l J. Const. L. Blog*, Jun. 27, 2021. Secondo la classificazione di Freedom House relativa al 2021 la Russia è un *Consolidated Authoritarian Regime* (freedomhouse.org/country/russia/nations-transit/2022). Per V-

è poi addirittura peggiorato negli ultimi tre anni – nella lunga implementazione legislativa del nuovo dettato costituzionale del 2020 – con ulteriori provvedimenti repressivi delle libertà fondamentali⁶, sia prima che dopo l'aggressione all'Ucraina del 24 febbraio 2022, rivelando così l'esistenza di un inevitabile parallelismo tra irrigidimento autoritario all'interno e aggressività imperialista all'esterno. Pur essendo oggi chiaro – e costituzionalizzato – il percorso che ha portato, di fatto, da un autoritarismo ad un altro, negli ultimi tre decenni vi è stato il susseguirsi di situazioni intermedie caratterizzate da una dialettica istituzionale e politica le cui distinte fasi meritano di essere ricordate.

A partire dal complicato periodo tardo-sovietico, con l'introduzione prima a livello federale e poi nelle Repubbliche federate del principio della divisione dei poteri⁷, da cui era iniziato un percorso di articolazione meno rigida dei rapporti tra gli organi politici di vertice e dunque una transizione verso la forma di Stato liberal-democratica con una forma di governo “mista” (elementi assembleari della precedente tradizione sovietica apparivano mescolati ad aspetti di un nascente presidenzialismo), seppure con connotati fortemente autoctoni⁸, si sono applicate diverse formule politiche e di governo.

Questi precedenti giustificano l'utilità dell'analisi della forma di governo della Russia pur in una forma di Stato non democratica. Inoltre, prima della recente riforma costituzionale il modellino costituzionale conteneva potenzialità multiple. Va anche ricordato l'apporto dei costituzionalisti occidentali, inclusi quelli italiani, nell'assistere i costituenti russi nell'approntamento del testo costituzionale del 1993. Nel periodo 1992-1994 ci sono stati proficui confronti sia sulla bozza del progetto (alcuni commenti sono stati presi in considerazione⁹) che sul testo definitivo da parte

Dem la Russia è una *Electoral Autocracy*, ponendosi al 151esimo posto su 179 tra Congo e Laos (v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf).

⁶ Vedi A. Di Gregorio, *Il sistema politico e costituzionale della Russia un anno dopo la Grande Riforma Putiniana: tra legislazione attuativa, chiusura identitaria e fragilità politica*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 1, 2021. Si rinvia anche alle cronache costituzionali sulla Russia di C. Filippini su *Quaderni costituzionali* e di I. Galimova su *Nomos. Le attualità nel diritto*. Vedi anche CDL-AD(2021)027-e Russian Federation - *Opinion on the Compatibility with international human rights standards of a series of Bills introduced to the Russian State Duma between 10 and 23 November 2020, to amend laws affecting “foreign agents”, adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary session* (Venice and online, 2-3 July 2021), [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)027-e).

⁷ Introdotto prima ancora che nel testo della Costituzione in documenti di rilievo costituzionale come la dichiarazione di sovranità (per la Russia si tratta della Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 12 giugno 1990 il cui contenuto fu costituzionalizzato con la legge di emendamento costituzionale dell'aprile 1992).

⁸ Per la descrizione delle varie fasi di questi passaggi si rinvia ai lavori di Mario Ganino. In particolare, M. Ganino, *Dallo zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999.

⁹ Come ad esempio alcune critiche di La Pergola ai meccanismi di funzionamento della forma di governo: nel progetto iniziale il Presidente aveva il potere di proporre la mozione di sfiducia al Governo, si prevedeva una procedura troppo complessa per la destituzione del Governo con la condivisione della decisione finale tra Presidente e Consiglio della Federazione, inoltre la possibilità di esprimere la sfiducia al Governo era attribuita al Consiglio della Federazione e non alla Duma. Altri rilievi degli esperti

di esperti della Commissione di Venezia, tra cui Antonio La Pergola e Sergio Bartole. La lettura di questa documentazione testimonia un cammino sofferto e dagli esiti non ineluttabili nel percorso costituente della Russia post-sovietica¹⁰.

2. La “formula” di governo della Russia dal periodo tardo-sovietico alla Costituzione eltsiniana del 1993

2.1 La difficile affermazione della separazione dei poteri e l’attribuzione definitiva della funzione di indirizzo politico al Presidente

Come rilevato dalla dottrina più attenta, la forma di governo disegnata dalla Costituzione del 1993 costituisce il punto di arrivo di una trasformazione iniziata nel periodo tardo-sovietico¹¹. In particolare si tratta delle riforme gorbaceviane degli anni 1988-1990, che hanno progressivamente inserito la separazione dei poteri nel testo costituzionale sovietico allora vigente (con ricadute a cascata nelle Costituzioni delle Repubbliche federate), prima riducendo e poi eliminando il principio dell’onnipotenza dei soviet, che era esemplificato dall’attribuzione del supremo potere legislativo, amministrativo e di controllo all’organo federale di vertice dei soviet¹². Nel

europei non sono stati però tenuti in considerazione, come la necessità di prevedere la controfirma agli atti del Presidente, di individuare un meccanismo per risolvere eventuali conflitti tra Presidente e Duma, di provvedere ad un migliore bilanciamento dei rapporti tra i poteri. In generale, gli esperti hanno sospeso il giudizio sul funzionamento effettivo di questa “anomala” forma di governo semi-presidenziale ritenendo che «solo il consolidamento dei partiti politici nel processo di elezione del Presidente e del parlamento può formare una maggioranza, cosa che renderà effettivo il sistema previsto nella Costituzione». Vedi *Konstitucionnoe Soveščanie, stenogrammy, materialy, dokumenty* (Conferenza costituzionale. Verbali, materiali, documenti), 29 aprile-10 novembre 1993, Mosca, 1996, in particolare *Spravočnyj tom*, 89-90.

¹⁰ I resoconti dei dibattiti sulla bozza del testo costituzionale, reperibili negli atti della Conferenza costituzionale consultiva convocata da Eltsin nella primavera del 1993 per lavorare in maniera concertata tra istituzioni politiche e parti sociali sul testo della Costituzione, vedono interessanti contributi proprio sulla forma di governo, sulla figura del Presidente, sul contesto di transizione, sui modelli occidentali e sull’“eccezionalismo” russo. Nonostante molti aspetti critici per la configurazione del potere presidenziale e di quello federale siano stati forzati da Eltsin dopo la guerra civile dell’autunno 1993, il percorso costituente russo è stato in generale concertato e ricco di spunti per la circolazione delle idee costituzionali nei contesti post-autoritari. Vedi *Konstitucionnoe Soveščanie, stenogrammy, materialy, dokumenty*, cit, in particolare *Spravočnyj tom*, 87 ss.

¹¹ M. Ganino, *Russia*, in P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino (a cura di), *Le costituzioni di sette stati di recente ristrutturazione*. Vol. II di Costituzioni straniere contemporanee, Milano, 1996.

¹² Fino al 1988 Soviet supremo, poi Congresso dei deputati del popolo. Si tratta in realtà di un organo “uno e trino” composto dal Congresso dei deputati del popolo, dal Soviet supremo bicamerale e dal Presidium del Soviet supremo. Vedi M. Ganino, *I tratti fondamentali dell’ordinamento costituzionale della Russia negli anni trascorsi dalla fine*

sistema sovietico gli organi amministrativi (esecutivi) erano totalmente subordinati agli organi rappresentativi (del potere statale) in una forma di governo di tipo “assembleare”, a sua volta inserita in una forma di Stato socialista a regime comunista. Con le riforme del periodo gorbaceviano è stato introdotto un organo monocratico di natura spuria (Presidente del Presidium del Soviet supremo – in russo *Predsedatel'* ossia presidente di organo collegiale – con la revisione costituzionale del 1 dicembre 1988, poi Presidente dell'URSS – in russo *Prezident*, termine usato per indicare i capi di Stato dei paesi occidentali – con la revisione costituzionale del 14 marzo 1990), cui era subordinato il Governo (che doveva godere anche della fiducia del Soviet supremo, come previsto già con la revisione costituzionale del 20 dicembre 1989¹³), e contemporaneamente si distribuì la responsabilità di tracciare l'indirizzo politico tra partito e Stato (prima l'unico detentore era il partito, con le riforme di Gorbačev il Congresso dei deputati del popolo ne diventò co-titolare).

Già da questi pochi elementi si comprende come la divisione dei poteri venisse ad articolarsi, originariamente, su due livelli differenti, uno politico e l'altro istituzionale. Tale principio non è stato dunque concepito fin dall'inizio nel diritto costituzionale tardo-sovietico per imitazione dell'analogo principio di derivazione occidentale – se non in modo limitato – bensì come una riduzione progressiva delle attribuzioni e delle funzioni del supremo vertice statale del potere sovietico (nella sua personificazione apicale, il Presidium collegiale) nonché come una redistribuzione della funzione di indirizzo politico tra partito e Stato. Questo tipo di articolazione è stata riprodotta in maniera puntuale nelle Costituzioni delle Repubbliche federate, e dunque anche in Russia.

La riduzione dell'assemblearismo sovietico e l'introduzione di un presidenzialismo *in fieri*, insieme alla diversa allocazione dell'indirizzo politico, costituivano un mix potenzialmente esplosivo che nell'URSS di Gorbačev venne occultato dal più urgente problema dei rapporti centro-periferia e dunque delle sorti della Federazione. Queste contrapposizioni, dovute all'allentamento del principio dell'unità del potere statale ed alla nascita di embrionali forme di governo nelle Repubbliche federate, deflagrarono nella Russia eltsiniana in una aperta guerra civile (1991-1993), le cui cause vanno rinvenute non solo nella contrapposizione tra vecchio sistema comunista e nascente forma di Stato liberal-democratica, ma anche nelle logiche diverse di attribuzione della responsabilità del potere esecutivo. Infatti, sarà proprio la gestione del Governo, e l'adozione dei provvedimenti urgenti di natura economica in una difficilissima transizione economica, sociale ed “esistenziale”, a costituire il pomo della discordia. Il confronto si risolverà con la vittoria del presidenzialismo eltsiniano, nella versione definitiva del testo costituzionale del 1993, sia in relazione alla forma di governo che ai rapporti centro-periferia, due declinazioni su piani prospettici diversi di un potere presidenziale “a tutto campo”.

dell'Urss, in C. Filippini (a cura di), *La Comunità di Stati indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Rimini, 2014, 71.

¹³ Col tempo il Governo però venne attratto sempre più nella sfera presidenziale e il parlamento doveva solo dare il proprio consenso alla nomina, proprio come avviene oggi.

La dialettica tra “esecutivo” e “legislativo” ha dunque prodotto un vero e proprio travaglio costituzionale nella difficilissima e lunga gestazione dell’assetto istituzionale della Russia post-sovietica. La contrapposizione di visioni diverse in merito al ruolo del Presidente ed ai suoi rapporti con il Governo ed ai poteri del parlamento federale (formazione e destituzione del Governo, scioglimento del parlamento) si è sviluppata con toni altalenanti in un processo parallelo di elaborazione di un testo costituzionale del tutto nuovo e dell’inserimento di numerosi emendamenti in quello russo-sovietico in vigore (la Costituzione della RSFSR del 1978)¹⁴. Non sono mancati momenti tragici (settembre-ottobre 1993), il cui superamento ha visto la vittoria del disegno costituzionale dell’allora Presidente Eltsin con la scomparsa di ogni altra ipotesi alternativa, anche in relazione alla forma di governo, nonostante varianti più “parlamentari” fossero state utilmente discusse nel biennio precedente sullo sfondo di un confronto reale tra le diverse ipotesi in campo¹⁵. Tra le materie del contendere vi era l’allocazione della funzione di indirizzo politico, che nella versione finale del testo costituzionale venne attribuita in esclusiva al Presidente, dopo aver attraversato nei diversi progetti costituzionali fasi intermedie.

2.2 La forma di governo nella versione iniziale della Costituzione del 1993

La forma di governo congegnata dalla Costituzione non è riconducibile pienamente ad uno dei modelli noti nelle classificazioni comparatistiche, cui pure i costituenti russi avevano guardato, soprattutto per il peso delle tradizioni politiche e costituzionali del paese. Si tratta di un sistema complesso, nel quale sono presenti elementi delle forme parlamentare e semi-presidenziale in un mix che ricorda le varianti di presidenzialismo latino-americano¹⁶. Nell’analizzare il modello costituzionale del 1993 prima del

¹⁴ Per la disamina dei vari passaggi si rinvia a M. Ganino, *Russia*, cit.

¹⁵ Come ricorda M. Ganino, *Russia*, cit., 225-226, fino a un certo momento le varianti in discussione relativamente alla forma di governo erano addirittura tre: mista parlamentare-presidenziale (progetto di Rumjantsev-Chasbulatov), presidenzialistica (Shachraj-Eltsin) e parlamentare incentrata sul Governo (Aleksiev-Sobčak). Quest’ultimo progetto limitava i poteri del Presidente, che non poteva sciogliere le camere, mentre il parlamento era detentore dell’indirizzo politico e doveva dare l’assenso alla nomina dei ministri più importanti; per revocare il primo ministro o i ministri in caso di opposizione del Presidente si chiedeva però la maggioranza dei due terzi dei deputati. Il progetto presidenziale invece attribuiva al Presidente ampie funzioni, tra cui lo scioglimento delle camere sia in caso di mancata nomina del primo ministro proposto dal Presidente sia in altri casi generici di “crisi del potere”. La versione licenziata dalla Conferenza costituzionale limiterà alcune prerogative del progetto presidenzialista, ad esempio lo scioglimento delle camere riguarderà solo la Duma, e solo in relazione alle questioni di nomina e fiducia al Governo, la facoltà di adottare editti e ordinanze da parte del Presidente prevederà il limite del rispetto della Costituzione e delle leggi. Il Presidente diventava capo dello Stato e non più capo dell’esecutivo come era stato nella Costituzione del 1978 revisionata nel 1991 o nel progetto della Commissione costituzionale del Soviet supremo.

¹⁶ Cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2011, 198-199. Definiscono il sistema di governo della Russia “ipersemipresidenzialismo” L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, cit., 290-291. Vedi anche R. Tarchi, *Sistema delle fonti e*

pieno esplicitarsi dell'ipertrofia presidenziale, la dottrina internazionale non ha mancato di segnalare, talvolta anche in maniera minuziosa, i riferimenti ad alcune specifiche forme di governo come quelle francese e statunitense, ma sempre marcando la permanenza di una forte eredità della tradizione russa nella configurazione del potere presidenziale¹⁷. Particolarmente suggestiva la lettura che identifica una linea di rottura dello schema delle varianti di semipresidenzialismo di Duverger: la Costituzione russa sembrerebbe aver verbalizzato la prassi “presidenzialista” del semipresidenzialismo francese in assenza di coabitazione (in particolare, il Presidente può delineare l'indirizzo politico, può destituire il Governo – nel caso francese il premier), ma irrigidendo in tal modo la lettera costituzionale si rischia di uscire dallo schema del semipresidenzialismo per “deviare” verso forme ibride potenzialmente non democratiche vanificando la naturale flessibilità del modello semipresidenziale i cui elementi funzionali sono altrettanto essenziali di quelli strutturali¹⁸. Nel caso della Russia, poi, la prassi attuativa è andata ancora oltre quella apparente verbalizzazione della prassi francese non coabizionista per recuperare crittotipi interni che finiscono con l'affiorare e che vanificano inevitabilmente ogni operazione di ingegneria costituzionale.

Con una concentrazione dei poteri inizialmente inferiore rispetto ad altri paesi sorti sullo spazio dell'ex URSS (in particolare, delle Repubbliche centro-asiatiche), l'istituzione presidenziale si configura dunque inequivocabilmente come quella di un “Presidente governante”¹⁹.

Al Presidente viene dedicato il capitolo IV della Costituzione, che precede quello sugli altri organi costituzionali. Le disposizioni chiave per comprenderne il ruolo sono gli artt. 80 (funzioni generali del Presidente e

poteri normativi dell'esecutivo in una forma di governo iper-presidenziale: il caso della Federazione russa, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

¹⁷ P. Fraisseix, *La Constitutoin russe du 12 décembre 1993: vers un Etat de droit?*, in *Revue du droit public*, 1994, 1785 dove si parla di influenza per il 50% della Francia, 30% degli Stati Uniti e 20% di eredità imperiale russa. L'ascendenza imperiale è poi rinvenuta anche da altri autori francesi come J. Giquel e P. Gèlard. Vedi M. Ganino, *Dallo zar al Presidente*, cit., 161-162.

¹⁸ M. Ganino, *Dallo zar al Presidente*, cit., 163-165. Vedi anche M. Ganino, *Il modello di governo della Russia*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997 e Id., *Oltre il semipresidenzialismo: il modello della Russia “post-sovietica”*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997.

¹⁹ Come M. Ganino ricorda ne *I tratti fondamentali*, cit., 85, la dottrina internazionale a seconda dei casi ha definito la forma di governo russa come “presidenziale” (lo stesso Putin la definisce così) o “semipresidenziale” ma con una prassi politica di tipo “presidenzialista”. Tuttavia secondo l'Autore non si tratterebbe né di forma presidenziale né semipresidenziale, a causa della confusione dei poteri e della tradizione fortemente unitaria del potere che è evidente derivazione dal passato. Vedi anche: S. Holmes, *Super-presidentialism and Its Problems*, in *East European Constitutional Review*, Vol. 2, n. 4/Vol. 3, n. 1, 1993-1994, 123. Vedi anche W. Partlett, *Separation of Powers without Checks and Balances: The Failure of Semi-Presidentialism and the Making of the Russian Constitutional System, 1991-1993*, in W. Simons, T. Borisova (Eds.), *The legal dimension in cold war interactions: some notes from the field*, Leiden, The Netherlands/Boston, 2012. Sulla posizione della dottrina russa: C. Filippini, *La dottrina russa in tema di forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. IV, 2002, 1496-1502.

modalità di elezione) e 83 (elenco dettagliato delle competenze). Ruolo e competenze sono stati declinati nella prassi e nella legislazione in maniera “espansiva”. Inoltre, una serie di sentenze della Corte costituzionale pronunciate nei primi anni di applicazione del testo hanno aggiunto al già ampio catalogo costituzionale di attribuzioni la possibilità per il Presidente di interpretare certe formulazioni costituzionali (ad esempio la garanzia dei diritti e della Costituzione o dell’integrità territoriale) come facoltizzanti poteri impliciti o sottintesi²⁰. Tra le leggi ampliative va ricordata la legge costituzionale sul Governo del 17 dicembre 1997, la quale – sulla scia di quanto già previsto da un editto presidenziale del 1994 – ha fatto rientrare nella responsabilità diretta del Presidente i ministeri più importanti (interni, esteri, difesa, emergenze), i cui titolari sono nominati direttamente dal capo dello Stato senza alcuna partecipazione della camera bassa. Poi seguono le leggi che hanno introdotto l’ingerenza federale e la nomina presidenziale dei governatori regionali (entrambe “convalidate” dalla Corte: si tratta di leggi di modifica della legge sulla forma di governo regionale dell’ottobre 1999). Con le riforme costituzionali del 2008 e del 2014 il ruolo del Presidente si è ulteriormente accresciuto: nel 2008 il mandato presidenziale è stato portato da 4 a 6 anni e nel 2014 il Presidente ha acquisito il potere di nominare e revocare i procuratori dei soggetti federati, precedentemente nominati dal procuratore generale d’intesa con i soggetti federati.

Oltre ad essere il vero capo dell’esecutivo, come si evince dalla procedura di nomina e revoca del presidente del Governo e del Governo (artt. 111, 112, 116 e 117 cost.), dalla dinamica delle questioni fiduciarie (art. 117) – che descriveremo dettagliatamente nei paragrafi successivi – e dal fatto che il Governo cambia dopo le elezioni presidenziali e non dopo quelle parlamentari, il capo dello Stato esercita poteri normativi autonomi, adottando editti ed ordinanze, atti formalmente sub-legislativi, essendo assistito in tutte le sue funzioni da una potente Amministrazione presidenziale²¹. Gli editti possono esprimere indirizzi generali, disciplinare interi settori, provvedere a nomine o all’organizzazione degli organi del potere esecutivo²². Come detto sopra, non esiste l’istituto della controfirma

²⁰ Tale lettura dell’art. 80 risale alla sentenza del 31 luglio 1995, che riguardava l’intervento in Cecenia deciso con editti del Presidente Eltsin, per essere confermata in sentenze successive che hanno precisato i contorni di tali poteri impliciti. Inoltre la Corte ha nel tempo ammesso la costituzionalità di disposizioni legislative che hanno aggiunto al già ampio elenco costituzionale di competenze ulteriori tasselli. I poteri presidenziali sono stati altresì tutelati in alcune sentenze di interpretazione astratta della Costituzione (relative alla procedura di nomina del Governo, alla destituzione anticipata del Presidente per motivi di salute, al conflitto tra Presidente e Consiglio della Federazione sulla destituzione del procuratore generale). Inoltre la Corte ha pure dato la sua benedizione ad una serie di riforme del sistema politico-partitico che pur non avendo a che fare direttamente coi poteri del Presidente hanno approvato il disegno riformatore proposto dal capo dello Stato. Per un esame dettagliato della giurisprudenza della Corte costituzionale si rinvia alle rassegne biennali curate da A. Di Gregorio su *Giurisprudenza costituzionale* a partire dal n. 5, 2001.

²¹ M. Ganino, da ultimo in *Russia*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 120. L’Amministrazione presidenziale è definita “Governo ombra”: cfr. A. Sulimina, *In the Kremlin, A shadow cabinet*, in *Moscow News*, May 24, 2012.

²² In argomento, ancora, R. Tarchi, *Sistema delle fonti e poteri normativi dell’esecutivo in una forma di governo iper-presidenziale: il caso della Federazione russa*, cit.

presidenziale anche se nel periodo costituente la questione era stata sollevata²³. Dunque il Presidente esercita le funzioni tipiche di un capo dello Stato “forte”, ma anche di un capo dell’esecutivo (l’art. 80 gli conferisce la funzione di indirizzo politico in generale), come dirà ancor più ampiamente la riforma del 2020, interferisce ampiamente nelle funzioni del parlamento, del potere giudiziario, della procura, dei soggetti federati e, da ultimo, anche dell’autogoverno locale. È il vero motore di tutte le scelte politiche fondamentali come si evince dai messaggi (quelli annuali alle camere, quelli “ideologici” come ad esempio tutti quelli che hanno giustificato la guerra in Ucraina, o quelli di natura storico-culturale), e dalle “dottrine”, espresse in maniera altisonante (la Costituzione gli attribuisce formalmente la competenza di approvare la dottrina militare).

Considerando anche l’esercizio del principio unitario (orizzontale e verticale), il Presidente può essere definito come una sorta di quarto potere con funzioni di coordinamento nei confronti degli organi dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, come stabilisce l’articolo 80 cost. Tale potere presidenziale non è elencato all’art. 11 cost. tra gli organi che esercitano il potere statale. Su tale anomalia si è espressa la Commissione di Venezia nel parere del marzo 2021 che si riferiva non solo alle modifiche costituzionali del 2020, ma anche alle questioni rimaste immutate in maniera da perpetuare problemi di democraticità²⁴. Qui si innesta di nuovo una riflessione sulla particolare concezione della separazione dei poteri in un ordinamento come quello russo. Infatti, alla divisione si unisce sempre il coordinamento dei poteri ed inoltre tale principio non elimina quello di unità del potere (che non è però necessariamente concentrazione del potere) per le esigenze tradizionali di controllo dell’enorme territorio e della multiforme popolazione²⁵.

A testimoniare l’esistenza di un *fil rouge* che collega la figura del Presidente al passato, sia recente che remoto, vi è la constatazione che in relazione ai poteri normativi e di governo il Presidente della Russia appare come l’erede del Presidium del Soviet supremo dell’URSS, mentre per le funzioni di indirizzo politico e di controllo è l’erede del Partito (e l’Amministrazione presidenziale rappresenta un apparato parallelo ed autonomo rispetto al Governo, proprio come era il partito nei confronti dell’apparato statale, tra l’altro essendo oggi collocata nello stesso edificio dove aveva sede quello). Tutto questo emerge chiaramente dall’analisi del difficile percorso di trasformazione che porta dall’URSS alla Russia ma ancor

²³ L’assenza di tale istituto era stata critica nel parere della Commissione di Venezia del 24 marzo 1994.

²⁴ CDL-AD(2021)005-e *Russian Federation - Interim opinion on constitutional amendments and the procedure for their adoption, adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021)*. La prima importante obiezione della Commissione è quella relativa alla non appartenenza formale del Presidente a nessun potere dello Stato, neppure all’esecutivo, sia prima che dopo la riforma del testo costituzionale del 2020. La Costituzione definisce il Presidente solo come capo dello Stato. Ma proclamare il principio di separazione dei poteri e non includere il Presidente, che è uno degli organi costituzionali dello Stato, in nessuno dei poteri, è una chiara anomalia che vanifica il principio della separazione dei poteri: «un organo dello Stato che esercita un potere significativo nello Stato non può essere escluso da questo principio semplicemente dicendo che questi non “appartiene” a nessun particolare potere dello Stato» (18).

²⁵ Vedi M. Ganino, *Dallo zar al Presidente*, cit., 158-159.

prima da quello che ha portato dall'Impero zarista all'URSS. Le funzioni che persino nello Stato sovietico erano divise tra partito e Stato, nella Russia post sovietica si trovano riunite in una sola figura che dunque, per questo, appare più l'erede dello zar che del PCUS. Le ambizioni imperiali sotto il profilo territoriale dell'ultimo decennio nella Russia putiniana confermano queste tradizioni velleitarie.

3. L'iper-presidenzializzazione del sistema di governo e l'indebolimento dei contro-poteri nella riforma costituzionale del 1 luglio 2020

Con la riforma costituzionale del 1 luglio 2020 si interviene significativamente – tra le altre cose – su modalità e requisiti per la designazione di tutti i supremi funzionari pubblici, incluso il capo dello Stato, nonché sulle loro competenze, e sui rapporti tra i poteri a livello orizzontale e verticale.

Etichettata in maniera semplicistica dalla dottrina occidentale come strumento di perpetuazione del potere putiniano (in virtù dell'emendamento che ha consentito l'azzeramento dei mandati del Presidente in carica al momento dell'entrata in vigore della riforma)²⁶, e descritta dalla *leadership* russa come un limitata rimodulazione delle competenze tra i supremi organi costituzionali al fine di valorizzare le prerogative parlamentari²⁷, in realtà la riforma, nella parte relativa alla forma di governo, costituisce un complicatissimo intreccio di innovazioni e verbalizzazioni di precedenti “modifiche non formali della Costituzione”²⁸ la cui lettura sistematica è tutt'altro che agevole²⁹. Dal momento che effettivamente si procede

²⁶ Vedi, tra gli altri, M. Domańska, “*Everlasting Putin*” and the reform of the Russian Constitution, in *OSW Commentary*, n. 322, 20 March 2020; C. von Gall, *The 2020 Russian Constitutional Reform*, in *Russian Analytical Digest*, no. 250, 9 April 2020; A. Shashkova, M. Verlaine, E. Kudryashova, *On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020*, in *Russian Law Journal*, Vol. 8(1), 2020; W.E. Pomeranz, R. Smyth, *Russia's 2020 Constitutional Reform: The Politics of Institutionalizing the Status-Quo*, in *Russian Politics*, n. 6, 2021; M Myltykbaev, *La menace fontôme: la réforme constitutionnelle de 2020 en Russie*, in *Lettre de l'Est*, no. 27, 2022.

²⁷ Come si evincerebbe dalla denominazione della Legge di Emendamento alla Costituzione («Sul perfezionamento della regolamentazione di determinate questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico»). Per una disamina del percorso di adozione della Legge si rinvia a A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento alla Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, vol. 2, n. 1, 2020, DOI: doi.org/10.13130/2612-6672/13788.

²⁸ M. Ganino, *1993/2003. Dieci anni di Costituzione della Russia tra attuazione e modifiche non formali*, in M. Ganino, A. Di Gregorio, C. Filippini (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, 2005, 299 ss.

²⁹ Il fatto stesso di “limitarsi” a costituzionalizzare elementi presenti nella legislazione o nella prassi politica non avrebbe un impatto neutro sul testo costituzionale, secondo la Commissione di Venezia (*CDL-AD(2021)005-e Russian Federation - Interim opinion on constitutional amendments and the procedure for their adoption, adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021)*): portando a livello costituzionale disposizioni legislative si esclude la possibilità che la Corte costituzionale ne valuti la costituzionalità ed anzi queste stesse disposizioni

attraverso un'articolata redistribuzione di funzioni, non è immediatamente percepibile il risultato finale, ossia l'assegnazione al Presidente di ulteriori competenze, che vengono sottratte alle due camere dell'Assemblea federale, agli organi della procura, ai giudici ed agli organi dei soggetti della Federazione. La difficoltà di lettura appare costruita ad arte per facilitare l'approvazione della legge di emendamento non ritenendosi forse sufficiente l'inserimento di contenuti – di natura sociale, culturale e identitaria – di sicuro gradimento popolare.

La necessità di un intervento sul testo costituzionale per consentire al Presidente Putin di rimanere in qualche forma ai vertici dello Stato al termine del suo quarto mandato presidenziale non consecutivo (cosiddetto “dilemma 2024”), era emersa fin dall'elezione del 2018. Diversi scenari erano stati ipotizzati, tra i quali due risultavano i più accreditati: l'eliminazione del limite dei mandati presidenziali (come accaduto nelle Repubbliche sovietiche dell'Asia centrale e in Bielorussia) oppure la traslazione dei poteri verso il primo ministro e il Governo (in modo da consentire a Putin di transitare in tale carica).

Dai dibattiti che si sono svolti in varie sedi ufficiali (in particolare presso le camere e il gruppo di esperti designato per l'elaborazione del testo), emerge che la riforma è stata considerata come una concretizzazione del contenuto “proclamatorio” del testo del 1993, necessaria per superare la fase emergenziale in cui questo era stato concepito e per rendere più aderenti alla realtà ed alle necessità del paese i riferimenti al carattere sociale dello Stato. Lo spirito generale della riforma sembra dunque essere quello del perfezionamento di alcuni aspetti, senza stravolgere l'impianto originario. In effetti questo non viene stravolto per quanto riguarda le modalità di gestione del potere esecutivo (con una redistribuzione solo apparente delle competenze del Presidente e delle due camere del parlamento) e di quello federale in rapporto agli enti decentrati (accentuandosi ulteriormente il centralismo già introdotto in via legislativa e di prassi). Tuttavia l'effetto complessivo delle “piccole” modifiche introdotte in diversi punti della Costituzione è quello di costituzionalizzare le tendenze centraliste ed autoritarie che hanno contrassegnato il ventennio putiniano³⁰. In tal modo

diventano parametro per il giudizio della Corte; inoltre «disposizioni che potrebbero essere accettabili a livello di legge ordinaria poiché sufficientemente flessibili e soggette al sindacato della Corte costituzionale debbono essere valutate più severamente al momento della loro costituzionalizzazione perché avranno un impatto sociale in maniera più rigida e per un periodo più lungo». La Commissione ricorda che pure avendo gli Stati ampia discrezionalità nella scelta del proprio sistema politico, tale discrezionalità non è illimitata (lo aveva già detto analizzando la riforma costituzionale turca del 2017). Infatti, «i principi della separazione dei poteri e della rule of law devono essere rispettati e ciò richiede che sufficienti pesi e contrappesi siano immessi nella costruzione del sistema politico»...«Anche il potere costituente è vincolato dalle tradizioni costituzionali comuni e dai loro principi come la rule of law, la separazione dei poteri o la protezione dei diritti umani». Nel caso della Russia, «se un attore istituzionale è al centro del potere e gli altri attori hanno una posizione istituzionale troppo debole per provvedere sufficienti pesi e contrappesi, ciò crea un serio rischio per la rule of law».

³⁰ A. Di Gregorio, *La riforma costituzionale di Putin e il consolidarsi dell'autoritarismo: un dichiarato bisogno di stabilità in tempi di pesanti trasformazioni mondiali*, in

la riforma avvicina il sistema politico e quello costituzionale, irrigidendo quest'ultimo e rendendone più difficile in futuro una lettura meno accentratrice che sarebbe stata possibile, cambiando la leadership, col testo precedente, pur molto caratterizzato in senso iper-presidenzialista.

3.1 Investitura, ruolo e poteri del Presidente

Per quanto riguarda le modalità di elezione del Presidente, ricordiamo innanzitutto che in base alla versione originaria del testo costituzionale il capo dello Stato era eletto direttamente dai cittadini per un mandato di quattro anni e che vigeva il divieto di svolgimento di oltre due mandati consecutivi, regola che ha imposto una peculiare fase detta di “tandemocrazia” o “duumvirato esecutivo” tra il 2008 e il 2012 quando Putin, non potendo rivestire un terzo mandato presidenziale (consecutivo) si è fatto nominare presidente del Governo (carica che aveva già rivestito per alcuni mesi ai tempi di Eltsin) dal suo “delfino” Dmitrij Medvedev, eletto Presidente in quello stesso periodo. All'inizio del suo mandato Medvedev ha proposto una “piccola” modifica costituzionale che ha prolungato la durata del mandato presidenziale da quattro a sei anni (e la durata della legislatura della Duma da quattro a cinque anni), fermo restando il divieto di oltre due mandati consecutivi, e dunque la possibilità per la stessa persona di ricoprire un numero di mandati presidenziali senza limite, con la sola condizione di consentire un mandato “di stacco” ogni due consecutivi³¹. Il mandato “di stacco” non è esente da pericoli, se si considera il grande potere nelle mani del Presidente, anche se il ruolo presidenziale va oltre le formali attribuzioni della carica per inserirsi nella logica della personalizzazione del potere, nel caso di Putin. Con un'altra legge di emendamento costituzionale, sempre nel 2008, si è introdotta una valorizzazione del ruolo della Duma, prevedendo una forma di controllo parlamentare sul Governo più incisiva, ossia costituzionalizzando l'obbligo del Governo di rendicontare periodicamente il proprio operato alla Duma³², pur nella persistente assenza di un collegamento tra elezione della Duma e formazione dell'esecutivo: il presidente del Governo è sempre obbligato a rimettere il suo mandato nelle mani del neo eletto Presidente ma non della neo eletta Duma.

Relativamente ai requisiti per l'elezione del Presidente ed al numero dei mandati, nonché all'immunità degli ex Presidenti, la riforma costituzionale del 2020 introduce significative innovazioni. Per tutti i supremi funzionari pubblici, e dunque anche per il Presidente, si prevedono dei requisiti di eleggibilità che consistono nel divieto di avere la cittadinanza o la residenza all'estero (per il Presidente l'obbligo di risiedere in Russia

nad.unimi.it/putins-constitutional-reform-and-the-consolidation-of-authoritarianism-a-need-for-stability-in-a-time-of-heavy-world-transformation, 13 marzo 2020.

³¹ Sul pericolo di questa potenzialità si era espressa la Commissione di Venezia nel suo parere del 1994: «L'articolo 81 stabilisce che il Presidente è eletto per quattro anni e che la stessa persona non può detenere la carica per oltre due mandati consecutivi. Questo articolo significa forse che la stessa persona può rivestire più di due mandati se questi non sono consecutivi?».

³² Come prevede l'art. 103 lettera v) cost. rientra nella competenza della Duma «l'ascolto dei resoconti annuali del Governo della FdR sui risultati della sua attività, anche nelle questioni poste dalla Duma di Stato».

aumenta da 10 a 25 anni) e di avere conti correnti all'estero³³. Si tratta di un'innovazione che in linea di massima la Commissione di Venezia, nel suo parere del marzo 2021, ha considerato giustificabile per il supremo funzionario federale anche se l'estensione del numero di funzionari colpiti da questi divieti potrebbe costituire una limitazione ingiustificata del diritto di voto passivo. L'innovazione più significativa è quella che riguarda i mandati presidenziali. Infatti la riforma introduce il divieto per la stessa persona di ricoprire oltre due mandati togliendo l'aggettivo "consecutivi" (in russo *podrjad*). Tuttavia l'innovazione viene vanificata dall'eccezione *ad personam* nei confronti del Presidente in carica e dei Presidenti precedenti (Medvedev). Si tratta del cosiddetto "azzeramento dei mandati" o "emendamento Tereškova", dal nome dell'ex astronauta e deputata di Russia unitaria alla Duma, che ha proposto l'integrazione del testo³⁴. La Corte costituzionale, inserita in maniera irrituale nella valutazione della Legge di Emendamento Costituzionale del 14 marzo 2020, ha giustificato questa eccezione con la necessità di contemperare il limite al potere con l'espressione della volontà popolare: il Presidente in carica potrebbe anche decidere di non ricandidarsi e comunque si metterebbe in competizione con altri candidati; ci sarebbe anche una motivazione "di contesto" per ammettere la ricandidabilità³⁵. Si tratta di argomentazioni quanto meno discutibili alla luce degli standard democratici universalmente riconosciuti.

Con la riforma il capo dello Stato acquisisce ulteriori protezioni anche alla cessazione della carica: un'immunità extra funzionale o piena inviolabilità (per rimuoverla bisogna applicare una procedura di *impeachment* come per il Presidente in carica) e la possibilità di diventare senatore a vita.

Per quanto riguarda il ruolo, oltre ad esercitare le funzioni tipiche di un capo dello Stato e a dominare in maniera netta il potere esecutivo, il Presidente estende la propria influenza politica sugli altri poteri dello Stato, inclusi gli organi di garanzia (corti ordinarie e costituzionale, organi della procura). Grazie al principio "unitario" che l'organo politico di vertice è

³³ Con alcune eccezioni riconducibili ai territori che potenzialmente potrebbero essere "incorporati" nella FdR: «Il requisito per un candidato alla carica di Presidente della Federazione di Russia di non possedere la cittadinanza di uno Stato estero non si applica ai cittadini della Federazione di Russia che abbiano avuto in precedenza la cittadinanza di uno Stato che sia entrato a far parte, o una parte del quale sia entrata a far parte, della Federazione di Russia in conformità con la legge costituzionale federale e che viva stabilmente sul territorio entrato a far parte della Federazione di Russia», art. 81, c. 2.

³⁴ L'art. 81, c. 3 introduce un punto 1 che costituisce una norma transitoria ai sensi della quale «la regolamentazione stabilita dai commi 3 e 3¹ dell'art. 81 cost., nella versione della presente Legge di Emendamento alla Costituzione, relativa al numero ammissibile di mandati che la stessa persona può rivestire nella carica di Presidente della FdR non impedisce alla persona che occupa e/o ha occupato la carica di Presidente della FdR al momento dell'entrata in vigore di tale emendamento di partecipare come candidato alle elezioni di Presidente della FdR dopo l'inserimento della presente versione nel testo della Costituzione per il numero di mandati consentito dall'emendamento, indipendentemente dal numero di mandati che tale persona ha rivestito e/o riveste al momento dell'entrata in vigore di tale emendamento».

³⁵ «Sullo sfondo di tale bilanciamento di base il legislatore costituzionale può tenere conto anche dei fattori storici concreti di adozione della relativa decisione, compreso il grado di pericolo per lo Stato e la società, la situazione del sistema politico ed economico». Un sintesi in italiano della decisione è reperibile al link www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/180.

chiamato ad esercitare³⁶ – e che ha attraversato diverse fasi storiche fino ad approdare all’attuale “costituzione putiniana”– il Presidente prevale anche nei rapporti con gli organi di governo dei soggetti federati attraverso la cosiddetta “verticale esecutiva”, e tramite l’influenza informale che esercita sul sistema dei partiti finisce col dominare anche gli organi rappresentativi sia a livello federale (nel caso della camera alta dal 2014 partecipa formalmente alla sua formazione) che dei soggetti federati. Si tratta di funzioni “di influenza” già presenti nella versione iniziale del testo costituzionale del 1993 e ulteriormente sviluppate nella prassi, che hanno ricevuto un ulteriore potenziamento dalla riforma del 1° luglio 2020. Quest’ultima, tra l’altro, attribuisce al Presidente una nuova funzione “ecumenica” (secondo la modifica dell’art. 80 cost. il Presidente, tra le altre cose, «mantiene la pace civile e la concordia nel Paese»).

3.2 Formazione e revoca del Governo nelle sue diverse articolazioni (presidente del Governo, vice presidenti, ministri “ordinari”, ministri “presidenziali”)

Le nuove modalità di formazione del Governo sono state descritte da Putin fin dall’annuncio della riforma nel discorso alle camere del 15 gennaio 2020 come «ampliamento delle competenze dell’Assemblea federale nella parte relativa alla formazione del Governo». Inoltre si è sottolineato che le modifiche costituzionali non comportano una ristrutturazione istituzionale dello Stato, in quanto «la Russia deve rimanere una forte Repubblica presidenziale». Ciò non toglie che si possa ottenere un maggiore «bilanciamento dei pesi e contrappesi nel meccanismo del potere statale attraverso il trasferimento di parte delle competenze dal Presidente al Parlamento». Ciò favorirebbe la trasparenza nell’adozione delle decisioni che riguardano l’approvazione delle candidature alla carica di componenti del Governo³⁷.

Nonostante queste affermazioni, è viceversa chiaro che la riforma rafforza il ruolo del Presidente nell’ambito del potere esecutivo in senso lato, e del Governo in particolare, pur continuando a non definirlo come capo dell’esecutivo. Infatti al diritto del Presidente di presiedere le riunioni del Governo, già esistente, si aggiunge all’art. 83 lett. b cost. la precisazione che il Presidente «esercita la direzione generale del Governo», oltre ad essere il vero motore della nomina (in condivisione con le camere) e della destituzione (senza alcuna condivisione né obbligo di motivazione) di tutte le componenti del Governo (presidente, vice presidenti del Governo e ministri nelle due articolazioni, “ordinaria” e “della forza”). Per queste funzioni non ha alcuna responsabilità politica nei confronti delle camere (salvo i casi di *impeachment*) mentre è il solo Governo ad essere responsabile nei confronti della Duma

³⁶ Ai sensi dell’art. 80, c. 2 cost. il Presidente «adotta misure per la difesa della sovranità della Federazione di Russia, per la sua indipendenza e per l’integrità dello Stato, *mantiene la pace civile e la concordia nel Paese*, garantisce l’armonico funzionamento e la cooperazione *degli organi che fanno parte del sistema unitario del potere pubblico*». I corsivi indicano la parte modificata.

³⁷ Discorso di Putin del 15 gennaio 2020. www.kremlin.ru/events/president/news/62582.

attraverso le votazioni fiduciarie. Di conseguenza ai sensi del riformato art. 110, c. 1 cost. «Il potere esecutivo della FdR è esercitato dal Governo della Federazione di Russia sotto la direzione generale del Presidente della Federazione di Russia». Inoltre, ai sensi dell'art. 113 «Il Presidente del Governo della Federazione di Russia, ... è personalmente responsabile nei confronti del Presidente della Federazione di Russia per l'esercizio dei poteri conferiti al Governo della Federazione di Russia». Nella versione precedente alla riforma il presidente del Governo determinava gli indirizzi fondamentali dell'attività del Governo e ne organizzava il lavoro³⁸. Al potenziamento del capo dello Stato corrisponde dunque un indebolimento del presidente del Governo, e del Governo in generale.

Riguardo alla formazione del Governo, nella versione pre-riforma il Presidente nominava con il “consenso” (*soglasie*) della Duma il presidente del Governo e su proposta di quest'ultimo nominava e revocava i ministri ed i vice premier (artt. 111 e 112). Alcuni ministri (cosiddetti “della forza”, ossia esteri, difesa, interni, giustizia ed emergenza) venivano nominati direttamente dal Presidente senza passare per Duma e premier, come detto sopra. Dopo il terzo rifiuto da parte della Duma (su tre diversi candidati o sempre sullo stesso, secondo la sentenza della Corte costituzionale dell'11 dicembre 1998), il Presidente nominava il candidato presidente del Governo di sua scelta e scioglieva la Duma (art. 111, c. 4)³⁹. Dopo il primo anno di legislatura (nel quale non si può procedere a scioglimento anticipato) se la Duma votava una prima volta la sfiducia al Governo il Presidente non era tenuto a revocarlo, se la sfiducia veniva rinnovata nei successivi tre mesi il Presidente doveva decidere se sciogliere la Duma o destituire il Governo (art. 117, c. 3) mentre in caso di voto negativo sulla questione di fiducia posta dal Governo il Presidente poteva subito decidere in merito all'una o all'altra alternativa (art. 117, c. 4). Ma il Presidente poteva e può decidere autonomamente le dimissioni del Governo senza iniziativa o consenso della Duma (art. 117, c. 2: «il Presidente della Federazione di Russia può dimettere il Governo della Federazione di Russia»).

Le modifiche introdotte nel 2020 alla procedura di formazione, e destituzione del Governo, non sono dirompenti ma portano più in là ancora la dipendenza di tale organo nelle sue diverse componenti dalla volontà presidenziale, subordinando ancor di più anche la Duma al volere presidenziale. Ai sensi dell'art. 111, c. 1 il presidente del Governo è nominato dal Presidente della FdR dopo l'approvazione (*utverždenie*) della sua candidatura da parte della Duma (il cambio del termine non muta la sostanza della procedura). Il comma 2 dell'art. 111 specifica tutti i casi in cui si procede alla proposta di nomina di un nuovo presidente del Governo: entro due settimane dall'immissione nella carica del neo eletto Presidente della FdR o

³⁸ Ma nella nuova legge costituzionale sul Governo del 6 novembre 2020 si ripete che il premier «determina le direttrici fondamentali di funzionamento del Governo e ne organizza il lavoro», in conformità alla Costituzione, alle leggi ed agli atti normativi e non normativi del Presidente (art. 27, c. 1). **Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ • Президент России** (kremlin.ru).

³⁹ Il testo in italiano della versione iniziale della Costituzione in M. Ganino, *Russia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Padova, 2013. Per il testo integrato dalla riforma del 2020 si rinvia a S. Caprio, *Lo zar di vetro. La Russia di Putin*. Con un saggio di G. Codevilla, Milano, 2020, 257 ss.

dalle dimissioni del Governo, entro una settimana dal rigetto della precedente candidatura del presidente del Governo da parte della Duma o dalla revoca da parte del Presidente o dalle dimissioni del presidente del Governo precedente. Ai sensi del comma 4, dopo tre rifiuti della Duma il Presidente nomina il presidente del Governo e può (*vprave raspustit'*), ma non è più obbligato, a sciogliere la Duma.

L'art. 112 innova la disciplina della formazione delle restanti componenti del Governo, ossia vice premier e ministri, questi ultimi distinti in due categorie. Come prima, il presidente del Governo entro una settimana dalla nomina propone al Presidente la struttura degli organi federali del potere esecutivo (art. 112, c. 1), tuttavia vi si aggiunge un'eccezione, ossia ciò non avviene qualora il precedente premier sia stato destituito dall'incarico dal Presidente. Si tratta di una delle evidenze dell'indebolimento del presidente del Governo. Quest'ultimo poi sottopone alla Duma, e non più al Presidente, le candidature dei vice presidenti del Governo e dei ministri federali, ad eccezione di quelli che l'art. 83 punto e¹ attribuisce alla responsabilità di nomina presidenziale in consultazione con la camera alta (art. 112, c. 2). Entro una settimana la Duma adotta una decisione. Questo è l'unico punto che formalmente rafforza la Duma anche se la configurazione politica dei rapporti tra gli organi costituzionali, e la maggioranza "costituzionale" ininterrotta dal 2001 del partito del Cremlino "Russia unitaria" nella camera bassa, rende questa valorizzazione vana. Inoltre, dal momento che il premier è sicuramente scelto dal Presidente, anche ignorando l'opposizione della Duma, non è immaginabile che questi possa proporre una lista di ministri non gradita al Presidente che l'ha designato.

Ai sensi dell'art. 112, c. 3 riformato, il Presidente è obbligato a nominare i ministri e i vice premier che la Duma ha approvato. Tuttavia, anche in questo caso, una improbabile opposizione della Duma può essere facilmente superata. Infatti, l'art. 112, c. 4 prevede che dopo il triplice rifiuto da parte della Duma delle candidature presentate, il Presidente ha il diritto di nominare i vice presidenti del Governo e i ministri federali tra i candidati presentati dal presidente del Governo. Inoltre, se a seguito del rifiuto della Duma di approvare le candidature (si deduce che queste vengano esaminate individualmente) più di un terzo delle cariche ministeriali restino vacanti (a eccezione di quelle imputabili alla sola responsabilità del Presidente), il Presidente federale ha il diritto di sciogliere la Duma. Si conferma in tal modo che il rafforzamento della Duma è solo apparente: il Presidente non può rifiutarsi di nominare i vice premier e i ministri che la Duma ha "approvato" ma può nominare quelli che la Duma ha rifiutato per tre volte! Inoltre, se il rifiuto riguarda oltre un terzo delle cariche ministeriali il Presidente può sciogliere la Duma (è la prima delle due nuove ipotesi di scioglimento della camera bassa)⁴⁰.

⁴⁰ Come rileva la Commissione di Venezia nel suo parere del marzo 2021 già citato, è senz'altro positivo che la Duma debba approvare la maggior parte dei ministri ma il nuovo sistema di nomina indebolisce il premier che, pur non avendo molto da dire sulle nomine dei ministri, ai sensi dell'art. 113 ha la responsabilità politica per gli atti del Governo mentre il Presidente «esercita in sostanza la direzione del Governo e non assume una responsabilità per gli atti di tale Governo».

Questa modalità di formazione del Governo riguarda solo una parte dei membri dell'esecutivo, più consistente numericamente ma con minor peso politico (ad eccezione dei ministeri di natura economica). Infatti si costituzionalizza l'esistenza di un "inner cabinet" riferito alla responsabilità presidenziale diretta (ai ministri già previsti dalla legge del 1997 si aggiunge il ministero della sicurezza sociale) in "consultazione" con la camera alta (consultazione non prevista da quella legge). Anche in questo caso si tratta di una condivisione formale dal momento che, oltre al fatto che la consultazione non è vincolante, la camera alta – come diremo più avanti – è ancora più attratta nella sfera di subordinazione al Presidente dalla riforma del 2020. I componenti del "secondo" Governo non si limitano poi ai titolari dei ministeri. Infatti ai sensi dell'art. 83 d¹ cost. il Presidente «nomina dopo consultazioni con il Consiglio della Federazione» e destituisce (senza consultazioni) «i dirigenti degli organi federali del potere esecutivo (inclusi i ministri federali) che gestiscono i comparti della difesa, sicurezza dello Stato, affari interni, giustizia, affari esteri, prevenzione delle situazioni di emergenza ed eliminazione delle conseguenze delle catastrofi naturali, sicurezza sociale». Il punto b¹ dello stesso articolo precisa inoltre che il Presidente approva su proposta del presidente del Governo «la struttura degli organi federali del potere esecutivo e vi apporta modifiche» (c'era già prima), e che «nella struttura degli organi federali del potere esecutivo determina gli organi la direzione dell'attività dei quali è esercitata dal Presidente della FdR e gli organi la direzione dell'attività dei quali è esercitata dal Governo della FdR», potendo così dilatare a suo piacimento l'influenza presidenziale sul Governo e sull'esecutivo in senso lato. Anche in questo caso la proposta non viene avanzata da un premier nominato a seguito di destituzione presidenziale del premier precedente.

Altre innovazioni importanti sono incluse nella nuova versione dell'art. 117 che si riferisce al rapporto fiduciario tra Duma e Governo successivo alla nomina di quest'ultimo. La mozione di sfiducia votata dalla Duma e la questione di fiducia posta dal Governo sono configurate in maniera analoga al testo precedente. Cambiano però tempistiche, modalità e conseguenze, che pongono la Duma in una posizione ancor più subordinata introducendosi una seconda nuova ipotesi di scioglimento anticipato. Si conferma che il Presidente può adottare la decisione di dimettere il Governo (senza doverlo giustificare, nè deve farlo in circostanze o a condizioni particolari, art. 117, c. 2). Eguale alla versione pre-riforma è anche l'art. 117, c. 3, riguardante le modalità di espressione della sfiducia al Governo da parte della Duma. Cambiano invece le modalità di proposizione della questione di fiducia posta dal Governo (art. 117, c. 4), con l'introduzione di una doppia fase che mima quella prevista dal comma 3: il presidente del Governo può porre la questione di fiducia al Governo dinanzi alla Duma che la esamina entro 7 giorni; se la fiducia viene rifiutata, il Presidente della FdR entro 7 giorni può decidere (come prima) di dimettere il Governo o di sciogliere la Duma; a questo punto si aggiunge una seconda possibilità, ossia se il Governo nei tre mesi successivi pone nuovamente alla Duma la questione di fiducia e la Duma la rigetta, allora il Presidente può decidere di dimettere il Governo o di sciogliere la Duma. Ai sensi del comma 6 dello stesso articolo, la fiducia non può essere chiesta, né la sfiducia espressa, in una serie di casi che corrispondono a quelli in cui la Duma non può essere sciolta (entro un

anno dalla sua elezione, se ha intentato procedimento di *impeachment* nei confronti del capo dello Stato, se vige uno stato di emergenza o di guerra o negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale: come già previsto nella versione pre riforma), cui si aggiunge il periodo di un anno successivo alla nomina di un premier non gradito alla Duma, ossia nominato dal Presidente superando tre rifiuti consecutivi della Duma. Ma qui si nota una contraddizione perché l'art. 111, c. 4, cui si fa riferimento, stabilisce che in queste circostanze il Presidente nomina il premier e può sciogliere la Duma (si dovrebbe intendere dunque – ma non è affatto chiaro – che non possa sciogliere la Duma recalcitrante entro un anno dalla nomina di questo premier).

Da quanto detto si evince dunque che il Presidente, sia prima che dopo la revisione del 2020, appare come chiaramente sovraordinato nei confronti del Governo: esercita funzioni di nomina (con una partecipazione limitata ed aggirabile della Duma) e di revoca (autonoma); ne controlla gli atti con la possibilità di annullarli (art. 115, c. 3), ed esercita funzioni di indirizzo tramite propri editti (anche in questo caso nello Stato sovietico si trattava di funzioni divise tra partito e Stato). Il Presidente esercita poteri di indirizzo anche nei confronti del parlamento (iniziativa legislativa, veto legislativo, proposte di nomina o di destituzioni alla camera alta, messaggi alle camere, scioglimento della camera bassa).

3.3 Ulteriori attribuzioni del Presidente nella formazione e destituzione dei componenti degli organi di garanzia e dei contro-poteri

Per chiarire adeguatamente la ricaduta della riforma costituzionale sugli equilibri complessivi del sistema di governo, le innovazioni riguardanti il ridisegno dei rapporti tra i poteri in senso orizzontale vanno lette congiuntamente all'accentramento generale del potere a livello federale, a scapito dei livelli sottostanti dei soggetti federati e dell'autogoverno locale. Infatti, i poteri del Presidente aumentano indirettamente anche per effetto dell'introduzione nel testo costituzionale del principio del "sistema unitario del potere pubblico" (nel quale ora confluisce il livello dell'autogoverno locale⁴¹), nonché per il rafforzamento dei principi dell'unità statale, dell'integrità territoriale e della sovranità del paese, tutte cose che il Presidente è chiamato a garantire.

Sempre per completare il quadro del potenziamento presidenziale, vanno ricordati gli importanti cambiamenti che investono il potere

⁴¹ Ai sensi del riformato art. 132, c. 3 cost. «Gli organi dell'autogoverno locale e gli organi del potere statale rientrano nel sistema unitario del potere pubblico e collaborano reciprocamente per la soluzione maggiormente efficiente dei compiti nell'interesse della popolazione che risiede sui corrispondenti territori». Come rilevato, tale emendamento va considerato funzionale all'affermazione dell'unità statale della Russia, ed è «solo alla luce di tale relazione che possono essere pienamente compresi i restanti emendamenti introdotti dalla riforma» tra cui, oltre al ruolo presidenziale rafforzato, un aumento delle competenze del centro federale a scapito degli altri livelli di governo. Vedi C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, 903.

giudiziario e la Corte costituzionale (procedure di nomina e destituzione dei giudici e dei procuratori, numero dei giudici costituzionali e loro competenze). In effetti le modifiche su questo “blocco”, aumentando ulteriormente le attribuzioni presidenziali, finiscono con il ridurre conseguentemente le garanzie.

La riforma infatti porta al livello costituzionale le già previste competenze di nomina alle cariche apicali del potere giudiziario attribuite al Presidente, e vi aggiunge competenze di revoca – in collaborazione con la camera alta – per motivi non chiaramente definiti e dalla potenzialità espansiva, come sottolineato dalla Commissione di Venezia. Ai sensi dell’art. 83 f) cost. novellato, il Presidente propone alla camera alta le candidature alla nomina di presidente, vice presidente e giudici delle Corti costituzionale e suprema e nomina direttamente presidenti, vice presidenti e giudici degli altri tribunali federali. Ai sensi dell’art. 83 f³, su proposta del Presidente i giudici delle corti apicali (presidenti, vice presidenti e giudici delle Corti costituzionale e suprema, nonché presidenti, vice presidenti e giudici delle corti di cassazione e di appello) possono essere revocati dal Consiglio della Federazione qualora commettano atti che violano l’onore e la dignità del giudice nonché in altri casi stabiliti dalla legge costituzionale che dimostrino l’impossibilità per il giudice di continuare ad esercitare le proprie funzioni⁴². Prima della riforma la rimozione ad opera della camera alta avveniva su richiesta delle stesse corti.

Analogamente, per quanto riguarda gli organi della procura, le competenze di designazione vengono spostate sul Presidente, ampliando un trend introdotto dalla riforma costituzionale del 2014. Ai sensi degli artt. 83 f¹ e 129, commi 3-6 cost. novellati il Presidente ora nomina col consenso della camera alta e destituisce (autonomamente) il procuratore generale, i suoi vice (in precedenza era il Presidente a proporli e il Consiglio della Federazione a nominarli), i procuratori dei soggetti federati (prima del 2014 nominati dalla camera alta su proposta dei soggetti stessi) e i procuratori militari e di altre procure specializzate di livello pari a quello dei procuratori dei soggetti. Per gli altri procuratori, o si procede con la stessa modalità, se così prevede la legge, oppure questi sono nominati e destituiti dal procuratore generale.

In relazione alla giustizia costituzionale, la riforma attribuisce al Presidente competenze del tutto nuove di ricorso alla Corte costituzionale

⁴² Nel parere del marzo 2021 (*CDL-AD(2021)005-e Russian Federation - Interim opinion on constitutional amendments and the procedure for their adoption, adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021)*), la Commissione di Venezia rileva come il riferimento ad «azioni che diminuiscono l’onore e la dignità del giudice» sia troppo vago e potrebbe collocare i giudici in una situazione di incertezza. Pur accettando il fatto che l’indipendenza dei giudici vada bilanciata con la loro responsabilità per evitare effetti di corporativismo, la Commissione ritiene che qualunque decisione di destituzione dei giudici presa dai poteri legislativo o esecutivo dovrebbe essere preceduta e condizionata da una decisione disciplinare adottata all’interno dello stesso potere giudiziario. La rimozione dalla carica di un giudice non dovrebbe essere attribuita ad un organo politico come la camera alta del parlamento ed inoltre la sottrazione dell’iniziativa della rimozione alle stesse corti a favore del Presidente opererebbe una grave interferenza nell’indipendenza dei giudici. Si raccomanda pertanto di porre rimedio agli aspetti problematici nella legislazione attuativa.

in via preventiva nei confronti di proposte legislative, di progetti di legge approvati prima della promulgazione, inclusi quelli di leggi costituzionali e di revisione costituzionale⁴³ (nei cui confronti il Presidente non ha potere di veto), e di progetti di legge dei soggetti federati.

Ulteriori attribuzioni del Presidente, in grado di interferire con l'indipendenza della camera alta, riguardano l'aumento della quota di senatori rappresentanti della Federazione nominati dal Presidente, che passano da 17 (secondo la modifica costituzionale del 2014: ma il Presidente non ne aveva mai nominati finora) a 30 (letteralmente «fino a 30»), di cui 23 per 6 anni e 7 a vita per alti meriti, cui si aggiungono gli ex Presidenti della Federazione⁴⁴. Dal momento che il Consiglio della Federazione ha competenze di controllo sulle attività del Presidente (può deciderne l'*impeachment*, partecipa con il Presidente alla nomina di importanti funzionari, approva gli editti presidenziali di indizione dello stato di emergenza e della legge marziale e l'utilizzo delle forze armate fuori dei confini, etc.⁴⁵), attribuire a quest'ultimo la possibilità di incidere sulla sua composizione non è opportuno: "un blocco presidenziale" di 30 senatori potrebbe influire sensibilmente sul funzionamento della camera alta.

⁴³ Questa competenza è stata "anticipata" in via di fatto, con una evidente forzatura dei requisiti costituzionali, nel corso dell'approvazione della stessa Legge di Emendamento costituzionale del 14 marzo 2020 sottoposta al controllo della Corte costituzionale prima della promulgazione e della consultazione popolare, anch'essa irrituale. Vedi A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, cit.

⁴⁴ Oltre ai 30 rappresentanti della Federazione che può nominare direttamente, bisogna ricordare anche l'influenza che il Presidente esercita indirettamente sulla selezione dei due rappresentanti di ciascun soggetto della Federazione, uno per l'organo esecutivo e uno per l'organo legislativo, che ai sensi dell'art. 95, c. 2 cost. compongono ordinariamente la camera alta. Per quanto riguarda la selezione del rappresentante dell'organo rappresentativo regionale, ai sensi della legge del 22 dicembre 2020 n. 439 «Sulle modalità di costituzione del Consiglio della Federazione dell'Assemblea federale della Federazione di Russia», il candidato a senatore può essere solo un deputato di tale organo. Inoltre, e questo vale per tutti i senatori, si deve trattare di cittadini della FdR con tutte le caratteristiche "sovraniste" di nuova introduzione (divieto cittadinanza estera etc.), nonchè residenti permanentemente sul territorio del relativo soggetto nei cinque anni immediatamente precedenti la candidatura (salvo particolari eccezioni). Il senatore che rappresenta invece il governatore regionale (ossia il vertice dell'organo esecutivo del soggetto federato), come prevedeva già la legge del 3 dicembre 2012 «Sulla formazione del Consiglio della Federazione», è designato dal governatore regionale scegliendolo tra tre candidati indicati dal candidato governatore in abbinamento alla sua elezione. Una volta eletto il governatore sceglierà il proprio delegato senatore tra uno dei tre da lui stesso designati durante la campagna elettorale. Questo vale solo per i soggetti dove il governatore è eletto direttamente dai cittadini (che sono la maggioranza: negli altri casi il "governatore" è eletto con una procedura molto complessa dall'organo rappresentativo regionale). I due rappresentanti sono scelti dall'organo legislativo di nuova elezione e dal governatore neo eletto per la durata dei rispettivi mandati. I rappresentanti federali designati dal Presidente, ad eccezione di quelli a vita, sono nominati per 6 anni. Ricordiamo pure che il Consiglio della Federazione non si organizza in base a strutture di partito e dunque non si formano gruppi parlamentari ma solo commissioni divise per materie. Sull'evoluzione delle modalità di formazione della camera alta si rinvia a C. Filippini, *Autonomie e autogoverno locale in Russia*, Torino, 2020, 107 ss.

⁴⁵ L'elenco completo all'art. 102 cost.

Si costituzionalizza anche il potere del Presidente di costituire il Consiglio di Stato «al fine di garantire il funzionamento coordinato e l'interazione degli organi del potere pubblico, di determinare gli indirizzi principali della politica interna e estera della Federazione Russa e le aree prioritarie dello sviluppo socioeconomico dello Stato», art. 83, f⁵ (sul ruolo di questo organo, peraltro già disciplinato dal 2000 in base ad editti presidenziali, c'è stato un grande dibattito, ma pare trattarsi solo di organo consultivo⁴⁶) e il Consiglio di sicurezza, «al fine di assistere il Capo dello Stato nell'attuazione dei suoi poteri nell'assicurare gli interessi nazionali e la sicurezza della persona, della società e dello Stato, e anche nel mantenere la pace civile e l'armonia nel Paese, nel proteggere la sovranità della Federazione di Russia, la sua indipendenza e integrità statale, nel prevenire le minacce interne e esterne» (art. 83 lettera g cost.).

4. Conclusioni: il “sotto-testo” politico e quello ideologico-religioso

Per comprendere il funzionamento effettivo dell'attuale sistema di governo della Russia, le regole costituzionali sui rapporti tra i poteri di vertice, ed in particolare tra Presidente della Federazione, presidente del Governo, Governo e Duma, devono essere integrate con la lettura del “sotto-testo” politico, che definisce i reali rapporti di forza che hanno contribuito all'irrigidimento autoritario degli ultimi anni.

Relativamente all'influenza che il concreto atteggiarsi dei rapporti politici (in particolare tra il partito “del Presidente” e la maggioranza alla Duma) avrebbe potuto avere sull'esatta configurazione della forma di governo, si era già pronunciata la Commissione di Venezia nel parere del 24 marzo 1994, rilevando come nonostante «la versione di semi-presidenzialismo adottata nella Costituzione» cercasse di stabilire un ragionevole bilanciamento tra i poteri del Presidente e quelli della legislatura (ossia una via di mezzo tra una forma pura di presidenzialismo e un moderno governo parlamentare) il problema di un permanente dissenso tra il Presidente e la Duma di Stato non sarebbe stato realmente affrontato. In definitiva, ci sarebbe stato il rischio che il bilanciamento dei poteri «penda in favore di un presidenzialismo senza limiti»⁴⁷.

⁴⁶ Anche perché gli ex Presidenti possono diventare senatori, oltre a godere di una immunità extra funzionale rafforzata come detto sopra.

⁴⁷ *Opinion on the Constitution of the Russian Federation as adopted by popular vote on 12 December 1993*. La Commissione di Venezia, memore probabilmente di quanto accaduto tra 1991 e 1993, riteneva che il più rilevante problema costituzionale in Russia fosse il conflitto tra potere esecutivo e legislativo e che solo l'esperienza pratica avrebbe chiarito se le disposizioni impugnate avrebbero funzionato adeguatamente. Dal punto di vista strettamente giuridico le disposizioni adottate, secondo la Commissione, non presentavano grossi problemi. Problematiche sarebbero state alcune disposizioni vaghe, per esempio la procedura di *impeachment* presidenziale, che avrebbe dovuto essere più dettagliata, le disposizioni sulla destituzione del Governo, di cui di fatto è arbitro il Presidente, etc. Ma il rappresentante russo alla Commissione (il futuro giudice costituzionale Vitruk) sosteneva che con la legislazione attuativa (ad esempio la legge costituzionale sul Governo) i rapporti tra i poteri sarebbero stati bilanciati meglio.

Nonostante i timori dalla Commissione, l'evoluzione del quadro partitico ha prodotto nel tempo risultati molto diversi da quelli paventati di un conflitto politico insanabile tra Presidente e Duma. Il legame tra sistema dei partiti e forma di governo si è infatti configurato fin dall'inizio in maniera ambigua, se si considera che il Presidente ha sempre cercato di presentarsi come organo *super partes*, pur avendo orchestrato in maniera più o meno dichiarata la costituzione di partiti "del Cremlino". Le regole del gioco prevedono, perlomeno dal 2001 (con la formazione di un forte partito del potere, Russia unitaria, *Edinaja Rossija*), che Governo, Duma e partito di maggioranza siano semplici cinghie di trasmissione del potere presidenziale, così come lo sono i governatori nell'ambito della "verticale esecutiva".

La menzione dei diversi passaggi occorsi dagli inizi degli anni Novanta in poi è necessaria per comprendere come l'irrigidimento autoritario sia stato l'esito di un percorso di sviluppo istituzionale all'inizio del quale la necessità di un potere presidenziale autorevole, e di un governo a tale potere subordinato, apparivano come requisiti indispensabili sia per il superamento del modello sovietico che per la gestione del difficilissimo periodo di transizione economica e sociale. Tuttavia, nonostante la "forzatura" eltsiniana – con l'inserimento nella versione finale del testo costituzionale di un ulteriore rafforzamento del potere presidenziale e di quello federale, non incontrando sostanziali opposizioni da parte della comunità internazionale – la Costituzione avrebbe consentito una lettura meno autoritaria, ed infatti la valutazione della dottrina internazionale (e della stessa Commissione di Venezia) appariva cauta e possibilista⁴⁸. La situazione è progressivamente evoluta verso un presidenzialismo "muscolare", che ha recuperato crittotipi insiti nella cultura politica del paese ma la cui (attuale) configurazione autoritaria non era ineluttabile. Infatti, si è assistito negli ultimi 30 anni prima all'introduzione di modifiche "non formali" alla Costituzione (attraverso la giurisprudenza costituzionale, la legislazione, la prassi politica)⁴⁹ e poi ad una riforma costituzionale che oltre ad avere costituzionalizzato la prassi politica precedente ha ulteriormente potenziato – in senso quasi "sultanistico" – ruolo e competenze del Presidente e del centro federale. Agli elementi giuridico-costituzionali va aggiunta la

⁴⁸ La forma di governo nella Costituzione del 1993, nel parere della Commissione di Venezia del 1994, era vista come «una nuova ed interessante concezione del presidenzialismo», giustificata dal periodo di transizione. In particolare, si notava che «la presidenza disegnata dalla Costituzione non rientra in una chiara divisione dei poteri come la troviamo nella Costituzione USA» essendo ispirata «più dalle vicissitudini della transizione alla democrazia in Russia che da qualsiasi modello straniero», benchè si muovesse lungo le linee del modello semi-presidenziale alla francese. Importanti elementi di differenziazione rispetto ai modelli stranieri erano dovuti anche alla natura federale della Russia ed al ruolo rivestito dal Presidente nell'ambito degli assetti federali.

⁴⁹ Vedi M. Ganino, *Prime impressioni su alcuni punti del progetto della legge di emendamento della Costituzione della Russia "Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione del potere pubblico"*, approvato in prima lettura dalla Duma di Stato, in nad.unimi.it/first-impressions-about-the-russian-constitutional-amendment, 13 febbraio 2020, secondo il quale le modifiche non formali subite dalla Costituzione del 1993 sarebbero state fatte «per adattarla ad un periodo più lungo rispetto alle contingenze che l'avevano generata, compreso lo sconto tra Presidente e Parlamento, portatori di visioni contrapposte circa l'esercizio dei supremi poteri statali».

configurazione del sistema partitico e i collegamenti peculiari tra organo rappresentativo-legislativo ed esecutivo, che risultano assolutamente non assimilabili alle dinamiche politiche dei paesi di democrazia matura.

“Russia unitaria” detiene una solida maggioranza (coadiuvata dagli altri partiti parlamentari, detti dell’opposizione “sistemica”, ossia partito comunista, partito liberal-democratico, Russia giusta, Gente nuova), grazie alle manipolazioni della legislazione elettorale, inclusa la legislazione di contorno e quella sull’esercizio della libertà di manifestazione e protesta, e alla repressione del dissenso e dei partiti dell’opposizione cd. “anti-sistemica”. Inoltre, ad eccezione della parentesi della “tandemocrazia”, il rapporto tra Presidente e premier è di evidente subordinazione del secondo al primo, come testimonia il fatto che il nome del premier non è noto ai non addetti ai lavori, anche se la Costituzione attribuisce al Governo poteri di un certo rilievo (artt. 113, 114, 115). Il Governo dipende molto più dal Presidente che dalla camera elettiva, pur essendo previsto un rapporto di tipo fiduciario che in realtà è “accantonato”, se contrasta con la volontà presidenziale⁵⁰.

Le considerazioni sul contesto sono indispensabili per giustificare l’interesse per lo studio del sistema costituzionale della Russia in ottica comparata. Innanzitutto va sottolineato come la circolazione delle idee costituzionali occidentali abbia dovuto combinarsi in Russia con elementi autoctoni che permeano la cultura politica del paese da secoli⁵¹. Si tratta, per esempio, della particolare missione storica che viene attribuita al supremo reggitore dello Stato, finalizzata all’unificazione ed alla preservazione del territorio⁵². In secondo luogo va considerata la complessità del periodo di transizione seguito allo smantellamento del sistema politico ed economico comunista ed al crollo dello Stato federale. In terzo luogo vi è il problema statutale, che in parte si collega al problema della preservazione territoriale: dopo il crollo dell’URSS i separatismi etnici interni alla Russia (a sua volta un enorme Stato plurinazionale), e negli altri Stati successori dell’URSS (dove si sono trovate “minoranze” russe o russofone di notevole entità con una potenziale funzione destabilizzante), non si sono placati, facendo temere

⁵⁰ Nella formazione iniziale del Governo il Presidente può imporre ad una Duma recalcitrante il proprio candidato premier, e può mantenere in vita anche un Governo sfiduciato. Inoltre se nella nomina del Governo (ad eccezione dei ministri del “blocco della forza”) c’è una formale condivisione di responsabilità tra Duma e Presidente, quest’ultimo è l’unico arbitro della destituzione di premier e ministri senza nemmeno obbligo di motivazione ed ovviamente senza controfirma.

⁵¹ Vedi G. Ajani, *Diritto dell’Europa orientale*, Torino, 1996 (spec. 73 ss.); A.N. Medushevsky, *Russian Constitutionalism. Historical and Contemporary Development*, London-New York, 2006; R. Valle, *Genealogie del costituzionalismo in Russia dal XVIII al XX secolo*, in *Giornale di Storia costituzionale*, Vol. 33, n. 1, 2017.

⁵² Come ricorda M. Ganino, *I tratti fondamentali dell’ordinamento costituzionale della Russia negli anni trascorsi dalla fine dell’URSS*, cit., 69-70, si tratta addirittura di una concezione del potere «coeva agli albori della statualità della Russia, strettamente connessa con una missione di tipo unitario e che ha modellato stato e società». La dimensione “unitarista” è stata mantenuta nelle diverse epoche storiche e nelle diverse forme di Stato «perché funzionale a contenuti diversi, quando tra loro non contrapposti, come l’assolutismo zarista, il centralismo democratico e il ruolo guida del partito nel regime sovietico, la democratizzazione guidata dall’alto nella successiva transizione e l’attuale formulazione costituzionale di un indirizzo politico unitario».

un'ulteriore disgregazione che unita alla debolezza economica e geo-politica degli anni Novanta rischiava di diventare estremamente pericolosa⁵³. L'insieme di questi elementi, alcuni di lungo periodo ed altri più contingenti, hanno condotto a delineare la figura del Presidente in maniera diversa rispetto ai suoi omologhi occidentali, dai quali pure i costituenti russi avevano tratto ispirazione (*in primis* dai modelli francese e statunitense)⁵⁴. Conseguentemente, alla transizione della forma di Stato ha corrisposto una dialettica tra i poteri che dalla vivacità del periodo eltsiniano si è progressivamente trasformata nella rigidità dell'ultimo periodo putiniano, combinando, almeno fino a un certo momento, due tipi di ibridazioni, una relativa alla forma di Stato e l'altra alla forma di governo. Analogo discorso vale per il sistema dei partiti e per il rapporto centro-periferia. Come una dannazione della storia all'irrigidimento autoritario ha corrisposto il rafforzamento statale – e la stabilizzazione economica post-transizione – col ritorno del mito della *grandeur* nelle relazioni internazionali. Se questo sia il destino inevitabile della Russia è presto per dirlo. La storia insegna che ad eccessive chiusure seguono periodi rivoluzionari o comunque di trasformazione, anche grazie alle pressioni internazionali.

Da una Costituzione che era stata scritta, proprio in relazione alla forma di governo, a immagine e somiglianza del Presidente-padre della nuova Russia, Boris Eltsin, si passa, attraverso passaggi intermedi in cui si verifica uno scostamento tra prassi politica e normativa di rango ordinario nonché interpretazione costituzionale, ad una Costituzione "riformata" che assume l'immagine di Putin proprio nell'architettura del potere (toccando anche la parte sui principi), facendo nuovamente coincidere il testo con il contenuto applicativo dello stesso se non fosse per quel continuo stridente riferimento alla separazione dei poteri contenuto all'art. 11 cost. Le prime pronunce di una rinnovata Corte costituzionale, che da bastione della protesta anti presidenziale (nel periodo 1991-1993, ossia prima dell'adozione della Costituzione) si è gradualmente trasformata in elemento di conservazione, addirittura andando oltre la subordinazione funzionale al

⁵³ Alcune osservazioni sulla composizione etnica della Russia attuale e sulla dislocazione extra statale di minoranze russofone nei paesi dell'ex URSS ci fa comprendere la potenzialità esplosiva che fin dal crollo dell'URSS cova sotto la cenere: popolazioni non russe costituiscono la maggioranza in alcune regioni del paese attribuendo ad esse, anche per la natura asimmetrica del federalismo russo e per il progressivo accentramento dei poteri a favore della Federazione dal 1992 in poi, un «rilevante potere di ricatto verso il centro della federazione». Inoltre, 89 delle 104 nazionalità dell'ex URSS sono rimaste prive di uno Stato proprio, ed infine, 25 milioni di russi etnici (il 10% della popolazione dell'ex URSS) è rimasto fuori dei confini russi «configurando una situazione di forte non coincidenza tra Stato e nazione e venendo a costituire una potenziale piattaforma di lancio di un futuro eventuale nazionalismo panrusso». Già alla fine dell'URSS risultava evidente questa lacerazione conflittuale dello Stato russo, che continua ad inglobare parti diverse da sé all'interno (nazionalità che aspirano allo Stato o a maggiore autonomia) e parti di sé all'esterno per le amputazioni territoriali vissute nella storia. Pertanto «La Russia di oggi presenta molte delle condizioni di una "bomba" nazionalista a orologeria». Così P. Grilli Di Cortona, *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Bologna, 2003, 115-116.

⁵⁴ R. Sharlet, *Legal Transplants and Political Mutations: The Reception of Constitutional Law in Russia and the Newly Independent States*, in *East European Constitutional Review*, Vol. 7, n. 4, fall 1998.

potere presidenziale, completano il quadro. Il paese viene riportato indietro, molto indietro nel tempo, non tanto per le pretese territoriali anacronistiche quanto per la fine di quel percorso di civilizzazione che la Russia ha cercato di inseguire nei secoli, tra alti e bassi, e che si rivela ora interrotto chissà per quanti anni. La Costituzione riprende un contenuto ideologico costituzionalizzando la prassi e dunque svelando il cuore del potere politico. Una funzione di direzione non molto diversa da quella sovietica, dove pure ideologia e testo coincidevano. Si torna indietro, ma quello che c'è stato nel mezzo, dalla seconda metà degli anni '80 alla prima decade degli anni 2000 non è qualcosa di inutile: è la testimonianza di un travaglio, il fallimento di un percorso di democratizzazione che però pure si è tentato di realizzare.

Non si intende certamente fare previsioni per il futuro bensì rammentare il fatto che la Russia racchiude in sé elementi culturali diversi e contrastanti il cui bilanciamento nella storia si è caratterizzato per un'oscillazione continua tra connotati europei ed asiatici senza mai pervenire alla trasformazione in una identità definita. Ciò anche a causa della complessa posizione geografica e geo-politica del paese, al suo essere un mosaico di territori, popolazioni e tradizioni profondamente diverse che convivono da secoli⁵⁵. A questi importanti elementi del contesto storico e geografico vanno sommate le considerazioni sulle culture politiche, incluso il dibattito sull'idea nazionale russa⁵⁶ come surrogato ideologico post-comunista che si intreccia con le elucubrazioni sulla “democrazia sovrana” e le più recenti evoluzioni di tale concetto ad opera degli “ideologi” del Cremlino. Tra questi ultimi figura il presidente della Corte costituzionale Zor'kin, che insieme ad esponenti della dottrina costituzionalistica⁵⁷, apportano – con pochissime eccezioni che saranno rese ancora più difficili dalla chiusura internazionale della comunità accademica russa dopo l'invasione dell'Ucraina – una visione conservatrice utile a cementare ancora di più la comunità politica intorno alla menzionata visione messianica, di cui fa parte un'interpretazione “sovranista” della storia lungo una traiettoria di lunghissimo periodo⁵⁸.

⁵⁵ A. Di Gregorio, *L'evoluzione costituzionale della Russia tra diritti, potere ed economia*, in L. Scaffardi (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012.

⁵⁶ Il crollo del comunismo e dell'URSS hanno drammaticamente portato alla ribalta non solo il vuoto ideologico ma anche la questione identitaria russa, problema mai risolto che continua ad alimentare i conflitti latenti sullo spazio post-sovietico. Sulla tragedia storica dovuta al carattere “naturalmente” imperiale della Russia ed alla mancanza di identificazione tra nazione russa e cittadinanza della Russia si rinvia alle pagine di A. Solženicyn, *La «questione russa» alla fine del secolo XX*, Torino, 1995.

⁵⁷ Vedi T. J. Chabrieva, A.A. Klišas, *Commentario tematico alla Legge della Federazione di Russia di emendamento della Costituzione di Russia del 14 marzo 2020 No. 1 FKZ “Sul perfezionamento della regolamentazione di alcuni aspetti di organizzazione e funzionamento del potere pubblico”* (in lingua russa), Mosca, 2021.

⁵⁸ Su questi argomenti si rinvia a A. Di Gregorio, *Le stagioni del potere in Russia tra evoluzioni costituzionali e permanenza di elementi ambientali “caratterizzanti”*, in L. Asta (a cura di), *Challenges and Perspectives of contemporary Russia*, Padova, 2014; F. Delfino, *La democrazia “illiberale”: il modello di “democrazia sovrana” in Russia e di “democrazia cristiana” in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 2, 2019; C. Carpinelli, *La “nuova” Costituzione russa e il suo codice di civiltà*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 1, 2021.

Le più recenti evoluzioni della narrativa politica di regime (esemplificata da una serie di noti discorsi del Presidente Putin⁵⁹) segnano una virata verso un sistema di valori russi – o comunque “non occidentali”⁶⁰ – che si contrappongono a quelli occidentali ricordando atteggiamenti retorici del passato sovietico. Una versione più matura di questo conservatorismo *à la russe* appare in recenti interventi del presidente della Corte costituzionale Zor'kin che parla della necessità di un contemperamento dei valori individualistici della civiltà occidentale con quelli statalisti e comunitaristi della Russia e di altre civiltà⁶¹. Elemento costante dell'evoluzione ideologica della Russia putiniana è poi la sinergia con i vertici della Chiesa ortodossa, per ri-configurare la tradizionale alleanza tra “trono e altare” che pure rappresenta una eredità del passato imperiale del paese⁶².

Un altro elemento tipico della cultura politica russa è la tendenziale coincidenza tra fatto politico (“modellato” dal Presidente Putin fin dal 2001 con la creazione del partito del potere, Russia unitaria) e potere presidenziale, al punto da annullare non solo la divisione dei poteri costituzionali ma anche la naturale dualità tra istituzioni e politica. Questa identificazione emerge già dal testo costituzionale: come visto sopra, la presenza di un rapporto di fiducia formale tra Governo e camera bassa diventa virtuale perché può essere superato per assestarsi in un mero rapporto di subordinazione “fiduciaria” tra Presidente, primo ministro e ministri (analoghe dinamiche esistono nei confronti dei governatori regionali che possono essere revocati per “perdita di fiducia” dal Presidente) ma si potenzia nella prassi politica fino a trovare un disvelamento più esplicito nella revisione costituzionale nel 2020.

La riflessione sul rapporto tra forma di Stato e forma di governo, e su come la forma di governo condizioni la forma di Stato nella recente fase di espansione del modello autoritario su scala globale, meriterebbe un'attenzione più approfondita che in questa sede non è possibile effettuare.

⁵⁹ Tra cui ricordiamo i due messaggi del 21 e 24 febbraio 2022 (sul riconoscimento delle due Repubbliche di Donetsk e Lugansk e sull'annuncio della guerra) e il famoso articolo del 12 luglio 2021 “Sull'unità storica dei russi e degli ucraini”. Reperibili sul sito del Cremlino: www.kremlin.ru.

⁶⁰ Si veda il discorso pronunciato da Putin al club Valdai il 27 ottobre 2022: [Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» • Президент России \(kremlin.ru\)](http://www.kremlin.ru).

⁶¹ Si veda ad esempio l'intervento effettuato il 29 giugno 2022 in occasione dell'annuale forum giuridico internazionale di S. Pietroburgo, dove il presidente della Corte costituzionale ha affermato che «l'isolazionismo sovrano in un autonomo “paese-fortezza”, della costruzione del quale criticano la Russia, nel mondo attuale non è possibile...schermarsi dal mondo esterno con una nuova “cortina di ferro” sarebbe il primo passo verso la stagnazione, la perifericità dello sviluppo mondiale». Il presidente della Corte ritiene un errore discostarsi dai principi del diritto occidentale mettendone in dubbio il valore universale anche se auspica la contaminazione tra questi principi e quelli giuridici “orientali” basati sulla solidarietà e la considerazione della società non come somma di individui ma come un unico organismo sociale. www.advgazeta.ru, 29 giugno 2019.

⁶² In argomento, S. Caprio, *Lo zar di vetro. La Russia di Putin*, cit.; G. Codevilla, *Storia della Russia e dei paesi limitrofi. Chiesa e Impero. Vol. 4: nuova Russia. Dal 1991 alla guerra ucraina*, Milano, 2022.

Possiamo tuttavia concludere osservando che l'utilità dell'analisi di questo "modello costituzionale" risiede anche nel fatto che si tratta di un sistema di potere con una capacità di attrazione che va al di là del naturale *imprinting* che si è riversato sui paesi dell'ex URSS e che riguarda non solo le soluzioni istituzionali ma anche l'ideologia, accompagnata da una retorica anti-occidentale che fa proseliti in molte parti del mondo. Dall'inizio della guerra in Ucraina la contrapposizione ideologica tra Russia e suoi sostenitori da un lato (che sostengono la necessità di scardinare il mondo "unipolare" dominato dagli USA) e l'"Occidente" dall'altro, viene riempita da valori euroasiatici di tipo conservatore e comunitario con le parole d'ordine di patria, famiglia, religione, comunità *versus* valori di genere e individualismo dei diritti.

Angela Di Gregorio
Dip.to di Studi internazionali, giuridici e storico-politici
Università degli Studi di Milano
angela.digregorio@unimi.it

