

## **Equilibri dei poteri, “stabilità interna” e immagine internazionale della Russia**

*Alessandro Vitale\**

### *Abstract*

Some of the amendments proposed by the President to the Russian Constitution of 1993, though not substantial, could however significantly affect the political and constitutional structure of post-Soviet Russia. The most significant ones, in fact, exacerbate the authoritarian practices typical of these last twenty years and stir the Country towards a greater centralization and a hierarchical-vertical structuring of an increasingly patrimonial power. They lead towards a nationalist closure, by means of sovereign ideological instruments, to the encapsulation both of the political class and the presidential charge, as well as to a cancellation of the formal aspects of the *pravovoe gosudarstvo* (rule of law). To better understand the causes and consequences of these amendments, it may be useful to look at them through the lens of Political Science.

*Keywords:* Constitution of post-Soviet Russia – Centralization – Political and constitutional transformations – Façade federalism – Patrimonialism – Political Science.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il Presidente “governante”. 3. Il ruolo del Parlamento. 4. Il nuovo Consiglio di Stato. 5. Verso una nuova strutturazione del potere? 6. La “blindatura dell’*équipe* di potere” e della classe politico-burocratica. 7. La Costituzione Russa e la sua precedenza sul diritto internazionale. 8. Il ri-potenziamento del *welfare* e la ricerca del consenso.

---

\* Professore aggregato di Geografia Economica e Politica, Università degli Studi di Milano. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

## 1. Introduzione

Dal testo originario delle proposte di modifica della Costituzione Russa del 1993, presentato per l'approvazione al Parlamento, risultavano ventidue emendamenti ad altrettanti articoli. Non tutti apparivano della stessa rilevanza. Alcuni erano ritocchi parziali, mentre altri erano di significato politico e sociale più rilevante. Inizialmente la pubblicistica mondiale e qualche esperto hanno denunciato una «grave alterazione dell'equilibrio dei poteri». In realtà, nel sistema politico-costituzionale russo non si è mai potuto parlare di realizzazione e/o di efficacia dell'equilibrio funzionale dei poteri. Dopo la svolta del 1999 la *Duma* si è trasformata in semplice organo di ratifica delle decisioni del Presidente; la magistratura e la Corte Costituzionale non hanno mai goduto di quell'indipendenza dal potere esecutivo che sarebbe prevista nel modello della divisione funzionale dei poteri. La violazione dell'«equilibrio», già ampiamente vulnerato, non poteva pertanto essere posta al centro delle critiche, essendo piuttosto la regola. Del resto anche negli «Stati di diritto» la tendenza all'erosione della divisione funzionale dei poteri è stata registrata e ampiamente illustrata da tempo<sup>1</sup>. La sua efficacia, commisurata alla *ratio* stessa del Costituzionalismo – quella di limitare il potere – è sempre più ridotta persino nei Paesi di più consolidata struttura costituzionale, quali gli Stati Uniti. Perfino la formula più stabile – costituzionalizzata e inviolabile – di divisione areale, spaziale della sovranità e del potere, che sorregge gli ordinamenti federali, è stata ampiamente vulnerata dagli imponenti processi di ricentralizzazione che hanno prevalso in tutto il corso del Novecento. È facile immaginare cosa sia potuto avvenire con quella «funzionale», molto più debole e instabile, soggetta a continue commistioni, fusioni, sovrapposizioni e prevaricazioni e questo soprattutto (ma non solo) in Russia. Di certo la revisione costituzionale ha innescato «cambiamenti significativi negli equilibri complessivi fra i poteri» in senso lato (e non solo in base alla classica «divisione funzionale») più ampi di quelli relativi agli organi supremi di potere, come rilevato dall'ex Premier russo Medvedev. È immediato constatare che gli emendamenti vanno nel senso di una quasi-rottura con la Costituzione del 1993, ormai piegata al recepimento di prassi autoritarie consolidate nell'ultimo ventennio<sup>2</sup>, orientate verso una sempre maggiore centralizzazione gerarchico-piramidale del potere (rafforzamento della «verticale del potere»), una

---

<sup>1</sup> È ormai diffusa la convinzione che la teoria trinitaria e funzionale dei poteri faccia fatica a reggere. Secondo Riklin, la concezione astratta della separazione dei poteri si è rivelata un'autentica «utopia dottrinarista». Cfr. A. Riklin, *Machtteilung. Geschichte der Mischerfassung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 2006, p. 363. Karl Loewenstein aveva argomentato già nel 1969 che, nei sistemi democratici contemporanei, legislativo ed esecutivo non potevano più essere separati né in senso personale, né in senso funzionale. K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, Mohr, Tübingen, 1969, p. 32. Il potere giudiziario ha cercato di mantenere la sua autonomia e indipendenza, ma spesso è finito o annullato nelle sue prerogative o fuso in un conglomerato informe di potere, sempre più esteso. Nei regimi totalitari, inoltre, si è perseguito l'obiettivo di dare configurazione giuridica anche ai rapporti di potere effettivi e la Russia ne ha ereditato le conseguenze. Sulla crisi della divisione funzionale dei poteri mi permetto di rimandare a: A. Vitale, *The State di Antony de Jasay: alle radici del potere politico e dello Stato*. Appendice a: A. De Jasay, *Lo Stato*, IBL libri, Torino, 2017, pp. 367-395.

<sup>2</sup> Di «autoritarismo pragmatico» parla D. Runciman, *How Democracy Ends*, Profile Books, London, 2018. La Costituzione del 1993, come quella di Weimar, non contiene inoltre strumenti sufficienti per frenare la concentrazione del potere.

rinazionalizzazione di fondo (anche con elementi identitari, sovranisti e sociali), un annullamento anche di aspetti formali e apparenti del *pravovoe gosudarstvo* (Stato di diritto), uno stimolo crescente alla (già storicamente ingente) patrimonializzazione del potere e una ricerca spasmodica del consenso e dell'incremento di popolarità del Presidente al fine di puntellare il potere.

Per comprendere verso dove il sistema politico-costituzionale della Russia post-sovietica si stia indirizzando, in seguito alla revisione costituzionale e alla sua logica, anche a causa delle pressoché inesistenti barriere che la Costituzione del 1993 è in grado di opporre alla svolta autoritaria, è possibile usare una lente politologica che consenta di individuare cause e conseguenze dei cambiamenti più profondi.

## **2. Il Presidente “governante”**

La continuità della figura del Presidente “governante” è scontata. Anche le misure di modifica costituzionale in realtà non si discostano dalla lunga linea che va dallo zar al Presidente<sup>3</sup>. L'annullamento dei vincoli alla reiterazione della carica rafforza ancor di più l'impronta presidenziale dell'ordinamento. Il Presidente potrà inoltre licenziare i presidenti delle due Corti apicali, la Corte Suprema e la Corte Costituzionale. Quest'ultima, tuttavia, potrebbe bocciare/invalidare le leggi votate dal Parlamento. Potrà inoltre licenziare in qualsiasi momento il Governo (per manifesta «perdita di fiducia»), avrà la facoltà di impugnare preventivamente le leggi e vi sarà solo un'apparente condivisione delle funzioni presidenziali con le due Camere. Inoltre, potrà imporre il candidato premier qualora venga rifiutato per tre volte dal Parlamento. Avrà anche maggiore discrezionalità nello stabilire quali organi dell'esecutivo dovranno essere assoggettati alla sua direzione. Potendo rimuovere poi i vertici del potere giudiziario, sarà anche in grado di sottrarre alla magistratura quello che rimane della sua indipendenza. È impossibile vedere in questi provvedimenti una modifica della “verticale del potere”. Il Presidente rimane colui che impersona l'ordinamento e il potere unitari, verticalizzati e centralizzati, che tutto nomina e controlla dall'alto. Al punto che ricondurre il modello costituzionale russo post-sovietico a formule occidentali (presidenzialismo/semi-presidenzialismo, ecc.) rimane fuorviante e se possibile ancor più difficile dopo l'adozione degli emendamenti.

## **3. Il ruolo del Parlamento**

Stando alle proposte in campo, la *Duma* si discosterà dal suo ruolo ormai consolidato di organo che ratifica le decisioni presidenziali, trasformandosi in istituzione tendenzialmente più attiva. La possibilità di approvare il *premier* e la nomina dei ministri (il Premier non può più dimissionarli) è un'innovazione significativa, che tende a ristabilire ruoli più definiti. Il Consiglio della Federazione – potendo eleggere i vertici delle Corti apicali – otterrà inoltre maggiori competenze sulle nomine del Presidente (anche in merito ai funzionari «della forza») e acquisirà un ruolo più significativo. La

---

<sup>3</sup> M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria Universitaria CUESP, Milano, 1999. Idem, *Russia*, il Mulino, Bologna 2010.

possibilità dei senatori di licenziare «i giudici disonorevoli», inoltre, conferirà loro un peso maggiore che non in passato. Certo, un Parlamento più rilevante potrà automaticamente stimolare un aumentato ruolo di interferenza dei gruppi di pressione che si ritrovano nella società russa, ma questo potrà essere controbilanciato dal controllo che sul Parlamento eserciterà la Corte Costituzionale, dipendente di fatto dall'esecutivo. È difficile comunque che il Parlamento acquisti un ruolo *supra et contra legem*. La redistribuzione delle competenze del Presidente e delle due Camere del Parlamento è inoltre solo apparente.

#### 4. Il nuovo Consiglio di Stato

Più interessante è il Consiglio di Stato, non previsto nella Costituzione del 1993 ma istituito con editto presidenziale nel 2000 quale organo consultivo (composto dai rappresentanti degli 85 soggetti della Federazione) e avente la funzione di favorire l'attività di coordinamento del Presidente federale, ma negli emendamenti proposti delineantesi come un organo che partecipa agli indirizzi fondamentali di politica interna ed estera. Il nuovo ruolo di questo organo potrà con ogni probabilità trasformarsi da quello consultivo in quello giocato da un potere effettivo, di indirizzo politico in materia domestica e di politica estera e persino in una sorta di “super-governo” costituzionalizzato, che ingloberà anche i governatori dei soggetti della Federazione. Poiché il Presidente di quest'organo non sarà elettivo, si era pensato che questa soluzione “kazaka”<sup>4</sup> fosse la più percorribile per il non più rieleggibile Presidente Putin, ma la svolta del 10 marzo alla *Duma* (emendamento Tereškova) ha fatto imboccare una scorciatoia rispetto a questa nuova istituzione, concepita come un tentativo di ricostituire il *Politburo* di sovietica memoria. La tentazione di accentrare ulteriormente il potere, di focalizzarlo in organi di vertice dotati di potere effettivo – legittimati dalla compartecipazione di molti attori diversi – ma rigidamente gerarchico-piramidali, appariva evidente nelle ampie prerogative che avrebbero dovuto essere assegnate al nuovo Consiglio di Stato (dalla politica interna e estera, allo sviluppo sociale e economico, al coordinamento fra gli organi statali), corrispondenti alla tendenza in atto, descritta da sociologi della politica e da politologi, anche russi, verso la riemersione di istituzioni di stampo sovietico<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> In Kazachstan si è adottata la soluzione non-elettiva, per collocare uno dei tanti “Presidenti a vita” dell'area post-sovietica in una posizione di prestigio e di indirizzo politico effettivo, ma al riparo dalle prove elettorali.

<sup>5</sup> Secondo il sociologo Lev Gudkov, le istituzioni sovietiche tendono a riemergere in molti punti del sistema politico della Russia post-sovietica. Questo rende la definizione di sistema “autoritario” obsoleta, un luogo comune occidentale, incapace di definire la realtà di un «totalitarismo recidivo». Del resto, le continuità politico-amministrative con il regime precedente sono lampanti e l'indifferenza per le limitazioni costituzionali del potere e le procedure democratiche formali sempre più evidenti. L. Gudkov, *The Transition from Totalitarianism to Authoritarianism in Russia*, in T. Piffer, V. Zubok (Eds), *Totalitarian Societies and Democratic Transition. Essays in Memory of Viktor Zaslavsky*, Central European University Press, Budapest-New York, 2017. Idem, *Totalitarism kak teoretičeskaja ramka: popytka revizij spornogo ponjatija* [Il totalitarismo come inquadramento teorico: tentativo di revisione di un concetto controverso], in *Monitoring obšestvennogo mnenija*, Vol. 6 No. 55, 2001, pp. 20-29 e Vol. 6 No. 56, 2001, pp. 13-30. Con gli emendamenti costituzionali attuali diventa impossibile l'uso della definizione di “democrazia” – pur se “illiberale” o “ibrida” – per la Russia.

## 5. Verso una nuova strutturazione del potere?

La centralizzazione del potere è una tentazione permanente, non soltanto nel sistema politico-costituzionale russo e in coloro che lo impersonano. Secondo Paolo Grossi<sup>6</sup>, infatti, lo Stato moderno è un'organizzazione di potere totalizzante, onnicomprensiva e compatta ed è del tutto naturale che produca sempre maggiore centralizzazione, laddove non incontri ostacoli. Tanto più questo è comprensibile nello Stato russo, erede della più coerente e integrale evoluzione dello Stato moderno, senza "l'eccezione" costituzionale che ha cercato di frenarne gli sviluppi, sebbene con più o meno marcati fallimenti.

La proposta di reinserire gli organi dell'autogoverno locale nel "sistema unitario" del potere pubblico, mentre nella Costituzione del 1993 ne erano ben distinti e non facevano parte del sistema degli organi del potere statale, va in questa direzione. Se l'impianto della Costituzione del 1993 non è stato sufficiente a garantire l'autogoverno effettivo delle comunità locali dalle ingerenze dell'esecutivo e della verticale del potere – come si è visto con i processi di ricentralizzazione seguiti all'ascesa dell'esecutivo Putin – il fatto che l'estraneità al sistema degli organi del sistema statale fosse formalmente costituzionalizzata consentiva comunque una denuncia di violazione del dettato costituzionale: cosa che con le nuove misure non sarà più possibile.

Il coinvolgimento degli organi dell'autogoverno locale, il cui legame con il potere centralizzato verrà rafforzato (dato che quegli organi e quelli del potere statale formeranno «un sistema unitario di potere pubblico»: parte 3, aggiunta all'art. 132 Cost. 1993), sembra motivato dall'esigenza, integralmente politica, di evitare la formazione da parte loro di cordate, alternative a quelle del Cremlino, in grado di affrontare le elezioni presidenziali. Pur assegnando ai poteri locali un maggior controllo sulle elezioni locali, in collaborazione con il potere centralizzato, la svolta comporta una riduzione del ruolo degli organi rappresentativi dell'autogoverno locale e soprattutto un loro inglobamento nel sistema unitario di quel potere. Quest'ultimo potrebbe accentuare quanto si vede spesso anche nei sistemi regionalistici: le classi politiche locali non riescono a formarsi se non come appendici di quelle della capitale e finiscono per aspirare a carriere in grado di risalire la verticale del potere centralizzato, in continua attesa di svolgere il loro impiego nelle sedi di quest'ultimo, disinteressandosi dei problemi delle loro regioni.

La creazione esplicita di «un sistema unitario di potere pubblico» non fa che sottolineare il ruolo secondario e subordinato della "periferia" (nozione di per sé incompatibile con un sistema federale) e rientra nella stessa logica accentratrice del ridimensionamento delle prerogative degli 85 soggetti della Federazione: ad esempio nella nomina dei procuratori regionali e nell'impugnazione in via preventiva delle loro leggi dinnanzi alla Corte Costituzionale su iniziativa del Presidente. Questo non stupisce, dato che le caratteristiche della struttura "federale" russa post-sovietica hanno subito massicciamente l'eredità sovietica<sup>7</sup>. Le autonomie interne sono state parte di un

---

<sup>6</sup> P. Grossi, *Ritorno al diritto*, Laterza, Bari, 2015, pp. 4-5.

<sup>7</sup> «Several parallels may be drawn between the nominally federal structure of the USSR and the ethnic-administrative structure of the Russian Federation»: R. Lukic, A. Linch, *Europe from the Balkans to the Urals. The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Oxford University Press – SIPRI, Oxford, 1996, p. 385.

sistema gerarchico-verticale di «*cosmetic autonomies*»<sup>8</sup>. La struttura politica è rimasta di stampo imperiale e pseudofederale<sup>9</sup>: una sorta di *fédéralisme inauthentique*<sup>10</sup>, abortito, basato sulla dipendenza della periferia dal centro<sup>11</sup>. La costruzione federale è rimasta teorica nelle norme costituzionali e ha avuto un carattere solo declaratorio<sup>12</sup>. Non c'è stata parità fra soggetti federati e federazione, articolata sulla base di *intergovernmental relations*, così come l'assenza di una netta distinzione giuridica fra i poteri dei diversi livelli di governo<sup>13</sup>. Il riaccostamento post-1999 aveva già annullato qualsivoglia parvenza di *self-rule*. Così, gli organi dell'autogoverno locale, anziché essere inseriti nel sistema delle relazioni federali, vengono posti in rapporto diretto con il potere centralizzato.

## 6. La “blindatura dell'équipe di potere” e della classe politico-burocratica

Gli emendamenti che con estrema insistenza fanno riferimento ai nuovi requisiti necessari per far parte non solo della ristretta équipe di potere attorno al “principe”, ma anche per la candidatura a Presidente e per poter diventare funzionari statali (giudici, funzionari di governo, parlamentari, ecc.), per i quali sono richiesti requisiti di cittadinanza e di residenza da lunga data, sono di grande rilevanza per l'analisi politologica.

È evidente qui infatti il tentativo di eliminare potenziali avversari dalle elezioni presidenziali, avendo i possibili concorrenti del Presidente tutti studiati o risieduti all'estero per periodi più o meno lunghi. La necessità di reimportare *know-how*, tamponando il grave *brain drain* che affligge la Russia dal periodo rivoluzionario – un *trend* riesplso dalla fine del periodo bipolare – viene ignorata dalla classe politica, ossessionata dalla necessità di “blindare” la struttura del potere. Non è una novità, questa, ma un ulteriore elemento che comprova la continuità politico-amministrativa. La classe politica sovietica (della quale è erede quella attualmente al potere in Russia) ha sempre cercato di auto-corporarsi, in forma difensiva, stimolata da una spiccata “sindrome della fortezza assediata”, al fine di proteggersi dall'assalto potenziale di una controclasse politica appoggiata dal popolo e non tanto da altre classi politiche “esterne”<sup>14</sup>. Questa “blindatura” non è tanto figlia del periodo zarista, quanto di quello

---

<sup>8</sup> Cfr. S. Nosov, *Federalism and Anarchy in Russia Today*, in A. Allain, M. Dupont, M. Hearn (eds), *Les Fédéralismes*, Presses Universitaires du Septentrion, Lille, 1996, p. 208. Rendere le leggi federali preminenti rispetto a quelle regionali, nei primi anni della presidenza Putin, è stato il primo passo in direzione della verticalizzazione dei rapporti fra centro e periferia.

<sup>9</sup> Sulla struttura formalmente federale della Costituzione del 1993, R. Sharlet, *The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics*, in *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. XXIV, No. 2, 1994, pp. 115-127 e A. Vitale (a cura di) *Costituzione della Federazione Russa*, Ispi, Milano, 1993.

<sup>10</sup> Cfr. O. Beaud, *La Fédération entre l'État et l'Empire*, in A. Allain, M. Dupont, M. Hearn (eds), *Les Fédéralismes*, cit., p. 42.

<sup>11</sup> R. Sharlet, *The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics*, cit. Il centralismo si manifesta per via legislativa e nel controllo politico e finanziario delle regioni.

<sup>12</sup> R. G. Abdulatipov, *Federalogija*, Piter, Moskva-Sankt Peterburg, 2004, pp. 115-116.

<sup>13</sup> «Una realizzazione effettiva dell'autogoverno locale è una delle garanzie di reale tutela dei diritti e delle libertà della persona e dei diritti e delle possibilità delle comunità locali». *Idem*, p. 304.

<sup>14</sup> Infatti, parte dell'esperienza sovietica ha anche presentato periodi di multilateralismo e di ricerca della sicurezza collettiva, in accordo con altre classi politiche o addirittura con atteggiamenti di *fair play* nei loro confronti (periodo di Litvinov).

leninista e post-leninista, nei quali ha prevalso, in forme infinitamente più accentuate, il principio centralistico e della gestione esclusiva del potere da parte di un ristretto gruppo di rivoluzionari di professione che si è sentito minacciato in permanenza dalla difficoltà di consolidare il consenso. Questa “sindrome della fortezza assediata”, ancora oggi operante, è di enorme importanza per comprendere l’autentico “rovesciamento concettuale” del Costituzionalismo che si manifesta già dal periodo sovietico, perfezionando quello che Max Weber definiva già nel 1905 *Scheinkonstitutionalismus*, a causa della scarsa definizione dei limiti funzionali fra i poteri. Mentre nell’Europa Occidentale le condizioni che hanno consentito l’emergere del Costituzionalismo – quali l’anarchia del periodo feudale, l’assenza di un forte potere centralizzato e la sua frammentazione – hanno consentito alla “società civile” di sfuggire alla presa dello Stato e di “metterlo sotto controllo”, dalla *Magna Charta* in poi, in Russia quelle condizioni non si sono prodotte e la tradizione costituzionalistica non si è potuta radicare, lasciando in tal modo che il modello dello Stato moderno (quello francese, svedese in campo burocratico e prussiano, innestati tardivamente sul precedente tronco autocratico) prendesse piede nella forma più integrale e “senza l’eccezione costituzionale”. Si spiega così perché, al contrario della tradizione costituzionale, prevale ancora in Russia l’idea che la Costituzione debba «servire a proteggere lo Stato (ossia chi lo impersona) dai cittadini» e non viceversa: un’idea, che ribalta il principio costituzionale, espressa *apertis verbis* a suo tempo già da Molotov, il Ministro degli Esteri di Stalin<sup>15</sup>. Se a questo si aggiunge il principio della prevalenza del principio collettivo su quello individuale e della conseguente compressione dei diritti individuali, il quadro relativo alla chiusura auto-protettiva della classe politica è completo. Quali sono le conseguenze di una tale chiusura? Da quando Vilfredo Pareto, più di cent’anni or sono, ha elaborato la «teoria della circolazione delle élites», si sa che le classi politiche possono sussistere e persistere, a condizione che si rinnovino continuamente e che ricevano al loro interno, secondo determinate proporzioni fisiologiche, nuovi elementi. Non si ha circolazione e rinnovo quando funzionano solo l’assimilazione e la cooptazione di elementi fidati. La circolazione opera solo con l’apporto di nuovi elementi portatori di nuove opinioni, conoscenze, virtù, ecc. ed è indispensabile per vivificare le classi politiche con un incessante moto di circolazione, che è sinonimo di equilibrio, consentendo loro di rinnovarsi per sopravvivere. Il mancato rinnovo (circolazione) delle élites porta immancabilmente a una loro più rapida e facile decadenza. Le classi politiche capaci sono quelle che danno prova di possibilità inventive per rinnovarsi e ringiovanire in permanenza. La costituzionalizzazione di una tale “blindatura” della classe politico-burocratica in chiave nazionalista e ostile agli apporti provenienti dall’estero, è un passo denso di rischi per l’attuale dirigenza del Cremlino. Del resto, passi in questa direzione erano già stati fatti con le elezioni amministrative del settembre 2019, che hanno visto l’esclusione di candidati dell’opposizione e imponenti proteste di piazza, con arresti, violenze e lunghe detenzioni dei manifestanti e prima ancora con le leggi del 2006 (negli anni seguenti continuamente emendata) e poi del 2012 e del 2016, che avevano obbligato le ONG che ricevevano a qualsiasi titolo fondi dall’estero a registrarsi come «agenti stranieri» (per limitare il dissenso interno, colpendo soprattutto gli attivisti russi) e in seguito con

---

<sup>15</sup> È questa la conseguenza più tipica di quella che ancora Karl Loewenstein, definiva acutamente *semantische Konstitution*.

quella firmata dal Presidente il 23 maggio 2015 per autorizzare i giudici a dichiarare qualsivoglia ONG «indesiderabile» per motivi legati alla sicurezza nazionale e a multare o imprigionare i suoi membri fino a sei anni. Le leggi sulle ONG straniere (e su quelle russe che operano con legami all'estero), basate sul criterio vago e arbitrario della «minaccia alle fondamenta dell'ordine costituzionale della Federazione Russa, alle capacità di difesa del Paese o alla sicurezza dello Stato», avevano già innescato quella “blindatura” nell'intento di evitare il principale pericolo paventato dal Cremlino, quello delle «rivoluzioni colorate», nonché di far allineare sempre più gli obiettivi delle organizzazioni a quelli dello Stato – arrecando già ingenti danni al paese, isolandolo ulteriormente, ostacolando lo sviluppo di una moderna società civile e frenandone le capacità di innovazione<sup>16</sup>. All'esatto opposto di quanto accaduto nei Paesi dell'Europa Centrale e persino in quelli sotto dominazione sovietica, parte dell'Impero interno (i Paesi Baltici, l'Ucraina), dove le classi politiche, burocratiche e persino la componente militare hanno fatto tesoro dell'apporto di competenti esperti provenienti dall'emigrazione e dalla diaspora dei singoli paesi, producendo anche un rinnovamento della classe politica, la scelta della “blindatura” frena quel rinnovo e l'apporto di competenze provenienti dall'estero, che rappresenterebbero un'enorme ricchezza per la Russia contemporanea, priva da oltre un secolo delle vaste potenzialità della sua *intelligentzija* emigrata.

### ***7. La Costituzione Russa e la sua precedenza sul diritto internazionale***

La trasformazione del diritto internazionale in «fonte secondaria», secondo le parole del Ministro degli Esteri Sergej Lavrov, rispetto alla quale ha la precedenza la Costituzione, è una misura che integra provvedimenti precedenti e che rivela una finalità esplicita di vecchia data. Si tratta certo di una risposta alla «relativizzazione costituzionale» (Dieter Grimm)<sup>17</sup> frequente in epoca di globalizzazione un po' ovunque nel mondo e di una rivendicazione del carattere esclusivo della sovranità. È un classico rifiuto di argini che il diritto internazionale ha cercato di porre all'uso indiscriminato della sovranità e delle sue prerogative, sia in campo interno che internazionale. Non è dunque un provvedimento esclusivo del Cremlino, ma si inserisce nell'onda “sovranista” dilagante e nel tentativo di puntellare i principi di sovranità e di non-interferenza negli affari interni. È un tentativo di restaurare il controllo sulle fonti del diritto, accentuando a dismisura il riduzionismo legalistico interno e ristabilendo il letto di Procuste di una rigida gerarchia volta a neutralizzare il diritto internazionale. Il fatto che le risoluzioni dell'ONU, del Consiglio d'Europa, così come i verdetti dei tribunali internazionali non abbiano efficacia sul territorio della Russia e all'interno dei suoi confini, entro i quali hanno la preminenza la Costituzione e gli organi di verifica costituzionale, che possono dichiararli inefficaci, comporta per il semplice cittadino l'impossibilità di appellarsi alle istanze dei tribunali internazionali, dato che

---

<sup>16</sup> Sul tema, J. Crotty, S. M. Hall, S. Ljubownikow, *Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law*, in *Europa-Asia Studies*, Vol. LXVI, No. 8, 2014, pp. 1253-1269.

<sup>17</sup> D. Grimm, *Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung*, in M. Brenner, P. M. Huber, M. Möstl (eds.) *Der Staat des Grundgesetzes. Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, p. 156.

l'applicazione delle decisioni di quei tribunali in tema di violazione dei diritti dei cittadini non sarà più obbligatoria. Soprattutto, però, risponde alla necessità che ha la classe politica di proteggersi da possibili incriminazioni per quanto accaduto negli ultimi due decenni nello spazio ex sovietico, dalla Cecenia alla Georgia, dall'Ucraina orientale alla Crimea<sup>18</sup>. Si tratta tuttavia di una misura difensiva<sup>19</sup>, a lungo perseguita e ora costituzionalizzata, che può aggravare l'isolamento della Russia e la sua immagine internazionale.

## 8. *Il ri-potenziamento del welfare e la ricerca del consenso*

Nel 2019 la questione del consenso e di come mantenerlo si è complicata. Le ragioni sono sia economiche che politiche.

L'aumento dei prezzi, dell'IVA, della povertà e della disoccupazione, l'arrancare del salario reale (quasi una famiglia su due ha risorse solo per il minimo vitale), l'effetto delle sanzioni indiscriminate, che a differenza di quelle mirate, più efficaci<sup>20</sup>, hanno peggiorato il livello di vita dei russi (pur controbilanciando in parte, con la propaganda nei confronti delle potenze straniere, il calo di consensi), l'innalzamento dell'età pensionabile, gli introiti insufficienti dalle sole materie prime, il crollo del prezzo del petrolio (al livello più basso da 18 anni), che inizia a produrre *deficit*, le disuguaglianze economiche e sociali, le aperte denunce da parte dell'opposizione degli arricchimenti stratosferici di una classe politica erede del sistema patrimonialistico sovietico (nel quale era la "proprietaria effettiva" delle risorse e dei mezzi di produzione, sotto il suo diretto e totale controllo) che ha continuato a considerarsi "proprietaria" del paese, hanno creato un quadro di erosione tendenziale del consenso. L'assistenza sanitaria, pur se di livello superiore a quello di altri Paesi dell'Europa meridionale, è stata colpita dalla crisi del COVID-19, rivelando l'obsolescenza degli ospedali<sup>21</sup>. A questo si aggiungano la carenza di personale nelle scuole, la parzialità dei tribunali, il peso della corruzione e dell'arbitrio fiscale sull'economia. Il PIL della Russia è all'undicesimo posto nel mondo, dietro Canada, Brasile e Italia, ma sta slittando di posizioni a vista d'occhio.

---

<sup>18</sup> Una petizione registrata nel giugno 2018 dal Parlamento canadese ha proposto di riconoscere il Presidente russo attuale come «criminale di guerra», responsabile di crimini contro l'umanità, di aggressione militare ecc., da sottoporre a giudizio presso il TPI all'Aja. Una proposta che ha messo in allarme il Cremlino.

[https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Finforesist.org%2Fv-kanade-vladimira-putina-mogut-priznat-voennyim-prestupnikom-novosti-mira%2F&utm\\_source=fb\\_button&fbclid=IwAR1UzJRNABHU\\_EThuUpkfOSak0KsXs90718VDVn-jH\\_qnro7vzMQ11\\_HcTk](https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Finforesist.org%2Fv-kanade-vladimira-putina-mogut-priznat-voennyim-prestupnikom-novosti-mira%2F&utm_source=fb_button&fbclid=IwAR1UzJRNABHU_EThuUpkfOSak0KsXs90718VDVn-jH_qnro7vzMQ11_HcTk).

<sup>19</sup> Misura che si accompagna a quelle di controllo dell'apparato giudiziario: ad esempio alla possibilità del *Soviet Federacij* di licenziare i giudici.

<sup>20</sup> A. Vitale, *Le sanzioni economiche alla Russia. Economic Cold War 2.0?*, in V. Ilari, G. Della Torre (a cura di), *Economic Warfare. Storia dell'arma economica*, Quaderno della Società Italiana di Storia Militare, Acies Edizioni, Milano, 2017, pp. 387-398.

<sup>21</sup> Il rischio di non ricevere cure mediche indispensabili, a causa anche della perdita di una fonte di reddito, è dilagante. M. Brand, *Fighting Poverty in Russia*, in *Russian Analytical Digest*, No. 249 (March 20, 2020), pp. 2-5.

Fra le ragioni politiche del calo del consenso (che ha portato il partito dominante *Edinaja Rossija* a un crollo nelle elezioni del settembre 2019 e negli ultimi due anni al crollo di popolarità del Presidente al 35%) vi sono stati proprio i crescenti tentativi di frenare il rinnovo della classe politica, con l'esclusione di nuovi candidati, la reazione violenta alle proteste di piazza del luglio 2019, che hanno visto proprio l'uso della Costituzione del 1993 come bandiera, brandita dai manifestanti per denunciare la violazione degli articoli 1, 3, 29, 31, 32, ecc., relativi alla libertà di parola, riunione, manifestazione pacifica, nonché alle procedure elettorali. Quelle restrizioni, che si ritrovano anche nel tentativo di "blindare la classe politica" e di assicurarsi organi costituzionali fedeli e affidabili, legittimati in base alla "stabilità", hanno finito per rivelare la debolezza e le paure della classe politica, nonché la crisi di popolarità e di consenso, ai quali ha cercato di opporsi con l'uso della forza. Non è un caso se il Centro Levada ha rilevato che quasi il 50% della popolazione della Russia ritiene i progetti di riforma costituzionale funzionali soltanto agli interessi del Presidente e del suo *entourage*, se meno della metà della popolazione ritiene che le modifiche alla Costituzione del 1993 produrranno miglioramenti e se un cittadino su quattro ritiene che l'attuale Presidente dovrebbe ormai ritirarsi a vita privata.

Per riconquistare il consenso si è ricorso così al potenziamento costituzionale del *welfare* (lavoro e pensioni, salario minimo – senza riguardo alle conseguenze economiche di lungo periodo), espressione di un latente paternalismo, tipico del Presidente governante. Non si tratta però, nemmeno in questo caso, di un'eccezione russa. Una nuova ondata di interventismo e di potenziamento del *welfare* a fini consensuali corrisponde all'attuale tendenza, in atto in molti Paesi, a comprare il consenso mediante la dilatazione della sfera del sistema assistenziale, anche con uno Stato in deficit, creando tuttavia aspettative crescenti che potrebbero avere un effetto *boomerang*. Il sistema pensionistico e assistenziale in Russia è troppo costoso per un Paese che si regge quasi soltanto sull'esportazione di materie prime.

Il Presidente sta cercando inoltre di trasformarsi in *zar super partes*, stabile e sganciato dalla macchina politico-burocratica, presentandosi come attore indipendente che incita all'"assalto al palazzo", alla burocrazia e alla corruzione, con l'intento di restituire tensione all'allentato rapporto di fedeltà politica, base del consenso. Un paternalismo, questo, che si è già ripetutamente manifestato negli interventi diretti in difesa di singoli cittadini, in caso di soprusi amministrativi o di disagio sociale. Il Presidente attuale cerca in tal modo anche di sottrarsi al fuoco della competizione politica, per fronteggiare il malcontento usandolo a suo vantaggio per non uscire di scena, ottenendo quella carta bianca che lo libera da ogni responsabilità, mantenendo quel ruolo di vertice della piramide in grado di garantire la "stabilità", mito che ne ha consolidato a lungo il potere.