

IVAN MARINO

**PRESIDENZIALISMO IN RUSSIA:  
PARTITI POLITICI E RIFORME  
ISTITUZIONALI**

OSSERVATORIO SUL SISTEMA POLITICO-  
COSTITUZIONALE DELLA FEDERAZIONE RUSSA  
1997



IVAN MARINO

**PRESIDENZIALISMO IN RUSSIA:  
PARTITI POLITICI E RIFORME  
ISTITUZIONALI**

OSSERVATORIO SUL SISTEMA POLITICO-  
COSTITUZIONALE DELLA FEDERAZIONE RUSSA  
1997



## INTRODUZIONE

L'analisi svolta sul sistema presidenziale vigente in Russia si suddivide in quattro parti. Il primo capitolo si occupa delle riforme costituzionali in senso presidenzialistico realizzate in URSS da Gorbachev nella fase della *perestrojka* e funge da introduzione al resto del lavoro. E' sembrato indispensabile partire dal presidenzialismo gorbacheviano per arrivare a descrivere in maniera compiuta il presidenzialismo eltsiniano, che dal primo trae origine.

Il secondo capitolo descrive i passaggi storici ed i più importanti avvenimenti politici della Russia post-sovietica dal '91 al '93 che hanno condotto all'approvazione della nuova Costituzione fortemente presidenzialista. Parallelamente si delinea l'evoluzione dei progetti alternativi di nuova costituzione, successivamente scartati, ponendo particolare attenzione ai lavori della Commissione Costituzionale, al fine di fare obiettiva chiarezza su quella che è stata l'evoluzione costituzionale della Russia. L'arco storico qui analizzato corrisponde alla prima fase del presidenzialismo russo. E' quindi presente una valutazione dell'operato del presidente della Russia Boris Eltsin che va dal giugno del '91, anno in cui è stato eletto a suffragio universale diretto, alla fine del '93.

Il terzo capitolo propone l'analisi del presidenzialismo russo, realizzata attraverso un puntuale e costante riferimento al testo costituzionale ed alle leggi del paese. Lo studio delle prerogative e dei poteri del Presidente della F.R. è stato affiancato dall'analisi dei massimi organi del potere statale: la descrizione degli organi legislativi, esecutivi e giurisdizionali del paese mostra il forte squilibrio dei poteri statali in Russia. In primo luogo l'analisi del presidenzialismo russo parte dallo studio del testo costituzionale, valutando contemporaneamente quello che è stato il riscontro oggettivo nel paese dell'operato del Presidente Boris Eltsin in questi anni. Uno studio, in definitiva, della "costituzione materiale".

L'ultimo capitolo mette a confronto le posizioni politiche dei più noti partiti in merito alle riforme istituzionali alle quali si è giunti attraverso una serie di interviste che sono state da noi realizzate in Russia durante la campagna elettorale delle presidenziali del giugno del '96. Due mesi di permanenza in Russia, ci hanno infatti dato la possibilità di raggiungere direttamente diversi *leaders* politici. A San Pietroburgo è stata intervistata Nina Andreeva, nella sua abitazione privata. Le altre interviste, invece, si sono

svolte a Mosca. Abbiamo partecipato ai cortei che attraversavano la città, alle manifestazioni di piazza della coalizione popolar patriottica di Zyuganov, alle grandi iniziative politico-musicali (più musicali che politiche) organizzate per propagandare la candidatura di Boris Eltsin. Interessante è stato partecipare al Congresso finale della coalizione popolar-patriottica tenuto pochi giorni prima delle elezioni presidenziali allo stadio “Luzhniki” di Mosca. Nelle ultime tre settimane della permanenza nella capitale è stato possibile entrare alla Duma di Stato. In sede parlamentare il lavoro è stato molto più facile, essendo questo in assoluto il luogo che più di altri ha rappresentato l’epicentro della campagna elettorale. Sono stati raggiunti i *leaders* dei diversi partiti, di sinistra, di centro e di destra. Infine si è andati alla ricerca di personaggi russi, quali Rummyantsev, Zorkin, Golovin, protagonisti in passato della storia delle riforme istituzionali.

In merito al tema del lavoro vorremmo sottolineare come fosse nostro desiderio scrivere qualcosa di attuale sulla Russia, paese che abbiamo avuto modo di frequentare per motivi di studio e di osservare, quindi, in maniera diretta. La scelta è maturata dalle tante conversazioni con il caro Casimiro Kobyljanskij, storico sovietico, al quale siamo sicuramente debitori di spunti, di idee, di riflessioni: già nel 90-91, a Mosca commentava i cambiamenti della sua società e spiegava contraddizioni, rischi e pericoli legati alla nuova gestione politica del paese da parte dei “democratici”.

Nel lavoro sarà possibile cogliere, oltre alle già citate opinioni a confronto sul presidenzialismo russo del quarto capitolo, gli elementi per un confronto tra il presidenzialismo gorbacheviano e quello eltsiniano, e soprattutto aspetti di convergenza e di differenziazione del presidenzialismo russo col presidenzialismo americano e col semipresidenzialismo francese.

# CAPITOLO I

## IL PRESIDENZIALISMO IN URSS

Nell'arco della sua storia, l'Urss, ha subito molti mutamenti costituzionali: le Costituzioni sovietiche hanno, di volta in volta, apportato modifiche anche rilevanti alla struttura dei massimi organi del potere istituzionale, non intaccandolo mai radicalmente. La Costituzione del 1918 prevedeva il Congresso Panrusso dei Soviet, il Comitato Esecutivo Centrale ed il Consiglio dei Commissari del Popolo il quale, in teoria, doveva essere un organo amministrativo ma che, nei fatti, costituirà il vero motore del sistema. La Costituzione del 1924, che proclamava la creazione dell'URSS, prevedeva il Congresso dei Soviet dell'URSS, il Comitato Esecutivo Centrale divenuto bicamerale, il Presidium del Comitato Centrale ed il Consiglio dei Commissari del Popolo .

Nel 1936 veniva adottata la Costituzione “staliniana” che sanciva il trionfo della “dittatura del proletariato” e nella quale si realizzava la costituzionalizzazione del partito comunista, il Pcus. Veniva eliminato il Congresso dei Soviet dell'URSS mentre il Soviet Supremo dell'URSS, anello di congiunzione tra la struttura partitica e quella statale, sostituiva il Comitato Esecutivo Centrale. L'organo di presidenza del Parlamento, il Presidium del Soviet Supremo,<sup>1</sup> era il capo collettivo dello Stato e, nei fatti, si appropriò dell'attività legislativa (emanazione di ukazy). Vi era poi il Presidente del Presidium del Soviet Supremo dalle funzioni estremamente limitate, ed infine il Consiglio dei Ministri.

La Costituzione del '77, battezzata “costituzione del socialismo sviluppato”, non mutava l'assetto dei massimi organi istituzionali. Il rapido *excursus* attraverso le Costituzioni dell'URSS evidenzia la forma assembleare di governo delle precedenti istituzioni sovietiche. La trasformazione radicale di tali istituzioni, da alcuni definita “rivoluzione istituzionale”, si realizzerà,

<sup>1</sup> Stalin, alla presentazione della Costituzione del '36 si espresse in questi termini : “Nell'Urss non vi deve essere un Presidente unico, eletto da tutta la popolazione allo stesso titolo del Soviet Supremo. La presidenza dell'Urss è collegiale : è il Presidium del Soviet Supremo eletto dal Soviet Supremo. L'esperienza storica dimostra che una simile struttura degli organi supremi è la più democratica e garantisce il paese da sorprese spiacevoli”. Cfr. I. *Stalin Voprosy Leninizma*, Izdanie odinnadtsatoe, Gospolizdat, Moskva 1952 p.569.

infatti, con la nuova politica della *leadership* gorbacheviana che, al termine di un travagliato percorso di revisione costituzionale iniziato nel 1988, porterà, alla creazione di un'effettiva carica presidenziale monocratica, sancendo la fine del principio sovietico della collegialità delle decisioni e della direzione dello stato.

Il tema delle riforme istituzionali s'impone come uno degli obiettivi principali della *perestrojka* solo a partire dal 1987, per poi trovare una prima concreta realizzazione nella legge di revisione costituzionale del 1° Dicembre 1988. Questa legge, i cui tratti generali erano stati definiti nell'ambito della XIX Conferenza del Pcus del giugno del 1988, apporta alcune modifiche essenziali al sistema degli organi centrali del potere statale dell'URSS previsto dalla Costituzione del 1977. Una modifica sostanziale riguarda l'istituzione della nuova carica di Presidente del *Soviet Supremo*.

*LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 1 DICEMBRE 1988 E  
L'ELEZIONE DI GORBACHEV ALLA PRESIDENZA DEL SOVIET  
SUPREMO*

Per meglio chiarire il peso politico del Presidente del Soviet Supremo, occorre in primo luogo esaminare le prerogative essenziali dei nuovi massimi organi istituzionali. Il Congresso dei deputati popolari<sup>2</sup> è il nuovo organo posto al vertice dello stato. In base al nuovo articolo 108 della Costituzione, esso è “l'organo superiore del potere statale dell'Urss”, “competente ad esaminare e decidere qualsiasi questione attribuita alla competenza dell'URSS”<sup>3</sup>. Tra le competenze esclusive del Congresso figurano: “l'approvazione e la revisione della Costituzione, la determinazione degli indirizzi fondamentali della politica interna ed estera dell'URSS” (art.108). Il Congresso, inoltre, elegge il Soviet Supremo ed il suo Presidente, ratifica la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e adotta leggi dell'URSS e decreti (*Postanovlenie*). Il Soviet Supremo dell'URSS diviene, in base alla legge di revisione costituzionale, l'organo legislativo permanente, “adotta leggi dell'URSS e decreti” (*postanovlenie*) “che non possono essere in contrasto con le leggi e gli altri atti adottati dal Congresso” (art 113). “Il Soviet Supremo, nomina su proposta del suo Presidente, il Presidente del Consiglio dei ministri, annulla gli atti del Presidium, del Presidente del Soviet Supremo e del Consiglio dei Ministri”(art. 113). Il Consiglio dei Ministri viene ridimensionato nel suo ruolo, esso “può decidere per tutte le questioni che non rientrano nelle sfere di competenza del Congresso, del Soviet Supremo e del suo Presidium o del Presidente del Soviet Supremo dell'URSS” (art. 131). Il Presidium del Soviet Supremo perde la sua precedente funzione legislativa e conserva compiti di carattere puramente formale.

Infine, viene creata la nuova carica istituzionale di Presidente del Soviet Supremo. Eletto dal Congresso, è il “funzionario superiore dello Stato, rappresenta l'URSS all'interno del paese e nelle relazioni internazionali” (art. 120), “emana ordinanze” (*rasporyazhenie*) (art. 121), “conduce i negoziati e sottoscrive i trattati internazionali dell'URSS” (art. 121). Il Presidente dirige le sedute del Congresso e del Soviet Supremo, presenta ad essi rapporti sullo Stato del Paese e sulle questioni importanti relative alla politica interna ed

<sup>2</sup> D'ora in poi verrà indicato semplicemente come Congresso.

<sup>3</sup> P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi “La Costituzione sovietica del 1977-Modificazioni ed integrazioni apportate dalla legge federale del 1° dic. 1988” A. Giuffrè. Milano, 1989, p. 33..

estera. Gode, inoltre, dell'iniziativa legislativa, può presentare infatti progetti di legge.

Queste, in sintesi, le competenze prioritarie degli organi centrali del potere statale. Da tale disamina appare evidente l'indebolimento del Presidium che perde quella supremazia di cui aveva goduto all'epoca di Brezhnev. Tramonta così il "modello costituzionale del Presidium"<sup>4</sup>. Appare ugualmente chiaro che la maggior parte delle attribuzioni del Presidium, la funzione legislativa innanzitutto, vengono trasferite d'ora in poi al Soviet Supremo. In questo senso il peso della bilancia istituzionale sembrerebbe tendere verso il Parlamento e non verso la nuova carica di Presidente del Soviet Supremo. Il Parlamento assume inoltre reali poteri di controllo sull'operato degli altri organi del potere centrale ed in particolar modo del Consiglio dei Ministri (ulteriormente indebolito). L'articolo 130 dice chiaramente che il Consiglio dei Ministri dovrà presentare il programma delle future attività dinanzi al Parlamento e che esso "risponde al Congresso ed al *Soviet Supremo*" (art.130). Questo rafforzamento dell'organo parlamentare è rilevato da vari costituzionalisti tra cui Bobotov il quale scrive: "Con le riforme istituzionali, a partire dal 1988, il procedimento legislativo in Urss è stato ristrutturato e avvicinato al classico modello parlamentare"<sup>5</sup> (riferendosi chiaramente al forte e anomalo ruolo del precedente *Presidium*). Nello stesso tempo le ordinanze del Presidente del *Soviet Supremo* sembrerebbero essere senza alcun potere normativo in quanto "soggette a revoca da parte del *Soviet Supremo*" (art.113).

Per comprendere bene la direzione di questa prima revisione costituzionale va fatta un'attenta riflessione sull'evoluzione della figura di Capo dello Stato collegiale rappresentata dal Presidium, insolita rispetto ai parametri occidentali. Questa carica ci viene ben descritta da Ganino: "Ciascuno dei membri del Presidium, oltre ovviamente al Presidente, poteva avere gli oneri di Capo dello Stato"<sup>6</sup> (Occorre tenere sempre presente che *de facto* la personalità più rappresentativa dell'Urss era il numero uno del Partito). Cosa accade ora con tale modifica costituzionale? Il nuovo articolo 120 della Costituzione attribuisce la rappresentanza internazionale dell'Urss al Presidente del *Soviet Supremo*. Ciò farebbe pensare che automaticamente, in

<sup>4</sup> M. Ganino *La riforma costituzionale in Unione Sovietica - La legge di revisione del 1988*. G. Giappichelli. Torino, 1991 p. 54

<sup>5</sup> S. Bobotov - R. Bettini *Processi legislativi e teoria generale della funzione - L'efficienza e l'efficacia del legislatore sovietico durante la perestrojka*. Bentham. Roma, 1994, p. 32.

<sup>6</sup> M. Ganino Op. Cit., n. 24.

base al diritto internazionale, al Presidente spetterebbe il titolo di Capo dello Stato. Alcuni costituzionalisti sostengono, già a partire da ora, l'abbandono della tradizione sovietica di collegialità nella funzione di Capo dello Stato. In effetti, questa riforma sembrerebbe assegnare al Presidente del *Soviet* Supremo ampi poteri. Identificarlo solo come Presidente dell'assemblea parlamentare significherebbe avere, quindi, una visione miope dei fatti. Dal testo costituzionale revisionato si evince che una parte non marginale delle prerogative presidenziali, oltre quelle che appartengono ancora al *Presidium*, spettano ora al Presidente del *Soviet* Supremo : proporre il candidato a Capo del Governo, sottoscrivere gli accordi internazionali. Sono queste le più significative innovazioni della legge di revisione costituzionale del dicembre 1988. Appare evidente come l'evoluzione costituzionale di Gorbachev non sia stata, inizialmente, diretta unicamente al rafforzamento della carica presidenziale. I tempi non erano, forse, ancora del tutto maturi per una tale svolta. Sembrerebbe, all'inizio, realizzarsi una certa convivenza tra un sistema presidenziale di governo e un regime assembleare. Ganino parla di "assemblearismo a direzione presidenziale e guida partitica"<sup>7</sup>. Ad avallare la tesi di un sistema di "parlamentarismo presidenziale"<sup>8</sup>, è lo storico R. Medvedev che definisce il nuovo ordinamento "una combinazione di elementi del vecchio sistema con altri elementi attinti dai sistemi presidenziali francese e statunitense e dalle democrazie parlamentari occidentali"<sup>9</sup>. Paleari a tal proposito sostiene : "Il Presidente del *Soviet* Supremo resta comunque una figura intermedia tra lo *speaker* parlamentare e un Capo di Stato"<sup>10</sup>. Sempre Paleari continua : "vi è il chiaro intento di creare un organo individuale forte, con precise funzioni e una propria sfera di autonomia. Da un punto di vista formale, tuttavia, il sistema prodotto dalla riforma si configurava e di fatto operò secondo schemi assembleari anche grazie all'ampia definizione del *Soviet* supremo come organo legislativo, amministrativo e di controllo con frequenti interventi sul livello abitualmente ritenuto di pertinenza governativa"<sup>11</sup>.

In effetti, non va dimenticato che la nuova carica di Presidente del *Soviet* Supremo è stata creata appositamente per l'allora Segretario generale del Pcus

<sup>7</sup> M. Ganino Op. Cit. p. 26

<sup>8</sup> M. Massari *Parliamentarism versus presidentialism*, pubblicazione a cura della L. S. E. (*London School of Economics*) p. 27..

<sup>9</sup> Frase riportata nel "Los Angeles Times" del 27/11/88

<sup>10</sup> L. Paleari *Genesi del Presidenzialismo russo* in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1994 n°4, p. 12.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 13.

M. S. Gorbachev. La vera ragione dei poteri autonomi del nuovo Presidente sta proprio nell'unione delle due cariche che si realizzerà da lì a poco.

E' indiscutibile che con questa riforma Gorbachev, candidato unico alla carica di Presidente del *Soviet* Supremo diventi meno vulnerabile. Con la creazione di nuove istituzioni e col parziale trasferimento dei poteri dal partito allo stato, Gorbachev riesce a raggiungere una maggiore libertà d'azione. Ora Gorbachev in qualità di Segretario generale del Pcus non può essere rimosso da parte del Parlamento e, contemporaneamente, in quanto Presidente del Soviet Supremo, non può essere rimosso dal partito.

Gorbachev, candidato unico, viene eletto Presidente del *Soviet* Supremo il 25 maggio del 1989, il primo giorno della prima sessione del Congresso. Il suo è un indiscutibile successo, ha dalla sua parte il 95,6% dei suffragi espressi (2.123 sì, 87 no, e 11 astenuti su 2.221 presenti). La sua strategia inizia a concretizzarsi, si realizza la coincidenza delle due massime cariche statale e partitica. D'altra parte abbastanza velocemente il nuovo *Soviet* Supremo inizia ad imporsi sulla scena politica del paese. Infatti al momento della approvazione della lista dei ministri avanzata dal capo del governo N. Ryzhkov, alcuni candidati verranno respinti dalle commissioni parlamentari e N. Ryzhkov sarà costretto a candidarne altri. Già nei mesi successivi l'intenso lavoro del *Soviet* Supremo porterà qualche commentatore politico a parlare di *mnogozakonie* (abbondanza delle leggi). A ridimensionare questa tesi della "esplosione dell'attività legislativa"<sup>12</sup> è Bettini, il quale sostiene che le "leggi sono invece relativamente poche e sono nello stesso tempo molti i legislatori". In effetti sembra eccessivo parlare in questo periodo di "trionfo del parlamentarismo"<sup>13</sup>. Nessuno nega che si trattava di un potere legislativo sempre più emancipato ed indipendente, nessuno mette in dubbio che esso esercitasse uno stretto controllo sul

Consiglio dei Ministri, ma, in realtà, si trattava di un Consiglio dei Ministri che aveva fatto un passo indietro, iniziava a governare sempre di meno. Era già iniziato quel processo voluto dall'alto attraverso il quale il vero potere esecutivo stava passando nei fatti nelle mani della nuova figura "presidenziale". A conferma di ciò, dirà Zinovev in uno dei suoi tanti saggi riferendosi a Gorbachev: "Eppure l'intera storia del suo governo altro non fu che una richiesta di pieni poteri, che invece a quanto pareva, aveva già ricevuto fin dall'inizio".<sup>14</sup> Comunque, quest'evoluzione istituzionale si rafforzerà sempre più, in maniera progressiva, nel corso delle riforme

<sup>12</sup> S. Bobotov - R. Bettini, Op. Cit.

<sup>13</sup> M. Massari Op. Cit. p. 14.

<sup>14</sup> A. Zinovev, La Caduta dell'impero del male – saggio sulla tragedia della Russia. Bollati Boringhieri, 1994, p. 38.

costituzionali che seguiranno sino a maturare nel dicembre del '90 nella trasformazione del Consiglio dei Ministri in un Gabinetto dei Ministri, del Presidente del Consiglio dei Ministri in Primo Ministro e quindi a maturare in un'assunzione diretta dei poteri di Governo da parte del Presidente dell'Urss Gorbachev.

*VERSO LA CREAZIONE DELLA CARICA DI PRESIDENTE DELL'URSS:  
LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 20 DICEMBRE 1989*

Altra tappa di questa intensa riforma costituzionale è quella che si realizza alla fine dell' 89. Il Congresso riunito in sessione straordinaria il 20 dicembre, approva due leggi di modifica costituzionale. La prima di esse conteneva due norme di rilievo che introducevano rispettivamente l' istituto della sfiducia al Governo (decisione da approvare con la maggioranza dei 2/3 dei deputati) e stabilivano che la decisione di destituire dalla sua carica il Presidente del *Soviet* Supremo doveva determinarsi con una maggioranza dei 2/3 dei deputati (e non più con una maggioranza semplice).<sup>15</sup> Quest'ultima revisione costituzionale diveniva significativa in relazione a quel lungo e travagliato percorso che porterà al rafforzamento di una carica presidenziale individuale. Solo ora, messa più al sicuro la sua posizione di Presidente del *Soviet* Supremo, Gorbachev, al riparo da possibili congiure di palazzo, poteva avanzare la tanto scottante proposta di introdurre appositamente per lui un sistema presidenziale vero e proprio.

Il 7 febbraio del 1990 infatti il *Plenum* del Comitato Centrale del PCUS, dopo tre giorni di aspra battaglia politica, raccomandò il sistema presidenziale al XXVIII Congresso del partito. L'iter prevedeva che la discussione avvenisse appunto al Congresso del partito in giugno e che solo dopo si sarebbe potuto riunire il Parlamento per la modifica costituzionale. Data la forte opposizione dell'apparato del partito da una parte e le spinte più radicali presenti in Parlamento dall'altra, l'approvazione finale del documento si presentava assai incerta. Gorbachev con una mossa a sorpresa proprio alla fine del combattutissimo *plenum* chiese al Parlamento di varare nel più breve tempo possibile la repubblica presidenziale. In questo modo Gorbachev, richiedendo e ottenendo la convocazione di una seduta straordinaria del Congresso dei deputati del popolo, riuscì a scavalcare il partito ed il suo Congresso. Non mancarono indubbiamente le critiche ai tempi ed alle procedure proposte per questa così delicata revisione costituzionale. Erano in allarme i parlamentari che facevano capo a B. Eltsin, i deputati dei paesi baltici, gli armeni, e via via gli altri. In tutta fretta, il *Soviet* Supremo il 27/2/90 riconobbe la necessità inderogabile della creazione del sistema presidenziale (347 voti a favore, 24 contrari e 43 astenuti). Già il 27/2/90 fu

<sup>15</sup> Sempre il 20/12/1989 il Congresso dei deputati del popolo approvò una seconda legge "Modifiche e integrazioni alla costituzione dell'Urss, concernenti il sistema elettorale".

abbandonata ufficialmente l'ipotesi di una elezione diretta popolare per il nuovo Presidente dell'Urss, prevista inizialmente. Gorbachev si volle mettere al riparo da un eventuale voto sfavorevole. Lo stesso Boris Eltsin criticò aspramente i tempi ed i modi della nascita della figura presidenziale, proprio lui che da lì a poco farà nascere un modello presidenziale molto più forte e pericoloso: “evidentemente Gorbachev si sente in pericolo e vuole bruciare le tappe del suo trasferimento della poltrona presidenziale”. Aggiungerà poi “serve un potere legislativo che possa svolgere una opera di controllo”.<sup>16</sup> L'allora Presidente del Soviet dell'Unione<sup>17</sup> E. Primakov giustificherà in questo modo la svolta: “l'elezione popolare varrà per il futuro in quanto oggi perdere il ritmo sarebbe nefasto per la *perestrojka*”.<sup>18</sup> Tra i tanti, condivide questa tesi Aleksandr Maksimovich Yakovlev: “stiamo vivendo grandi sconvolgimenti sociali e politici. Navighiamo già sulla nave che stiamo ancora costruendo. L'organizzazione del suffragio universale per l'elezione del presidente potrebbe forse provocare un aumento della tensione. Questa nave che già naviga dobbiamo costruirla in fretta.”.<sup>19</sup> Con questa ulteriore accelerazione il 14/3/90 verrà approvata dal III Congresso dei deputati popolari dell'Urss. Il 15 marzo sarà eletto a tale carica M. S. Gorbachev il primo Presidente della prima repubblica presidenziale sovietica. In effetti la vittoria di Gorbachev è stata più sofferta del previsto, è stato infatti eletto con 1329 voti favorevoli contro i precedenti 1817 voti favorevoli all'introduzione della figura di Presidente dell'Urss.<sup>20</sup>

Gorbachev ha dovuto fare i conti con l'opposizione dei parlamentari vicini a Eltsin e Akanasiev, con l'opposizione della vecchia guardia del Pcus di Ligachev e forse ancor più ha dovuto scendere a trattative con l'opposizione dei deputati ucraini, georgiani, armeni e così di seguito. Si trattava in definitiva di una “eccezione”<sup>21</sup>, per il futuro la norma costituzionale prevedeva

<sup>16</sup> Dichiarazione riportata nell'art. di Venturini, *Eltsin: quando Gorbachev mi fece drogare*, ne *Il corriere della sera* del 9/3/90.

<sup>17</sup> Il Soviet Supremo si componeva del Soviet dell'Unione e del Soviet delle Nazionalità.

<sup>18</sup> Dichiarazione riportata nell'art. di E. Mauro *Nasce in Urss lo Stato Forte*, ne “La Repubblica” del 27/02/90.

<sup>19</sup> Dichiarazione riportata nell'art. di E. Singer, *Il giurista: una riforma a metà* La Stampa del 28/2/90.

<sup>20</sup> Potrebbe essere interessante a tal proposito rilevare che Gorbachev nel 1989 fu eletto Presidente del Soviet Supremo con 2123 voti a favore.

<sup>21</sup> Secondo la legge “O Prezidente Soyuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik” del 14 marzo 1990, il Presidente avrebbe dovuto essere eletto per 5 anni ottenendo più del 50 % dei voti sia nell'insieme dell'Urss che nella maggior parte delle repubbliche (vedi: *Izvestiya* del 16 marzo 1990, p.1).

un tipo d'elezione a suffragio universale diretto simile a quello francese e non a quello americano.

Prima di analizzare approfonditamente le competenze della nuova figura presidenziale sarebbe utile soffermarsi brevemente sulle motivazioni date dai promotori di questa riforma presidenzialista. Il testo della piattaforma approvata dal Comitato Centrale del Pcus per il 28 Congresso del partito conferma che l'introduzione della carica di Capo dello stato nella figura di un Presidente è dettata dalla "necessità di imprimere una forte dinamica alla *perestrojka* e di sanzionarne le garanzie di irreversibilità". La giustificazione del Consigliere giuridico di Gorbachev Vadim Zagladin è quella di liberare Gorbachev dai troppi compiti parlamentari: "Gorbachev un anno fa aveva scelto espressamente di non diventare Presidente dell'Urss ma del Parlamento. Oggi possiamo dire che non è stata una scelta giusta perché l'incarico costringe il *leader* a guidare i lavori del Parlamento e a partecipare praticamente a tutte le sedute dei Soviet che assorbono così gran parte del suo tempo e dei suoi impegni".<sup>22</sup> A svelare le ragioni della svolta sarà Gorbachev in persona in una conferenza stampa svoltasi a Mosca il 15/3/90. In tale occasione, riferendosi all'emergenza dell'esplosione delle nazionalità ed al vuoto di potere ogni giorno più pericoloso, afferma: "C'era una minaccia di destabilizzazione. Abbiamo sentito il bisogno di creare un contrappeso per consentire alla nave di restare a galla".<sup>23</sup> Insomma, il varo della presidenza viene collegato ai tempestosi processi di decentralizzazione, che hanno creato pericolose forze centrifughe. Secondo lo stesso Gorbachev un altro motivo che avrebbe spinto ad una rapida istituzione della carica presidenziale, sarebbe stato "la necessità di superare la debolezza e l'inconsistenza del potere amministrativo ed esecutivo".<sup>24</sup>

Francamente la motivazione data da Gorbachev è opinabile: il Consiglio dei Ministri è debole proprio in quanto è stato volutamente depotenziato per far spazio al nuovo organo presidenziale.

Principalmente la strategia è quella di rompere la dipendenza della *leadership* gorbacheviana dagli apparati del partito attraverso la nascita del potere presidenziale.

<sup>22</sup> Dichiarazione riportata nell'art. di Ezio Mauro, *Non potevamo più aspettare la repubblica* 10/2/90-

<sup>23</sup> Dichiarazione riportata nell'articolo di F. Sogliani, *La riforma comincia adesso* La Repubblica 16/3/90.

<sup>24</sup> Discorso di Gorbachev al III Congresso straordinario dei Deputati del Popolo in occasione della sua elezione a Presidente dell'Urss. Cfr. URSS OGGI 1- 31 Marzo 1990 n. 5 – 6.

*LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 14 MARZO 1990 E  
L'ELEZIONE DI GORBACHEV ALLA PRESIDENZA DELL'URSS*

Esaminiamo le effettive competenze del nuovo Presidente dell'URSS (cap. xv-art127), per poter meglio valutare le conclusioni che trarremo su questa nuova figura istituzionale.

“Il Presidente dell'URSS è il Capo dello Stato Sovietico”(127)<sup>25</sup>. Dunque si abbandona definitivamente la figura di capo dello stato collegiale tipicamente sovietica. Inoltre egli “assicura il coordinamento tra i massimi organi del potere e dell'amministrazione statale” (127/4).

Quindi in teoria potrebbe pure apparire come l'organo garante della collaborazione tra Parlamento e Consiglio dei Ministri. Vedremo invece successivamente come eserciterà in pieno il potere esecutivo di cui è dotato.

Diventa Capo Supremo delle forze armate dell'Urss. Ampie poi sono le attribuzioni di rappresentanza dello stato in ambito internazionale, in primo luogo “sottoscrive gli accordi internazionali” (127/11).

Inoltre “instaura in determinate regioni, in caso di necessità, lo stato d'emergenza” (127/7)<sup>26</sup>, dichiara lo stato di guerra in determinate regioni in caso di attacco militare all'Urss” (127/14). Con lo stato di emergenza poi il Presidente dell'Urss “può instaurare il governo presidenziale provvisorio” (127/15). Rispetto al Governo il Presidente dell'Urss propone al Soviet Supremo le candidature per la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri. “In accordo col Presidente del Consiglio dei Ministri, revoca il mandato e nomina i membri del Governo dell'Urss, presentando poi tali decisioni per la conferma al Soviet Supremo” (127/7). “Il Presidente dell'Urss propone al Soviet Supremo dell'Urss la revoca del mandato del Consiglio dei Ministri” (127/7). Inoltre, “ha il potere di sospendere l'efficacia delle delibere e delle ordinanze del Consiglio dei Ministri” (127/9).

Per ciò che riguarda il rapporto istituzionale tra la nuova figura presidenziale ed il Parlamento, va osservato preliminarmente come il Presidente dell'Urss possa emanare “decreti aventi forza vincolante su tutto il territorio del paese sulla base ed in esecuzione della Costituzione e della Legge dell'Urss” (127/7). Gli *ukazy* presidenziali, secondo il nuovo testo costituzionale, sono collocati comunque al di sotto delle leggi, ma al di sopra

<sup>25</sup> Cfr. Lazarev B. M., *Ob izmenenyakh v pravovom statuse Prezidenta SSSR, da Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, Nauka, Mosca, agosto 1991, p. 4.

<sup>26</sup> Occorre la richiesta o il consenso del massimo organo del potere statale della repubblica federata interessata.

degli atti del Governo. Il Presidente ha il potere di veto, può quindi rinviare una legge al Soviet Supremo per una nuova discussione e votazione. Il Presidente non può sciogliere il Parlamento, ma in caso di continuo disaccordo tra le due camere, (Soviet della Unione e Soviet delle Nazionalità), “può presentare al Congresso la proposta di una nuova elezione del Soviet Supremo” (127/16). Differentemente quindi dal Presidente americano, che non ha nessuna *chance* di sciogliere il Parlamento, sembrerebbe che Gorbachev abbia quindi la possibilità di influire politicamente sul Congresso in questa direzione, ma non può nemmeno, come fa il Presidente francese, sciogliere direttamente il Parlamento senza controfirma.

Occorre rilevare che il Presidente “può essere destituito dal Congresso nel caso violi la Costituzione e le leggi dell’Urss” (127/8) a maggioranza dei due terzi dei Deputati del Congresso. E’ previsto l’*impeachment* per violazione della Costituzione, non la semplice sfiducia politica votata dal Parlamento. Si tratta di un Presidente governante che, contrariamente a quanto dovrebbe invece avvenire, non può essere sempre giudicato dal corpo rappresentativo parlamentare.

Ad affiancare il Presidente dell’Urss sono stati creati due nuovi organi: il Consiglio Presidenziale ed il Consiglio della Federazione. I compiti del primo consistono nella “elaborazione di misure per la realizzazione degli indirizzi fondamentali della politica interna ed estera dell’Urss” (art. 127/5). Esso costituisce “un collettivo formato dai principali esponenti politici e dagli esponenti politici e dagli specialisti dei più importanti settori connessi allo sviluppo statale e sociale”.<sup>27</sup>

Il secondo organo, il Consiglio della Federazione, è composto dai Presidenti delle Repubbliche federate, con compiti di coordinamento, di controllo e iniziativa in tutte le sfere che toccano i rapporti tra il governo centrale e le repubbliche e tra le repubbliche stesse.

Questa neonata repubblica presidenziale costituisce senza dubbio il cambiamento istituzionale e politico più profondo e radicale realizzatosi in questo paese dal 1917, un vero e proprio “terremoto istituzionale”. Del resto, come vedremo da qui a poco, il percorso delle riforme costituzionali per quanto riguarda l’Urss non è ancora terminato.

Questa revisione in senso presidenzialista del 1990 ha rappresentato comunque lo sviluppo di quel percorso più generale di revisione costituzionale intrapreso dalla *leadership* gorbacheviana nel 1988.

A questo punto la strategia istituzionale di Gorbachev è del tutto chiara: tende senza dubbio ad assumere un ruolo egemone nel sistema. C’è chi parla di “Gollismo rosso”, di “zar illuminato”. Tuttavia i tanti, troppi poteri concessi a

<sup>27</sup> Discorso d’investitura di Gorbachev del 15/3/90 APN Novisti 23/3/90.

Gorbachev, rimarranno più che altro sulla carta. Comunque sia la riforma suscitò opinioni contrastanti. I sostenitori di un Parlamento forte, erano comunque critici nei confronti di un' eccessiva concentrazione dei poteri nelle mani di una sola persona Yakovlev<sup>28</sup> in particolare disse: “non si può permettere che il Presidente possa compiere atti di carattere legislativo sostituendosi al Soviet Supremo. Questo potere l'abbiamo appena tolto al Presidium del Soviet Supremo. Se lo delegassimo al Presidente torneremmo al regime zarista”.<sup>29</sup> Molti paragonano la riforma presidenziale di Gorbachev ad un mezzo colpo di stato in quanto attuata in tutta fretta, senza alcuna ratifica popolare e con la possibilità per Gorbachev di governare anche contro il Parlamento. In realtà si era messa pericolosamente in piedi una struttura di potere presidenziale per essere adeguata a Gorbachev, senza prevedere la possibilità che in futuro questa carica avrebbe potuto essere ricoperta da un politico dalle tendenze molto più autoritarie dell' allora segretario generale del Pcus. Da più parti si esprimono timori e preoccupazioni sulla mancanza di garanzie costituzionali e di contrappesi a livello istituzionale. Nessuno mette in dubbio i forti poteri del primo Presidente della repubblica presidenziale sovietica, i quali sembrerebbero essere, sul terreno giuridico-formale, addirittura più ampi di quelli spettanti ai suoi predecessori al Cremlino. Molti sostengono che il potere di Gorbachev supera ormai quello dei presidenti americano e francese. Tutto ciò è sostenibile, ma solo sul terreno giuridico formale. Paradossalmente la scalata massima di Gorbachev in ambito statale coincide con un gravissimo e crescente scollamento tra il sistema politico da un lato e la società sovietica dallo altro. Uno scollamento così grave da diminuire drasticamente il valore della sua vittoria. La creazione di un organo presidenziale molto forte finisce col risultare un espediente comunque tardivo per la ricostituzione dell' autorità centrale in Urss. Boffa interviene a tal proposito sostenendo che “Gorbachev non aveva gli strumenti per esercitare i poteri speciali<sup>30</sup> ottenuti nel 1990, non perché gli organismi e le istituzioni che avrebbero dovuto eseguirne le disposizioni fossero scomparsi ma perché erano tutti paralizzati dall' esasperazione della politica nel Pcus, nel Parlamento, fra i due governi della Russia e della Urss, fra le varie

<sup>28</sup> Giurista, deputato e membro della commissione del Soviet Supremo per la legislazione

<sup>29</sup> E. Singer Ibidem

<sup>30</sup> Gorbachev il 21 settembre del 1990 richiese di ottenere dal Soviet Supremo poteri speciali “per poter affrontare la difficile situazione nel paese”.Vedi: “O dopolnitel'nykh merakh po stabilizatsii ekonomicheskoi obshchestvenno-politicheskoi zhizni strany”(24 settembre 1990) Pravda, 26 settembre 1990.

repubbliche”<sup>31</sup>. Di fatto il Presidente ha pensato di distaccarsi dal partito e dalla sua capillare organizzazione senza aver ben creato un qualcosa di alternativo sul quale fare pieno affidamento. D'accordo sulla paradossale “impotenza” del potere di Gorbachev è G. Zinovev il quale scrive: “il suo potere qualunque forma assumesse, era un potere in crisi. I pieni poteri si acquistavano formalmente ma non praticamente. Quand’ anche fosse egli stato investito dei pieni poteri di un imperatore o di un faraone la situazione in sostanza non sarebbe cambiata affatto”.<sup>32</sup> I tempi per la creazione di questa struttura presidenziale che assicurasse al Presidente la realizzazione pratica delle sue politiche erano lunghi, troppo, rispetto alla crisi incalzante della società sovietica. D'altronde, con una onestà forse eccessiva lo stesso Shakhnazarov, consigliere del Presidente Gorbachev, ammetterà: “oggi è ancora presto per dire quali forme assumerà in Urss l’istituto presidenziale, sia perché manca una tradizione in questo senso sia perché non si è ancora formata la struttura politica su cui il presidente possa fare perno”.<sup>33</sup> A ciò aggiungasi il progressivo non riconoscimento del potere centrale presidenziale da parte delle repubbliche. Sembrerebbe quasi che questo indiscusso enorme potere lo si avvertisse solo nelle sedi istituzionali e quindi non, o quantomeno non alla stessa misura nel paese, in quel paese multinazionale, sempre più desideroso di una forte autonomia dal centro e quindi da Mosca. Un altro aspetto forse interessante è quello denunciato allora da G. Boffa: “si è creato questo regime presidenziale senza una preventiva definizione della suddivisione dei poteri tra le diverse istituzioni sovietiche”.<sup>34</sup> A parlare di confusione nella suddivisione delle funzioni istituzionali è N. I. Ryzhkov in persona che, intervistato a Mosca nel giugno del '96, fa una valutazione generale molto negativa di quella lontana riforma presidenziale del 90: “sono del parere che nell’ ambito del potere esecutivo ci debba essere un solo organo esecutivo. Io ritengo che nel lontano marzo del '90 si compì un grosso errore quando venne introdotto in Urss l’istituto presidenziale. Quando agiscono contemporaneamente due organi del potere esecutivo può molto probabilmente accadere che nascano fra loro dei conflitti, soprattutto se si tratta poi di persone che non si arrendono facilmente. Questo successe allora tra me e Gorbachev. Egli iniziò ad occuparsi del potere esecutivo ed io pure in virtù del testo costituzionale lo esercitavo. Secondo me

<sup>31</sup> G. Boffa, *Dall'URSS alla Russia storia di una crisi non finita* ed. Laterza, 1995.

<sup>32</sup> Zinovev *ibidem*. p. 44..

<sup>33</sup> Georgiy Khosroevich Shakhnazarov, *L'evoluzione della Costituzione sovietica e l'attuale riforma del sistema politico in URSS* Roma 1990 Camera dei Deputati

<sup>34</sup> Shakhnazarov, *Ibidem*, p. 54.

non si può stabilire una linea di separazione tra le questioni che vanno affrontate con i decreti presidenziali e quelle che vanno invece affrontate con i corrispondenti decreti governativi. In definitiva quindi è necessario fare affidamento su un unico potere esecutivo”.<sup>35</sup> Effettivamente questi utilissimi chiarimenti di N. I. Ryzhkov sull’ esecutivo sovietico di allora ci fanno forse ricordare quell’ “esecutivo duale” del modello francese, una cui debolezza sta forse proprio in quella ostilità che i due vertici dimostrano nel tentativo di allargare i rispettivi spazi di influenza e di potere .<sup>36</sup>

Come nei rapporti con il Consiglio dei Ministri, pure nel settore della attività legislativa Gorbachev sfrutterà in pieno tutti i poteri affidatigli dalla nuova Costituzione. Paleari sostiene che “la forma presidenziale di governo ha sostanzialmente mutato l’insieme e il livello della iniziativa legislativa, gran parte della quale è ora in capo al Presidente ed ai suoi organi ausiliari: il Consiglio Presidenziale e il Consiglio della Federazione”.<sup>37</sup>

Cercheremo ora di analizzare a quale modello si sia ispirato il presidenzialismo gorbacheviano, tenendo ben presente quanto sia azzardato qualsiasi accostamento che ignori la diversità storico-sociale notevolissima tra i diversi paesi. Lo stesso Shakhnazarov ci ricorda: “nell’elaborare la concezione del nostro parlamentarismo, del presidenzialismo, del potere giudiziario abbiamo preso in esame senza preconcetti tutta l’ esperienza degli altri paesi, e in particolare ci siamo interessati dell’ordinamento costituzionale degli stati europei, degli Usa, del Giappone e di altri paesi. Naturalmente è stata preziosa anche l’esperienza dei nostri vicini socialisti dell’Europa orientale dove pure oggi sono in corso cambiamenti impetuosi. Nella definizione dell’organo presidenziale la nostra maggiore attenzione è andata invece all’esperienza francese e statunitense”.<sup>38</sup>

Ryzhkov, che allora era Presidente del Governo, intervistato durante la campagna elettorale del giugno ’96, ha chiarito come, differentemente dal modello presidenziale americano, dove “il presidente si assume tutte le

<sup>35</sup> Intervista realizzata il giorno 1/6/96 nell’edificio della Duma di Stato.

<sup>36</sup> Va segnalato che problemi istituzionali di questo tipo si avranno anche in seguito tra il nuovo premier Pavlov, che prenderà il posto di Ryzhkov, e Gorbachev. Pavlov, il 17 giugno del 1991 chiederà al Soviet Supremo maggiori poteri per il Gabinetto dei ministri ed in particolare per il premier a discapito di quelli del Presidente. Cfr : D. Mann, “An Abortive Constitutional Coup D’ Etat ?”. Report on the Ussr, n.27, 1991.

<sup>37</sup> Paleari ,ibidem, p. 5.

<sup>38</sup> Shakhnazarov ibidem, p. 49.

competenze del potere esecutivo”, in Urss “si formarono dal marzo del ’90 praticamente due organi del potere esecutivo”.<sup>39</sup>

Una comparazione va fatta, non certo col presidenzialismo americano, dove il Presidente è sia capo dello Stato che del Governo (esecutivo monocefalo), bensì col modello francese di semipresidenzialismo (esecutivo bicefalo) dove si realizza cioè la coesistenza di un forte capo dello stato con il Primo ministro ed il suo Governo. In effetti nel modello francese, vi sono a volte i rischi di una situazione di conflitto all’interno dell’esecutivo, quando si realizza la cosiddetta “coabitazione”, ovvero quando il capo dello Stato ed il capo di Governo hanno colori politici diversi. Ebbene per taluni aspetti ciò è paragonabile alla forte conflittualità che si realizzò nel ’90 tra N.I.Ryzhkov e M.S. Gorbachev, appartenenti entrambi al partito comunista, ma forse il secondo di un rosso sempre più sfocato rispetto al primo. Inoltre va notato che, così come avviene in Francia, il Presidente dell’Urss (Gorbachev) è invulnerabile perché politicamente irresponsabile, il Presidente del Consiglio dei Ministri (Ryzhkov) è responsabile di fronte al Parlamento e può essere sfiduciato. In fin dei conti il sistema istituzionale creato da Gorbachev sarebbe accostabile a quello francese, dove vi è un Parlamento molto debole e un conseguente ridimensionamento dei partiti. Se valutassimo la strategia gorbacheviana nel lungo periodo, dimenticando per un attimo la rapida dissoluzione che ci fu da lì a poco dell’Urss, non potremmo non riscontrare un’incoerenza politica da parte di Gorbachev. Se veramente il suo scopo fosse stato quello di una democratizzazione della vita socio-politica del paese, di un vero pluralismo politico e quindi di un sano e forte pluripartitismo, (reso possibile grazie all’eliminazione dell’articolo 6 della costituzione), egli avrebbe dovuto fare uno sforzo in più per rendere le sue riforme istituzionali parlamentari e non nettamente antiparlamentari. Si realizza nei fatti un gravissimo disconoscimento delle prerogative e del ruolo del Parlamento per cui l’organo legislativo che dovrebbe avere il primato e che dovrebbe costituire il cardine delle strutture statali viene invece delegittimato, superato e mortificato dall’emanazione di *ukazy* presidenziali.<sup>40</sup> Tra i costituzionalisti,

<sup>39</sup> L’intervista è stata realizzata l’1/6/96 nell’edificio della Duma di Stato

<sup>40</sup> Il problema del difficile cammino dei partiti politici è stato trattato dalla politologa Rita di Leo, che fornirà una interpretazione sulla debolezza dei partiti, in un contesto già di ex Urss, legando tale debolezza anche al presidenzialismo, o meglio, ai presidenzialismi nati in una fase immediatamente successiva nelle varie repubbliche dell’Urss. Spiega la di Leo: “Nel giro di nemmeno due anni 1990-1991, il pluralismo istituzionale, i partiti ed i movimenti di opinione sono stati emarginati dall’accordo tra gli esponenti del nazionalismo militante e gli oligarchi del potere economico. La rappresentanza politica in Parlamento degli interessi organizzati, delle differenti

Romano Bettini denuncerà la “prevalenza del Presidente dell’Urss nei confronti del Soviet Supremo in tema di problemi legislativi”.<sup>41</sup> Il centro dell’avvio dell’iniziativa legislativa sembrerebbe essere divenuto il Consiglio Presidenziale. Il Bobotov avanza una forte critica alla “formula della legislazione gabinettistica”, sostiene infatti che “le commissioni parlamentari hanno una conoscenza delle reali esigenze dei cittadini più ampia di quella disponibile nel ristretto gruppo dei consiglieri del Presidente, alcuni dei quali privi di solida cultura giuridica”.<sup>42</sup> Una comparazione tra il presidenzialismo sovietico e quello francese è proposto da Bobotov proprio in merito all’attività normativa del Presidente Gorbachev, che egli definisce “prova dell’ introduzione della prassi di delegittimazione della legislazione, fenomeno che tanta parte ha avuto in Francia negli anni 1958-1962 e che indica un venir meno del ruolo degli organi rappresentativi”.<sup>43</sup> Il Presidente dell’Urss, attraverso questi *ukazy* presidenziali, paragonabili ad una decretazione d’urgenza, tenterà di sostituirsi al naturale organo legislativo.

---

culture del consenso e del dissenso e dell’opposizione legale alle forze di Governo è avvizzita prima della sua fioritura colpita dai venti contrari del nazionalismo militante e del presidenzialismo carismatico”. Cfr. Rita di Leo “Riformismo o comunismo : il caso dell’Urss” Liguori. Napoli, 1993 p.254

<sup>41</sup> Romano Bettini, Sergej Bobotov Op Cit. p.13.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 54..

<sup>43</sup> *ibidem*, p. 40.

## LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 26 DICEMBRE 1990

Come precedentemente accennato, la lunga sequenza di leggi di revisione costituzionale termina con quella del 26 dicembre del 90. Quest'ultima tende, coerentemente con quelle precedenti, verso un ulteriore rafforzamento della carica presidenziale e un ulteriore indebolimento del Consiglio dei Ministri. E' bene ricordare che pochi mesi prima Gorbachev richiese e ottenne poteri straordinari attraverso una legge approvata il 24 settembre del 1990 in sede di Soviet Supremo per attuare il piano di riorganizzazione economica dell'intero paese. In effetti il Presidente dell'Urss mentre prima doveva "assicurare la cooperazione tra i massimi organi del potere," ora "presiede il sistema degli organi dell'amministrazione statale".<sup>44</sup> Precedentemente il Presidente dell'Urss poteva solo sospendere i decreti del Governo, ora può addirittura abrogarli. Si realizza inoltre la trasformazione del Consiglio dei Ministri in Gabinetto dei Ministri, "organo esecutivo e amministrativo dell'Urss, subordinato al Presidente dell'Urss". Il Gabinetto dei Ministri è "responsabile davanti al Presidente dell'Urss" oltre che davanti al Parlamento: è insomma un' esecutivo alle sue dirette dipendenze. Tra le altre innovazioni di tale riforma viene creata la carica di vicepresidente dell'Urss.<sup>45</sup> Mutano inoltre le prerogative del Consiglio della Federazione, non più organo consultivo bensì organo con forti poteri decisionali, presieduto dal Presidente dell'Urss. Viene istituito inoltre un nuovo organo: il Consiglio di Sicurezza, presieduto ancora dal Presidente dell'Urss che sostituisce il Consiglio Presidenziale. Questi in sintesi gli aspetti più importanti di quest'ultima legge di revisione costituzionale del 26 dicembre, che occorre prendere in considerazione per un'ulteriore analisi.

E' evidente la strategia di tale riforma del 26/12/90. Questa voleva intervenire per alleggerire i primi inconvenienti verificatisi nell'ambito di quella non facile coesistenza del Presidente dell'Urss col Presidente del Consiglio dei Ministri (denunciata dallo stesso Ryzhkov), rafforzando ancor più la posizione istituzionale del primo a scapito del secondo, divenuto un semplice e debole "Primo Ministro". Il nuovo sistema sovietico, come quello francese per grande parte della sua storia, si caratterizzava sempre più per la mancanza d'equilibrio tra Parlamento, Presidenza della Repubblica e

<sup>44</sup> Cfr. Lazarev B.M., *Ob izmenenyakh v pravovom statuse Prezidenta Sssr* in *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, Nauka, Mosca agosto 1991.

<sup>45</sup> Il 27 dicembre sarà eletto alla carica di vicepresidente dell'Urss G. Janaev (Presidente del futuro comitato statale dello stato di emergenza).

Governo. In definitiva, la Direzione del Governo, un po' come avviene in alcuni casi in Francia, iniziava ad essere divisa *de facto* tra Ryzhkov e Gorbachev, ora la riforma del 26 dicembre del '90 denota una assoluta prevalenza del Presidente sul Governo. Solo ora, con quest'ultima notevole modifica si potrebbe notare invece un possibile lieve avvicinamento al modello di presidenzialismo americano. Boffa scriverà infatti della "correzione dell'iniziale modello presidenziale in una versione che stava a metà strada tra il modello francese e il modello americano". Gorbachev a questo punto apparirebbe, proprio come avviene negli USA, capo dello Stato e capo del Governo, ma differentemente dall'altro contesto, i ministri sovietici sono sfiduciabili dal Parlamento e, permane comunque la figura istituzionale di Primo Ministro, anche se debole. Valutare l'operato di tale Presidente pansovietico risulterà complicato, data la brevità dell'esistenza di tale organo e considerato che con il crollo dell'Urss Gorbachev darà le dimissioni il 25 dicembre del 1991. Sosterrà Rita di Leo : "Nella sua convinzione del momento, il regime presidenziale era funzionale ad una fase <monarchica> del potere statale che s'era posto l'obiettivo della governabilità del paese come stato-nazione".<sup>46</sup> Rita di Leo avanza poi una valutazione sul personaggio politico Gorbachev, sostenendo che "il suo ruolo debba entrare nella storia principalmente come *rex destruens*: le sue imprese sono la rinuncia al socialismo-comunismo nell'edizione sovietica e la disgregazione della seconda potenza strategico-militare del mondo che egli - come un Napoleone al contrario - ha imposto al suo popolo e al suo paese mentre regalava al resto del mondo la fine del bipolarismo USA - URSS".<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Cfr. Rita di Leo, *Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex Urss*. Il Mulino. Bologna, 1992 p. 92.

<sup>47</sup> Cfr. Rita di Leo Op. Cit. p. 10.

## *FINE DELL'URSS E DELLA SUA PRESIDENZA*

E' indispensabile a questo punto un cenno, sulle cause che hanno provocato la crisi del paese<sup>48</sup> e la paralisi della presidenza. In effetti sono molteplici le concause che hanno comportato la crisi dell'Urss, indebolita a tal punto da essere eliminata con il "golpe da operetta" dell'agosto del '91. Non si può non accennare al vuoto di potere creato progressivamente dalla continuata delegittimazione del Pcus, nonché all'aggravarsi della crisi economica, causa di innumerevoli scioperi, proteste civili, disobbedienza dei cittadini verso le nuove istituzioni. Senza dubbio, ciò che ha principalmente provocato la disgregazione dell'Urss è stato il fortissimo contrasto dei vari nazionalismi con il potere federale centrale. Rita di Leo parla della "esplosione del nazionalismo militante" e sostiene che "il nazionalismo militante e il presidenzialismo repubblicano hanno sconfitto il partito-re ed il suo ultimo leader".<sup>49</sup> Enrico Melchionda spiega: "con apparente paradosso un presidenzialismo è stato sopraffatto da presidenzialismi concorrenti"<sup>50</sup> C'è stato un obbiettivo ritardo da parte della dirigenza sovietica nell'affrontare la sempre più forte tensione tra il potere centrale e i poteri periferici delle repubbliche che richiedevano maggiore autonomia, se non direttamente l'indipendenza ed una propria sovranità. In effetti, l'attenzione data al trattato dell'Unione ed a tutte le problematiche ad esso legate, più che anticipare, seguirà le diverse dichiarazioni d'indipendenza delle repubbliche federate. Un Presidente "sempre più forte" si è trovato debole, impreparato ed in ritardo rispetto all'ondata delle spinte autonomistiche periferiche e quindi ai nuovi centri periferici autonomi del potere. Lo stesso Gorbachev ammetterà "si sarebbe dovuto avviare per tempo i negoziati per un nuovo Trattato dell'Unione"<sup>51</sup>. Rita di Leo sostiene: "Gorbachev avrebbe dovuto lasciar andare per la propria strada i Paesi Baltici stabilendo legami diversi tra il Cremlino e le periferie. Un accorto scambio politico con le élite locali avrebbe

<sup>48</sup> Per ulteriori approfondimenti: cfr Rita di Leo, (intervista a cura di E. Melchionda) *Conversazione sulla fine dell'Urss. Primi elementi di un bilancio*. Asterischi, n. 2, 1992.

<sup>49</sup> Rita di Leo descrive accuratamente i: "presidenti nazionalisti e indipendentisti votati in massa per i loro slogan anticomunisti e antisovietici". Cfr. Rita di Leo, *Op.Cit.* p.24

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.279.

<sup>51</sup> M.S. GORBACHEV, *La fine dell'URSS vista dal suo presidente*. Firenze 1992, p. 67.

forse smorzato i fuochi del nazionalismo militante”<sup>52</sup> Va aggiunto quantomeno che, a parte i paesi Baltici, sembrerebbe essere stata proprio la Russia e, in parte ancora maggiore, il suo nuovo *leader* Boris Eltsin ad avere avuto un ruolo fondamentale nell’opera di disgregazione delle strutture sovranazionali sovietiche. Da tempo era in corso un forte scontro tra i Governi russo e sovietico; allo stesso modo tra i parlamenti sempre russo e sovietico si era sviluppata quella che fu definita una vera “guerra legislativa”, che indebolì ancor più le istituzioni sovietiche e quindi la presidenza. Eltsin, che andava acquistando sempre maggiori consensi, sostenne molto caparbiamente questa politica che tendeva a realizzare una supremazia della Russia sull’Urss. Insomma a dirla proprio con le sue parole “la Russia innanzitutto, al primo posto”. Si realizzò una diarchia al Cremlino tra Eltsin, Presidente della Russia eletto direttamente dal popolo e quindi con una legittimità superiore, e Gorbachev, Presidente dell’Urss sempre più in crisi.<sup>53</sup> Boffa a tal proposito dirà: ”c’erano a Mosca a questo punto due capi di stato”<sup>54</sup>. Taluni sostengono la tesi di una tremenda contrapposizione personale, alla pari di quella istituzionale, tra la Russia e l’Urss. Sempre Boffa dirà “Eltsin trasformò il suo scontro con Gorbachev nel conflitto tra la Russia e l’Urss”. Così in questo tesissimo clima politico si susseguirono gli avvenimenti che portarono al “golpe-farsa” di agosto: la formazione del GKCHP, il sequestro del Presidente Gorbachev, la proclamazione a Mosca dello stato d’emergenza, l’appello di Eltsin a scendere in piazza, il fulmineo ritiro dei golpisti. A tutt’oggi, poco si è capito di questi tre giorni che hanno accelerato la sconfitta del potere centrale e la vittoria del potere di Eltsin. E’ evidente solo che il Comitato Statale per lo stato d’emergenza, composto dalle più alte cariche istituzionali dell’Urss, voleva evitare l’approvazione del nuovo trattato dell’Unione tendente, secondo loro, alla disintegrazione del paese.<sup>55</sup> Tra i tanti dubbi di questa vicenda resta il perché non si sia cercato di bloccare l’azione dei prevedibili *leader* della “resistenza”. Questo è uno dei tanti che “golpisti” quali il capo di uno degli eserciti più forti al mondo e il capo del temutissimo KGB non avrebbero dovuto compiere. Inoltre non si è

<sup>52</sup> Cfr. Rita di Leo, Op.Cit. p.18.

<sup>53</sup> Va notato che Gorbachev, anche nell’elezione a deputato del Congresso dei deputati popolari non è stato eletto direttamente dal popolo, ma eletto nell’ambito della quota riservata al Pcus.

<sup>54</sup> Boffa, Op. Cit..

<sup>55</sup> Nel libro “Vecchi quadri e nuovi politici” di Rita di Leo, ed. Il Mulino, p.143, si parla di un’indagine, apparsa sulla Stampa, secondo la quale il 70% dei comitati di partito avrebbe appoggiato i golpisti.

ben capito chi siano stati gli ispiratori del golpe; né è del tutto chiara la posizione di Eltsin. Di certo c'è solo il fatto che, d'ora in poi, "l'eroe" della resistenza antigolpista, il Presidente Eltsin, diventa secondo l'opinione pubblica l'unico punto di riferimento per il paese. Ha vinto la sua battaglia con Gorbachev, che il 19 agosto dà anche le dimissioni da segretario generale del PCUS <sup>56</sup>. La sua opera di annientamento delle strutture sovranazionali sovietiche, dopo l'abolizione del PCUS nell'agosto del '91, si concluderà di qui a poco.

L'8 dicembre l'ucraino Kravcyiuk, il bielorusso Sushkevich e Eltsin, dichiararono la fine dell'URSS e fondarono la Comunità degli Stati Indipendenti. Con un semplice fax si comunicava all'allora Presidente dell'URSS Gorbachev che l'URSS non esisteva più. Tutto ciò è definibile come una barbarie giuridica, per molti ha rappresentato il vero colpo di Stato del '91, a pochi mesi di distanza dal referendum di marzo sul mantenimento dell'URSS terminato con esito positivo. Non resterà che il vertice di Alma Ata del 21 dicembre, data in cui altre otto repubbliche si unirono alla CSI e venne contemporaneamente dichiarata la soppressione della presidenza sovietica, per arrivare al 25 dicembre del '91, data in cui M. S. Gorbachev, primo ed ultimo Presidente dell'URSS, dà le dimissioni ed esce definitivamente di scena. L'URSS è definitivamente smantellata, inizia l'era del Presidente russo Boris Eltsin, l'anti-Gorbachev e nello stesso tempo il suo "erede".

Valerij Dimitrevich Zorkin, <sup>57</sup> l'allora Presidente della nascente Corte Costituzionale, chiarirà alcuni aspetti sulla consistenza effettiva delle basi giuridiche dell'Accordo di Belaya Vezha e sulla posizione della Corte Costituzionale in merito a questi avvenimenti: "è del tutto evidente che dal punto di vista prettamente giuridico la dissoluzione del paese si è realizzata in maniera poco pulita, questa questione politica nel suo aspetto giuridico non venne esaminata dalla Corte Costituzionale, tra l'altro quest'ultima venne appena creata alla fine del dicembre '91." <sup>58</sup> Noi giudici comunque dovemmo fare i conti con il Parlamento che approvò all'unanimità l'azione del Presidente. Cosa si sarebbe dovuto fare? Obbligare l'Ucraina che si era

<sup>56</sup> Seguiranno una dopo l'altra le dichiarazioni d'indipendenza di diversi paesi: l'Estonia (20 agosto), la Lettonia (21 agosto), l'Ucraina (24 agosto), la Bielorussia (25 agosto), la Moldavia (26 agosto), L'Azerbaijan (30 agosto), il Kirghizstan e l'Uzbekistan (31 agosto). La prima dichiarazione d'indipendenza venne formulata dalla Lituania (11 marzo 1990), seguita dalla Georgia (9 aprile 1991).

<sup>57</sup> Attualmente Giudice della Corte Costituzionale.

<sup>58</sup> La legge ordinaria sull'organizzazione e il funzionamento della Corte Costituzionale è stata approvata nel giugno del '91 dal Congresso dei deputati popolari.

proclamata Stato Sovrano a tornar indietro, con l'aiuto della decisione della Corte Costituzionale?”. Zorkin aggiungerà che “il crollo dell’Urss, realizzatosi con l’accordo di Belaya Vezha , ha comportato per il paese una vera e propria tragedia; sarebbe stato meglio sicuramente modernizzare il paese attraverso un processo evolutivo pacifico e per mezzo di un preciso accordo , entrando nella comunità internazionale in qualità di *partner aventi pari diritti*” <sup>59</sup> .

<sup>59</sup> Zorkin V.D., intervistato il 9/6/96 nell’edificio della Corte Costituzionale della Federazione Russa.



## CAPITOLO II

# L'EVOLUZIONE DEL PRESIDENZIALISMO RUSSO

### *ELTSIN PRESIDENTE DELLA RUSSIA*

Nel capitolo precedente si è analizzata la fine dell'Unione Sovietica e della sua presidenza e si è cercato di mettere in evidenza come la Russia sia diventata l'erede istituzionale dell'Urss<sup>60</sup> e il Presidente Eltsin l'erede di Gorbachev. Questo passaggio è stato perfettamente progettato e portato a termine dallo stesso Eltsin<sup>61</sup>. Quest'ultimo organizza, contemporaneamente al referendum sul mantenimento dell'Urss voluto da Gorbachev nel marzo del '91<sup>62</sup>, un referendum parallelo per la sola Russia sull'istituzione della carica di Presidente della Russia da eleggersi a suffragio universale. Il 69,% dei votanti risponde positivamente al quesito referendario di Eltsin<sup>63</sup>. In virtù dell'esito del referendum, viene emanata il 24 aprile del '91 la legge del

<sup>60</sup> Indicativo è ad esempio il fatto che la Russia sia subentrata (31 gennaio '92) all'Urss nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

<sup>61</sup> L'*escalation* politica di ELTSIN inizia nel 1961, anno in cui aderisce al Pcus. Nel 1976 viene nominato 1° segretario del partito a Sverdlovsk. Nel 1985 viene invitato personalmente da GORBACHEV a Mosca, per ricoprire la carica di primo segretario del Comitato Centrale del Pcus, contemporaneamente diviene membro supplente del *politburò* del Comitato Centrale del Pcus. Nel marzo del 1989 viene eletto al Congresso dei deputati popolari dell'URSS (al primo turno con l'89% dei voti). Nel marzo del 1990 è eletto deputato al Congresso dei deputati popolari della Russia (elezione pressochè plebiscitaria nella natia Sverdlovsk). Nel maggio dello stesso anno il Congresso della Rsfsr elegge Eltsin Presidente del Soviet Supremo. E' opportuno tener presente che ELTSIN nel 1990 al 28° Congresso del Pcus strappa la tessera e abbandona il partito.

<sup>62</sup> Parteciparono al referendum l'80% degli aventi diritto al voto. Votarono a favore del mantenimento dell'URSS ben il 76% dei votanti.

<sup>63</sup> Tale quesito referendario venne così formulato: "Considerate necessaria l'introduzione della carica di Presidente della Rsfsr eletto a suffragio universale?" cfr. *Izvestiya*, 26 marzo 1991.

Soviet Supremo “Sul Presidente della Rsfpr”<sup>64</sup> e il 24 maggio del ’91 viene emendata la costituzione e viene cambiato il capitolo 13/1 che ora verte sulle prerogative del Presidente della repubblica, definito “massima carica della repubblica” e “capo del potere esecutivo”. Il presidente “dirige l’attività del Consiglio dei Ministri”, “nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri con l’accordo del Soviet Supremo”, “nomina e destituisce i Ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri”.<sup>65</sup> Il 12 giugno del ’91 si tengono in Russia le prime elezioni presidenziali a suffragio universale diretto: Eltsin vince al primo turno col 57% dei voti sconfiggendo Ryzhkov in quello che verrà definito da Rita di Leo<sup>66</sup> “uno scontro tra i nuovi politici e i vecchi quadri”.<sup>67</sup> La strategia eltsiniana che mirava appunto alla creazione di nuove istituzioni totalmente staccate da quelle sovranazionali sovietiche, trova così piena realizzazione. Vista nell’ambito del nostro studio sull’evoluzione costituzionale della Russia, la nuova fase che inizia nel giugno del ’91 può considerarsi come la prima fase del presidenzialismo russo. In effetti, al passaggio dal presidenzialismo gorbacheviano a quello eltsiniano, segue una ulteriore fase di transizione in cui il presidenzialismo eltsiniano raggiungerà piena “maturazione” con l’approvazione della nuova costituzione “superpresidenzialista” del dicembre ’93. In effetti le vicende politiche e le vicende relative all’opera di riforma istituzionale si sono, nell’arco di questo periodo, intrecciate e reciprocamente condizionate. Prima di esaminare gli eventi politici più rilevanti dell’arco di tempo che va dal ’91 al ’93,

<sup>64</sup> Vedomosti (Gazzetta ufficiale) del Congresso dei deputati popolari della Rsfpr e del Soviet Supremo della Rsfpr n.17 del 25 aprile 1991 e n. 22 del 30 maggio 1991.

<sup>65</sup> Il nuovo capitolo 13/1 prevederà altre prerogative del Presidente tra le quali l’introduzione dello stato d’emergenza e la sottoscrizione degli accordi internazionali.

<sup>66</sup> Rispetto alla contesa tra Eltsin e Ryzhkov, Rita di Leo sostiene: “Lo scontro che tutti consideravano definitivo era appunto quello tra i nuovi politici ed i vecchi quadri al di là delle persone fisiche coinvolte che paradossalmente venivano dalla medesima città, quella Sverdlovsk sede emblematica dell’industria strategica sovietica dove tutti e due erano entrati nei ranghi della nomenclatura economica”. Cfr. R. di Leo *Vecchi quadri e nuovi politici* Il Mulino. Bologna, 1992 p.129.

<sup>67</sup> A tali elezioni presidenziali (alle quali ha partecipato il 75% degli aventi diritto) l’ex primo ministro dell’URSS N. Ryzhkov, sostenuto da M. S. Gorbachev, non supera il 17% dei voti. Al terzo posto si colloca inaspettatamente il presidente del partito liberal-democratico della Russia con l’8% dei voti. Alla competizione elettorale partecipano anche il generale Makashov, il deputato Aman Tuleev ed il deputato Bakatin riscuotendo percentuali minori. Sempre il 12 giugno viene eletto alla carica di vicepresidente della Russia il Generale Rutskoj, che allora era il *leader* della Frazione “Comunisti per la democrazia”.

caratterizzato da un forte accentramento dei poteri da parte di Eltsin “Presidente-padrone della repubblica russa e discusso boss della CSI”<sup>68</sup>, analizziamo i primi passi del lungo e travagliato processo di elaborazione di un nuovo testo costituzionale per la Russia.

Ci occuperemo del presidenzialismo eltsiniano tralasciando i tanti altri “presidenzialismi” nelle altre ex repubbliche sovietiche. Questi vengono identificati da Rita di Leo come “regimi presidenziali autoritari succeduti al partito unico”, “presidenzialismi indipendentisti e nazionalisti a sfondo razziale o religioso”.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Cfr. Rita di Leo, Op. Cit. p.289.

<sup>69</sup> Rita di Leo specifica come a capo di tali regimi presidenziali ci fossero “i dirigenti dei movimenti <indipendentisti> e <nazionalisti>, impostisi al di là del prevedibile sull’onda delle tensioni etniche, religiose, che si fanno forti di movimenti di piazza e non di organizzazioni di tipo partitico. Essi rappresentano le passioni più che gli interessi, hanno rivendicazioni per l’immediato più di programmi per l’avvenire”. Cfr. R. di Leo, Op. Cit. p.246.

## IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DELLA NUOVA COSTITUZIONE

Nell'estate del '90 è stata istituita dal I° Congresso dei deputati popolari della RsfSr la Commissione Costituzionale,<sup>70</sup> con lo scopo di preparare il progetto della nuova Costituzione della Russia.<sup>71</sup> Nello ambito di tale Commissione si contrappongono nell'ottobre del '90 due diversi progetti costituzionali: quello di L.B. Volkov e di V. L. Sheinis, e quello di V. D. Zorkin. Il primo disegno costituzionale è, secondo lo stesso Volkov, vicino al modello di governo semi-presidenziale: il Presidente dovrebbe essere “un garante dell'equilibrio del sistema del potere statale seguendo il criterio della separazione dei poteri” e dovrebbe “influenzare e non comandare gli altri organi del potere”.<sup>72</sup> “Il ruolo dell'<amministratore panrusso> dovrebbe essere assunto dal Consiglio dei Ministri”.<sup>73</sup> Nei mesi a seguire viene accantonato tale progetto a vantaggio del disegno costituzionale di V. Zorkin che sostiene la “necessità di una repubblica presidenziale”.<sup>74</sup>

Zorkin così motiva la sua preferenza per tale sistema di governo: “In una repubblica presidenziale, il Parlamento non può essere sciolto dal potere esecutivo, nello stesso tempo il Parlamento non può destituire il Presidente: in questo modo i due organi istituzionali sono costretti a coesistere, a trovare un accordo sulle diverse questioni e a risolvere i conflitti attraverso le procedure previste dalla Costituzione”.<sup>75</sup> “La formula semipresidenziale, sostenuta da Volkov, può portare ad una crisi costituzionale e ad uno strapotere del

<sup>70</sup>Presidente di tale Commissione era B. N. Eltsin, vicepresidente era Khashbulatov. Ne facevano inoltre parte O.G. Rummyantsev in qualità di segretario responsabile e V. D. Zorkin in qualità di capo degli esperti. Tale Commissione era composta da 102 membri.

<sup>71</sup>La Russia nell'arco della sua storia ha avuto diverse costituzioni : nel 1917, quella del 1918, del 1925, del 1937, del 1978. Quest'ultima viene emendata innumerevoli volte. Vedi : P. Rudik - “Sem Konstitutsij dlya Rossii : 1917 - 1991 g. - Sravnitel'naya tablitsa.” in Konstitutsionnyj Vestnik N°7, settembre 1991, Moskva, Konstitutsionnaja Kommissiya RsfSr p. 36.

<sup>72</sup>Volkov L.B.- “Silnyj prezident, silnyj parlament, otvetstvennoe pravitel'stvo”. In *Konstitutsionnyj Vestnik*, N°2, ottobre 1990, Moskva, p. 42

<sup>73</sup>Ibidem p. 43.

<sup>74</sup>V.D Zorkin. *O Prezidente v konstitutsionnom stroe Rossijskoj Federatsii*. Ibidem, p. 46.

<sup>75</sup>Ibidem p. 50

Presidente, basti osservare ciò che accade oggi in Urss con Gorbachev, Ryzhkov ed il Parlamento”.<sup>76</sup>

Nel novembre del '90, in seguito ad una delibera della Commissione Costituzionale, viene pubblicato per la prima volta il progetto costituzionale.<sup>77</sup>

In seguito, all'inizio del '91, l'opposizione comunista presenta il progetto costituzionale della frazione parlamentare dei “Comunisti di Russia”.<sup>78</sup>

Diversi deputati della Commissione Costituzionale considerano impossibile un compromesso tra i due progetti, in quanto quello presentato dai comunisti “cerca di assicurare se non una posizione di monopolio, come avveniva prima, quanto meno una posizione prioritaria della proprietà statale”.<sup>79</sup> Oltre che per l'aspetto economico, la Commissione Costituzionale non accoglie la proposta dei comunisti che tende al rafforzamento dell'organo parlamentare. Nel loro disegno costituzionale il Soviet Supremo viene definito “l'organo superiore del potere statale della Rsfsr”<sup>80</sup> ed elegge il Presidente della Repubblica: si vogliono dunque evitare i rischi che l'elezione diretta del presidente della repubblica comporta. Il Consiglio dei Ministri, secondo il disegno costituzionale dei comunisti è “l'organo esecutivo superiore del potere statale della RSFSR”. L'ingegneria costituzionale comunista tende a indebolire la figura presidenziale anche a livello locale. I “Comunisti della Russia” propongono “il sistema del potere locale rappresentato dai Soviet dei deputati popolari e dai suoi organi esecutivi”, differentemente dal testo della Commissione Costituzionale che prevedeva “funzionari ufficiali nominati dal Presidente”<sup>81</sup>.

Intanto la Commissione<sup>82</sup> continua a lavorare sul progetto<sup>83</sup> di Zorkin<sup>84</sup>, che verrà ripetutamente aggiornato e modificato. Zorkin precisava nell'ottobre

<sup>76</sup> Ibidem, p. 52

<sup>77</sup> *Konstitutsija Rossijskoj Federatsii* (proekt) in *Argumenty i fakty, (specjalnyj vypusk)*, N°47, novembre 1990, p. 1

<sup>78</sup> E.L. Chernikov *Dorabotka proekta Konstitutsii Rossijskoj Federatsii: put k soglasiju* in *Konstitucionnyj Vestnik* N°6, luglio 1991, Moskva p.2

<sup>79</sup> Ibidem pag.6.

<sup>80</sup> P. Rudik.- “Iz istorii rossijskoj Konstitucionalizma” in *Konstitucionnyj Vestnik*, N°7, settembre 1991, Moskva, p. 40.

<sup>81</sup> Ibidem pag. 50

<sup>82</sup> Cfr. *Konstitucionnyj Vestnik* n°9, dicembre 1991 Moskva p.54

<sup>83</sup> Continueranno i dibattiti ed i confronti con altri progetti costituzionali, quali ad esempio quello dell'Accademia di Saratov. Cfr: “Kommjunkte plenarnogo Zasedanija Konstitucionnoj Komissii Rsfsr”, in *Konstitucionnyj Vestnik* n°4,

del '91: "è stata scelta la versione della repubblica presidenziale in una forma attenuata, in quanto il Soviet Supremo può esprimere il voto di sfiducia al Consiglio dei Ministri"<sup>85</sup>.

Una certa opposizione al progetto costituzionale della Commissione viene espressa a più riprese dalla frazione parlamentare "Cambio-nuova politica" di Andrej Golovin, che in Parlamento contava allora più di cinquanta deputati. Polozhkov a nome del gruppo, nel dicembre del '91 esprimerà preoccupazione per un esecutivo troppo forte anche in virtù della "previsione di un Consiglio di Stato, di un Consiglio di Sicurezza e di un Consiglio dei rappresentanti locali del Presidente"<sup>86</sup>.

Il modello costituzionale della frazione parlamentare "Cambio-nuova politica" è definito dal suo leader Andrej Golovin come una "repubblica presidenziale il cui governo deve rispondere del proprio operato dinanzi al Parlamento. Una repubblica presidenzial-parlamentare nella quale il Presidente della Repubblica deve rappresentare per lo più un fattore di stabilità, una specie di mediatore tra l'esecutivo ed il legislativo"<sup>87</sup>. Andrej Golovin così sintetizza le proposte di modifica, avanzate allora dal suo gruppo parlamentare, rispetto al testo della Commissione Costituzionale (intervista del 27/6/96): "Proponemmo che oltre al primo ministro, anche gli otto ministri chiave avessero il beneplacito del Parlamento. Tale proposta grazie alla nostra pressione fu approvata dal Soviet Supremo". Sostiene ancora Golovin: "La formazione della Corte Costituzionale, e allo stesso modo la nomina del Procuratore Generale e del potere giudiziario superiore, dovevano avvenire nell'ambito del Parlamento, la sede più adatta per rappresentare gli interessi di tutta la popolazione". Altra proposta fondamentale del gruppo "Cambio-nuova politica" era l'elezione diretta di entrambe le camere. Tale frazione era in favore di un Parlamento più forte: "a nostro avviso le Camere, malgrado una certa diversità di competenze, dovevano lavorare insieme, più o meno secondo

---

novembre 1990, Moskva p. 50. E' forse interessante notare come la Commissione valutò anche proposte pervenute da parte della "Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto" presieduta allora da Antonio La Pergola. Cfr. *Konstitucionnyj Vestnik*, n° 7 Moskva 1991, pag 56.

<sup>84</sup> Per un ulteriore studio sul progetto di Costituzione preparato dalla Commissione Costituzionale: *Konstitutsija Rossijskoj Federatsii (proekt s kommentarijami)* - Moskva - Krasnojarsk 1991.

<sup>85</sup> V. D Zorkin. "Obsuzhdenie proekta konstitutsii prodolzhaetsja" in *Konstitucionnyj Vestnik*, N°8, ottobre 1991, Moskva, p. 14.

<sup>86</sup> S.A Polozhkov. - *Obsuzhdenie proekta konstitutsii R.F. na V Sezde narodnykh deputatov* in *Konstitucionnyj Vestnik*, N°9, dicembre 1991, Moskva, p. 73.

<sup>87</sup> Intervista realizzata il giorno 27/6/96 nell'edificio della Duma di Stato.

l'esempio del Soviet Supremo, in quanto un Parlamento diviso è sicuramente un Parlamento debole”.

Intanto va avanti il processo evolutivo del testo costituzionale predisposto dalla Commissione e da questa costantemente modificato. Questo giunge, rivisto ora in una terza diversa stesura, alla pubblicazione nel marzo del '92. Il testo pubblicato il 24/3/92 sarà poi presentato dal Soviet Supremo all'esame del VI° Congresso dei deputati della Federazione russa il 4/4/92.

Analizziamo i punti fondamentali del disegno della Commissione Costituzionale, ritenuto da taluni gruppi politici come fortemente presidenzialista, in un secondo momento giudicato invece dai consiglieri di fiducia di Eltsin come non idoneo in quanto basato sull'indebolimento della figura presidenziale e per questo scartato all'ultimo momento. Vediamo ora alcuni dei punti di tale disegno tendenti secondo il parere degli autori, a creare quei contrappesi necessari ad evitare forme di presidenzialismo pericolose. Zorkin in una intervista rilasciata nel giugno del '96<sup>88</sup> fa una valutazione generale del progetto della Commissione Costituzionale e mette in evidenza alcuni aspetti fondamentali del suo lavoro: “Noi preparammo il progetto partendo dal concetto base della separazione dei poteri, tipica dello stato di diritto. L'idea principale era quella di un Presidente forte, di un Parlamento forte, di un potere giudiziario indipendente”. Zorkin poi spiega in che cosa consisteva il maggior peso del Parlamento : “a mio avviso il Parlamento deve avere voce fondamentale in capitolo rispetto al bilancio dello stato, in un processo che va dalla preparazione e dall'approvazione fino al controllo costante della sua gestione pratica. Questo era previsto dal nostro progetto” (art. 88/g). “In secondo luogo il Parlamento deve esercitare il controllo sul potere esecutivo. Secondo il nostro progetto, non si potevano nominare quantomeno i ministri più importanti senza il consenso del Parlamento. Quando invece il Parlamento non partecipa all'approvazione dei ministri, si va verso l'autoritarismo”.

Uno dei massimi autori di tale disegno costituzionale, Oleg Germanovich Rumyantsev, sintetizza così i punti chiave della forma di governo voluta dalla Commissione Costituzionale (intervista del giugno '96):<sup>89</sup> “La Commissione Costituzionale prevedeva un modello che io avevo denominato repubblica presidenziale per 3/4 . Questo modello si discosta dalla repubblica presidenziale pura in quanto il Governo è guidato direttamente dal Primo Ministro e non dal Capo della Stato”; anche Rumyantsev tiene a

<sup>88</sup> Intervista realizzata il giorno 9/6/96 nell'edificio della Corte Costituzionale della Federazione Russa.

<sup>89</sup> Intervista realizzata il giorno 16/6/96 nell'edificio della Duma di Stato.

sottolineare: “inoltre è necessario l’assenso del Parlamento per la nomina dei ministri più importanti. In virtù di quest’ultimo elemento, differentemente dalla repubblica presidenziale, il Parlamento ha il diritto di destituire i singoli ministri attraverso una speciale procedura che prevede doppia votazione del Parlamento”. Rumyantsev mette in evidenza come secondo il loro progetto, il Presidente della Repubblica “non aveva il diritto di sciogliere il Parlamento” (Art. 96/2) e come “ il Parlamento aveva la possibilità di bloccare la validità dei decreti presidenziali se essi violavano la Costituzione e di trasferire alla Corte Costituzionale l’esame del caso”. Secondo l’ex segretario responsabile della Commissione Costituzionale questi aspetti sopra elencati costituivano il motivo fondamentale dell’opposizione di Eltsin ai lavori della Commissione : “L’obiettivo principale di Eltsin era proprio quello di evitare di agire all’interno del sistema di uno stato di diritto ed è per questo che il nostro progetto divenne tutto ad un tratto < comunista > secondo il parere di Eltsin”. Questi gli aspetti messi in luce dagli stessi ideatori del progetto, costantemente rinnovato, che a parer loro garantivano un equilibrio istituzionale.

Vediamo alla luce del testo scritto altri interessanti elementi del progetto della Commissione Costituzionale. Analizziamo innanzitutto il procedimento d’*impeachment*: “La causa di rimozione del Presidente della Federazione Russa dalla sua carica viene sollevata dalla Duma di Stato, su iniziativa di almeno un terzo dei deputati eletti, a maggioranza dei voti dei componenti la Camera” (art. 99/2). Tale procedimento risulta essere semplificato rispetto allo stesso procedimento esageratamente difficoltoso previsto dalla Costituzione russa poi approvata nel ’93.<sup>90</sup> In entrambi i testi costituzionali occorre la maggioranza dei due terzi dei membri della camera alta per votare la destituzione del Presidente. La procedura prevista dal progetto della Commissione Costituzionale però non prevede, come invece avviene per la nuova Costituzione del ’93, l’intervento di una speciale commissione parlamentare ad hoc né limitazioni temporali, che analizzeremo nel successivo capitolo. Per quanto riguarda la composizione dell’organo parlamentare esamineremo l’art.87/3 che recita : “L’Assemblea Federale è composta da deputati eletti per quattro anni in misura di due deputati per ogni repubblica, territorio, regione, regione autonoma e di un deputato per ogni circondario autonomo”. Nella Camera Alta della Costituzione di Eltsin (Consiglio della Federazione) “entreranno due rappresentanti per ciascun soggetto della Federazione, uno per l’organo rappresentativo ed uno per l’organo esecutivo del potere statale” (art. 95/2). Vedremo come i regolamenti che si attueranno

<sup>90</sup> Come vedremo da qui a poco il testo costituzionale approvato nel dicembre del ’93 non sarà quello elaborato da tale Commissione Costituzionale parlamentare ma da un organo inventato da Eltsin, composto per gran parte dai suoi consiglieri di fiducia.

per la composizione della camera alta, daranno vita ad una camera parlamentare amica, nel cui interno vi saranno per un certo periodo di tempo persino membri nominati direttamente da Eltsin. Inoltre l'art. 100 prevede la carica istituzionale di vice-presidente, la quale potrebbe essere vista come un possibile contrappeso istituzionale interno. Vedremo tra poco come Eltsin, dopo il conflitto con Rutskoj, eliminerà dal suo progetto tale carica. Infine andrebbe messo in evidenza

l' articolo 88/b del testo della Commissione Costituzionale che recita : "il Soviet Supremo approva le linee fondamentali di politica interna ed estera della Federazione Russa". Questa fondamentale competenza istituzionale non sarà invece attribuita all'organo legislativo previsto dal progetto costituzionale di Eltsin, approvato nel '93. Nel complesso, il disegno costituzionale della Commissione Costituzionale, modificato nel corso della sua lunga elaborazione con il rafforzamento delle prerogative dell'organo parlamentare rispetto alla versione originale, non può essere considerato un disegno che esalta l'organo legislativo rispetto all'organo esecutivo. Semplicemente gli ideatori di tale progetto volevano creare un sistema in cui ci fosse maggiore equilibrio tra un forte Presidente, eletto dal popolo, e un forte Parlamento.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Secondo il progetto della Commissione Costituzionale, il Parlamento, e non il Presidente come si avrà nella nuova Costituzione, ha il diritto d'indire il referendum (art88/3). Infine, sempre secondo il progetto della Commissione Costituzionale, il "Soviet Supremo della F.R. può a maggioranza dei voti chiedere le dimissioni di un membro del Governo della F.R." ( Nello stesso art. è specificato che nel caso in cui si opponesse il Presidente della F.R., per la revoca occorrerebbe una maggioranza dei due terzi dei deputati. In tal caso "ne consegue l'obbligo per il Presidente di disporre il licenziamento della persona di cui sopra dalla sua carica". La nuova Costituzione non prevederà il diritto di revoca automatica del Capo del Governo da parte del Parlamento.

## EVOLUZIONE DEL CONFLITTO ISTITUZIONALE

Esaminata la prima fase del lungo e travagliato processo di elaborazione del nuovo testo costituzionale per la Russia, è opportuno effettuare una ricostruzione storica dei più importanti avvenimenti politici della Russia governata dal Presidente Eltsin. In effetti le istituzioni presidenziali e parlamentari russe a partire dalla fine del '91 hanno vissuto una fase di sempre più forte deterioramento dei rapporti, che ha poi portato al conflitto istituzionale dell'ottobre del '93. Le tensioni sociali e politiche, unite al caotico percorso delle riforme, hanno inasprito il conflitto istituzionale. Infatti, in un secondo momento, il conflitto tra i due poteri si concentrò proprio sulla nuova Costituzione e sulle procedure necessarie per la sua adozione.

Quello che va fino alla fine del '91 può sostanzialmente considerarsi una fase di cooperazione, di *feeling* istituzionale tra il Presidente Eltsin ed il Parlamento diretto dallo *speaker* Khashbulatov<sup>92</sup>. Ricordiamo infatti che Eltsin, eletto Presidente nel giugno del '91, riceverà dal Congresso, nel novembre dello stesso anno, poteri speciali.<sup>93</sup> Va tenuto ben presente che egli cumulava, in questa prima fase, le due cariche di Presidente della Russia e di Capo del Governo<sup>94</sup>, sulla falsariga del sistema presidenziale americano.

Già nel gennaio del '92 il Presidente del Parlamento Ruslan Khashbulatov, preoccupato per la sempre più critica condizione economica del paese, inviterà Eltsin a dimettersi da Capo del Governo russo e a mantenere soltanto la carica di Presidente della repubblica. D'ora in poi inizia una fase di forte contrapposizione tra le due cariche istituzionali, risolta solo temporaneamente da tutta una serie di "armistizi", reciproche concessioni, compromessi<sup>95</sup>. Malgrado tutto, nell'aprile del '92 il Congresso dei deputati

<sup>92</sup> Questa unità d'intenti la si è riscontrata soprattutto nelle vicende dell'agosto a Mosca.

<sup>93</sup> Sempre in novembre Eltsin emanò un decreto attraverso il quale interdiceva il Pcus sul territorio russo. Anche questo un atto arbitrario e illegale: non spetta di certo al Presidente della Repubblica mettere fuorilegge da un giorno all'altro un partito. E' interessante notare che Eltsin, già nell'aprile del '90, quando era solo Presidente del Soviet Supremo della Russia, si fece conferire poteri speciali, il ché è un'assurdità dal punto di vista costituzionale: un presidente del Parlamento con poteri speciali

<sup>94</sup> Questa di indicare il Presidente Eltsin alla guida del Consiglio dei Ministri fu una mossa politica dell'allora vice-premier Burbulis.

<sup>95</sup> Si darà vita ad un conflitto istituzionale, ma allo stesso tempo personale, simile a quello che si realizzò nella fase precedente tra Gorbachev e Eltsin.

del popolo non revoca i poteri speciali<sup>96</sup> precedentemente concessi al Presidente. In cambio l'opposizione chiede al Presidente di presentare al più presto una nuova candidatura di Primo Ministro che ottenga la fiducia del Soviet Supremo. A guidare il Consiglio dei ministri nel giugno del '92 sarà chiamato Egor Gajdar<sup>97</sup>. Continueranno comunque le accuse reciproche tra Khashbulatov e Eltsin. Khashbulatov nello specifico accusa Eltsin di costante violazione della Costituzione, di costante prevaricazione del Parlamento e di politica economica fallimentare. In effetti cresceva sempre più il malcontento sociale per la crisi economica del paese travagliato da un'iperinflazione, dalla crescita dei tassi di disoccupazione, dal calo della forza d'acquisto dei salari dovuta principalmente alla liberalizzazione dei prezzi. In dicembre Eltsin proponeva al Congresso la scelta di quattro ministri nei settori considerati tra i più importanti, cioè sicurezza, difesa, esteri ed interni, in cambio della conferma di Gajdar a capo del Governo. Ma Eltsin ha la peggio ed è costretto a sostituire Gajdar con Viktor Chernomirdin, politico apparentemente di centro e quindi più gradito ai parlamentari, alla guida del Consiglio dei Ministri. Altra tesissima tappa del sempre più aspro conflitto istituzionale è il 20 marzo del '93, giorno in cui Eltsin annuncia alla televisione l' "amministrazione presidenziale diretta"<sup>98</sup> e annuncia un referendum, da lui fortemente voluto, secondo il quale la popolazione avrebbe dovuto scegliere se fare affidamento sul Parlamento o sul Presidente. Anche questa vicenda si concluderà con un parziale compromesso nel senso che la richiesta d'*impeachment* per il Presidente non passerà per pochissimi voti. Nello stesso tempo si decide di indire, per il 25 aprile, il referendum, ma modificato nei suoi quesiti dal Parlamento<sup>99</sup>. Il congresso sospenderà gli ultimi decreti del Presidente con i quali egli aveva assunto i pieni poteri. Intanto va detto che prima del referendum, non si era messo ancora in discussione il progetto sul quale lavorava la Commissione. Il referendum si tenne e rafforzò la posizione

<sup>96</sup> Tra i poteri straordinari concessi a Eltsin, i più importanti riguardavano la facoltà di nominare direttamente i ministri e di emettere decreti con valore legislativo.

<sup>97</sup> Egor Gajdar nel novembre del '91 era stato designato vice-primo-ministro con la responsabilità complessiva dell'economia, più tardi conserverà solo la carica di vice primo-ministro.

<sup>98</sup> La Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale l'amministrazione presidenziale speciale ancor prima della pubblicazione dell'ukaz. Accadrà che il testo dell'ukaz non conterrà più la parte contestata delle dichiarazioni espresse in tv.

<sup>99</sup> Va detto in merito ai quattro differenti quesiti che si stabilirono maggioranze diverse. Fu richiesta la maggioranza dei votanti per i primi due quesiti riguardanti la fiducia al Presidente, e quella più alta degli iscritti per gli altri due relativi alle elezioni anticipate.

di Eltsin che ottenne la fiducia del 58,7% dei votanti. Inaspettatamente il 53% approvò la sua politica economica. Nel frattempo maturava sempre più la rottura tra il presidente ELTSIN ed il vicepresidente Rutskoj, che già da tempo ne denunciava i metodi incostituzionali nella gestione di governo.

## VERSO L'APPROVAZIONE DELLA NUOVA COSTITUZIONE

Eltsin, forte della fiducia data alle riforme economiche, annuncia la presentazione di un nuovo progetto costituzionale e convoca per il 5 giugno un nuovo organo, la Conferenza Costituzionale<sup>100</sup>, formata in maggioranza da delegati che Eltsin ha personalmente invitato o conquistato con patti e promesse, per far discutere e approvare il suo nuovo disegno costituzionale fortemente presidenzialista.<sup>101</sup> Inizia così quella che potrebbe essere definita la seconda fase del processo di elaborazione del nuovo testo costituzionale. Eltsin, che inizialmente aveva spacciato tale Conferenza per un gruppo di studio, vuole scavalcare il Congresso e la Commissione Costituzionale parlamentare. Vuole privare il Congresso delle sue prerogative istituzionali e inizia a minacciarne la sopravvivenza con la previsione di elezioni di un nuovo legislativo bicamerale, previsto dal nuovo progetto eltsiniano. Questo è il momento di svolta, un vero e proprio colpo di mano effettuato dal presidente. I lavori per il perfezionamento del testo costituzionale di Eltsin procedono a grande velocità, il Parlamento tenta di imporre ritmi più lenti. Si trovano a lavorare contemporaneamente due organi su due costituzioni diverse, ovvero la Commissione Costituzionale e la Conferenza Costituzionale. Eltsin è poco chiaro, non precisa quale dei due avrebbe poi redatto la legge fondamentale. Nikolaj Ryabov, vicepresidente del Parlamento, difende la priorità del Congresso, che "potrebbe al massimo esaminare anche la versione presidenziale"<sup>102</sup>. Il Congresso rimane *de jure* il supremo organo del potere statale in Russia. D'altronde è lo stesso portavoce del presidente Eltsin, Kostikov, che dichiara: "il Soviet Supremo ha la possibilità di mettere in dubbio la legittimità della nuova costituzione"<sup>103</sup>. Eltsin scavalca indubbiamente la Costituzione vigente, che dava al solo Congresso dei deputati del popolo la prerogativa di elaborare e di approvare modifiche costituzionali. Comunque sia, vediamo la composizione di tale

<sup>100</sup> La Conferenza Costituzionale venne convocata dal Presidente con l'ukaz del 20 maggio 1993.

<sup>101</sup> Per qualche tempo Eltsin aveva tenuto in considerazione anche un altro progetto, quello di Sobchak, sindaco di San Pietroburgo, presentato come progetto costituzionale del Movimento russo per le riforme democratiche. Questo viene scartato dal Presidente, dato il forte ruolo che veniva attribuito alla figura istituzionale del Primo Ministro.

<sup>102</sup> Frase riportata nell'articolo di O. Moscatelli. *Eltsin accelera per la Costituzione*, ne il Messaggero 13/5/93.

<sup>103</sup> Viacheslav Kostikov *Soviet non più Supremo*, in Panorama del 6/6/93.

Conferenza Costituzionale<sup>104</sup>, definita da Jurij Vladimirovich Skokov<sup>105</sup>: "molto simile ad un comitato centrale del partito". Essa è composta da 762 componenti. Tra questi figurano ben 50 rappresentanti del Presidente, 176 rappresentanti dei "soggetti della Federazione russa" e 250 rappresentanti di partiti, sindacati e organizzazioni di imprenditori, le cui nomine sono direttamente o indirettamente controllate dal Presidente.<sup>106</sup> Un organismo assolutamente pletorico, ma in effetti chiamato soprattutto ad approvare un testo di fatto già redatto da alcuni consiglieri di fiducia del Presidente. Presidente di tale organo era il giurista Sergej Alekseev, un fidato consigliere giuridico del Presidente Eltsin. In merito alla composizione della Conferenza Costituzionale Zorkin sostiene (intervista del giugno '96): "senza dubbio erano Eltsin e la sua squadra a dirigere i lavori di quest'organo, esso era però aperto ai parlamentari che vi partecipavano. Vi erano inoltre rappresentanti dei soggetti della Federazione, non solo quindi rappresentanti del potere centrale. In questo senso si può sostenere che la Conferenza Costituzionale era un organo abbastanza rappresentativo".<sup>107</sup>

Il testo costituzionale viene approvato in sede di Conferenza Costituzionale nel luglio del '93 con 433 voti a favore su 685 votanti. Dopo di ciò il testo passa alle autorità repubblicane e regionali per una loro approvazione. Il Presidente annuncia che in autunno si terranno elezioni politiche anticipate. Nello stesso tempo il Presidente dichiara di accettare elezioni presidenziali anticipate<sup>108</sup> ad una condizione: "sei mesi prima di un voto

<sup>104</sup> La Conferenza Costituzionale si componeva di cinque gruppi di lavoro: I coordinatori dei gruppi erano: V. Cernomirdin e A. Jakovlev (I gruppo), S. Shakraj, vice primo-ministro, V. Stepanov, Presidente del Soviet Supremo della Repubblica di Camelia, e A. Thiazov, Capo dell'Amministrazione della Regione di Mosca, (II gruppo). J. Jazov, vice primo-ministro e B. Zolotuchin, responsabile della sotto-commissione del Comitato per la legislazione del Soviet Supremo di Russia, (III gruppo). A. Sobchak, sindaco di San Pietroburgo e V. Sceinis, membro della Commissione Costituzionale, (IV gruppo) e V. Shumejko, primo vice primoministro, e S. Alekseev, giurista, V gruppo). Nella quasi totalità si tratta di politici e di esperti in materia costituzionale molto vicini al Presidente Eltsin.

<sup>105</sup> Skokov verrà cacciato dal Consiglio di Sicurezza, di cui era segretario, nel mese di maggio.

<sup>106</sup> Inoltre entrano a far parte della Conferenza Costituzionale 95 parlamentari della Commissione Costituzionale, 14 rappresentanti delle frazioni parlamentari del Soviet Supremo, della Corte Costituzionale e della Corte Suprema.

<sup>107</sup> Intervista realizzata il giorno 9/6/96 nell'edificio della Corte Costituzionale della Federazione Russa.

<sup>108</sup> Già in ottobre Eltsin annullerà le annunciate elezioni presidenziali.

per la presidenza, il Parlamento deve sciogliersi e indire elezioni legislative anticipate”.<sup>109</sup>

L'apice del conflitto istituzionale si raggiunge nel settembre del '93. Il 21 settembre Eltsin annuncia dalla tv la firma del decreto 1400 che modifica la Costituzione, scioglie il Congresso dei deputati del popolo e indice elezioni per una nuova assemblea legislativa l'11 e il 12 dicembre.<sup>110</sup> Eltsin intende cancellare la divisione dei poteri concentrandoli tutti nelle proprie mani, cambia la Costituzione attraverso i suoi decreti ignorando i concetti elementari di uno stato di diritto. La Corte Costituzionale<sup>111</sup> dichiara incostituzionale il decreto 1400<sup>112</sup>. Eltsin inoltre sospende Aleksandr Rutskoj vicepresidente della Russia. Khashbulatov nunisce il Parlamento in seduta straordinaria, dichiara il decreto illegale<sup>113</sup>, fa sospendere Eltsin e nominare Rutskoj Presidente”<sup>114</sup>.

Eltsin risponderà, dichiarando illegittima questa nomina. Si giunge così alla parte più drammatica del conflitto. Buona parte dei Parlamentari, con l'apporto di gruppi volontari di moscoviti, rimangono all'interno del loro legittimo Parlamento, per difendere la massima istituzione statale e la loro Costituzione. Il 28 settembre del '93 Eltsin ordinerà lo stato d'assedio intorno al Parlamento. Dopo lo scontro nelle prossimità del Comune di Mosca, *Mossoviet*, e quello successivo presso la sede della tv russa, *Ostankino*, si arriverà al 4 ottobre giorno in cui Eltsin ordinerà ai suoi cecchini di prendere a cannonate il Parlamento russo con dentro coloro che si opponevano all'incostituzionale decreto del Presidente. Il criminale assalto militare al

<sup>109</sup> Citazione tratta dall'articolo di E. Franceschini.

<sup>110</sup> Potrebbe essere interessante rilevare come la maggioranza della popolazione russa al referendum di aprile voluto da Eltsin rispose negativamente al quesito sulla possibilità di nuove elezioni parlamentari.

<sup>111</sup> Cfr. *Zaklyuchenie Konstitutsionnogo sudà Rossijskoj Federazii* in: *Konstitutsionnyj Vestnik* N. 1 (17) marzo-aprile, Moskva 1994 p. 122.

<sup>112</sup> L'art. 121/11 della Costituzione della Russia stabiliva: “Il Presidente non ha diritto di sciogliere o di sospendere l'attività del Congresso dei deputati del popolo e del Soviet Supremo della repubblica russa. Nello stesso tempo l'art. 121/10 prevedeva la destituzione del Presidente in caso di “violazione della Costituzione” e l'art. 121/6 prevedeva: “la sospensione immediata dei poteri del Presidente, nel caso che questi “modifichi le strutture statali e nazionali della Russia” oppure “interrompa l'attività degli organi statali eletti”.

<sup>113</sup> Cfr. *Postanovlenie Verkhovnogo Soveta Rssijskoj Federazii o neotlozhnikh merakh po preodoleniyu gosudarstvennogo pervorota 21 sentyabr ya 1993 goda* in: *Konstitutsionnyj Vestnik* N. 1 (17) marzo – aprile, Moskva 1994 p. 123.

<sup>114</sup> Cfr. *Vystuplenie ispolnyaiushego obyazannosti Prezidenta R. F. A. V. Rutskogo* in *Konstitutsionnyj Vestnik* N. 1 (17) marzo – aprile, Moskva 1994 p. 125.

Parlamento, deciso da ELTSIN, conclusosi con la resa di Khashbulatov e di Rutskoj - *leaders* dell'opposizione - ha comportato la morte di centinaia e centinaia di russi. Questa vicenda può essere considerata come l'emblema della politica del Presidente Eltsin, il cui operato è risultato essere troppo spesso incostituzionale, illegale, antidemocratico. In un secondo momento, l'incostituzionalità dell'operato del Presidente Eltsin non è stata affrontata in maniera esauriente dai costituzionalisti occidentali, che hanno dato vita ad un inspiegabile silenzio in merito all' "ottobre nero di Eltsin".

Per chiarire la posizione avuta allora dalla Corte Costituzionale nel conflitto istituzionale del'93, sarà sicuramente interessante valutare le dichiarazioni rilasciate nel giugno del'96 da Valerij Dimitrevich Zorkin, che allora ne era Presidente: "La Corte Costituzionale cercò di risolvere il conflitto e non di schierarsi col Presidente o col Parlamento"<sup>115</sup>. Al quesito postogli in merito alla sua estromissione dalla carica di Presidente della Corte Costituzionale, Zorkin risponderà: "per me è un po' difficile parlarne"<sup>116</sup>. Mi descrissero come un gran nemico del Presidente, come un sostenitore dei vari Rutskoj e Khashbulatov; questa è sicuramente una visione semplicistica dei fatti. Io in quanto Presidente della Corte Costituzionale, affrontavo la questione in quanto giudice e non come persona con queste o quelle vedute politiche. Io sono un giudice, un giudice che ha prestato giuramento alla Costituzione e il Presidente contravvenne a quello che era scritto nella Costituzione. Io invitai le parti a trovare un compromesso, questo mio comportamento non piacque al Presidente". In merito alle accuse rivolte allora dai mass-media russi ed esteri alla Corte Costituzionale, di essersi ingerita negli affari politici del paese, Zorkin chiarisce: "La Corte Costituzionale russa non è quella della Germania, né quella dell'Italia, paesi in cui tutti gli organi del potere rispettano la Costituzione, da noi stava accadendo l'inverosimile ovvero il Parlamento stava venendo distrutto. In queste condizioni occorreva accettare tutto passivamente? Non c'era altra scelta, dovemmo opporci all'operato del Presidente per difendere la struttura costituzionale della Russia".

ELTSIN, sempre in maniera incostituzionale, attraverso decreto, azzera di fatto il potere dei soviet: è questo un chiaro tentativo di potenziare l'autorità di quei governatori<sup>117</sup> non eletti, ma nominati da lui stesso e non soggetti al

<sup>115</sup> Intervista realizzata il giorno 9/6/96 nell'edificio della Corte Costituzionale della Federazione Russa.

<sup>116</sup> Zorkin verrà estromesso dalla Corte Costituzionale il 6 ottobre del '93.

<sup>117</sup> Eltsin istituisce la figura del governatore come suo personale rappresentante nelle province alla fine del '91.

controllo di assemblee elettive<sup>118</sup>; inoltre liquida diversi partiti d'opposizione e mette al bando alcuni loro giornali e inizia a licenziare magistrati a lui sgradevoli. A novembre firma il nuovo progetto costituzionale e decide di sottoporlo al referendum. ELTSIN rimane sulle sue posizioni e stabilisce il 12 dicembre come data del voto popolare per i nuovi rappresentanti parlamentari e per l'approvazione della nuova costituzione (preparata dalla Conferenza Costituzionale). In pochi giorni si vorrebbe far conoscere al popolo una nuova Costituzione di 137 articoli.<sup>119</sup> Eltsin inoltre aggiunge un'appendice di provvedimenti "transitori", con i quali stabilisce di rimanere in carica fino alla scadenza del proprio mandato; accorcia da quattro a due anni il mandato del primo parlamento; afferma infine che il governo sarebbe rimasto in carica anche dopo l'adozione della nuova Carta Costituzionale. Tutte decisioni prese arbitrariamente, in quanto non si capisce su quale fondamento giuridico si basino.

Il 12 dicembre<sup>120</sup> la popolazione vota per i nuovi rappresentanti parlamentari<sup>121</sup> e vota<sup>122</sup> in favore della nuova Costituzione.<sup>123</sup> Lo stesso Zorkin in merito poi al come sia stata approvata la Costituzione, chiarisce: "Ovviamente l'ideale sarebbe stato che la Commissione Costituzionale,

<sup>118</sup> Eltsin controllava il Consiglio dei governatori, cioè dei capi di amministrazioni provinciali di nomina presidenziale.

<sup>119</sup> Eltsin firma la Costituzione l'8 novembre e la fa pubblicare il 10 novembre su alcuni importanti quotidiani.

<sup>120</sup> Prima delle elezioni diversi partiti tra i quali il "Fronte di salvezza nazionale" vennero esclusi dalla competizione elettorale in quanto dichiarati partiti con tendenze terroristiche.

<sup>121</sup> Questi i partiti che sono entrati in Parlamento avendo superato al proporzionale lo sbarramento del 5%: "Partito liberal-democratico" 23,5% / "Scelta della Russia" 15% / "Partito Comunista" 10,7% / "Partito Agrario" 8,8% / "Partito delle donne" 8,6% / "La Mela" 6,7% / "Partito dell'Unità e della Concordia" 6,6%. Gli altri seggi a disposizione si sono ripartiti secondo il sistema elettorale maggioritario uninominale.

<sup>122</sup> I dati ufficiali della votazione popolare sulla nuova Costituzione della Commissione elettorale centrale, messi in dubbio da diverse fonti sono: partecipazione al voto del 54,8% dell'elettorato e voto favorevole del 58,4% dei votanti.

<sup>123</sup> Rispetto a tale consultazione popolare, indetta con un ukaz del 15 ottobre, preziosa è la precisazione del costituzionalista Ganino che chiarisce come si evitò di parlare di <referendum> e si preferì la formula <votazione di tutto il popolo>, "onde evitare di dovere applicare le norme della legge sul referendum che nel caso di materia costituzionale richiedevano per l'approvazione la maggioranza degli iscritti e non dei votanti". Cfr. M. Ganino "Costituzioni straniere contemporanee" vol. II a cura di P. Biscaretti di Ruffia. A. Giuffrè, Milano, 1996 p.229.

l'organo ufficiale creato dal Parlamento, avesse approvato il testo alla presenza di Eltsin da sottoporre poi al referendum.<sup>124</sup> Nello stesso tempo però secondo Zorkin : “nessun organo in effetti era impossibilitato a presentare un tale progetto perché non vi era nella Costituzione indicato un organo ufficiale che avesse tale compito preciso”. Si tratta di una consultazione elettorale realizzata senza alcuna garanzia democratica. Tra l'altro i risultati di tale consultazione vengono messi in dubbio da diverse fonti. La partecipazione risulta appena superiore alla metà più uno degli elettori, indispensabile per la validità del referendum. Il Presidente della Commissione elettorale Nikolaj Ryabov annuncia : “tre repubbliche hanno boicottato il referendum ed in tre regioni non si è raggiunto il quorum” Inoltre 9 repubbliche autonome su 20 hanno votato contro la Costituzione sottoposta a referendum. In fin dei conti la Costituzione viene approvata da una esigua maggioranza dei cittadini, poco più del 25 % dell'intero corpo elettorale.

Zorkin (intervista del giugno '96) esprime una sua valutazione sul perché la popolazione abbia deciso di appoggiare il progetto della Conferenza Costituzionale sottoposto al referendum : “Il lavoro di questa Conferenza si svolgeva sullo sfondo degli scontri a livello istituzionale. Di fronte ad una situazione nel paese che peggiorava di giorno in giorno, si rafforzò nell'opinione pubblica la convinzione secondo la quale andava immediatamente approvata una Costituzione , affinché la situazione non degenerasse ancor più. Insomma quando la situazione precipitò, i russi dovettero scegliere tra i due estremi : o questo tipo di costituzione o il crollo definitivo dello stato”.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Intervista realizzata il giorno 9/6/96 nell'edificio della Corte Costituzionale della Federazione Russa.

<sup>125</sup> Intervista realizzata il 9/6/96 nell'edificio della Corte Costituzionale.

## *I PARTITI POLITICI E L'APPROVAZIONE DELLA NUOVA COSTITUZIONE*

Passiamo ad analizzare ora insieme il comportamento dei più importanti partiti politici rispetto all'approvazione della nuova Costituzione, quali partiti fecero propaganda in favore del nuovo testo costituzionale, come votarono, come fu articolata l'opposizione dei partiti anti-eltsiniani.

Tra i più convinti sostenitori della costituzione eltsiniana è risultato essere proprio Zhirinovskij, presidente del partito liberal-democratico. Allora sperava che quella costituzione così fortemente presidenzialista facesse al caso suo per il giorno in cui sarebbe stato lui a detenere il potere. E di fatti Zhirinovskij sostiene : “ occorre una repubblica presidenziale forte, un altro conto è poi stabilire chi debba ricoprire tale carica”<sup>126</sup>

Il partito “Scelta della Russia” di Egor Timurovich Gajdar fece propaganda per l'approvazione della Costituzione. Intervistato nel giugno del '96<sup>127</sup> Gajdar afferma: “Non vi era altra via d'uscita , se non quella di appoggiare il progetto della Conferenza Costituzionale sottoposto a referendum, per evitare che ci fossimo trovati in una situazione di totale anarchia”. Secondo Gajdar l'approvazione della Costituzione è dipesa molto dall'allora conflitto istituzionale le cui responsabilità vengono addossate per lo più al Parlamento: “purtroppo in occasione della preparazione del testo costituzionale, la maggior parte dei componenti il Soviet Supremo, non accettò di scendere a compromessi, così la crisi degenerò nel tragico conflitto di ottobre. Dopo di che, secondo una tipica tradizione russa siamo passati da un estremo all'altro. Infatti dal caos e dal dualismo di potere si è passati ad un'eccessiva concentrazione di poteri nelle mani del Presidente”.

Nettamente a favore dell'approvazione della Costituzione del '93 era il gruppo politico che faceva capo a Chernomirdin. Il deputato Arinin del partito “Russia - casa nostra”(intervista del giugno '96)<sup>128</sup> precisa le motivazioni per cui l'approvazione della Costituzione venne da loro fortemente propagandata: “il nostro partito ritiene che in quella fase di transizione da un sistema sociale all'altro, quei pieni poteri del Presidente, affidatigli dalla Costituzione russa, erano obiettivamente indispensabili ed infatti hanno

<sup>126</sup> Intervista realizzata il 4/7/96 nell'ambito di una conferenza stampa di Zirinovskij nell'edificio della Duma di Stato.

<sup>127</sup> Intervista realizzata il 17/6/96 nella sede ufficiale del partito “Scelta democratica della Russia” a Mosca.

<sup>128</sup> Intervista realizzata il 5/7/96 nell'edificio della Duma di Stato.

aiutato il paese a risolvere i problemi di carattere economico, sociale e politico”.

Ovviamente favorevole all’approvazione della Costituzione eltsiniana era il “partito dell’unità e della concordia” di Shakhraj, il quale senza dubbio è stato uno dei massimi coideatori del progetto costituzionale poi approvato<sup>129</sup>. Uno dei suoi massimi *leaders* Shokhin dichiarerà in televisione: “l’approvazione aiuterà a superare il doppio potere nel paese. Avremo finalmente il potere legittimato dalla Costituzione”<sup>130</sup>.

Il partito di Sobchjak<sup>131</sup>, a parte lievi polemiche tra il suo leader ed il presidente Eltsin, appoggiava la costituzione fortemente presidenzialista.

E’ interessante rilevare come Gorbachev ex presidente dell’ URSS si esprime pubblicamente in favore della Costituzione dichiarando in un’intervista: “di fatto il rifiuto del progetto di Costituzione accentuerebbe il vuoto giuridico che ha fatto precipitare il paese nell’anarchia e che ha rischiato di farlo entrare in un clima di guerra civile”<sup>132</sup>.

La posizione del partito “Unione civica” di Arkadij Volskij sembrò essere quella di criticare e allo stesso tempo accettare passivamente la nuova costituzione. Egli si esprime in tv a pochissimi giorni dal voto in questi termini: “ci fanno approvare il testo che il 90% della popolazione non ha letto. Questo ci potrà riservare delle brutte sorprese”<sup>133</sup>. Aggiungerà poi: “non cambierà nulla. Approvata o meno la costituzione, sarà lo stesso”.

<sup>129</sup> Shakhraj era stato inizialmente membro della Commissione Costituzionale e in tale sede cercò insistentemente di rallentare i tempi dell’approvazione di quel progetto costituzionale. Vedere: S.M. Shachraj, “Stenogramma Plenarnogo Zasedanija Konstitucionnoj Komissii Verchovnogo Soveta Rsfsr. Konstitucionnyj Vestnik N°3, oktjabr’ 1990, Moskvà, Konstitucionnaja Komissija Rsfsr st 25

<sup>130</sup> Frase riportata nell’articolo “I poteri di Eltsin e del Parlamento. Alla tv s’incrociano i guantoni” in “L’Unità” del 12/12/93.

<sup>131</sup> Anatolij Sobchjak, *leader* del partito “Movimento per le riforme democratiche”, aveva preso le distanze da ELTSIN e aveva proposto di rinviare le elezioni a marzo per rendere possibile una consultazione più democratica. Oltre ovviamente a Shakhraj, ideatore di tale progetto costituzionale, Sobchjak è stato comunque uno dei coautori del testo costituzionale insieme a Shumejko, Alekseev e Mischin, esperto di diritto costituzionale americano.

<sup>132</sup> Frase riportata da Michel Tatu “La vera sfida è sulla nuova costituzione”, *Il Resto del Carlino* del 11/12/93.

<sup>133</sup> *Ibidem*

Anomala rispetto alle altre la posizione del movimento politico che faceva capo in qualche modo a Yavlinskij. Sergej Viktorovich Ivanenko<sup>134</sup> (intervista del giugno del '96)<sup>135</sup> precisando che allora non si trattava ancora di partito, ma di una “unione di più partiti”, afferma: “nel '93 non sostenemmo la Costituzione proprio in quanto la ritenevamo tipica di uno stato autoritario e non di uno stato democratico. Tuttavia ai nostri elettori, comprendendo l'importanza del significato dell'approvazione del testo costituzionale per il paese, in particolar modo poi dopo gli avvenimenti dell'ottobre del '93, demmo la possibilità di scegliere autonomamente la loro posizione in merito”.

Per quanto riguarda il “fronte del no”, il partito comunista di Zyuganov era in prima fila all'opposizione rispetto al progetto costituzionale sottoposto a referendum. Uno dei deputati più rappresentativi, Aleksandr Aleksandrovich Kuvaev<sup>136</sup>, intervistato nel giugno del '96, commenta l'approvazione della Costituzione del '93 con una forte denuncia di brogli elettorali: “Qualunque persona e quindi non solo un esperto politico o un esperto giurista, se con attenzione si soffermasse ad osservare come procedette la votazione, quale fu veramente il numero dei suffragi ottenuti in favore di questa Costituzione, capirebbe facilmente che questa non può essere considerata legittima. Oggi non esprime gli interessi della nostra società e la maggioranza della popolazione non ha votato in suo favore”.

Il partito Agrario allora si oppose energicamente alla costituzione eltsiniana. Lapshin,<sup>137</sup> nell'ultima campagna elettorale per le presidenziali del giugno '96 ha dichiarato: “Il nostro partito criticò apertamente il contenuto della Costituzione, più precisamente in relazione alle questioni riguardanti l'agricoltura e le garanzie sociali non adeguatamente tutelate. La ritenevamo una Costituzione piena di omissioni. Criticammo molto negativamente la questione della struttura statale. Io stesso apparvi in televisione per evidenziare e per far comprendere alla gente lo sbilanciamento che si sarebbe venuto a creare a livello istituzionale tra i troppi poteri assegnati al Presidente e i troppo pochi assegnati al Parlamento. Nonostante la nostra opposizione la

<sup>134</sup> Per ulteriori informazioni sul deputato Ivanenko consultare: Vlast-deputaty gosudarstvennoj dумы- kratkij biograficheskij spravochnik II -Institut sovremennoj poliki - Moskva 1994.

<sup>135</sup> Intervista realizzata il 4/7/96 nell'edificio della Duma di stato.

<sup>136</sup> Intervista realizzata il 2/6/96 al termine del comizio organizzato dal Pcfv nei pressi della stazione metropolitana “Prospekt Mira”. Kuvaev è deputato del partito Comunista della Federazione russa della Duma di Stato e 1° segretario del Comitato cittadino di Mosca del Pcfv.

<sup>137</sup> Intervista realizzata il..... nell'edificio della Duma di Stato.

Costituzione è stata approvata”. La posizione del partito era molto critica non solo sul contenuto, ma anche in un secondo momento sui metodi di approvazione della costituzione: “la Costituzione è stata imposta senza adeguate discussioni”. Lapshin inoltre ribadisce: “eravamo al corrente delle falsificazioni che furono fatte, ma poi non potemmo effettuare una verifica e quindi, malgrado tutto, fummo costretti a subire questa costituzione”.

Critica risulta ugualmente la posizione del leader del partito “potere al popolo” rispetto ai tempi ed ai metodi d’approvazione della costituzione: “secondo il mio parere personale, la costituzione del’93, scritta su misura per l’attuale presidente, è stata scritta molto velocemente quindi la popolazione non è riuscita praticamente a comprendere ciò che alla fine le sarebbe stato imposto”. Ryshkov aggiunge<sup>138</sup>: “la Costituzione che da poteri eccezionali al Presidente, è stata approvata due mesi dopo che il Parlamento era stato preso a cannonate, quindi in un momento molto critico”.

La linea politica del partito socialista dei lavoratori in merito all’approvazione della costituzione pure fu molto critica. Lyudmila Vartazarova (intervista del giugno ’96)<sup>139</sup> presidente del partito, ha spiegato: “sin dall’inizio protestammo per due ragioni principali: innanzitutto in quanto consideravamo i poteri attribuiti dalla costituzione al Presidente eccessivi, in secondo luogo in quanto la Costituzione del’93 in effetti limitava i diritti dei cittadini quali ad esempio il diritto al lavoro ed il diritto ad un’istruzione garantita”.

Risulta dunque chiaro come dall’analisi delle vicende relative all’approvazione della Costituzione del’93, emerga la frammentazione, la mancanza di un’unica strategia politica da parte dell’opposizione nei confronti del governo eltsiniano e del progetto di instaurare una repubblica sostanzialmente semipresidenziale. Olga Olegovna Sergeeva, dirigente del partito “Russia lavoratrice”, candidata alla carica di Sindaco di Mosca alle elezioni del giugno del ’96, ha chiarito come fosse stata allora articolata la loro opposizione politica alle riforme istituzionali in senso presidenzialista.<sup>140</sup>: “nell’ottobre del ’93, quando ELTSIN ordinò ai suoi cecchini di sparare contro il Soviet Supremo ed implicitamente contro la nostra costituzione, io allora difesi il potere sovietico, la costituzione sovietica e per questo andai in prigione per un certo periodo di tempo”.

<sup>138</sup> Intervista realizzata l’1/6/96 nell’edificio della Duma di Stato.

<sup>139</sup> Intervista realizzata il 4/6/96 nell’ufficio centrale del Partito socialista dei lavoratori, a Mosca.

<sup>140</sup> Intervista realizzata il 14/6/96 al cinema di Mosca “Gorizont” (incontro con l’elettorato).

Successivamente la Sergeeva racconta come il suo partito decise di boicottare le elezioni: “a dicembre al momento del voto io personalmente ed i compagni del mio partito non votammo perché volevamo fare in modo che non si arrivasse al quorum legale fissato nel 50+1% degli aventi diritto al voto, cosa che purtroppo avvenne. Eravamo presenti nei vari seggi elettorali solo in quanto osservatori per controllare il regolare svolgimento delle elezioni. Non si doveva proprio andare a votare. Votando si è ridata legittimità al Presidente che di fatto si era delegittimato con l’emanazione del decreti n° 1400 ed a seguito dei tragici avvenimenti dell’ottobre”.

Dei partiti più noti a noi occidentali, oltre al partito astensionista della famosa Nina Andreeva, quello di Anpilov, allora nemmeno molto consistente, fu l’unico a tentare la strategia del boicottaggio delle elezioni. Ciò conferma che il fronte del no, quello contrario al progetto eltsiniano di super-presidenzialismo non rispose in maniera compatta, non progettò una strategia politica comune, forse proprio perché non ebbe il tempo materiale per formarsi.



## CAPITOLO III

### ANALISI DEL PRESIDENZIALISMO RUSSO

#### *IL PRESIDENTE ED IL POTERE ESECUTIVO*

In questo capitolo ci accingiamo ad esaminare la nuova figura istituzionale del Presidente della Federazione Russa,<sup>141</sup> delineata dalla nuova Costituzione approvata nel dicembre del '93.<sup>142</sup>

In virtù del testo costituzionale, il Presidente è il “Capo dello Stato”<sup>143</sup> (art. 80/1).

“Il Presidente della F.R. è il garante della Costituzione della F.R., dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino. “Secondo la procedura stabilita dalla Costituzione, egli adotta provvedimenti per la tutela della sovranità della F.R., dell'indipendenza e dell'integrità statale di essa, assicura il coordinato

<sup>141</sup> Il Presidente della Federazione Russa è eletto “da parte dei cittadini della F.R. sulla base del suffragio universale eguale e diretto in una votazione segreta”(art. 81/1). L'elezione diretta del Presidente della repubblica è prevista in Francia : “eletto per sette anni a suffragio universale diretto” (art.6 cost. franc.). Negli Stati Uniti il procedimento è leggermente diverso, vi sono le elezioni primarie. L'art. 2 sez.2 della Costituzione americana recita : “Ogni stato nominerà nel modo che verrà stabilito dai suoi organi legislativi, un numero di elettori pari al numero complessivo dei senatori e dei rappresentanti che lo stato ha diritto di mandare al Congresso”. Dopodichè, gli elettori, secondo alcune regole stabilite dallo stesso articolo, si riuniranno nei rispettivi stati e voteranno a scrutinio segreto per l'elezione del Presidente. Va constatato che in Russia, così come avviene in Francia e negli Stati Uniti, vi è un presidenzialismo rigido, nel senso che il Presidente è eletto per un periodo non modificabile.

<sup>142</sup> Recita l'art. 81/2 della Costituzione : “Può essere eletto Presidente della F.R. il cittadino della F.R. di non meno di 35 anni”. L'articolo non prevede il limite massimo di 65 anni, previsto invece dal progetto della Commissione Costituzionale. Tale limite avrebbe impedito ad Eltsin di ottenere un secondo mandato presidenziale nel giugno del '96. Cfr. “Federalnyi Zakon o vyborakh Prezidenta Rossijskoj Federatsii”, Yuridicheskaya Literatura, Moskva, 1995.

<sup>143</sup> Cfr. Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii Moskva. Izvestiya, 1996

funzionamento e l'interazione degli organi del potere statale"<sup>144</sup>(art.80/2)<sup>145</sup>  
Tale articolo potrebbe essere paragonato all'articolo analogo della Costituzione francese : "Il Presidente della repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. E' garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio, del rispetto degli accordi della Comunità e dei trattati" (art. 5 cost. franc.). Così come avviene in Francia, anche in Russia, la posizione del Capo dello Stato viene delineata in maniera ambigua. Il Presidente della F.R., oltre ad essere in assoluto il vero Capo dell'esecutivo, cosa che vedremo da qui a poco, ha anche la funzione di "garante", e cioè una posizione di neutralità *super partes*, tipica dei Capi dello stato in regimi parlamentari. Sembrerebbe da tale articolo che il Presidente venga collocato al di fuori del sistema della divisione dei poteri, estromesso cioè dai rami del potere legislativo, esecutivo e giudiziario.

Questo primo articolo potrebbe trarre in inganno, in quanto fa apparire il Presidente come l'istituzione statale che ricerca quel contatto organico con tutte le altre strutture del potere pubblico, senza però scavalcarle. Ma a smentire questa figura del Presidente semplicemente "arbitro", "organizzatore", "garante" è lo stesso articolo 80/4 : "Il Presidente della F.R. in conformità con la Costituzione della F.R. e con le leggi federali, determina le direttrici fondamentali della politica interna ed estera dello Stato".<sup>146</sup> Si evince immediatamente la pericolosità di un sistema istituzionale che vede un organo monocratico decidere nella più assoluta autonomia sia la politica interna che la politica estera. A tutti gli effetti si tratta di un Presidente con un proprio programma politico, un Presidente non al di fuori, ma al di sopra del sistema dei poteri. Nessun costituzionalista, nemmeno il più miope, di parte, potrebbe negare la posizione di supremazia assunta da Boris Eltsin in questi anni nel quotidiano operato politico nei confronti dei massimi organi del potere statale della Russia. Va notato che l'organo, che si vede attribuire fortissimi poteri di governo e che quindi rappresenta il vero motore

<sup>144</sup> In quanto Capo dello Stato, il Presidente : "rappresenta la F.R. all'interno del paese e nei rapporti internazionali" (art. 80/4).

<sup>145</sup> In quest'ottica andrebbe letto l'articolo 85/1 : "Il Presidente può valersi di procedure di conciliazione per la risoluzione di divergenze tra gli organi del potere statale della F.R. e gli organi del potere statale dei soggetti della F.R. e inoltre tra gli organi dei soggetti della F.R."

<sup>146</sup> Tale funzione di decisione degli indirizzi fondamentali della politica interna ed estera era attribuita al PCUS in base all'articolo 6 della Costituzione sovietica e con le riforme costituzionali della fine degli anni '80 veniva attribuita all'organo parlamentare sia a livello pansovietico che a livello delle singole repubbliche federate.

dell'esecutivo è, sempre in virtù dello stesso testo costituzionale, il “garante della Costituzione”.

Rispetto alle funzioni del Presidente della Russia precedenti l'approvazione della costituzione del '93, che delineavano un più chiaro legame col potere esecutivo<sup>147</sup>, la Costituzione del '93 sembrerebbe affrontare con maggiore ambiguità la questione della guida dell'esecutivo da parte del Presidente della F.R.. Il testo costituzionale definisce il Presidente “Capo dello Stato”<sup>148</sup>, e non “Capo dell'esecutivo”<sup>149</sup> denominazione questa che spetterebbe al Presidente del governo.<sup>150</sup>

Vediamo allora in che modo il Presidente sia legato al potere esecutivo e come si realizzi la sua indiscussa supremazia sul Governo. E' anche dall'art. 83/2 della Costituzione che si evince la stretta relazione tra il Presidente della F.R. ed il Governo : “il Presidente della F.R. ha il diritto di presiedere<sup>151</sup> le sedute del Governo della F.R.”.<sup>152</sup> Inoltre il Presidente “d'accordo con la Duma di Stato, nomina il Presidente del Governo della F.R.” (art. 83/2). Va sottolineato che il Capo dello Stato chiede la fiducia ad una sola delle due Camere del Parlamento, anche se sicuramente la più rappresentativa.<sup>153</sup> Va sottolineato pure che non occorre nemmeno più la fiducia della sola Duma di Stato per la nomina del resto dei Ministri. Questo secondo fondamentale passaggio diventa infatti una questione tutta interna all'esecutivo : recita l'art.

<sup>147</sup> Secondo la Costituzione russa emendata nel '91, il Presidente della Repubblica “è il Capo dell'esecutivo”.

<sup>148</sup> Evidenziamo subito la distinzione col sistema presidenziale americano, nel quale secondo il testo costituzionale (art. 2 sez.2) : “Il presidente degli Stati Uniti d'America sarà investito del potere esecutivo”.

<sup>149</sup> Differentemente dalla Costituzione russa del '77 emendata il Governo nella Costituzione del '93 non viene più definito Consiglio dei Ministri.

<sup>150</sup> Secondo l'art. 110 : “Il potere esecutivo della F.R. è esercitato dal Governo della F.R.”. Questo “è composto dal Presidente del Governo, dai vicepresidenti del Governo e dai ministri federali” (art.110/2).

<sup>151</sup> Va rilevato che il Presidente Eltsin ad esempio nell'arco di tempo che va dall'inizio del '94 alla fine del '95, solo due volte ha presieduto le assemblee del Governo. Paradossalmente il Presidente Eltsin, indiscusso *leader* dell'esecutivo, sembrerebbe snobbare tutto il Governo per dedicarsi solo agli incontri con il Capo del Governo o con i singoli ministri (Cfr L.A. Okunkov :Prezident Rossijskoj Federatsii”. Infra M-Norma. Moskva, 1996 p.82).

<sup>152</sup> In Francia secondo l'art. 9 della Costituzione : “Il Presidente della repubblica presiede il Consiglio dei Ministri”.

<sup>153</sup> In Francia, il primo ministro, nominato dal Presidente della repubblica, non ha bisogno della fiducia del Parlamento. Aldilà delle apparenze, va constatato che in Francia la votazione di sfiducia parlamentare verso il Governo obbliga il Primoministro alle dimissioni, cosa che non accade in Russia.

112/2 : “Il Presidente del Governo propone al Presidente della F.R. le candidature alle cariche di Vicepresidente della F.R. e di Ministri federali”<sup>154</sup>

Capiremo, nel corso dell’analisi, come la Duma sia nei fatti obbligata ad accettare la candidatura proposta dal Presidente ; se così non fosse, il Presidente potrebbe sciogliere la Duma in maniera estremamente rapida ed automatica. In pratica o si accetta il Presidente del Governo voluto dal Presidente della F.R., o si va a nuove elezioni con tutte le possibili conseguenze. Annullato quasi del tutto l’intervento della Duma di Stato, che deve dare la fiducia solo al Capo del Governo, la cui omissione, ripetiamo, comporterebbe il suo scioglimento, si potrebbe quasi sostenere che in Russia, il governo viene formato dal Presidente e che in fin dei conti è subordinato solo a lui. Va ben rimarcato che i cauti accostamenti tra il sistema di governo russo ed il sistema di governo semipresidenziale francese vengono proposti non ignorando il fatto che in Francia il governo viene formato dal partito o dalla coalizione di partiti che ha la maggioranza in parlamento. Il Presidente della F.R., grazie alla minaccia di scioglimento della Duma di Stato, può formare qualsiasi governo. Tale potere quindi non è detenuto nemmeno dal pur forte Presidente della Francia, che potrebbe avere un peso molto influente nella formazione del Governo solo nel caso in cui godesse del sostegno della maggioranza dei deputati dell’Assemblea Nazionale.<sup>155</sup>

Il Presidente della F.R. colloca quindi un proprio delfino, uno “svoj chelovek”<sup>156</sup> a capo del Governo, una persona di fiducia innanzitutto, che esegua alla lettera i *diktat* politici del Presidente. Questa figura è stata rappresentata in pieno in questi ultimi anni da Chernomirdin<sup>157</sup>, sottomesso per la sua posizione istituzionale al Presidente Eltsin.

In questo capitolo principalmente analizzeremo la figura istituzionale del Presidente della F.R., attenendoci al testo scritto, ma cercando anche di rifarci alla “Costituzione materiale”, alla prassi politica, essendo passato ormai qualche anno dall’approvazione della nuova Costituzione : ciò al fine di evidenziare aspetti, contraddizioni della Costituzione formale e del come sia stata interpretata dagli attuali protagonisti del tanto interessante panorama

<sup>154</sup> Nell’ambito di una comparazione tra il modello presidenziale eltsiniano ed il modello presidenziale gorbacheviano, potremmo riscontrare come il Presidente dell’Urss revocava il mandato e nominava i membri del Governo dell’Urss, in accordo col Presidente del Consiglio dei Ministri, ma “presentando poi tali decisioni per la conferma al Soviet Supremo” (art.127/7).

<sup>155</sup> In Francia, in *cohabitation*, il Presidente deve nominare il Primoministro voluto dalla maggioranza parlamentare.

<sup>156</sup> Nell’accezione russa per *svoj chelovek* si intende “uno dei nostri” e quindi persona sulla quale fare massimo affidamento.

<sup>157</sup> Chernomirdin è uno dei capi del Gazprom.

politico russo. Questo ci permetterà forse di capire meglio i perversi meccanismi istituzionali inventati dai consiglieri giuridici di fiducia del Presidente Eltsin. V. Zorkin chiarisce bene questo divario tra la Costituzione formale e la Costituzione materiale: “Questa enorme, sproporzionata concentrazione dei poteri da parte del Presidente è risultata in questi anni ancor più pesante di quanto dovesse esserlo in virtù del testo scritto. Quindi se analizziamo bene la Costituzione materiale, quella che agisce veramente, e non la Costituzione formale, notiamo che il Presidente si è impossessato di altri poteri non previsti dal testo scritto. Prendiamo ad esempio le riforme economiche, in maniera significativa l’economia in Russia viene riformata non tanto attraverso le leggi, quanto con i più rapidi decreti presidenziali”.<sup>158</sup>

Chernomirdin ha dimostrato di essere “all’altezza” del suo incarico ed è stato infatti riconfermato dopo le elezioni politiche del dicembre ’95. Potremmo valutare la possibilità di un avvicinamento politico del Presidente del Governo all’opposizione parlamentare della Duma sempre che vi sia. Potremmo chiederci se si sarebbe creato un contrappeso al potere del Presidente nel caso in cui Chernomirdin, accortosi magari dell’assurdità dell’inizio della guerra in Cecenia, voluta dal Presidente della F.R., avesse preso le distanze dal Presidente Eltsin e si fosse avvicinato alla coalizione popolar-patriottica di Zyuganov. Ci sembra improbabile, in quanto in Russia, in virtù del testo costituzionale, il Presidente ha il diritto di far dimettere il Governo in qualsiasi momento, senza impedimento alcuno e senza che tale decisione debba essere discussa e approvata nella sede parlamentare, ovvero la Duma di Stato. Riteniamo che la posizione del Capo del Governo nei fatti non si sarebbe concretamente rafforzata, nemmeno nel caso in cui avesse ottenuto alle elezioni politiche del dicembre del ’95 uno schiacciante successo elettorale. Neanche in questo caso, la posizione politico-istituzionale del Capo del Governo Chernomirdin, ipoteticamente *leader* del 1° partito russo, avrebbe potuto creare un serio contrappeso al potere presidenziale. La costituzione russa assicura sempre e comunque al Presidente della F.R. la possibilità di risolvere a suo vantaggio ipotetiche situazioni di conflitto istituzionale, sia con l’opposizione del Capo del Governo, sia, come vedremo tra poco, con l’opposizione dei partiti in Parlamento.

Recita la Costituzione all’art. 83/3 : “Il Presidente prende la decisione in merito alle dimissioni del Governo della F.R.”. Secondo l’art. 117/3, in caso di sfiducia della Duma di Stato al Governo, sfiducia che non rappresenta assolutamente un atto vincolante, “il Presidente ha il diritto di dichiarare le dimissioni del Governo della F.R. oppure di manifestare il suo disaccordo con

<sup>158</sup> Intervista realizzata il 09/06/96 nella sede centrale a Mosca della Corte Costituzionale.

la decisione della Duma di Stato”. Nel caso in cui il Presidente del Governo goda di assoluta fiducia da parte del Parlamento, organo rappresentativo per eccellenza, niente vieterebbe al Presidente della F.R. di dichiarare le dimissioni del Governo.

Va evidenziato che la Costituzione (art. 83/3) non richiede dal Presidente della F.R. la specificazione dei motivi della decisione relativa alle dimissioni del Governo.<sup>159</sup> E' evidente che la relativa decisione del Presidente della F.R. è legata a precisi calcoli politici e alla necessità di cambiamenti nella composizione del Governo e non ad una obbiettiva valutazione dell'operato professionale di questo. Vediamo come i poteri del Presidente della F.R. in merito alle dimissioni del Governo sono maggiori di quelli del Presidente della Francia.<sup>160</sup> In Russia, diversamente dalla Francia, se si verificasse una situazione per la quale la maggioranza parlamentare sostenesse il Capo del Governo e non il Presidente, la bilancia dei poteri non si sposterebbe verso il Capo del Governo. Comunque il Presidente della F.R. avendo il potere di far dimettere il Governo senza impedimento alcuno, si potrebbe mettere al riparo dalle estreme conseguenze di una difficile coabitazione. Ciò non toglie che un tale sistema esecutivo bipolare può comunque creare conflitti internamente all'esecutivo. In effetti vi sarebbero diverse occasioni generatrici di tensione, di crisi, di contrapposizione tra il Presidente della F.R. ed il Presidente del Governo. Una possibile motivazione di conflitto tra essi potrebbe riguardare la stessa formazione del Governo. Recita la Costituzione : “Il Presidente della F.R., su proposta del Presidente

<sup>159</sup> Il Presidente della F.R., in merito alla possibilità di dimissionare il Governo ha molti più poteri di quanti non ne avesse il Presidente dell'Urss Gorbachev in epoca sovietica. Quest'ultimo poteva solo “proporre al Soviet Supremo dell'Urss la revoca del mandato del Consiglio dei Ministri” (art. 127/7).

<sup>160</sup> Il Presidente della repubblica francese, ha anch'esso poteri molto ampi in merito alle dimissioni del Primoministro. In Francia, in virtù della Costituzione francese : “Quando l'Assemblea Nazionale adotta una mozione di sfiducia o respinge il programma o una dichiarazione di politica generale del Governo, il Primoministro deve presentare al Presidente della repubblica le dimissioni del Governo”. Ma, oltre questo caso di dimissioni automatiche, in Francia accade infatti che, quando il Presidente e il primoministro sono dello stesso partito, il Presidente può far dimettere il Primoministro anche se quest'ultimo ha la fiducia delle camere. Nel caso in cui però fossero di due partiti diversi, di colore politico diverso, ed il Parlamento appoggiasse il Primoministro, il Presidente della repubblica non potrebbe far dimettere il Primoministro.

del Governo della F.R. nomina e revoca il vicepresidente del governo della F.R. ed i ministri federali”(art.83/5).<sup>161</sup>

Così come è avvenuto in questi anni, la fase di proposta da parte del Presidente del Governo è solo teorica, nei fatti il Presidente del Governo accetta passivamente la squadra voluta dal Presidente della F.R., per evitare di essere licenziato.

Resta il fatto che il sistema creato da tale Costituzione comunque tende a generare un processo di “duplicazione” (dublirovanie) e quindi di confusione istituzionale, con due organi che si trovano ad agire parallelamente<sup>162</sup>: il Presidente con la sua forte Amministrazione da lui stesso formata, (art. 83/9) ed il Governo.<sup>163</sup> Il costituzionalista Okunkov scrive nel suo libro: “Ad accorgersi meglio di tale “duplicazione” sono i capi delle Amministrazioni dei territori, delle regioni e degli altri soggetti della Federazione. Essi a seconda del diverso tipo di situazione e del carattere delle loro relazioni private con i massimi esponenti dello stato risolvono i problemi locali o rivolgendosi a B. Eltsin o rivolgendosi a V. Chernomirdin”<sup>164</sup>. Sostiene il costituzionalista: “la poca chiarezza e la mancanza di accordo tra i vertici dell’esecutivo in fin dei conti portano all’indebolimento dell’unità del potere esecutivo”<sup>165</sup>. Tale osservazione, a nostro avviso, deve essere attentamente interpretata, in quanto, per quanto mal coordinato, il peso del potere esecutivo si porrà sempre in una posizione di assoluta supremazia rispetto al debole potere legislativo, privo delle minime funzioni di controllo.

<sup>161</sup> Tale articolo richiama l’articolo della Costituzione francese : “Su proposta del Primo Ministro, il Presidente francese nomina e revoca i membri dl Governo”. Stando quindi al testo costituzionale e non alla prassi politica, il potere del Presidente della F.R. di nomina e di revoca dei ministri sarebbe limitato, così come avviene in Francia, dal parere del presidente del governo. Negli Usa vi è un potere illimitato da parte del Presidente (Capo del governo-Capo dello Stato) di nomina e di revoca dei ministri (del *Kabinet*) il cui rapporto col Presidente rimane individuale.

<sup>162</sup> Il problema della duplicazione degli organi dell’esecutivo ha interessato soprattutto l’Urss. Ci riferiamo soprattutto ai conflitti tra Rizhkov e Gorbachev prima e tra Pavlov e Gorbachev dopo, da noi descritti nel primo capitolo.

<sup>163</sup> Ricordiamo a tal proposito la deliberazione della Duma di Stato “sulla politica socio-economica del Governo della Federazione Russa”, del 28 ottobre 1994, nella quale si richiedeva al Presidente della F.R : d’intraprendere i provvedimenti necessari per eliminare la duplicazione dell’attività dell’ Amministrazione del Presidente e del Governo Federale. (Cfr. L.A.Okunkov Op.Cit., p.80).

<sup>164</sup> Segnaliamo che il Presidente della F.R. B.ELTSIN emana il 3 ottobre del 1994 un ukaz presidenziale “sulle misure necessarie per il rafforzamento di un unitario sistema del potere esecutivo della F.R.”(Cfr. L.A.Okunkov Op.Cit. p. 78).

<sup>165</sup> L.A.Okunkov Op.Cit. p. 80.

E' indiscutibile che in Russia viga un superpotere esecutivo ; nell'ambito di quest'ultimo va constatata una perenne e significativa prevaricazione da parte del Presidente (organo esecutivo monocratico) nella sfera della politica interna ed estera. Queste competenze costituzionalmente spetterebbero al Governo, organo esecutivo collettivo. Accade spesso in Russia che attraverso gli ukazy presidenziali e le deliberazioni governative si finisca col regolare la stessa identica sfera di questioni, soprattutto nel campo dell'economia. Sarebbe invece più giusto che le decisioni delle questioni di competenza del Governo prendessero forma non di decreti presidenziali ma di atti governativi.

In definitiva in questi anni vi è stato questo tipo di accavallamento delle competenze dell'esecutivo. Questa confusione non ha mai intaccato tuttavia la netta supremazia del Presidente della F.R. sul Presidente del Governo, obbligato ad eseguirne gli ordini.<sup>166</sup> Va notato che tale esecutivo bipolare, in questi anni, ha permesso a Eltsin di addossare al Capo del Governo e soprattutto ai singoli ministri, ogni volta automaticamente dimissionati, la responsabilità d'iniziativa governative fallimentari o della crisi economica in generale, riuscendo così a deviare verso i singoli ministri l'atteggiamento molto critico dell'opinione pubblica. Inoltre l'effettiva superiorità del Presidente della F.R. discende tra l'altro dal diritto di annullare i decreti e le ordinanze del Governo.<sup>167</sup> Facendo un parallelo tra il caso francese e quello russo, potremmo notare che in Francia si ha a volte una "guerra sorda" che i due vertici dell'esecutivo si fanno per allargare i rispettivi spazi d'influenza e di potere. In Russia tale lotta è attenuata perché nasce in partenza come lotta impari a totale vantaggio del presidente della repubblica. In un possibile confronto tra l'esecutivo bipolare francese e quello russo, constatiamo che nel

<sup>166</sup> Okunkov sostiene come dall'analisi degli atti normativi del Presidente della F.R. e del Governo emanati nell'ultima parte del '94 e nel '95 si è notato una migliore riorganizzazione degli apparati governativi e presidenziali e una tendenza positiva di una più chiara delimitazione delle funzioni del potere esecutivo. In effetti constatiamo che nel corso di questi anni rapporti tra il Presidente Eltsin ed il Presidente del Governo Chernomirdin non hanno quasi mai avuto momenti di forte tensione.

<sup>167</sup> Recita l'art. 115/3 : "I decreti e le ordinanze del Governo della F.R., nel caso in cui siano in contrasto con la Costituzione della F.R., con le leggi federali e con gli editti del Presidente della F.R., possono essere annullati dal Presidente della F.R.. E' vero però che il Governo almeno in teoria, in disaccordo con le motivazioni alla base dell'annullamento della propria deliberazione può formalmente rivolgersi alla Corte Costituzionale, per ottenere l'illegalità del corrispondente ukaz presidenziale di annullamento. In merito ad un parallelo tra i poteri del Presidente dell'Urss Gorbachev ed i poteri del Presidente Eltsin, va notato che, dopo l'approvazione della legge di revisione costituzionale del 26 dicembre del '90, al Presidente dell'Urss Gorbachev, venne concesso il potere di abrogare i decreti del Consiglio dei Ministri.

primo, il Primo Ministro ha un'autonomia ed un peso maggiore, tant'è vero che taluni osservatori parlano di "doppio motore". In Russia, in confronto, il Capo del Governo non ha un vero potere decisionale autonomo, finendo col diventare un "burattino politico".

Evidenziato un aspetto importante riguardante la prassi politica di questi primi anni di presidenzialismo, esaminiamo altri poteri concessi al Presidente dalla Costituzione del '93. Vanno sicuramente menzionati: "l'attuazione della direzione politica estera" (art.86/1), i poteri relativi all'indizione del referendum: "indice il referendum secondo la procedura stabilita dalla legge costituzionale federale"(art.84/3). Inoltre vanno ricordati i poteri relativi al settore militare: "approva la dottrina militare" (art. 83/8) ed ancora: "nomina e revoca il comando supremo delle forze armate" (art.83/10) oltre ad essere il "Comandante in capo delle Forze Armate"<sup>168</sup> (art.87/1)<sup>169</sup>. Sempre in virtù della sua funzione di "garante", gli vengono attribuiti poteri eccezionali<sup>170</sup> relativi alla "proclamazione dello stato di guerra" (art.87/2) e dello "stato d'emergenza"(art.88), viene collocato "a capo del Consiglio di Sicurezza" (art.83/7). I troppi poteri del Presidente in tal senso vengono denunciati, tra gli altri, dal vice capogruppo alla Duma del partito "Jabloko" (La mela): "Una decisione così importante quale quella relativa alla guerra in Cecenia è stata assunta unicamente dal Presidente e dai suoi consiglieri di fiducia, prescindendo totalmente dalla volontà del Parlamento e del popolo russo. E' indicativo il fatto che malgrado la ferma opposizione alla guerra, le più significative forze sociali russe non siano riuscite ad influenzare in alcun modo le decisioni del Presidente e quindi ad ottenere alcun risultato".<sup>171</sup>

<sup>168</sup> Aldilà dei forti poteri concessi al Presidente dalla Costituzione della F.R., occorre tener presente che in corrispondenza del decreto presidenziale della F.R. del 10 gennaio 1994 N°66 "sulla struttura degli organi federali del potere esecutivo", fanno capo direttamente al Presidente i ministeri degli affari esteri, della difesa. (Cfr. L.A.Okunkov Op.Cit. p.41)

<sup>169</sup> Tra le altre funzioni del Presidente: "Il Presidente della F.R. presenta alla Duma di stato le candidature per la nomina alla carica di Presidente della Banca Centrale della F.R."(art.83/4).

<sup>170</sup> (Anche in Francia, la Costituzione prevede alcuni casi in cui vengono concessi poteri speciali al Presidente della repubblica. Secondo l'art. 16 della Costituzione: "Quando le istituzioni della repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionalmente è interrotto, il Presidente della repubblica adotta le misure richieste da tali circostanze, sentiti il primoministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio Costituzionale".

<sup>171</sup> Intervista da me relizzata il 04/07/96

Nessuno può effettivamente mettere in dubbio la notevole concentrazione di poteri nelle mani del Presidente, il quale, nella maggior parte dei casi, prende decisioni senza discuterle con nessun altro organo. Una comparazione in tal senso con il Presidente della Francia<sup>172</sup> rende evidente la maggior forza del Presidente russo. Il Presidente della Francia assume decisioni dopo una discussione al Consiglio dei Ministri che, tra l'altro, è opportuno ricordarlo, gode della fiducia del Parlamento. Gli atti del Presidente della Francia, a parte alcune eccezioni, sono, in virtù del testo costituzionale, soggetti alla controfirma. Senza la firma del Primo Ministro e dei corrispondenti ministri non entrano in vigore<sup>173</sup>. Gli atti del Presidente della F.R., secondo il dettato costituzionale, vengono adottati individualmente. In qualsiasi congiuntura politica possibile, il Presidente della F.R. ha un maggior peso ed una maggiore forza decisionale. In Francia, differentemente, i poteri del Presidente della repubblica, come è stato già in precedenza accennato, si basano anche sulla sottomissione della maggioranza parlamentare al Presidente.<sup>174</sup>

Per capire in che modo il Presidente della F.R. riesce ad esercitare i tanti poteri concessi dalla Costituzione occorre esaminare l'Amministrazione Presidenziale. Quest'ultima assume grandissima importanza e peso

<sup>172</sup> La forma di Governo vigente in Francia viene più frequentemente definita come "semipresidenziale". Altre definizioni sono state avanzate da costituzionalisti, politologi quali ad esempio : "semiparlamentare", "forma di governo a componenti parlamentari e presidenziali"(Elia), "sistema politico presidenzialista ad eccezione coabitazionista"(Duamel). Duverger definisce presidenziale alla francese a seconda delle situazioni che si possono verificare : "presidenzialismo assoluto egemonico"(quando il Presidente è il *leader* della maggioranza parlamentare), "presidenzialismorelativo o limitato"(quando il Presidente è il *leader* della maggioranza relativa), "presidenzialismo dimezzato"(quando il Presidente è opposto alla maggioranza parlamentare. Altra definizione è quella di : "presidenzialismo con premier".

<sup>173</sup> Recita l'art.19 della Costituzione francese : "Gli atti del Presidente della repubblica, diversi da quelli previsti dagli artt. 8 (primo comma), 11, 12, 16, 18, 54, 56 e 61, sono controfirmati dal Primoministro e, se del caso, dai ministri responsabili". Le eccezioni previste dall'art. riguardano : l'esecuzione del referendum, l'introduzione dello stato d'emergenza, gli appelli al Consiglio Costituzionale, i messaggi al Parlamento, la nomina del Primoministro, la nomina di un terzo della composizione del Consiglio Costituzionale, la consegna dei progetti di legge al Consiglio Costituzionale.

<sup>174</sup> La storia delle istituzioni di tale paese ha dimostrato che nel caso invece in cui la maggioranza parlamentare facesse riferimento non al Presidente, bensì al Primoministro, in tal caso scemerebbe notevolmente la posizione istituzionale del primo in favore del secondo con tutte le ovvie conseguenze.

nell'ambito della gestione politica del paese,<sup>175</sup> tant'è vero che viene spesso definita dagli strumenti di comunicazione di massa come un “secondo Governo”, “un organo superesecutivo”. Sostiene il costituzionalista Vladimir Lafitskij: “Negli Stati Uniti tutto è chiaro, lì il Presidente è capo dell'Amministrazione del paese, del potere esecutivo. Da noi invece la situazione è paradossale, il Presidente dispone non di una Amministrazione “della Russia”, ma di un' “Amministrazione Presidenziale”, ed è proprio quest'ultima che dirige il paese”.<sup>176</sup> Va rimarcata una notevole, crescente evoluzione di tale Amministrazione Presidenziale: una struttura che col tempo si è rafforzata, imponendosi nell'ambito delle strutture del potere statale della Russia. In assoluto tale struttura di comando, solo così si può definire, è subordinata al Presidente; tant'è vero che il nuovo statuto rinnovato dall'ukaz presidenziale del 29 gennaio 1996 (N°117)<sup>177</sup> stabilisce che la direzione generale dell' Amministrazione spetta al Presidente e non più al Capo dell'Amministrazione, che opera direttamente sotto le direttive del Presidente. Ovviamente è il Presidente che in assoluta libertà “forma l'amministrazione del Presidente della F.R.”(art.83/9).

S'inizia a delineare meglio quella che appare la vera struttura portante del sistema russo. Il Presidente si avvale di diversi organi di coordinamento, di organi consultivi. In questi anni si è avuto modo di capire il peso dei consiglieri di fiducia del Presidente, esperti in diversi settori, che troppo spesso rappresentano la fonte delle più importanti decisioni del paese. In merito all'importanza di tali assistenti del Presidente, è esplicitiva la dichiarazione del vice-capogruppo alla Duma del partito “Jabloko”, Sergej Viktorovich Ivanenko: “La situazione è un po' paradossale. Quando la Costituzione attribuisce tutto il potere ad una sola persona, quest'ultima avrebbe il diritto di decidere in merito a qualsiasi tipo di questione. E' evidente che il Presidente, però, non è in condizione di utilizzare pienamente questo diritto<sup>178</sup>, è così costretto a delegarlo a sua totale discrezione a terzi. E'

<sup>175</sup> Va tenuto presente l'ukaz N°117 del 29 gennaio 1996 che ha formulato una nuova concezione dei poteri dell' Amministrazione, che diventa un “organo statale”(conformemente)alla Costituzione e non più un “apparato di lavoro”( Cfr. L.A.Okunkov : “*Prezident Rossijskoj Federatsii*”. Infra M-Norma. Moskva, 1996.p.117.

<sup>176</sup> V.Lafitskij “Konstitutsiya Rossiskoj Federatsii v svete zarubezhnogo konstitutsionalizma” in : *Konstitucionnij vestnik* n°1(17) marzo/aprile, Moskva 1994 p.46.

<sup>177</sup> L.A. Okunkov Op. Cit. p.120.

<sup>178</sup> Sembra che Ivanenko voglia qui riferirsi anche alle cattive condizioni di salute di Boris Eltsin.

per questo che da noi nasce ad esempio il “fenomeno Korzhakov”<sup>179</sup>. Di fatto questi assistenti del Presidente, i quali in base alla Costituzione non sono organi del potere, agendo in nome e per conto del Presidente, finiscono con l’essere gli autori delle scelte d’indirizzo politico del paese”<sup>180</sup>

Questi sono alcuni tratti della fisionomia dell’esecutivo della F.R.. Questi ultimi anni hanno dimostrato che complessivamente debole è stato il ruolo del Presidente del Governo Chernomirdin, che ha comunque e sempre dovuto sottostare agli ordini del Presidente, non muovendosi mai in maniera del tutto autonoma rispetto al primo ed ai suoi più influenti consiglieri di fiducia. E’ risultato fin troppo palese il fatto che il potere esecutivo è stato gestito innanzitutto dal Presidente Eltsin e solo in seconda battuta da Chernomirdin. D’altronde è lo stesso art.113 che dichiara che il Presidente del Governo della F.R., ovviamente “in conformità con la Costituzione della F.R., con le leggi federali” ma anche “in conformità con gli ukazy del Presidente della F.R”., determina le direttive fondamentali dell’attività del Governo della F.R. e ne organizza il lavoro”. Allo stesso modo “sulla base ed in esecuzione degli ukazy di contenuto normativo del Presidente della F.R., il Governo emana decreti e ordinanze e ne assicura l’esecuzione” (art.115/1). Eltsin, a nostro parere, ha governato senza alcun tipo d’impedimento, che non poteva giungere peraltro da parte del Parlamento, istituzione rappresentativa estremamente debole, ma nemmeno da possibili contrappesi interni all’esecutivo. Sia il vero e proprio Governo che il “secondo Governo”, cioè quello costituito dai capi dell’Amministrazione presidenziale, dagli assistenti e dai consiglieri di fiducia del presidente, sono, anche se in maniera diversa, sottomessi completamente al Presidente.

Rileviamo d’altra parte in tale testo costituzionale l’assenza della carica di vicepresidente<sup>181</sup> della F.R., che ipoteticamente potrebbe pure essere vista come una forma di controbilanciamento interno all’esecutivo.<sup>182</sup> Questa carica, come è noto, era prevista precedentemente dall’ordinamento russo. Fu invece

<sup>179</sup> Korzakov, personaggio molto discusso, è stato un assistente di ELTSIN per diverso tempo, ha ricoperto diversi incarichi tra i quali quello di Capo delle guardie del corpo di Eltsin. E’ stato sempre descritto dai mezzi di comunicazione di massa come il consigliere di fiducia più influente e come uno dei politici più potenti della Russia.

<sup>180</sup> Intervista relizzata il 04/07/96 nell’edificio della Duma di Stato.

<sup>181</sup> Notiamo che il sistema politico costituzionale americano prevede la carica di vicepresidente della repubblica, che è eletto insieme al presidente e con analogo procedimento. (art.2 sez. 2).

<sup>182</sup> Va rilevato che nel sistema presidenziale “gorbacheviano” dopo l’approvazione della legge di revisione costituzionale del 26 dicembre del ’90, venne introdotta la carica istituzionale di vicepresidente dell’Urss.

eliminata dallo stesso Eltsin, dopo il conflitto del '93 con l'allora vicepresidente Rutskoj.

## *IL PRESIDENTE E IL POTERE LEGISLATIVO*

Riteniamo indispensabile mettere bene in evidenza diversi aspetti del rapporto Presidente della Federazione Russa - Assemblea Federale. Dalla disamina risulteranno chiari da una parte l'impotenza dell'organo legislativo della F.R., privo di reali funzioni di controllo sull'esecutivo, e dall'altra gli eccessivi poteri presidenziali nel campo del potere legislativo. Prima ancora vediamo come si caratterizza il Parlamento della F.R. composto dal Soviet della Federazione e dalla Duma di stato. Tale descrizione è indispensabile per comprendere come i costituzionalisti di fiducia di Eltsin abbiano voluto costruire di fronte ad un Presidente molto forte un Parlamento debole e diviso. L'art.100/1 recita : "Il Soviet della Federazione e la Duma di Stato tengono sedute separatamente". La seduta comune è prevista dalla Costituzione solo "per ascoltare i messaggi del Presidente della Federazione Russa, della Corte Costituzionale e i discorsi dei dirigenti degli Stati esteri"(art. 100/3), non invece per prendere decisioni, per deliberare in seduta comune e quindi in maniera unificata, forte. Il Parlamento russo, così voluto dai costituenti di Eltsin, si caratterizza per la disparità dei diritti e delle competenze delle camere dell'Assemblea Federale. Il costituzionalista Lafitskij ci ricorda come diversamente, "entrambe le camere del Congresso degli USA hanno pari diritti nel processo legislativo. Nessuna legge può essere approvata senza l'assenso del Senato"<sup>183</sup>. Diversamente quindi dal bicameralismo americano che complessivamente può ritenersi paritario, nel senso di ugual posizione, uguali poteri delle camere, il bicameralismo russo si caratterizza per il fatto che nella maggior parte dei casi le Camere intervengono, operano separatamente, non agiscono in maniera unita. Si tratta di Camere costituzionalmente autonome, la cui formazione è diversa. Tale mancanza di unità tra esse facilita l'opera del Presidente di bloccare le leggi ostili. In effetti in Russia, affinché si crei per il Presidente una minaccia reale di confronto con l'Assemblea Federale, non basta che la sola Duma di Stato si collochi all'opposizione rispetto al corso del Presidente. E' indispensabile che l'altra camera, il Soviet della Federazione, appoggi attivamente la Duma di stato nell'approvazione delle leggi. Chiarito questo punto è indispensabile studiare i metodi di elezione delle Camere parlamentari, per evidenziare le "distorsioni", che hanno permesso di avere, dal '95 al '96, membri della camera alta nominati direttamente dal Presidente, quindi parlamentari amici, quindi voti sicuri sui quali fare affidamento, la qualcosa è a nostro avviso una delle maggiori anomalie antidemocratiche del

<sup>183</sup> V.Lafitskij Op. Cit : p.49.

sistema politico-costituzionale russo. Entriamo meglio nel merito della questione. Nel Soviet della Federazione secondo la Costituzione “entrano a far parte due rappresentanti per ciascun soggetto della Federazione Russa,<sup>184</sup> uno per l’organo rappresentativo ed uno per l’organo esecutivo del potere statale” (art.95/2). Nel dicembre del ’93 si decise, in via transitoria per la prima legislatura di due anni, di eleggere direttamente i membri del Soviet della Federazione<sup>185</sup>.

La “barbarie giuridica” dei parlamentari nominati dal Presidente comunque l’abbiamo nel ’95, anno in cui, terminata la prima legislatura di due anni del primo Soviet della Federazione, si è passati ad un nuovo metodo di formazione della camera alta del Parlamento russo. Una nuova legge<sup>186</sup> ha stabilito nel dicembre del 1995 che i due rappresentanti di ciascun soggetto della Federazione nella camera alta dell’Assemblea Federale dovevano essere rispettivamente, in virtù della carica, il capo dell’organo legislativo ed il capo dell’organo esecutivo. La legge stabiliva :“il capo dell’esecutivo dovrà tuttavia essere elettivo e le relative elezioni dovranno svolgersi entro il dicembre del ’96. Nei Parlamenti bicamerali le due Camere prenderanno una decisione comune sul rappresentante del legislativo<sup>187</sup> nel Consiglio della Federazione.<sup>188</sup> Stando al testo scritto apparirebbe dal punto di vista democratico tutto normale. In effetti dalla nuova composizione della camera alta del ’95 risulta qualcosa di paradossale. Alcuni politici, identificabili come di centro il primo e del blocco popolar-patriottico il secondo, lanciano il grave allarme della nomina di alcuni membri del Soviet della Federazione controllata dal Presidente. “Nella Camera alta”, sostiene A. Golovin, “i governatori sono nominati direttamente dal Presidente”. Sostiene infine : “E’ indispensabile che la Camera alta diventi elettiva, e che non vi siano più

<sup>184</sup> I soggetti della Federazione che compongono la Federazione Russa sono elencati nell’art. 65 della Costituzione russa. Tra essi figurano : repubbliche, territori, regioni, città di rilevanza federale, una regione autonoma e circondari autonomi.

<sup>185</sup> Nel ’93, in base ad un regolamento previsto dall’ukaz 1626 dell’11 ottobre del ’93 del Presidente della Federazione russa, sono stati eletti due deputati per ogni soggetto della Federazione russa attraverso il sistema maggioritario in collegi elettorali a due mandati. Per l’elenco degli eletti in entrambe le camere, vedi *Rossijskaja Gazeta* del 28 dicembre del 1993.

<sup>186</sup> Si tratta della legge del 6 dicembre 1995 “Sulla procedura per la formazione del Consiglio della Federazione dell’Assemblea Federale della Federazione di Russia”. Cfr. M. Ganino “Costituzioni straniere contemporanee” vol. II a cura di P. Biscaretti di Ruffia. A. Giuffrè, Milano, 1996. P. 253

<sup>187</sup> Rischio di contrattazioni dei parlamentari a livello locale.

<sup>188</sup> Cfr. M. Ganino Op.Cit. p.253

nomine effettuate direttamente dal Presidente della F.R.”<sup>189</sup>. Da parte sua Rummyantsev dichiara: “Nella camera alta del Parlamento russo vi sono membri non eletti dal popolo, ma nominati direttamente da Eltsin. La cosa più importante da fare oggi è quella di approvare la legge sul Consiglio della Federazione, affinché i membri del Soviet della Federazione possano essere eletti direttamente dal popolo”.<sup>190</sup> Va quindi messa in evidenza la nomina da parte di Eltsin dei “capi dell’esecutivo di diversi soggetti di livello regionale”.<sup>191</sup>

Palese è la ambiguità avutasi in questi anni nei regolamenti, nelle leggi delle elezioni dei membri del Soviet della Federazione, in continuo cambiamento, che in un modo o nell’altro, hanno finito col favorire il Presidente. Di primaria importanza sarebbe sicuramente la modifica, suggeritaci da alcuni politici russi, delle norme che regolano la composizione del Soviet della Federazione, che dovrebbe essere composto unicamente da membri eletti direttamente dal popolo. Ciò darebbe maggiori garanzie agli elettori russi.

Tale importantissima premessa è a nostro avviso indispensabile per far capire al lettore il perché di un Parlamento che non ha approvato quelle leggi che andavano contro gli interessi del Presidente in questi anni. La nomina personale da parte di Eltsin di una parte dei parlamentari ha permesso per un certo periodo di tempo al Presidente di assicurarsi un numero sicuro di deputati.<sup>192</sup>

Ora tentiamo di esaminare taluni procedimenti previsti dalla Costituzione, nell’ordine il procedimento di scioglimento della Duma di Stato da parte del Presidente, che a nostro avviso è esageratamente semplice ed automatico, ed il procedimento di destituzione del Presidente della F.R., fin troppo macchinoso e nei fatti impossibile da realizzare. Da tale analisi emerge un confronto istituzionale del tutto sproporzionato tra la carica monocratica del Presidente della F.R. e l’organo rappresentativo parlamentare.

“La Duma di Stato può essere sciolta dal Presidente della F.R. nei casi previsti dagli artt. 111 e 117” (art. 109/1)<sup>193</sup>.

<sup>189</sup> Intervista realizzata il 27/6/96 nell’edificio della Duma di stato.

<sup>190</sup> L’intervista è stata realizzata il 16/6/96 nell’edificio della Duma di stato.

<sup>191</sup> Cfr. M.Ganino “Costituzioni straniere contemporanee” vol. II a cura di P. Biscaretti di Ruffia A. Giuffrè, Milano, 1996. p.253

<sup>192</sup> La presenza di membri del Soviet della Federazione si è avuta sino al 1996, anno in cui si sono finalmente avute le elezioni dirette dei governatori delle regioni, anche se in ritardo.

<sup>193</sup> Volendo effettuare una comparazione tra il “presidenzialismo eltsiniano” ed il “presidenzialismo gorbacheviano”, potremmo constatare come al Presidente sovietico non era concesso il diritto di sciogliere l’organo legislativo. Il Presidente dell’Urss

L'art. 111/4 si riferisce al caso della nomina del Presidente del Governo : “Dopo che le candidature a Presidente del Governo della F.R. sono state respinte per la terza volta dalla Duma di Stato, il Presidente della F.R. nomina il Presidente del Governo della F.R. ed indice nuove elezioni” (art.111/49). Il secondo possibile caso di scioglimento della Duma sorge nel momento in cui questa esprime la sfiducia al Governo : “Dopo l'espressione da parte della Duma di Stato della sfiducia al Governo della F.R., il Presidente della F.R. ha il diritto di dichiarare le dimissioni del Governo della F.R. oppure di manifestare il suo disaccordo con la Duma di Stato. Nel caso in cui la Duma di Stato entro tre mesi esprima una seconda volta la sfiducia al Governo della F.R., il Presidente della F.R. dichiara le dimissioni del Governo oppure scioglie la Duma di Stato” (art. 117/3).

Appare più che evidente la forte diversità col sistema presidenziale americano, nel quale il rapporto Presidente-Congresso è comunque caratterizzato dall'impossibilità del primo di sciogliere il secondo. Inoltre “il Presidente del Governo della F.R. può porre dinanzi alla Duma di Stato la questione di fiducia al Governo della F.R.. Se la Duma di Stato nega la fiducia, il Presidente entro sette giorni prende la decisione in merito alle dimissioni del Governo della F.R. o allo scioglimento della Duma di Stato e all'indizione di nuove elezioni” (art.117/4). Come hanno poi dimostrato gli avvenimenti politici di questi anni, la Duma di Stato, costantemente minacciata di scioglimento, è costretta a coesistere con tale potere presidenziale, quindi con il continuo affossamento delle leggi da parte del Presidente, che utilizza spregiudicatamente gli ukazy. La Duma, per scongiurare il proprio scioglimento, ha evitato di rifiutare la candidatura di Chernomirdin a capo del Governo, ha evitato di votare la sfiducia al Governo. Diverse possono essere le considerazioni politiche. Di certo nuove elezioni politiche, in caso appunto di scioglimento del Parlamento, potrebbero anche vedere aumentato il numero dei deputati dell'opposizione, ma rimarrebbero comunque immutati i perversi meccanismi istituzionali che assicurano una netta supremazia del Presidente sul resto dei poteri statali. Il Presidente, in un ipotetico conflitto in ambito istituzionale, potrebbe muoversi diversamente, assicurandosi comunque un contesto istituzionale favorevole. Il Presidente potrebbe far cadere il Governo, e scelto un Premier ancor più fedele, potrebbe costringere la Duma, sempre con la minaccia di scioglimento, ad appoggiare la candidatura.

---

Gorbachev, con la legge di revisione costituzionale del 14 marzo del '90, poteva solo “presentare al Congresso dei deputati del popolo la proposta di una nuova elezione del Soviet Supremo in caso di continuo disaccordo tra le due camere (Soviet dell'Unione e Soviet delle Nazionalità).

In Francia, il Presidente della repubblica “può, sentito, il Primo Ministro e i Presidenti delle assemblee, sciogliere l’Assemblea Nazionale”. Forti sono i poteri di scioglimento dell’Assemblea Nazionale da parte del presidente della repubblica francese. In virtù dell’art. 12 della costituzione francese, niente vieterebbe al Presidente, una volta eletto, di sciogliere immediatamente il Parlamento.<sup>194</sup> Il Presidente russo al contrario, alla pari del presidente francese e del Presidente americano, è invulnerabile, perché politicamente irresponsabile per quattro anni. La Costituzione prevede la destituzione solo per “alto tradimento e grave reato” (art.93/1). Tale accusa deve essere presentata dalla Duma di Stato (maggioranza dei due terzi del numero complessivo dei Deputati), deve però essere confermata dal “parere della Corte Suprema della F.R. in ordine alla esistenza o meno negli atti del Presidente della F.R. dei caratteri distintivi del reato e dal parere della Corte Costituzionale della F.R. in merito all’osservanza della procedura stabilita per la presentazione dell’accusa” (art.93/1). La destituzione vera e propria spetta al Soviet della Federazione (maggioranza dei due terzi). E’ prevista anche una limitazione temporale, che ovviamente aggrava ancor di più la già complessa procedura: “La decisione del Soviet della Federazione di destituire il Presidente della F.R. deve essere presa non più tardi del termine di tre mesi dalla presentazione dell’accusa contro il Presidente da parte della Duma di Stato. Se entro questo termine la decisione del Soviet della Federazione non sarà presa, l’accusa contro il Presidente s’intende respinta”. In Russia la destituzione del Presidente è di gran lunga più complessa di quella esistente negli Stati Uniti, in Francia<sup>195</sup> ed in altri paesi.

Chiarito il forte squilibrio tra il Presidente che non può nei fatti essere destituito ed una Duma di Stato che può essere sciolta con impressionante

<sup>194</sup> Nella storia delle istituzioni francesi vi sono stati quattro casi di scioglimento. Mitterand nel 1981 e nel 1988 ha sciolto immediatamente il Parlamento, ottenendo così con le nuove elezioni una maggioranza conforme alla maggioranza presidenziale.

<sup>195</sup> In Francia il procedimento di messa in stato d’accusa per il presidente della repubblica appare meno complicato. L’art. 68 descrive la responsabilità del Presidente in caso di alto tradimento: “Può essere messo in stato d’accusa dalle due assemblee, mediante votazione di una identica deliberazione a scrutinio pubblico e a maggioranza dei componenti. E’ giudicato dall’Alta Corte di Giustizia”. Nell’art. è scritto inoltre: “L’Alta Corte è vincolata, in ordine alla definizione dei crimini e dei delitti e alla determinazione delle pene, da quanto stabilito dalle leggi penali in vigore al momento in cui i fatti erano stati commessi”. Occorre notare che in Francia l’organo giudicante, ovvero l’Alta Corte di Giustizia è composta di “membri che l’Assemblea Nazionale e il Senato eleggono, nel proprio seno ed in numero uguale”. In Russia invece, l’organo giudicante, la Corte Suprema, è composta da membri nominati dallo stesso Presidente.

rapidità, tentiamo di esaminare “le funzioni di controllo” del Parlamento nei confronti del potere esecutivo. Partiamo da una contestazione forte lanciata dal deputato Nikolaj Rizhkov, *leader* della frazione parlamentare “potere al popolo” : “Alla Duma di Stato una volta alla settimana vi è l’ora dedicata al Governo, là dove potrebbe intervenire qualche ministro. Ma il regolamento non prevede nemmeno una discussione sull’intervento del Ministro. Quindi è solo un qualcosa di formale; il ministro potrebbe anche disertare l’appuntamento e scrivere semplicemente cinque righe chiudendo così la questione. In cinque mesi che io lavoro qui, non ho mai visto il Primo Ministro partecipare alle nostre sedute. In tanti altri paesi, ad esempio, in Inghilterra, egli è presente tutte le settimane”.<sup>196</sup> Il Congresso degli Stati Uniti nell’ambito delle sedute parlamentari e delle inchieste ha il diritto di invitare qualsiasi membro dell’esecutivo ed esigere la presentazione di qualsiasi documento. All’Assemblea Federale russa non è stato concesso dalla Costituzione il diritto di controllo dell’attività dei membri del Governo. Andrebbe rafforzato il diritto di creare commissioni d’inchiesta sull’attività dei ministri. Si tratta di un Parlamento privo della funzione di controllo sull’esecutivo<sup>197</sup>. In Russia in definitiva, come già precedentemente accennato, non tutto il Parlamento, ma solo la Camera bassa, dà la fiducia soltanto ad una sola persona, ovvero al capo del Governo. Occorre sottolineare le diversità col sistema presidenziale americano nel quale : “Il Presidente designerà, e su parere e con il consenso del Senato, nominerà tutti i pubblici funzionari degli Stati Uniti”.<sup>198</sup> Il potere esecutivo in Russia, lo si è visto in questi anni, non dà sostanzialmente conto del proprio operato dinanzi al Parlamento. Dovrebbe regolarmente presentare il resoconto della propria attività al Parlamento, i ministri dovrebbero regolarmente rispondere alle interrogazioni, alle interpellanze dei deputati. In Russia è risultata del tutto formale la pratica delle interrogazioni e delle interpellanze parlamentari. Viene invece a mancare la responsabilità collettiva del Governo. Allo stesso modo viene a mancare anche la responsabilità personale dei suoi membri nei confronti del Parlamento. Come abbiamo già accennato, la richiesta di quest’ultimo di dimissioni di un singolo ministro non comporta assolutamente le dimissioni del ministro. Constatiamo che in questi ultimi tre anni un gran numero di ministri è stato “licenziato”. Ciò si è verificato per scelta personale

<sup>196</sup> Intervista realizzata l’1/6/96 nell’edificio della Duma di stato.

<sup>197</sup> La Costituzione (art.94) descrive il Parlamento come “organo rappresentativo e legislativo”, si è chiaramente voluto evitare di aggiungere la definizione “organo di controllo”.

<sup>198</sup> Art.2 sez.2. della Costituzione degli Stati Uniti. In tale articolo è prevista la nomina anche degli ambasciatori, degli altri diplomatici, dei giudici della Corte Suprema.

del Presidente Eltsin, anche quando il ministro godeva della stima del Parlamento.

Le Camere dell'Assemblea Federale, diversamente dal Presidente, non hanno diritto di bloccare l'efficacia delle deliberazioni e delle ordinanze del Governo. Sarebbe indispensabile rafforzare i meccanismi di controllo del Parlamento sull'operato del Governo e del Presidente, andando ad identificare meglio la responsabilità di quest'ultimo.

Vediamo ora i poteri del Presidente della F.R. in merito all'iniziativa legislativa (art.104/1)<sup>199</sup>. Si è constatato che in questi anni fin troppi progetti di legge in materia economica siano stati presentati dal Presidente della F.R.. Risulta da precise indagini che il Presidente abbia presentato più di cento progetti di legge nel corso del '94 e del '95<sup>200</sup>. Nell'approssimativo programma del'96, sono stati introdotti molte decine di progetti di legge presidenziali, che le camere sono obbligate ad esaminare.<sup>201</sup> Notiamo quindi il forte ruolo del Presidente russo che va molto oltre una semplice funzione di propulsione del procedimento legislativo. E' importante rilevare come il diritto dell'iniziativa legislativa non spetti né al Presidente degli Stati Uniti<sup>202</sup>, né al Presidente francese.<sup>203</sup>

Analizziamo ora i messaggi del Presidente della F.R. al Parlamento che pure in qualche modo influenzano l'attività parlamentare. Non va dimenticato che, solo per questioni di forma, vengono indirizzati al Parlamento. In effetti

<sup>199</sup> Recita l'art. 104/1 della Costituzione : "Il diritto di iniziativa spetta al Presidente della F.R., al Soviet della Federazione, ai membri del Soviet della Federazione, ai deputati della Duma di Stato, al Governo della F.R., agli organi legislativi(rappresentativi) dei soggetti della F.R. Il diritto di iniziativa legislativa spetta altresì alla Corte Costituzionale della F.R., alla Corte Suprema della F.R., e alla Suprema Corte Arbitrale della F.R. per le questioni di loro competenza.

<sup>200</sup> Cfr. L.A.Okunkov Op.Cit. p.64.

<sup>201</sup> Tra i progetti di legge presidenziali presentati nel'96 segnaliamo quelli sul sistema giudiziario, sul Governo federale, sull'avvocatura, sullo stato di diritto dei cittadini stranieri delle persone senza cittadinanza, sugli organi federali del potere esecutivo, sul corpo di leggi della F.R.. Cfr. L.A.Okunkov Op.Cit. p. 64.

<sup>202</sup> La Costituzione degli Stati Uniti non attribuisce al Presidente alcun potere-diritto d'iniziativa legislativa. Va menzionato però l'art. 2 sez. 3-1 : "Il Presidente informerà di tanto in tanto il Congresso sulle condizioni dell'Unione e raccomanderà all'esame del Congresso quei provvedimenti che riterrà necessari e convenienti. Molti esperti costituzionalisti convergono sulla tesi secondo la quale il Presidente degli Usa nella prassi abbia nel tempo rafforzato il diritto d'impulso legislativo, facendo appunto riferimento ai messaggi presidenziali.

<sup>203</sup> Recita l'art. 39 della Costituzione francese : "L'iniziativa delle leggi appartiene al Primo ministro e ai membri del Parlamento".

l'attuazione degli indirizzi principali di politica interna ed estera stabiliti dal Presidente spettano al Governo. L'art.84/6 recita: "il Presidente della F.R. invia all'Assemblea Federale il messaggio annuale sullo stato del paese, sulle direttrici fondamentali della politica interna ed estera dello stato".

Una delle "armi" migliori a disposizione del Presidente della F.R., che vale come forma di pressione sul potere legislativo, è costituita dal veto presidenziale. La Costituzione prevede che il Presidente della F.R., a cui spetta la firma e la promulgazione delle leggi, abbia il diritto di respingere le leggi. La legge, nel caso in cui venga respinta, deve essere di nuovo esaminata dalle due camere. Per essere promulgata però deve ottenere una "maggioranza non inferiore ai due terzi dei voti calcolati sul numero complessivo dei membri del Soviet della Federazione e dei deputati della Duma di Stato"(art.107/4).<sup>204</sup> Così con tale maggioranza qualificata il veto diventa nei fatti non scavalcabile. Per comprendere l'entità del potere del Presidente di affossare le leggi va considerato che nel '95 più di un terzo delle leggi approvate sono state rinviate al Parlamento per un secondo esame.<sup>205</sup> Il Presidente Eltsin ha giustificato l'uso del veto presidenziale, meglio definibile come abuso, in questi termini: "la scarsa qualità giuridica di leggi contrastanti con la Costituzione, col codice civile, con le altre leggi federali o l'assenza delle conclusioni del Governo per i progetti legislativi che necessitano di ulteriori stanziamenti del bilancio federale, mi hanno costretto ad usare il veto presidenziale come uno strumento di controllo giuridico".<sup>206</sup> Il Presidente sembrerebbe attribuirsi, senza che la Costituzione lo preveda minimamente, un ruolo di super-giudice, andando ad invadere le sfere di competenza della debole Corte Costituzionale. Chiarificatrice della eccessiva frequenza e quindi della estrema gravità dell'uso di tale veto presidenziale è la dichiarazione di Ivanenko del partito "Yabloko": "è praticamente impossibile scavalcare il veto presidenziale, il Presidente promulga solo le leggi che sono di suo gradimento. Non c'è stata ancora legge sino ad oggi che sia stata approvata sebbene non gradita dal Presidente".<sup>207</sup>

Analizzato il ruolo "distruttivo", passiamo ora al forte ruolo di decretazione affidato dalla Costituzione al Presidente. "Il Presidente emana editti (ukazy) e ordini (rasporyazhenija)"(art.90/1). E' rilevante notare come essi siano atti emanati in piena autonomia, senza che debbano essere

<sup>204</sup> Anche negli Stati Uniti vi è il diritto di veto presidenziale in relazione alle leggi approvate dal Parlamento, anche esso scavalcabile con una maggioranza dei due terzi dei membri di entrambe le camere del Congresso.

<sup>205</sup> Ibidem p.74

<sup>206</sup> Ibidem

<sup>207</sup> Intervista realizzata il 4/7/96 nell'edificio della Duma di Stato.

successivamente confermati, controfirmati dall'organo parlamentare. L'eccezione riguarda solo: "l'approvazione dell' ukaz del Presidente della F.R. di proclamazione dello stato di guerra", (art.102/2) e di "proclamazione dello stato d'emergenza" (art.102/3) che spettano entrambi alla Camera alta in virtù della Costituzione. A parte tali due casi specifici, i deputati quindi non sono chiamati ad esaminare tali decisioni e non hanno il diritto di bloccare l'efficacia dei decreti presidenziali.<sup>208</sup> Rifacendoci agli articoli 4/1: "la Costituzione della F.R. e le leggi federali hanno supremazia su tutto il territorio della F.R."; ed all'art.90/3: "gli editti e gli ordini del Presidente della F.R. non debbono essere in contrasto con la Costituzione della F.R. e con le leggi federali", per cui non è prevista eccezione alcuna, appare più che evidente il carattere sublegislativo degli ukazy presidenziali. La differenza tra gli ukazy e le rasporyazhenija sta nel fatto che i primi hanno carattere prescrittivo, contengono cioè norme rigidamente vincolanti i secondi no. Il costituzionalista Okunkov rileva come parte di tali rasporyazhenija contengano comunque prescrizioni: "ad esempio quella del 5 febbraio 1993 in virtù della quale prendono forma di ukazy anche le decisioni sulla nomina e sulle dimissioni dei dirigenti degli organi centrali e di altre strutture del sistema del potere esecutivo".<sup>209</sup> Gli ukazy si collocano tra le leggi e i decreti e le ordinanze sempre del governo, nei confronti dei quali hanno una superiore forza giuridica.<sup>210</sup> Oltre al carattere sublegislativo degli ukazy presidenziali, va evidenziato anche il carattere temporale di tali atti. D'altronde lo stesso Presidente Eltsin ammette tale carattere temporale, dichiara nella "rasporyazhenije" dell'11 novembre del 1994 N° 578- RP che: " gli atti normativi del Presidente della F.R. considerati nel periodo della riforma economica e della struttura sociale e statale, rappresentano la provvisoria base legislativa delle riforme da realizzarsi. Eltsin però aggiunge: "fin quando non vi saranno leggi specifiche, i decreti presidenziali rimarranno una base legislativa essenziale."<sup>211</sup> tale dichiarazione è indicatrice del suo atteggiamento antidemocratico e arrogante nei confronti della legge. Notiamo che è stato proprio il Presidente in questi anni a rallentare e ad ostacolare in tutto e per tutto l'approvazione delle leggi, sia attraverso l'uso del veto presidenziale, sia attraverso il parziale controllo sulla camera alta del Parlamento (nomina

<sup>208</sup> Va evidenziato che diversamente in Urss il Congresso dei Deputati del Popolo aveva il diritto di "revocare gli ukazy e le ordinanze del Presidente dell'Urss".

<sup>209</sup> L.A.Okunkov Op.Cit. p.88.

<sup>210</sup> L'art.115/1 dichiara che i decreti (postanovlenia) del Governo vengono emanati anche "sulla base ed in esecuzione degli editti (ukazy) di contenuto normativo del Presidente della F.R. .

<sup>211</sup> L.A.Okunkov Op.Cit. p.100.

diretta dei governatori). L'abuso di tale decretazione presidenziale<sup>212</sup> avutosi in questi anni ovviamente non ha rispettato quella che avrebbe dovuto essere la reale gerarchia degli atti normativi. Si è così creata quella concorrenza, conflittualità tra gli ukazy presidenziali e le leggi.

Sarebbe auspicabile nel prossimo futuro una maggiore capacità da parte del Parlamento di approvare un numero sempre più ampio di leggi, ma ciò trova il suo più grande ostacolo nel veto del Presidente. L'approvazione di un quantitativo maggiore di leggi federali, di certo, influirebbe significativamente sui tanti, troppi decreti presidenziali giustificati dal "vuoto legislativo". Diverse materie non sarebbero più regolate dagli ukazy ma finalmente dalle leggi dell'organo rappresentativo legislativo. La popolazione russa ha avuto in questi anni come punto di riferimento questa "legislazione per decreti presidenziali".

Fa notare Andrej Golovin<sup>213</sup>: "nella Costituzione vigente non v'è nessuna espressione che stabilisca che il Parlamento sia l'unico organo legislativo, in virtù di ciò, il Presidente crede di avere la più ampia possibilità di bloccare le leggi approvate dalla Duma"<sup>214</sup>.

Vediamo altri ostacoli che rendono troppo macchinosa l'attività legislativa parlamentare. La Costituzione russa prevede che "i progetti di legge relativi all'introduzione e all'abolizione d'imposte, all'esenzione dal loro pagamento, all'emissione di prestiti di Stato, alla modificazione delle obbligazioni finanziarie dello stato, altri progetti di legge che prevedono spese la cui copertura gravi sul bilancio federale<sup>215</sup>, possono essere presentati solo una volta ottenuto il parere del Governo della F.R." (art. 104/3). Facendo un parallelo con l'organo parlamentare americano, il Congresso degli U.S.A., potremmo constatare come in questo secondo caso le leggi vengano approvate senza nessun tipo di limitazione da parte del potere esecutivo<sup>216</sup>. Il

<sup>212</sup> Tale decretazione presidenziale potrebbe essere paragonata a quella detenuta precedentemente in Urss dal Presidente dell'Urss Gorbachev, anch'essa inerente principalmente al settore delle riforme economiche. Differentemente da quanto avviene oggi, il Parlamento Sovietico nei confronti del Presidente dell'Urss Gorbachev, come d'altronde il Parlamento della Rsfsr (sino al '93) nei confronti del Presidente Boris Eltsin, avevano il diritto di annullare i rispettivi ukazy.

<sup>213</sup> Intervista realizzata il 27/6/96 nell'edificio della Duma di Stato.

<sup>214</sup> La Costituzione americana all'art. 1 sez.1 stabilisce: "Tutti i poteri legislativi sono delegati al Congresso degli Stati Uniti".

<sup>215</sup> In teoria tutti i progetti di legge senza eccezione prevedono spese la cui copertura grava sul bilancio federale.

<sup>216</sup> La Costituzione degli Usa in merito ai progetti di legge relativi all'imposizione di tributi dichiara solo che questi: "debbono avere origine nella camera dei rappresentanti; il Senato però può concorrervi, come per gli altri progetti di legge,

costituzionalista Lafitskij valuta così l'organo parlamentare russo: "il confronto con i parlamenti degli stati stranieri conferma che la Costituzione ha destinato l'Assemblea Federale ad un ruolo non invidiabile di organo consultivo per la legislazione. Una tale umiliazione dell'organo legislativo nei paesi democratici non viene permessa".<sup>217</sup> In Francia secondo alcuni vi è una diarchia, il Parlamento è una specie di arbitro che può scegliere tra Presidente e Premier. In Russia invece vi è un arbitro-presidente che può fare una scelta tra il Governo, che può far dimettere, ed il Parlamento, che può sciogliere. Riteniamo sia eccessivo un altro limite costituzionale che il Parlamento incontra nell'ambito della sua funzione legislativa, per quanto riguarda le leggi costituzionali federali.<sup>218</sup> L'articolo 108/2 della Costituzione esige per l'adozione di tali leggi l'approvazione di una "maggioranza non inferiore ai due terzi dei voti calcolata sul numero complessivo dei deputati della Duma di stato" e per quanto riguarda il Soviet della Federazione, ben i "tre quarti dei voti calcolati sul numero complessivo dei membri" (art. 108/2).

In merito poi alla possibilità di gestione e di controllo del bilancio, delle finanze pubbliche, va detto che tale diritto non è stato nei fatti concesso al Parlamento russo<sup>219</sup>. Lafitskij ancora una volta interviene, comparando quest'ultimo al Congresso degli U.S.A. che: "non solo approva il bilancio, ma dà l'autorizzazione separatamente per ogni singolo caso concreto di distribuzione di denaro dalla tesoreria". L'Assemblea Federale in Russia solo in maniera formale approva il bilancio ed in seguito non può impedire un incontrollato<sup>220</sup> uso delle finanze statali.<sup>221</sup>

---

proponendo emendamenti"(art.1 sez.7), non prevedendo che essi necessitino del parere del Governo.

<sup>217</sup> Cfr. V.Lafitskij Op. Cit. p.49.

<sup>218</sup> "Le leggi costituzionali federali vengono adottate per le questioni previste dalla Costituzioni della F.R." (art.108/1).

<sup>219</sup> L'art. 114/1 della Costituzione sembra spostare verso il Governo particolari competenze in materia di bilancio: "Il Governo della F.R. elabora e presenta alla Duma di stato il bilancio federale e ne garantisce l'attuazione, presenta alla Duma di stato il rendiconto sulla gestione del bilancio federale".

<sup>220</sup> L'art. 101/5 della Costituzione della F.R. stabilisce: "Per l'esercizio del controllo sull'attuazione del bilancio federale il Soviet della Federazione e la Duma di Stato costituiscono la Corte dei Conti, la cui composizione e la cui procedura di attività sono determinate con legge federale". Da una comparazione di tale Costituzione con il progetto costituzionale della Commissione Costituzionale di Rumjancev, appare netto il differente peso dato all'organo legislativo in merito al bilancio. Secondo il progetto costituzionale poi scartato infatti: "Il Soviet supremo approva il bilancio federale, controlla la sua esecuzione, lo modifica, stabilisce le imposte e le tasse federali ;

Elencati ed esaminati alcuni aspetti della Costituzione appare più chiara la forte debolezza dell'organo parlamentare russo e di conseguenza la mancanza totale di un equilibrio istituzionale con l'organo presidenziale. In merito a tale questione, riteniamo di dissentire, quanto meno in parte, da quei politologi che sostengono che un maggior peso del Parlamento si possa avere col consolidamento del sistema partitico. Riteniamo infatti che in pochi anni, l'istituzione-partito abbia fatto malgrado tutto grossi passi avanti. Il percorso di consolidamento dei partiti ovviamente è ancora lungo, ma in Russia, per fare qualche esempio, in pochissimo tempo si è rafforzata la tendenza alla formazione di grosse coalizioni, sulla quale ha naturalmente influito il sistema elettorale. Un esempio in tal senso potrebbe venire dalla coalizione popolar-patriottica che ha avanzato nel giugno del '96 la candidatura di Zyuganov. Questa coalizione raggruppa più di duecento sigle, partiti, formazioni giovanili, associazioni, movimenti, alcuni dei quali anche con posizioni più radicali. Addirittura si potrebbe già riscontrare un fenomeno politico che si avvicina a quello del "partito pigliatutto" di Kirchheimer. I partiti, compreso il Partito Comunista della Federazione Russa di Zyuganov, cercano di allargare la loro base elettorale, di conquistare consensi in ceti sociali anche distanti, andando contemporaneamente a ridurre il proprio bagaglio ideologico. Potrebbe essere visto in questa ottica l'approccio diverso da parte dei partiti comunisti presenti oggi in Russia rispetto alla questione della fede religiosa. Inoltre abbiamo già preso atto della pratica della desistenza elettorale, avutasi, per fare un esempio, tra il partito agrario, il partito comunista, ed il partito "potere al popolo" di Ryshkov in alcuni collegi uninominali nell'ambito delle elezioni legislative del dicembre del '95. Tutte queste strategie, scelte politiche, questi astuti meccanismi elettorali, sono stati assimilati in Russia, si presupporrebbe dall'esperienza politica occidentale, con estrema rapidità. Ancora in Russia è riscontrabile la presenza del deputato indipendente. Numerosa è stata la presenza, ad esempio alle legislative del '95, di candidati indipendenti.<sup>222</sup> Questi, a nostro giudizio sono alcuni possibili esempi di un

---

esercita il controllo sull'emissione monetaria ; approva i fondi federali di sviluppo regionale ; decide sui prestiti federali, sull'assistenza economica o di altro tipo".

<sup>221</sup> V.Lafitskij Op. Cit. p.49.

<sup>222</sup> Si evince da nostre osservazioni sui candidati politici alle elezioni legislative del '95 nei collegi uninominali che una parte dei candidati indipendenti, una volta eletti, siano immediatamente entrati in qualche partito politico, evitando di far parte di formazioni parlamentari comunque indipendenti. Vorremmo avanzare la tesi, secondo la quale in alcuni casi la candidatura indipendente non abbia costituito altro che un marchionegno elettorale ideato da taluni partiti politici per concorrere con maggior facilità in collegi elettorali tradizionalmente ostili. Il deputato Arinin del partito

sistema partitico che non è rimasto statico e che complessivamente si è oramai “svezzato”. Il problema vero, però, è che comunque i perversi meccanismi istituzionali di tale Costituzione impediscono che la presenza di partiti politici anche forti in Parlamento crei una vera e propria opposizione istituzionale al Presidente.

---

“Russia-Casa-nostra”, considerato un importante dirigente del partito, “nasce” come deputato indipendente.

## *IL PRESIDENTE E IL POTERE GIUDIZIARIO*

Per una visione veramente completa della figura istituzionale del Presidente della F.R., esaminate le reciproche relazioni istituzionali con l'organo esecutivo e con l'organo legislativo, vediamo infine in che modo egli interagisce col potere giudiziario. La Costituzione stabilisce che: "Il Presidente della F.R. presenta al Soviet della Federazione le candidature per la nomina dei giudici della Corte Costituzionale della F.R., della Corte Suprema della F.R., della Suprema Corte Arbitrale della F.R. e inoltre la candidatura del Procuratore Generale; nomina i giudici degli altri tribunali federali"<sup>223</sup> (art.83/6). Si evince da tale articolo come il Presidente partecipi direttamente alla determinazione della composizione degli organi del potere giudiziario.<sup>224</sup> In presenza di una tale concentrazione di poteri nelle mani dell'organo presidenziale occorrerebbe una Corte Costituzionale ed un potere giudiziario in genere molto forte, capace di garantire un'esatta gerarchia degli atti normativi, di assicurare cioè la supremazia della Costituzione. Forti dovrebbero essere le decisioni delle Corti, le quali dovrebbero entrare in vigore immediatamente dopo la loro proclamazione, dovrebbero essere definitive e dovrebbero essere obbligatorie su tutto il territorio della Russia. La Corte Costituzionale dovrebbe garantire la tutela della struttura costituzionale del paese. Rileviamo che il testo costituzionale in teoria prevede importanti funzioni per la Corte Costituzionale. (art.125/2) La Corte Costituzionale "decide le cause relative alla conformità degli atti normativi del Presidente alla Costituzione della F.R." e non alle leggi. Comunque la Corte Costituzionale dovrebbe garantire l'osservanza dell'art.90 /3: "gli editti e gli ordini del Presidente della F.R. non debbono essere in contrasto con la Costituzione della F.R. e con le leggi federali". Altre sono le fondamentali funzioni della Corte Costituzionale previste dal testo costituzionale. "La Corte Costituzionale della F.R. decide in merito ai conflitti di competenza tra gli organi federali del potere statale" (art.125/3). Inoltre "dà l'interpretazione

<sup>223</sup> La legge costituzionale federale sulla Corte Costituzionale è stata approvata il 24 giugno alla Duma di stato ed il 12 luglio al Soviet della Federazione ed è stata promulgata il 21 luglio del '94. Si è passati da un numero di 15 ad un numero di 19 giudici. E' divenuto Presidente della Corte Costituzionale V.A.Tumanov.

<sup>224</sup> La legge ordinaria sull'organizzazione ed il funzionamento della Corte Costituzionale. venne approvata dal Congresso dei deputati del popolo nel giugno del '91. Va notato che l'art. 119 della precedente Costituzione russa, più volte emendata, prevedeva l'elezione dei membri della Corte Costituzionale da parte del Congresso dei deputati del popolo.

della Costituzione della F.R.” (art.125/5).<sup>225</sup> Complessivamente però, a parte ciò che è scritto nella Costituzione, sembra che la Corte Costituzionale abbia sino ad oggi rappresentato il potere giudiziario in maniera debole. Riteniamo fallimentare l’operato della Corte Costituzionale in questi anni, che è venuta meno nella sua funzione di tutela del principio della separazione dei poteri. Tra l’altro occorre tenere ben presente che dopo lo scioglimento della Corte Costituzionale effettuato tramite l’ukaz 1400 nel ’93 si è dovuto attendere la primavera del ’95 affinché la Corte Costituzionale riprendesse la propria attività giurisdizionale<sup>226</sup>. Diverse sono le voci di costituzionalisti e di esperti, concordi nel rilevare la debolezza della Corte Costituzionale e le difficoltà che essa incontra nel suo operare. Sostiene Mario Ganino: “sembrano mancare meccanismi certi per risolvere i possibili contrasti tra ukazy e leggi, senza una più precisa delimitazione delle rispettive sfere di competenza, e pertanto non pare agevole risolvere anche i conseguenti conflitti di competenza tra Presidente e Parlamento, la cui soluzione pure tocca alla Corte Costituzionale”.<sup>227</sup> Il ruolo della Corte Costituzionale d’interpretazione del ruolo normativo dei decreti presidenziali e d’interpretazione dei principi della Costituzione, che complessivamente sembrerebbe sia venuto a mancare in questi anni, ha un carattere di estrema importanza. Secondo il costituzionalista Okunkov questo ruolo d’interpretazione “limiterebbe le prerogative del Presidente innanzitutto assicurando la sua non interferenza nei poteri del Parlamento”.<sup>228</sup> In effetti si pone il problema di capire quanto sia autonomo il potere giudiziario in Russia. La Costituzione stessa attribuisce al Presidente della F.R. il diritto di presentare le candidature dei giudici del potere giudiziario al Soviet della Federazione, assemblea parlamentare che in questi anni si è dimostrata vicina al Presidente. Ad essa spetta infine la nomina dei giudici, a cui, è opportuno ricordarlo, non prende parte la camera bassa. Un esponente noto del panorama politico russo O.G. Rummyantsev, dichiara senza mezzi termini: “la Corte Costituzionale e la Corte Suprema sono organi sottomessi ed obbligati a rendere conto al Presidente”.<sup>229</sup> Sarebbe invece indispensabile modificare la Costituzione in questo senso per far sì che la

<sup>225</sup> Recita l’art.125/5 : “ La Corte Costituzionale della F.R., in merito alle questioni poste dal Presidente della F.R., dal Soviet della Federazione, dalla Duma di stato, dal Governo della F.R., dagli organi del potere legislativo dei soggetti della Federazione, dà l’interpretazione della Costituzione della F.R.”.

<sup>226</sup> Cfr. M. Ganino “Costituzioni straniere contemporanee” vol. II a cura di P. Biscaretti di Ruffia A. Giuffrè, Milano, 1996. p. 248.

<sup>227</sup> Ibidem, p.243.

<sup>228</sup> Cfr. L.A.Okunkov : “*Prezident Rossijskoj Federatsii*”. Infra M-Norma. Moskva, 1996 p.2.

<sup>229</sup> Intervista relizzata il 16/6/96 nell’edificio della Duma di stato.

nomina dei giudici delle massime Corti del potere giudiziario avvenga in un ambito più strettamente parlamentare, quale garanzia di un potere giudiziario veramente autonomo.<sup>230</sup>

Dalla accurata disamina del reale peso degli organi statali della Russia appare più che evidente la tremenda sproporzione tra un super-esecutivo presidenziale da una parte e i deboli organi legislativo e giudiziario dall'altra. La necessità indiscutibile di apportare una serie di emendamenti alla Costituzione per riequilibrare lo sbilanciamento dei poteri statali si scontra con la forte complessità delle procedure di revisione costituzionale. Lo stesso Capo IX "Emendamenti costituzionali e revisione della Costituzione", allo stesso modo dei capi I e II, non è soggetto a revisione da parte dell'Assemblea Federale, bensì è soggetto ad un procedimento di revisione molto più complesso (art. 135/1). Se la proposta di revisione di tali capi avesse il "consenso dei tre quinti dei voti calcolati sul numero complessivo dei membri del Soviet della Federazione e della Duma di stato" (art.135/1) verrebbe convocata un'Assemblea Costituente. In un secondo momento l'Assemblea Costituente potrebbe elaborare "un progetto di nuova Costituzione della F.R. che viene adottato dall'Assemblea Federale con due terzi dei voti calcolati sul numero complessivo dei suoi membri o che viene sottoposto a referendum. Nel caso di referendum la Costituzione della F.R. si intende approvata qualora abbia votato a favore di essa più della metà dei votanti, a condizione che alla votazione abbia preso parte più della metà degli elettori" (art. 135/3). Constatata l'eccessiva complessità di un meccanismo di revisione totale, vediamo come la revisione costituzionale di tutti gli altri capi, compreso quello sul Presidente della F.R., siano attuabili senza ricorrere all'Assemblea Costituente. Questa revisione è meno complicata, ma comunque molto difficile da realizzare. L'art. 136 prevede, per le modifiche a tali capi, l'adozione di una legge costituzionale federale. Quindi occorre la maggioranza dei due terzi dei voti calcolata sul numero complessivo dei membri della Duma di stato e la maggioranza dei tre quarti dei voti calcolata sul numero complessivo dei membri del Soviet della Federazione. Inoltre secondo quest'articolo della Costituzione tali modifiche "entrano in vigore dopo la loro approvazione da parte degli organi del potere legislativo di non meno di due terzi dei soggetti della F.R.". E' evidente la eccessiva complessità di un

<sup>230</sup> Va notato che in Francia i metodi di formazione del Consiglio Costituzionale, composto di nove membri, sono ben diversi. Il Presidente della repubblica nomina tre membri (tra cui il Presidente). Per quanto riguarda gli altri sei membri, "tre sono nominati dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, tre dal Presidente del senato" (art. 56).

procedimento di revisione costituzionale, inventato dai costituenti di Eltsin, che ci permette di definire quella russa una “costituzione blindata”.

## CAPITOLO IV

# LE POSIZIONI DEI PARTITI POLITICI RUSSI SULLE RIFORME ISTITUZIONALI

*1. NINA ANDREEVA*

*Segretario Generale del Comitato Centrale del “Partito Comunista  
Pansovietico dei Bolscevichi”*

La linea politica del partito comunista dei bolscevichi della Andreeva<sup>231</sup>, su note posizioni marxiste-leniniste-staliniste, è duramente critica nei confronti del presidenzialismo e, in particolare, di quello vigente in Russia: “Consideriamo questa Costituzione, approvata nel '93, come la più reazionaria tra tutte quelle attualmente in vigore nei paesi capitalisti occidentali, compresi Francia e Stati Uniti, in quanto prevede poteri praticamente illimitati per il presidente e nessuna possibilità di controllo delle sue azioni”. Per destituire e quindi sostituire il Presidente è necessaria una situazione del tutto eccezionale. In merito ad un futuro programma politico del partito rispetto alle riforme istituzionali, la Andreeva sostiene categoricamente: “il nostro partito non considera assolutamente la possibilità di migliorare una Costituzione che è borghese, antipopolare e reazionaria. Noi riteniamo indispensabile la liquidazione di questa Costituzione in quanto struttura basilare dell'attuale regime politico”<sup>232</sup>. Prendiamo atto del fatto che in un ipotetico, tra l'altro molto complicato, ma indispensabile lavoro comune delle forze di sinistra che tenda alla preparazione di un programma di riforme istituzionali ed in ultima analisi alla sua realizzazione, appare molto difficile, se non impossibile, una

<sup>231</sup> Elezioni politiche-dicembre '95: astensionismo. Elezioni presidenziali-giugno '96: astensionismo. Il partito della Andreeva nel dicembre del '93 ha boicottato il referendum sulla approvazione della nuova Costituzione Russa.

<sup>232</sup> Tali dichiarazioni della Andreeva fanno parte di una più ampia intervista realizzata il 10/6/96 nella abitazione privata della Andreeva a Pitergov (San Pietroburgo).

qualche forma di partecipazione attiva da parte di tale partito<sup>233</sup> che rimane fermo su posizioni di ortodossia marxista ed extra parlamentare.<sup>234</sup>

## 2. ALEKSANDR NIKOLAEVICH ARININ *Deputato del partito "Nostra casa-Russia".*

Il partito Nostra casa-Russia,<sup>235</sup> il partito di Chernomirdin, rappresenta alla Duma di Stato l'indiscusso primo partito politico di riferimento per Eltsin. Nel '93 esponenti dell'area politica vicina al Capo del Governo Chernomirdin, solo successivamente divenuta partito politico, effettuarono un'ampia opera di propaganda in favore della Costituzione presidenzialista eltsiniana. Aleksandr Nikolaevich Arinin<sup>236</sup>, esperto del partito in materia di organizzazione del sistema del potere statale, giustifica la concentrazione dei poteri detenuti dal Presidente della F.R. come "indispensabile per la risoluzione dei problemi del paese nella fase di transizione da un sistema sociale all'altro"<sup>237</sup>. Tuttavia, stando alle dichiarazioni del suo dirigente, in un'ottica futura tale partito sembrerebbe voler affrontare in maniera diversa l'attuale squilibrio istituzionale ammesso dallo stesso Arinin: "Tuttavia in funzione dello sviluppo della società civile che contestualmente si arricchisce anche sul piano giuridico, sorge senz'altro il problema di limitare e di ripartire i pieni poteri del Presidente al fine di rafforzare il ruolo del Parlamento nel sistema degli organi del potere statale del nostro paese. In riferimento a ciò abbiamo il compito, in prospettiva, di apportare una serie di emendamenti alla Costituzione che permettano di trasferire una serie di competenze dal Presidente al Parlamento, partendo da quelle che riguardano la politica

<sup>233</sup> Sembrerebbe che il partito della Andreeva sia presente in diverse località della Federazione Russa. Nello stesso tempo, anche se è difficile l'opera di quantificazione, non viene certo considerato un partito consistente e numeroso.

<sup>234</sup> Per ulteriori informazioni sul partito della Andreeva, Cfr. *Materiyaly II Cezda Vsesoyuznoj Kommunisticheskoy partii Bolshevikov* (24 - 25 fevralya 1996 Leningrad), Izdatelstvo Sever, Murmansk.

<sup>235</sup> Elezioni politiche del dicembre '95: il partito ha ottenuto il 10.13% dei voti. Elezioni presidenziali del giugno '96: il partito ha sostenuto il candidato B.N.Eltsin.

<sup>236</sup> A. N. Arinin alla Duma di Stato è Presidente del sottocomitato per l'organizzazione del sistema del potere statale nella Federazione Russa e fa parte del comitato per le questioni della Federazione e della politica regionale.

<sup>237</sup> L'intervista è stata realizzata il 5/7/96 nell'edificio della Duma di Stato.

economica, quella sociale e la sicurezza nazionale del paese, sino ad oggi nei fatti di esclusiva competenza presidenziale. Ecco come si presenta per noi il futuro ruolo del Parlamento ”. In merito al potere presidenziale di decretazione, Arinin assume una posizione di difesa, esaltandone l'importanza : “Siamo costretti oggi a firmare decreti anziché leggi, in quanto la vita si evolve con ritmi più frenetici di quelli necessari alla elaborazione delle leggi. Oggi, ad esempio, le riforme economiche non possono permettersi di rimanere indietro nel tempo rispetto ai bruschi, frenetici avvenimenti. Devono essere, invece, effettuate subito in concomitanza a quanto avviene nel paese. In funzione di tutto ciò siamo costretti ad utilizzare i decreti”. L'esperto in materia costituzionale chiarisce la posizione contraria del partito in merito ad un emendamento preciso relativo all'introduzione della carica di vicepresidente : “Il ruolo di vicepresidente per il nostro paese è alquanto discutibile sia per motivazioni di carattere storico che per motivazioni legate al contesto attuale in quanto, se la suddivisione dei poteri tra il Presidente, il Parlamento ed il Governo sarà attuata in maniera intelligente, sarà allora superfluo aggiungere un ulteriore figura istituzionale del potere statale.” Complessivamente riteniamo che il partito “nostra casa-Russia” rimanga un partito filopresidenzialista che ha fortemente contribuito nel '93 alla creazione del potere presidenziale e al quale oggi è indubbiamente strettamente legato.

### 3. LYUDMILA VARTAZAROVA

*Presidente del “Partito Socialista dei Lavoratori”*

La Vartazarova definisce il modello di governo sostenuto dal suo partito come non parlamentare, bensì presidenzial-parlamentare : “Sosteniamo una repubblica di tipo presidenzial- parlamentare ; più che altro è l'attuale realtà politica che richiede una figura forte di presidente. La storia russa poi ci insegna che grossi poteri sono sempre stati concentrati nelle mani di poche persone. Io ed il mio partito siamo in favore di una repubblica di tipo presidenzial-parlamentare, molto diversa però dal modello vigente in Russia, ovvero quello di una repubblica ultra-presidenziale che crea uno squilibrio istituzionale notevole e, quindi, i presupposti per il passaggio verso forme di governo ancora peggiori. Ciò è molto pericoloso. Basti a tal proposito

ricordare le ultime tragiche pagine del conflitto ceceno”<sup>238</sup>. La Vartazarova mette in luce aspetti e cause della debolezza del potere legislativo in Russia e propone un ridimensionamento del ruolo del Presidente della F.R. secondo la linea del suo partito : “E’ necessario introdurre emendamenti alla Costituzione che vadano nella direzione del bilanciamento dei poteri. Il Presidente deve essere Capo dello Stato ma non può contemporaneamente essere capo dell’esecutivo. Oggi è come se il Presidente doppiasse sia il Governo che il Parlamento. In Russia la funzione legislativa segue quasi esclusivamente l’iter dei decreti presidenziali. E’ pur vero che l’approvazione delle leggi in sede parlamentare ha tempi lunghi. Tra l’altro sembrerebbe che la maggior parte dei parlamentari non si occupi dell’attività legislativa. Il Parlamento opera come se fosse un grande Consiglio di esperti, giudica, valuta le leggi, dà loro forza giuridica ma non le produce esso stesso. Comunque sia, essendo in qualche modo occupato nella preparazione delle leggi, il Parlamento non riesce a stare ai tempi di tutto ciò che accade nel paese. Per questo dal ’91 si può tranquillamente dire che il paese fa affidamento sui decreti presidenziali e non sulle leggi. Insomma non si creano nuove leggi ed intanto vanno in vigore gli atti sublegislativi. In questo senso occorre apportare modifiche alla Costituzione”. Il Presidente del partito socialista dei lavoratori, tra le critiche rivolte al modello presidenziale eltsiniano, mette in luce alcuni meccanismi istituzionali : “Sia la procedura di *impeachment* che la procedura necessaria per apportare modifiche alla Costituzione presentano difficoltà tali che, nei fatti, sono impossibili da realizzare. Formalmente questa norma democratica è scritta, nella pratica è però irrealizzabile”. La Vartazarova avanza una propria proposta più generica di revisione costituzionale tendente al rafforzamento dell’organo legislativo : “I poteri dovrebbero essere precisamente suddivisi : il Governo, in quanto principale struttura del potere esecutivo, dovrebbe rispondere di tutto quello che accade nel paese, dalla preparazione del programma fino alla sua realizzazione. Il Parlamento dovrebbe rispondere dell’esame e dell’approvazione delle leggi, dovrebbe essere quindi l’unico organo del potere legislativo. Il nostro partito ritiene che esso non possa solo occuparsi della votazione della candidatura del Premier come avviene oggi, tra l’altro, ogni volta con la minaccia di scioglimento”. La Vartazarova avanza successivamente una seconda proposta d’emendamento alla Costituzione, concernente una questione precisa : l’introduzione della carica di vicepresidente. Sostiene la Vartazarova : “Il nostro partito reputa necessario reintrodurre nella Costituzione la carica di vice-presidente della repubblica

<sup>238</sup> Tali dichiarazioni rilasciate dalla Vartazarova fanno parte di una intervista più ampia realizzata il 4/6/96 nell’edificio centrale del partito socialista dei lavoratori, a Mosca.

che era appunto precedentemente prevista e che poi fu eliminata per motivazioni congiunturali e a causa dei tragici avvenimenti di ottobre. La particolarità della nostra proposta sta nel fatto che questa carica dovrebbe essere ricoperta dal Presidente della Camera Alta<sup>239</sup> del nostro Parlamento, ovvero il Soviet della Federazione. Quindi non una candidatura che vada al ballottaggio insieme col Presidente, bensì il Presidente del Soviet della Federazione in quanto figura statale autorevole. E questo a prescindere da chi personalmente ricopra tale incarico. Nel caso specifico possiamo dire che oggi Egor Stroej ricopre l'incarico molto bene, è un politico molto saggio. Il Presidente del Soviet della Federazione è una figura già concordata da tutti i governatori delle regioni e delle repubbliche del paese. Riteniamo sia necessario al più presto fare affidamento su un vicepresidente della repubblica russa di questo livello". E' una proposta singolare che però appare a nostro avviso inopportuna. Senza entrare nel merito e, quindi, nel dibattito sulla convenienza o meno dell'introduzione della carica di vicepresidente della F.R., avanziamo perplessità su tale scelta del metodo di nomina del vicepresidente : infatti non esiste ancora oggi una definitiva normativa sulle modalità di composizione della camera alta del parlamento russo che ha compreso, in passato, addirittura membri nominati direttamente dal Presidente Eltsin in persona.

Complessivamente la posizione della Vartazarova appare, in merito alle riforme istituzionali, sicuramente critica rispetto al Presidenzialismo eltsiniano e, quindi, collocabile nell'ambito dell'opposizione di sinistra. Una sinistra che però sente stranamente la necessità di "una figura forte di Presidente". Forse la posizione del partito socialista dei lavoratori sulle riforme istituzionali sembra rispecchiare la posizione politica in genere del partito che si colloca a sinistra, ma che nello stesso tempo, è distante dall'opposizione comunista di Zyuganov<sup>240</sup>

<sup>239</sup> La concomitanza di Presidente del Senato e di vicepresidente, proposta dalla Vartazarova, è presente negli Stati Uniti, ma in maniera del tutto diversa. Difatti non è il Presidente del Senato che diventa vicepresidente, bensì il contrario. Recita l'art.1 sez.3 della costituzione americana : "Il vicepresidente degli Stati Uniti sarà Presidente del Senato, ma non avrà voto, salvo nel caso in cui, in sede di votazione, l'Assemblea sia pariteticamente divisa".

<sup>240</sup> Alle elezioni politiche del dicembre del '95, il partito socialista dei lavoratori è entrato nella coalizione del "Congresso delle comunità russe". Alle elezioni presidenziali del giugno '96, nel primo turno elettorale, il partito ha dato alle sue

#### 4. EGOR TIMUROVICH GAJDAR

Presidente del Partito “Scelta Democratica della Russia”

Gajdar<sup>241</sup>, pupillo di Eltsin nel lontano 92/93, è poi stato “bocciato” dall’opinione pubblica, critica verso le sue riforme economiche e, quindi, messo da parte dallo stesso eltsin. In seguito non è più riuscito ad imporsi veramente sulla scena politica russa. Il partito di Gajdar si caratterizza come iper-liberista, è il partito dei riformatori radicali. Gajdar nel ’93 ha sostenuto l’approvazione della Costituzione eltsiniana. Il politico spiega così le motivazioni per le quali appoggiò il progetto di Eltsin: “La vigente Costituzione è, in larghissima parte, il frutto della acutissima crisi di dualismo di potere nella quale ci siamo imbattuti nel ’92 e nel ’93. Il progetto di Costituzione preparato a suo tempo nell’estate del ’93, era migliore di quello preparato in sede di Commissione Costituzionale che attribuiva troppi poteri al legislativo”.<sup>242</sup> Gajdar, nel valutare il ruolo del Presidente della F.R. ammette: “indiscutibilmente questa Costituzione dà poteri troppo ampi al Presidente”, fa insomma trasparire una posizione comunque critica rispetto al modello presidenziale eltsiniano. Sostiene poi: “proporrei, per rafforzare il peso dell’organo legislativo, di ristabilire le funzioni di controllo del Parlamento”. Secondo Gajdar tale Parlamento rimarrebbe comunque il primo detentore del potere legislativo: “sicuramente il potere legislativo è *in primis* prerogativa del Parlamento. Il Presidente, però, ha il diritto di emanare decreti in una misura, a mio avviso, simile a quella dello Zar russo negli anni che vanno dal 1906 al 1916”. Complessivamente il partito di Gajdar, rispetto al sistema di Governo presente oggi in Russia che esso stesso ha contribuito a formare<sup>243</sup>, sembrerebbe porsi in una posizione di moderata critica, partendo dalla reale constatazione di un meccanismo del potere statale poco equilibrato.

---

organizzazioni regionali la possibilità di scegliere un candidato di quelli d’opposizione.

<sup>241</sup> Alle elezioni politiche del dicembre ’95, il partito ottiene il 3.86% dei voti. Alle elezioni presidenziali del giugno ’96, il partito invita il proprio elettorato avotare per B.N.Eltsin.

<sup>242</sup> L’intervista è stata realizzata il giorno 17/6/96, nella sede ufficiale del Partito “Scelta democratica della Russia”.

<sup>243</sup> Il partito di Gajdar ha votato nel ’91 in favore dell’approvazione della Costituzione eltsiniana.

## 5. ANDREJ LEONIDOVICH GOLOVIN

*Copresidente del movimento patriottico russo "Alleanza Popolare"*

Golovin, *leader* del giovane movimento-partito "Alleanza Popolare", identificabile come forza politica di sinistra o di centro sinistra,<sup>244</sup> sostiene un modello misto, "presidenzial-parlamentare" che definisce: "repubblica presidenziale il cui Governo deve rispondere del proprio operato dinanzi al Parlamento. Spiega Golovin: "Il Presidente della repubblica deve principalmente cercare di trovare il compromesso tra l'esecutivo ed il Parlamento, deve assicurare la formazione del Governo che dovrà operare con il consenso della maggioranza del Parlamento. Nella Costituzione attuale è scritto esattamente il contrario, qualcosa di mostruoso, ovvero che il Presidente stabilisce la politica interna ed estera. In definitiva, una sola persona decide in pratica tutto". Golovin denuncia principalmente la forte debolezza dell'organo parlamentare privato della funzione legislativa: "Nella Costituzione vigente non vi è nessuna formulazione che stabilisca che il Parlamento sia l'unico organo legislativo; in virtù di ciò il Presidente ha la più ampia possibilità di bloccare le leggi approvate dalla Duma di Stato attraverso il veto; quest'ultimo può essere aggirato dal Parlamento soltanto con un complesso meccanismo che richiede i 2/3 dei voti di entrambe le camere. Se consideriamo che nella camera alta i Governatori sono nominati direttamente dal Presidente, ci rendiamo conto della impossibilità della cosa. Allo stesso tempo niente impedisce al Presidente di emettere continuamente decreti che hanno forza di legge e che possono in maniera palese essere in contrasto con le leggi vigenti e con la stessa Costituzione". Golovin sintetizza infine le proposte di revisione costituzionale del suo partito: "Il nostro movimento "Alleanza Popolare" ha proposto emendamenti per 12 articoli della Costituzione. Prioritariamente occorre eliminare la frase in cui si dice che il Presidente da solo stabilisce la politica interna ed estera del paese. Occorre che il Primo Ministro ed un numero di ministri chiave vengano nominati con l'assenso del Parlamento. Occorre modificare il *quorum* parlamentare necessario per scavalcare il veto presidenziale: anziché i due terzi di entrambe le camere occorre quantomeno solo la metà più uno dei voti del Soviet della Federazione, lasciando inalterata la quota dei due terzi per quanto riguarda la Duma di stato. E' infine necessario che la camera alta diventi elettiva e non più nominata dal Parlamento, come avviene oggi".

<sup>244</sup> Il partito "Alleanza Popolare" fa parte della coalizione popolar-patriottica che nel giugno del '96 ha sostenuto la candidatura di Zjuganov.

6. VLADIMIR VOLFOVICH ZHIRINOVSKIJ  
*Presidente del Partito "liberal-democratico"*

Zhirinovskij<sup>245</sup> esprime una propria valutazione della realtà politica russa e, contemporaneamente, chiarisce la posizione del suo partito in merito alla forma di Governo presidenziale: "In Russia non vi sarà mai la democrazia che vi è in occidente, questo è il nostro destino, la nostra è una democrazia limitata, ma a noi va bene. Noi non lottiamo per ottenere un'altra democrazia. L'unica cosa che vorremmo per la Russia sarebbero delle condizioni di partenza uguali per tutti. Questo è il nostro destino: un sistema presidenziale forte. Il modello di repubblica parlamentare non si addice al nostro paese. Ciò ci differenzia dai vari Gajdar, Yavlinskij. Noi siamo in favore di una repubblica presidenziale forte: che sia lo zar, il segretario generale, il presidente. Un altro conto è poi stabilire chi debba ricoprire questa carica, ma la forma può essere solo questa: un forte regime presidenziale".

Zhirinovskij<sup>246</sup> esprime la posizione del suo partito contraria a modifiche istituzionali e, nel concreto, contraria alla proposta d'introdurre la carica di vicepresidente nel sistema di governo del potere statale russo: "il problema non lo risolve il vicepresidente; poi magari succede che, trovato un buon presidente, potrebbe comparire un cattivo vicepresidente. Ecco, ora che Eltsin malato e vecchio può morire da un momento all'altro, s'invoca un vicepresidente più giovane, più in salute. Modificare ogni volta la costituzione ed il sistema legislativo crea solo disordine, poi magari appare un presidente forte ed un debole Rutskoj traditore, allora si elimina la carica di vicepresidente per far fuori Rutskoj. Prendiamo ad esempio l'URSS: Gorbacev da fastidio, eliminiamo l'URSS per eliminare il Presidente dell'URSS. Non è possibile agire in questo modo, la Costituzione deve durare a lungo, duecento anni. Le elezioni ovviamente debbono dare la possibilità di scegliere un altro presidente". Constatiamo che anche nel campo delle riforme istituzionali, Zhirinovskij appare vicino al Presidente Eltsin. Nel '93 ha appoggiato la Costituzione eltsiniana, successivamente il suo partito, diversamente da quanti lo descrivevano come un partito d'opposizione nazionalista, si è mostrato, nel quotidiano lavoro parlamentare troppo spesso vicino alle posizioni dei deputati eltsiniani.

<sup>245</sup> L'intervista è stata realizzata il 4/7/96 nell'ambito della conferenza-stampa di Zhirinovskij organizzata per i giornalisti stranieri nell'edificio della Duma di Stato.

<sup>246</sup> Alle elezioni politiche del dicembre del '95, il partito ottiene l'11.18% dei voti. Alle elezioni presidenziali, al primo turno è candidato alla carica di Presidente della F.R., al II° turno invita l'elettorato a non votare per il candidato G.A.Zjuganov.

## 7. SERGEJ VIKTOROVICH IVANENKO

*Vice capogruppo alla Duma di Stato del partito "Jabloko"*

Il partito della "Mela"<sup>247</sup> è a favore di "una repubblica presidenziale, nella quale però devono essere limitati i poteri presidenziali". Ivanenko spiega le motivazioni per le quali nel '93, il partito non sostenne l'approvazione della Costituzione nel '93: "i poteri del Presidente erano molto forti, quelli del Parlamento erano limitati, inferiori persino a quelli del precedente Soviet Supremo e inferiori di gran lunga rispetto ai poteri dei Parlamenti nei paesi occidentali sviluppati. Ai nostri elettori demmo la possibilità di scegliere autonomamente la loro posizione in merito."<sup>248</sup> Ivanenko, rispetto al forte ruolo del Presidente nell'ambito del potere legislativo dichiara: "Il Presidente ha il potere di veto rispetto ad ogni legge. Superare questo veto nelle condizioni attuali è praticamente impossibile. Non c'è stata ancora legge sino ad oggi che sia stata approvata comunque anche contro il volere del Presidente". Ivanenko propone alcuni emendamenti per ridimensionare il ruolo del Presidente: "in prim'ordine occorre trasferire parti delle attribuzioni presidenziali al Governo della F.R.. Insomma un Governo con maggiori poteri, un Primo Ministro che conti molto di più di quello che conta oggi. Di fatto il Primo Ministro risulta essere il vice del Presidente nell'ambito delle funzioni governative e non una figura pienamente autonoma. In secondo luogo riteniamo opportuno aumentare il numero delle situazioni per le quali appunto il Presidente può essere messo in stato d'accusa. Questi sono per noi gli emendamenti più importanti". Ivanenko chiarisce la posizione del partito in merito alla procedura di scioglimento del Parlamento: "Secondo il nostro partito questa questione va esaminata a parte, comunque va detto che il Presidente nell'esercitare il potere di sciogliere la Duma di stato deve incontrare dei limiti maggiori di quelli esistenti attualmente. Se oggi la Duma è in contrasto con le scelte del Governo, il Presidente nei fatti interviene sciogliendo non il Governo, bensì la Duma, ovvero l'organo rappresentativo di tutto il popolo, differentemente dal Governo, nominato dal Presidente. Noi possiamo anche capire le difficoltà costituzionali, comunque eccessive, che il Parlamento incontra per destituire il Presidente della Russia, quello che non riusciamo a capire è il perché la Duma in caso di forte contrasto con il

<sup>247</sup> Alle elezioni politiche del dicembre del '95, il partito "La Mela", ottiene il 6.89% dei voti. Alle elezioni presidenziali del '96, al primo turno il partito sostiene la candidatura del segretario del partito G. Yavlinskij; al secondo turno sostiene la candidatura del candidato B.N. Eltsin.

<sup>248</sup> Intervista realizzata il 04/07/96 nell'edificio della Duma di Stato.

Governo, non possa farlo dimettere. In riferimento a ciò abbiamo proposto emendamenti, abbiamo già preparato disegni di legge, i deputati del nostro gruppo lavorano intensamente nella Commissione legislativa nell'attuale legislatura, come d'altronde in quella precedente. Gli emendamenti sono pronti da diverso tempo, il punto è che il Presidente li respinge". Il partito "La Mela", potrebbe essere tranquillamente definibile come un partito di centro-destra, un centro moderato, tendente però sicuramente a destra, come testimonia, ad esempio, il sostegno elettorale alle elezioni presidenziali del '96 ad Eltsin. Ebbene, in particolar modo, sul tema delle riforme istituzionali, questo partito è molto critico verso il modello presidenziale di Eltsin. In tal senso apparirebbe quasi come un partito d'opposizione di centro.

#### 8. ALEKSANDR ALEKSANDROVICH KUVAEV

*Deputato del "Partito Comunista della Federazione Russa"*

Il partito comunista di Zyuganov<sup>249</sup>, anche sulle riforme istituzionali, come d'altronde su tutta la politica economica, si colloca in una posizione di netta, totale opposizione rispetto alla Costituzione di Eltsin. Il deputato Kuvaev attacca drasticamente la Costituzione: "Questa oggi prevede una Duma di Stato priva di diritti, mentre il Presidente detiene dei diritti pari a quelli detenuti dallo Zar Nicola II e dal Papa di Roma messi insieme, senza che ci sia l'assunzione di nessun tipo di responsabilità. Contemporaneamente può imporre il veto ad ogni tipo di decisione della Duma di Stato contraria al suo volere ed a quello del suo staff presidenziale. Purtroppo oggi malgrado sia scritto nella Costituzione che questo potere appartiene al Parlamento, nella pratica il Presidente ha la forza di affossare qualsiasi legge e qualsiasi iniziativa legislativa della Duma di Stato. E' assurdo che un Presidente al pari di un monarca abbia concentrato in se tutti i poteri"<sup>250</sup>. Kuvaev sembrerebbe preferire una revisione completa e non parziale della Costituzione: "Ciò è ingiusto secondo tutti i punti di vista e quindi insisteremo affinché si cambi Costituzione e se ne approvi una nuova che rispecchi gli interessi di tutta la

<sup>249</sup> Alle elezioni politiche del dicembre del '95, il partito comunista ha ottenuto il 22.30 % dei voti. Alle elezioni presidenziali del giugno del '96, il candidato G.A. Zyuganov ottiene al II° turno, il 40% dei voti.

<sup>250</sup> Intervista realizzata il 02/06/96 nell'edificio al comizio organizzato dal Partito Comunista della Federazione Russa, nel piazzale della stazione della metropolitana "Prospekt Mira".

società russa e che sia comprensibile e vicina ad ogni cittadino”. Riteniamo che il partito comunista, in quanto in assoluto il primo partito del blocco popolar-patriottico, dovrebbe assumersi l’onere, la responsabilità, di lanciare una idea forte di alleanza, che in maniera strettamente relativa alla questione della revisione della Costituzione, dovrebbe aver il coraggio di allargarsi ancor più, ricercando quelle forze politiche che siano pronte quantomeno sul terreno delle riforme istituzionali ad un costruttivo confronto. Per quanto molto complicato, è necessario rilanciare il dibattito sulla forma di Governo in Russia, mobilitare tutte le forze civili e intellettuali di sinistra, creare un movimento parallelo al movimento politico del blocco popolar-patriottico, che in maniera distinta riesca a lavorare per trovare un qualche punto d’unione, per cercar di creare una piattaforma programmatica comune. Il tentativo di conquistare anche il centro, solo relativamente alla questione della modifica della Costituzione sarebbe solo un piccolo passo avanti.

*9. MIKHAIL IVANOVICH LAPSHIN*  
*Presidente del Partito Agrario*

La posizione del partito Agrario<sup>251</sup> è vicina a quella del partito comunista : “Noi del partito Agrario la riteniamo una Costituzione ingiusta, cosa che viene riconosciuta un po’ da tutti. Occorrerà in futuro approvare delle modifiche, renderla più bilanciata, distribuendo meglio i poteri e le competenze tra il Presidente il Governo ed il Parlamento, in corrispondenza di quanto avviene in altri paesi. Tutto ciò dovrà essere ovviamente realizzato seguendo tutti gli iter necessari previsti oggi dalla legge. E’ indubbiamente un percorso lungo ma necessario”. Il Presidente Lapshin chiarisce più a fondo la posizione del partito e cerca di dare un *input* al futuro lavoro della coalizione popolar-patriottica sul tema delle riforme istituzionali : “La nostra Costituzione prevede delle procedure attraverso le quali una parte degli emendamenti può essere approvata attraverso la Duma di stato ed il Consiglio della Federazione, un’altra parte può essere approvata solo attraverso referendum. Occorre preparare gli emendamenti e sottoporli a referendum. La destra ha paura che Zyuganov diventi Presidente proprio perché i suoi poteri in tal caso sarebbero enormi, hanno paura che Zyuganov possa approfittarne ed utilizzarli in

<sup>251</sup> Alle elezioni politiche del dicembre del ’95, il partito Agrario ottiene il 3,78% dei voti. Alle elezioni presidenziali del giugno del ’96, il partito aderisce alla coalizione che sostiene il candidato G.A. Zyuganov.

maniera incontrollata. Noi nel '93 avevamo paura del fatto che Eltsin potesse approfittare di tutti i poteri di cui poteva disporre. I fatti ci hanno dato ragione, osserviamo il modo in cui Eltsin ha fatto nascere la guerra in Cecenia, provocando la morte inutile di sessantamila persone. La coalizione popolar-patriottica, pian piano senza eccessiva fretta lavorerà in tal senso per far sì che venga introdotto un equilibrio nella nostra Costituzione, essendo questa una questione che ci vede tutti concordi”.

#### 10. NIKOLAJ IVANOVICH RISHKOV

*Capogruppo alla Duma di stato del partito “Potere al popolo”.*

Rishkov, Presidente del Governo ai tempi di Gorbacev, *leader* e fondatore del partito “Potere al Popolo”,<sup>252</sup> è molto critico rispetto ai poteri del Presidente che definisce “eccezionali”. Nella sua analisi Riskov parte da alcune considerazioni sul debole potere legislativo<sup>253</sup> : “Da noi, una situazione simile, ovvero la presenza di un Parlamento non dotato delle competenze e della forza che normalmente dovrebbero avere, la possiamo ritrovare solo prima del 1989. In seguito al Parlamento vennero concessi grossi poteri. Eccessivo era anche lo *slogan* “tutto il potere ai Soviet”, ora tutto è andato nel verso opposto, nel senso che il Presidente detiene un potere enorme e invece competenze eccessivamente modeste spettano al Parlamento. Ad esempio, vengono emanati moltissimi decreti, la Russia è il paese dei decreti. Ciò non avviene perché il Parlamento accusa ritardi nella sua funzione legislativa, vengono firmati i decreti e non le leggi perché queste ultime costituiscono un ostacolo per i piani del Presidente. Oggi siamo già in presenza di un potere autoritario che più in là potrebbe anche assumere forme peggiori. Gli emendamenti da apportare dovrebbero prevedere una diminuzione dei poteri del Presidente e un rafforzamento invece di quelli del Governo e del Parlamento”. Riskov propone alcuni precisi emendamenti indispensabili per un maggiore equilibrio istituzionale : “Siamo del parere che tutta una serie di questioni vadano riviste. In *primis* : la nomina del Governo. In merito a ciò il ruolo del Parlamento tende praticamente ad azzerarsi. Teniamo presente che il Parlamento esprime il consenso solo per il Primo Ministro. Il Parlamento non

<sup>252</sup> Alle elezioni politiche del dicembre del '95, il partito “Potere al popolo” l'1.61% dei voti. Alle elezioni presidenziali del Giugno '96 il partito è entrato nella coalizione popolar-patriottica che ha avanzato la candidatura di G.A. Zjuganov.

<sup>253</sup> L'intervista è stata realizzata l'1/6/96 nell'edificio della Duma di stato.

dà ai ministri la fiducia e di conseguenza non può destituirli. Al massimo i Parlamentari possono esprimere un loro giudizio e quindi un suggerimento rispetto a questo o a quell'altro ministro, il Presidente potrà benissimo non prendere in considerazione la questione. In secondo luogo deve essere rivista la questione della subordinazione del Governo. Quest'ultimo deve assolutamente rendere conto del proprio operato all'organo parlamentare. Inoltre andrebbero sicuramente riviste altre questioni ad esempio: il procedimento di messa in stato d'accusa del Presidente. Esso ha dei meccanismi troppo complessi, sono sicuro che non si realizzerà mai. In maniera del tutto opposta, lo scioglimento del Parlamento da parte del Presidente è troppo facile da realizzare e quindi anche su questo punto il nostro partito intende apportare delle modifiche.”

#### *11. OLEG GERMANOVICH RUMYANTSEV*

*Consulente della Commissione della Duma di Stato per la Legislazione e per la Riforma del Diritto Processuale*

*Presidente della Fondazione Russa per le Riforme Costituzionali*

Rumyantsev<sup>254</sup>, ex Segretario della Commissione Costituzionale parlamentare del '93, noto politico di centro del panorama politico russo, sostiene una “repubblica presidenziale per tre quarti nella quale deve operare un Parlamento forte”. Molto critico è il commento sull'operato del Presidente Eltsin: “Eltsin da solo decide praticamente tutto: l'inizio delle guerre, la privatizzazione di qualsiasi tipo di proprietà, sempre da solo ripartisce ed assegna il territorio russo, come ad esempio i nostri territori al confine con la Cina. E' un politico che governa alla maniera di uno zar”<sup>255</sup>. Rumjancev commenta così la forma di presidenzialismo oggi vigente in Russia: “l'iperpresidenzialismo russo, penso sia da collocare tra le dittature latino-americane e l'impero russo sino al 1917, non ha niente a che fare né con il modello americano né con il modello francese. Questo è il modello di una oligarchia che governa senza l'assunzione di nessun tipo di responsabilità. Il mondo civile

<sup>254</sup> Alle elezioni politiche del dicembre del '95, Rumyantsev è stato candidato (I° dei non eletti) nella lista del partito “Coalizione di Stanislav Govorukhin. Alle presidenziali del giugno del '96, Rumyantsev, ha sostenuto invano la formazione di una terza forza di centro con un unico candidato, al II° turno ha votato contro entrambi i candidati.

<sup>255</sup> L' intervista è stata realizzata il 16/6/96 nell'edificio della Duma di Stato.

non conosce modelli di questo tipo". Rumyantsev spiega la debolezza dell'organo legislativo russo: "Formalmente l'organo che detiene il potere legislativo è il Parlamento, nella realtà questo potere lo detiene il Presidente per tre motivi di fondamentale importanza. Innanzitutto il Presidente si può rifiutare di firmare le leggi, non perché in contrasto col testo costituzionale, ma per motivazioni politiche, semplicemente perché qualcosa non lo aggrada. In secondo luogo, cosa importantissima, il Consiglio della Federazione è composto per gran parte da collaboratori del Presidente. Tale camera del Parlamento non fa approvare quelle leggi che non sono gradite al Presidente. In terzo luogo il Presidente ha tutto il diritto di emanare i decreti presidenziali per colmare i vuoti legislativi. Proprio questo aspetto rende il presidenzialismo russo un modello unico, un modello <alla Shakraj> concorrenziale con il potere legislativo". Rumyantsev da una sua interpretazione del significato giuridico del ruolo di "garante della Costituzione" del Presidente: "Ovviamente la frase della Costituzione in cui si dice che il Presidente è il garante della Costituzione, è stata introdotta per far sì che Eltsin potesse agire con le mani slegate, come poi è stato: ha ordinato di sparare sul Parlamento, ha fatto in modo da interrompere l'attività della Corte Costituzionale. In quanto garante della Costituzione e dei diritti e delle libertà dei cittadini, ogni sua azione diventa legittima. Insomma si tratta della formula giuridica che giustifica l'attuale regime autocratico". Rumyantsev denuncia la troppo forte complessità del procedimento di destituzione del Presidente e fa poi un parallelo con il procedimento di scioglimento della Duma di stato: "Non si può parlare di un vero e proprio procedimento per la messa in stato d'accusa del Presidente. Questo è previsto solo nei casi di alto tradimento, necessita poi di essere confermato dalla Corte Suprema e dalla Corte Costituzionale. In pratica si può avere per violazione della Costituzione, per violazione delle leggi, mentre per motivazioni politiche non può essere sottoposto a tale procedimento. Insomma il procedimento d'impeachment da noi è di impossibile realizzazione, poiché anche se si riuscisse ad ottenere l'autorizzazione della Corte Costituzionale e della Corte Suprema, già cosa molto difficile in quanto organi sottomessi ed obbligati a rendere conto al Presidente della loro attività, tale decisione dovrebbe comunque ottenere al Soviet della Federazione la maggioranza qualificata dei tre quarti dei voti dei componenti. Ciò è inimmaginabile considerato che nella Camera Alta del Parlamento russo vi sono membri non eletti dal popolo bensì persone nominate direttamente dal Presidente Eltsin. Analizziamo invece la procedura dello scioglimento della Duma di Stato. Ciò potrebbe accadere al momento della approvazione del bilancio statale. Un altro pretesto per lo scioglimento della Duma di stato è legato alla sfiducia che questa potrebbe votare al

Governo. Diverse insomma sono le opportunità di sciogliere la Duma di Stato. Non vi è allora equilibrio, in quanto per motivazioni politiche Eltsin non può essere destituito, mentre sempre per motivazioni politiche la Duma può essere sciolta. Siamo di fronte ad un completo squilibrio". Rumyantsev propone tutta una serie di emendamenti tendenti all'eliminazione dello sbilanciamento dei poteri statali: "Tre emendamenti in particolare sono indispensabili. Un primo sulla Commissione parlamentare d'inchiesta, un emendamento sulla responsabilità personale dei Ministri, che con una doppia votazione possono essere esonerati. Un terzo emendamento che allarghi il numero dei membri del Governo nominati con l'assenso della Duma di Stato. Tanti sarebbero in effetti gli emendamenti necessari, ma la sola proposta di questi sarà inutile fin quando esisterà tale Consiglio della Federazione così strutturato.

La cosa più importante da fare oggi è quella di approvare la legge sul Consiglio della Federazione, affinché i suoi membri possano essere eletti direttamente dal popolo. Io vedo come percorso con maggiori prospettive l'approvazione della legge federale costituzionale sulla Assemblea Costituente, che però potrebbe ugualmente non raggiungere il quorum di voti necessari al Consiglio della Federazione. In effetti la revisione costituzionale attraverso l'Assemblea Costituente è una cosa più facile da realizzare rispetto all'approvazione delle leggi costituzionali per i singoli emendamenti. Occorre una modifica più completa di questa forma di Governo". Rumjancev inoltre fa una riflessione sulla proposta di creare la carica di vicepresidente con funzioni di contrappeso sul Presidente: "Sin dall'inizio io sostenevo la tesi secondo la quale l'istituto della presidenza debba avere anche al suo interno dei contrappesi. La carica di vicepresidente potrebbe costituire un serio freno ai poteri del presidente. Ma come ha mostrato la vicenda di Gorbacev prima e la vicenda di Eltsin e Ruckoj dopo, qui da noi i presidenti non sono in grado di sopportare nessun freno da parte del vicepresidente. Purtroppo questa tradizione di autocrazia continua". Il politico Rumjancev, sembrerebbe essere il classico politico di centro. Alle elezioni del giugno del '93 al secondo turno ha votato contro entrambi i candidati (Eltsin-Zyuganov). Rappresenta comunque un centro d'opposizione rispetto a Eltsin e sicuramente rispetto alla forma di Governo voluta da Eltsin. Il presidenzialismo sostenuto da Rumjancev ha sicuramente un carattere più moderato, ma sembrerebbe per lui l'unica forma di governo possibile per la Russia. Vedo un percorso concreto da seguire per limitare il potere del Capo dello Stato intervenendo attraverso le leggi e la Costituzione sulla possibilità d'impeachment, sulla sottomissione dei decreti alle leggi, sul diritto di interrompere la validità dei decreti presidenziali e di trasmetterli quindi alla Corte Costituzionale per un successivo esame,

sulla nomina del Governo reale da realizzarsi con l'assenso del Parlamento intervenendo ancora sulla responsabilità dei singoli ministri”.

## 12. OLGA OLEGOVNA SERGEEVA *Dirigente del Partito “Russia Lavoratrice”*

Tale partito<sup>256</sup> ha avuto nel suo cammino politico una forte evoluzione che l'ha condotto ad un lavoro di opposizione meno estremista, e comunque dentro le istituzioni. La Sergeeva,<sup>257</sup> forse in quanto candidata alla carica di sindaco della città di Mosca alle elezioni del giugno del '96, espone la posizione del suo partito in merito alle istituzioni a livello nazionale ma anche a livello locale. “Da noi il potere legislativo appartiene di fatto al Presidente, per quanto concerne la Federazione Russa, ed al sindaco a livello cittadino. La Duma di stato come pure la Duma cittadina di Mosca, ad esempio, non possono decidere sulle varie questioni emanando atti legislativi senza il consenso del Presidente della Federazione russa per la prima e del sindaco per la seconda. Tutto ciò non è per niente giusto. A livello locale poi accade che il sindaco che viene eletto dai suoi cittadini e che dovrebbe rendere conto soltanto a loro del proprio operato, risulta nei fatti condizionato dal Governo russo e dal suo presidente”<sup>258</sup>. La Sergeeva propone allora: “occorrono emendamenti alla Costituzione che possano limitare i diritti del Presidente a livello repubblicano e quelli del sindaco a livello locale ed inoltre altri emendamenti che facciano diventare il Parlamento il titolare del potere legislativo a pieno titolo”.

<sup>256</sup> Alle politiche del dicembre del '95, il partito ottiene il 4,53% dei voti. Alle elezioni presidenziali del giugno del '96, il partito aderisce alla coalizione che ha avanzato la candidatura di G.A. Zyuganov.

<sup>257</sup> Olga Olegovna Sergeeva è una dirigente del partito “Russia lavoratrice”. Alle elezioni del giugno del '96 è stata la candidata della coalizione popolar - patriottica alla carica di sindaco di Mosca.

<sup>258</sup> L'intervista è stata realizzata il 14/6/96 al cinema di Mosca “Gorizont”(incontro con l'elettorato).

## CONCLUSIONI

L'obiettivo prioritario di questo lavoro era quello di dare una precisa definizione della forma russa di governo presidenziale. Di qui gli accostamenti compiuti nel corso del lavoro tra il modello presidenziale russo ed i modelli americano e francese. Rifacendosi soprattutto ai testi costituzionali, appare comunque evidente che il sistema di governo russo si avvicina di più al modello semipresidenziale francese. Questo avviene in virtù della presenza di un Presidente della repubblica Capo dello Stato e di un Governo distinto, separato dalla struttura presidenziale, che necessita della fiducia del Parlamento, anche se per la sola figura del Capo del Governo. Tuttavia riteniamo che non si possa sostenere che quella russa sia una sintesi tra sistema presidenziale e sistema parlamentare o, a dirlo con le parole di Duverger, che in Russia vi sia alternanza tra fasi parlamentari e fasi presidenziali. In Russia, questi anni lo hanno dimostrato, vi è sempre e comunque un potere presidenziale molto forte, un sistema di iperpresidenzialismo con un premier debole ed un parlamento "decorativo" dalle funzioni molto limitate. Si è registrata in tal modo, una impressionante, sproporzionata concentrazione di poteri nelle mani del Presidente. Inoltre, date le innegabili tendenze autoritarie del Presidente Boris Eltsin, il presidenzialismo russo, oltre a configurarsi come populistico e plebiscitario, ha assunto in questi anni preoccupanti caratteri assolutistico-autoritari, legati al fenomeno della personalizzazione della politica presente in Russia. Indubbiamente la scelta di tale modello presidenziale si è rivelata per Eltsin la ricetta semplificatrice per antonomasia. Eltsin in questi anni ha troppo spesso scavalcato e persino esautorato il Parlamento. Il Presidente russo ha ignorato in più occasioni ogni forma di legalità ed i concetti elementari di uno stato di diritto, ha mortificato le prerogative del Parlamento, riducendolo ad un ruolo di notaio e provocando il fenomeno della periferizzazione del ruolo dei partiti nel sistema politico. Riteniamo che tutto ciò abbia comportato un grave deficit di democrazia, il fallimento, della vitalità democratica del paese con il forte restringimento dei margini di rappresentanza. Al contrario il parlamento, a nostro avviso, dovrebbe svolgere un ruolo primario, dovrebbe essere il cardine dell'organizzazione democratica della Stato, garantendo la funzione di controllo sull'attività di governo. Esso dovrebbe dunque avere un ruolo di centralità, fondamentale nella vita politica del paese.

Alla fine del lavoro, rilanciamo con forza l'idea della imprescindibile necessità in Russia di una nuova configurazione degli organi centrali del potere statale e di una del tutto diversa distribuzione delle funzioni e dei poteri. Un forte ridimensionamento dei poteri presidenziali, accompagnato da un rafforzamento delle prerogative dell'organo rappresentativo, andrebbero incontro alle esigenze di democrazia, di una democrazia pluralista e poliarchica, sentite dalla maggioranza della popolazione russa.

Oggi in Russia gli attuali meccanismi costituzionali non permettono l'esistenza di una reale opposizione. Da qui l'esigenza di riforme istituzionali che però hanno, realisticamente parlando, un percorso davanti molto, forse troppo complesso. Sono molteplici gli impedimenti: innanzitutto gli eccessivi ostacoli previsti per revisionare in maniera parziale o completa la Costituzione. Inoltre, in contrapposizione alla concezione del primato del Parlamento, non ignoriamo che in Russia è sentita vivamente, tra una parte della popolazione, l'esigenza di una "mano forte", di un "salvatore della patria", di un governatore forte.

Da questo punto di vista l'analisi comparata delle posizioni dei partiti politici rispetto alle riforme istituzionali, chiarisce che in Russia sostanzialmente non viene messa in discussione da diversi partiti l'elezione diretta del Presidente, né la forma di governo presidenziale, almeno attualmente.

Non possiamo ovviamente suggerire ai russi un parlamentarismo più accentuato di quanto essi non lo desiderino. La nostra analisi parte infatti dai dati reali: la popolazione russa ha comunque scelto e riconfermato Eltsin<sup>259</sup>; nel 1991 si è pronunciata a favore dell'elezione diretta del Presidente, nel 1993 ha votato in favore dell'attuale Costituzione presidenzialista.

Rumyantsev, in merito ad una domanda relativa al cancellierato tedesco risponde: "Sono del parere che il Presidente alla tedesca per il nostro paese non sia per niente idoneo, in quanto noi abbiamo bisogno di una figura di Capo dello Stato forte, forte ma non autoritaria. Una cosa è l'autoritarismo, una cosa è una figura di Capo dello Stato forte".

Questa è una valutazione del tutto personale di Rumyantsev, abbiamo però avvertito che non siano pochi i russi che concordino pienamente con tale tesi politica. D'altra parte però appare chiaro, anche dalle interviste realizzate, come i partiti oggi in Russia siano

<sup>259</sup> Non escludiamo la possibilità che possano essere in qualche parte effettivi brogli elettorali e evidenziamo l'assoluta mancanza, cosa che abbiamo potuto constatare direttamente, di *par condicio* dei diversi partiti nelle campagne elettorali.

favorevoli alla modifica costituzionale dei troppi poteri presidenziali. Stando alle dichiarazioni ufficiali, potrebbe sembrare persino sorprendente la posizione sulle riforme istituzionali di taluni esponenti politici vicini a Eltsin (Gaidar, Ivanenko, Arinin), che sembrano concordare sulla necessità di ridimensionare la figura troppo forte del Presidente. E' prevedibile che in Russia le forze politiche di sinistra che fanno capo al blocco popolar-patriottico e in particolar modo il Partito Comunista di Zyuganov, in quanto primo partito assoluto della coalizione, in breve tempo possano assumersi la responsabilità di dar vita ad un grande movimento politico che metta al primo posto del proprio programma il tema preciso delle riforme istituzionali e che ricerchi, su questo tema, una piattaforma comune anche con quelle forze di centro che non entrino nel blocco.

Il rilancio del dibattito sulla forma di governo in Russia e l'opera di revisione costituzionale, a mio avviso, non possono non partire dalla sinistra e, data la complessità del problema per le motivazioni spiegate nel lavoro, quest'opera non potrà mai essere attuata se la sinistra non ricercherà il consenso di altre forze politiche, anche di quelle che sono in formazione, pronte, quantomeno sul terreno delle riforme istituzionali, ad un costruttivo confronto. Questa è la via perché si rivitalizzino e si rafforzino i partiti in Russia e quindi per sviluppare quindi una politica democratica che vada contro gli attuali eccessi di deleghe e di investiture.



## BIBLIOGRAFIA

### *Libri*

Andreeva N., *Nepodarennye Printsipy, ili kratkij kurs istorii perestrojki*, Sovetskaya sibir, Leningrad 1992

Avakyan S.A., *Vybory 1993/1994 v Rossiskoj Federatsii: provila i protsedury*, Interlegal, Mosca 1993

Bettini R. (a cura di), *Istituzioni e società in Russia tra mutamento e conservazione*, Franco Angeli, Milano 1996

Bobotov S. - Bettini R., *Processi legislativi e teoria generale della funzione*, Bentham editrice Roma 1994

Boffa Giuseppe, *Dall'Urss alla Russia. Storia di una crisi non finita*, Editori Laterza, Bari 1995

Cappelli O., "Le élite parlamentari", in R. di Leo et al., *Vecchi quadri e nuovi politici*, Il Mulino, Bologna 1992

Danilov E.A., *Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii: voprosy i otvety*, Yuridicheskaya literatura, Mosca 1994

DI Leo R., *Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS*, Liguori editore, Napoli 1993

DI Leo R., *Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex URSS*, il Mulino, Bologna 1992

DI Leo R., // *Pcus dal potere all'ostracismo*, in Calise M. (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bologna 1992

Eltsin B.N., *Diario del Presidente*, Sperling & Kupfer, Roma 1994

Ganino M., Lanchester F. (a cura di), *La legislazione elettorale degli stati dell'Europa centro-orientale*, A. Giuffrè editore, Milano 1995

Ganino M.-Biscaretti Di Ruffia P. (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee. Le costituzioni di sette stati di recente ristrutturazione*, Giuffrè editore, Milano 1996  
Ganino M., *La riforma costituzionale in Unione Sovietica. La legge di revisione del 1° dicembre 1988*, G. Giappichelli editore, Torino 1989

Ganino M., *Il presidente dell'URSS. Aggiornamento a: La riforma costituzionale in Unione Sovietica*, G. Giappichelli editore, Torino 1991

Gerasimov A. P., *53 voprosa i otveta o konstitutsii R.F.*, Norma, San Pietroburgo 1994

Gladkikh O.G., *Vlast*, Institut sovremennoj politiki, Mosca 1994

Gorbachev M. S., *La fine dell'Urss vista dal suo presidente* Firenze 1992

Kozlova E.L- Kutafin O.E., *Konstitutsionoe Pravo Rossii*, Iurist, Mosca 1995

Massari M., *La grande svolta. La riforma politica in Urss*, Guida, Napoli 1990

Massari M., "Parlamentarism versus presidentialism", L.S.E. (London -School of Economics), Londra 1994

Okunkov L.A., *Prezident Possijskoj Federatsii, Konstitutsiya i politicheskaya praktika*, Infra M-Norrna, Mosca 1996

Rumyantsev O.G., *Osnovy konstitutsionnogo stroya Rossii*, Yurist, Mosca 1994

Shaknazarov G.K., *L'evoluzione della Costituzione Sovietica e l'attuale riforma del sistema politico in Urss*, Camera dei deputati-Ufficio pubblicazioni, Roma 1990

Zinovev A., *// superpotere in Urss-Il comunismo è veramente tramontato?*, Sugarco Edizioni, Milano 1990

Zinovev A., *La caduta dell'impero del male -Saggio sulla tragedia della Russia*, Bollati Boringhieri, 1994

## *Fonti*

*Konstituitsiya Rossijskoj Federatsii (Proeki s kommentarijami)*, Svoj Golos, Mosca-Krasnoyarsk 1991

*Konstituitsiya Rossijskoj Federatsii (Proekt)*, Yuridicheskaya Literatura, Mosca 1993

*KonstUutsiya Rossijskoj Federatsii*, Izvestiya, Mosca 1995

*Instruktsiya o predostavleniya efirmogo vremeni na kanalax gosudarstvennykh teleradiokompanij kandidatam na dohnost Prezidenta Rossijskoj Federatsii, izbiratelnyim obedineniyam, initsiativnym gruppam izbirateley i publikatsii agitatsionnykh predvybornykh matehalov v periodicheskikh pechatnykh izdaniyakh*, Tsentralnoj izbiratelnoj komissii Rossijskoj Federatsii, n.86/716-11, 5 aprile 1996

*Postanovleme Chrezvychajnogo Vili Sezda Sovetov SSSP ob utverzhenii Konstitutsii SSSP*, Mosca 1936

## *Saggi*

Ambarzumov E.A., "Obsuzhdenie proekta Konstitutsii RF na V sezde narodnykh deputatov", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 9, Mosca, dicembre 1991

Baburin S.N., "Stenogramma plenamogo zasedaniya Konstitutsionnoj Konrmissii RSFSR" in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.3, Mosca, ottobre 1990

Blaustajn A., "Rossijskaya Federatsiya dolzhna stat nastoyashchim gosudarstvom", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.7, Mosca, settembre 1991

Byzov L., "Novaya Konstitutsya Rossii: obshchestvennoe mneme", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.8, Mosca, ottobre 1991

Chernikov E. , "Obsuzhdaem proekt rossijskoj konstitutsii", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.6, Mosca, luglio 1991

Chernilovskij Z.M., "Institut prezidentury v svete istoricheskogo opyta", in *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 6, 1991

Colton T.J., "Superpresidentialism and Russia's Backward State", in *Post Soviet Affairs*, Voi. 1 I/aprile giugno 1995

Di Leo R., "Neopopulismo russo: senza piano e senza mercato, senza partito re e senza stato nazione" MIMEO, 1993 (paper presentato al convegno "Uno sguardo sul mondo: tra rischi e opportunità globali", Perugia 28-31 ottobre 1991)

Di Leo R., "Conversazione sulla fine dell'URSS. Primi elementi di un bilancio" (intervista a cura di E. Melchionda), in *Asterischi* n.2, 1992

Di Leo R., "The Soviet Communist Party, 1988-91: from power to ostracism" in *Coexistence*, n.4, 1992

Easter G., "Preference for Presidentialism. Postcommunist Regime Change in Russia and thè Nis", in *World Politics* 49/ gennaio 1997J

Eltsrn B.N., "Stenogramma plenamogo zasedaniya Konstitutsionnoj Kommissii RSFSR" in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.3, Mosca, ottobre 1990

Eltsin B.N., "Pravovuyu pregradu- raspadu i khaosu", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 9, Mosca, dicembre 1991

Fraisseix P, "La Constitution Russe du 12 décembre 1993 vers un nouvelle Etat de droit ?" in *Revue du Droit public* n.6, 1994

Ganino M., "L'evoluzione costituzionale nell'Urss del presidente Gorbachev", in *Quaderni Costituzionali* n.2, 1990

Ganino M., "Urss: Presidenza nuova, vecchia Costituzione" in *Relazioni internazionali*, dicembre 1990

Goltsblat A. A., "Pravovoe gosudarstvo ili diktatura", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.4, Mosca, novembre 1990

Gueit J., "Russie: une crise institutionnelle omniprèsente", in *Notes et études documentaires*, n.4892, 1993 III

Holmes S. "Superpresidentialism and its problems" in *East European Constitutional Review* n. 4, 1993

Isakov V., "Konstitutsiya, pò kotoroj nevozmozhno zhit", da *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 1 (17), Mosca, marzo aprile 1994

Ishutin V.V., *Raznogolositsa*, Rossijskaya Akademiya Nauk INION Mosca 1996

Kerimov A., "obespecen li v proekte Konstitutsii prinzip razdeleniya vlastej?", da *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 9, Mosca, dicembre 1991

Kikot V.A., "Za demokratizatsiyu i gumanizatsiyu konstitutsionnogo stroya Rossii" in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.2, Mosca, ottobre 1990

Kikot V.A., "Ideya pravovogo gosudarstva v proekte Konstitutsii Rossijskoj Federatsii", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.7, Mosca, settembre 1991

Klyamkin L., "Le régime présidentiel, instrument de la transition", in *Problèmes politiques et sociaux*, n.640, 28 septembre 1990

Klyamkin I., "Do i posle prezidentskikh vyborov", in *Oktyabr* n.6, 1990

Komienko T.À., *Konstitutsiya Possijskoj Federatsii (proekt s Kommentarijami)*, Svoj Golos, Mosca Krasnoyarsk 1991

Kouvaldine B., "Boris Eltsine, Président élu de la Russie", in *Problèmes politiques et sociaux*, n.663-664, octobre 1991.

Kovler A., "Il sistema elettorale sovietico: innovazioni, problemi, prospettive" in *Quaderni Costituzionali*, n.1, 1988

Kurashvili B.P., "Aspekty perestroiki", *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 12, 1987.

Lafitskij V., "Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii v svet zarubezhnogo konstitutsionalisma", da *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 9, Mosca, dicembre 1991

Lazarev B.M., "Ob izmenenyakh v pravovom statuse Prezidenta SSSR", in *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, Nauka, Mosca, agosto 1991

Lazarev B.M., "Prezident SSSR", in *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 7, 1990

Lesage M., "L'organisation du pouvoir sous Boris Eltsine", in *Le Courrier des pays de l'est*, n.404, novembre 1995

Lesage M., "Le rôle du chef de l'Etat en période de transition", in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n.4, 1992

Lesage M., "L'Urss de la légalité à l'Etat de droit", in *Revue de Droit Public*, 1989

Manu D. "An Abortive Constitutional Coup D'Etat ?" in *Report on the Ussr*, n.27, 1991

Maranenko V.P., "Krisis vlasti i politicheskaya oppositsiya", in *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 11, 1992

McGregor J., "The Presidency in East Central Europe" in *Research Report*, n. 2, 1994

Mikhaleva N., "Konstitutsionnye reformy v stranakh SNG", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.1 (17), Mosca, marzo/aprile 1994

Olshanskij D., "Konstitutsiya moej mechty", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.1 (17), Mosca, marzo/aprile 1994

Paleari L. "Genesi del presidenzialismo russo" in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale* n.4, 1994

Polozhkov S.A., "Obcuzhdenie proekta Konstitutsii RF na V sezde narodnykh deputato v", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 9, Mosca, dicembre 1991

Pykhtin S., "Strategicheskie oshibki avtorov novejshej Konstitutsii Rossijskoj Federatsii", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 1 (17), Mosca, marzo/aprile 1994

Rapashinski A., "Memorandum Olegu G. Pumyantsevu", in *Konstitutsionnyj vestnik* n. 2, Mosca, ottobre 1990

Rudik P. "Sem konstitutsii dlya Rossii: 1917-1991", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.7, Mosca, settembre 1991

Rumyantsev O.G., "Novaya Konstitutsiya dlya Rossii: nashi podkhody", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.2, Mosca, ottobre 1990

Rumyantsev O.G.,-"Funktsii Konstitutsii v segodnyashnej i zavtrashnej Rossii", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n. 1 (17), Mosca, marzo/aprile 1994

Shakhraj S.M. "Stenogramma plenamogo zasedaniya Konstitutsionnoj Kommissii RSFSR", in *Konstitutsionnyj vestnik* n.3, Mosca, ottobre 1990

Shejnis V., "Konstitutsya dlya Rossii: chto zhe dalshe?", in *Konstitutsionnyj vestnik*.n.5, Mosca, ottobre 1991

Urban M.E. "Boris El'tsin, Democratic Russia and the Campaign for the Russian Presidency", in *Soviet Studies*, Vol.44, n.2, 1992

Volkov L.B., "Silnyj prezident, silnyj parlament, otvetstvennoe pravitelstvo", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.2, Mosca, ottobre 1990

Zaleski E., "La crise du pouvoir en URSS (1988-jullet 1991)" in *Revue d'etudes comparatives Est-Ouest*, n.2, 1991

Zorkin V.D., "O prezidente v konstitutsionnom stroe Rossijskoj Federatsii" da *Konstitutsionnyj vestnik*, n.2, Mosca, ottobre 1990

Zorkin V.D.', "Obsuzhdenie proekta Konstitutsii prodolzhaetsya", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.8, Mosca, ottobre 1991

Zorkin V.D., "Uroki oktyabrya-93", in *Konstitutsionnyj vestnik*, n.1 (17), Mosca, marzo/aprile 1994

### *Articoli*

Kononenko V., "Boris El'stin obyavlyat proekt novoj Konstitutsii Rossijskoj Federazij", in *Isvestiya* del 15/4/93

Koryakin V., "Vybory prezidenta Rossii", in *Obnovlenie* del 17/6/96

Kuznetsov V., "Esli pobedit El'stin", in *Za SSSR* del 19/6/96

Lapshin M.I., "Selo golosovalo za Zyuganova", in *Rossijskaya Zemlya* del 21/6/96

Minkin A., "Generalu Lebedyu. Lichno", in *Novaya Gazeta* dell' 8/6/96

Murtazaev E., "Viktor Chemomirdin vklyuchaetsya v agitaziyu za Borisa El'sina", in *Segodnya* del 31/5/96

Rumyantsev O.G., "Osozdanii soglasovannogo proekta Konstitutsii R.F.", in *Nezavisimaya gazeta* del 19 agosto 1993

Trushkov V., "Kandidat - ego prizvanie. G. Yavlinskij v politicheskom interere", in *Pravda* del 6/6/96

Vartazarova L., "Nuzhna demokratiya uchastiya" in *Nezavisimaya Gazeta* del 21/05/96

Vartazarova L., "Prezidentom mozhesh i ne stat, no grazhdaninom byt obyazan", in *Rossijskaya Gazeta* del 04/06/96

Zyuganov G. A., "Vmeste pobedim" in *Glasnost* del 10/6/96

Zyuganov G.A., "Ot razrusheniya - k sozidaniyu. Put Rossii v XXI vek", in *Pravda Moskv*y del 10/6/96

Pyznkov Ni., "V etoj vybornoj kampanii skladyvaetsya front narodnogo edinstva", in *Pravda* del 11/6/96

*Biblioteche consultate*

Biblioteca della Duma di Stato (Mosca)

Biblioteca Statale "Lenin" (Mosca)

Biblioteca dell' "Istituto Pushkin" (Mosca)

Biblioteca della Camera dei Deputati (Roma)

Biblioteca "Vittorio Emanuele IH" (Napoli)

Biblioteca dell'"Istituto Universitario Orientale" (Napoli)

Biblioteca "Massimo Gorki" (Napoli).



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITOLO I IL PRESIDENZIALISMO IN URSS</b> .....	<b>3</b>
LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 1 DICEMBRE 1988 E L'ELEZIONE DI GORBACHEV ALLA PRESIDENZA DEL SOVIET SUPREMO .....	5
VERSO LA CREAZIONE DELLA CARICA DI PRESIDENTE DELL'URSS: LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 20 DICEMBRE 1989.....	10
LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 14 MARZO 1990 E L'ELEZIONE DI GORBACHEV ALLA PRESIDENZA DELL'URSS .....	13
LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 26 DICEMBRE 1990... ..	20
FINE DELL'URSS E DELLA SUA PRESIDENZA.....	22
<b>CAPITOLO II L'EVOLUZIONE DEL PRESIDENZIALISMO RUSSO</b> .....	<b>27</b>
ELTSIN PRESIDENTE DELLA RUSSIA .....	27
IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DELLA NUOVA COSTITUZIONE.....	30
EVOLUZIONE DEL CONFLITTO ISTITUZIONALE .....	36
VERSO L 'APPROVAZIONE DELLA NUOVA COSTITUZIONE .....	39
I PARTITI POLITICI E L'APPROVAZIONE DELLA NUOVA COSTITUZIONE.....	45
<b>CAPITOLO III ANALISI DEL PRESIDENZIALISMO RUSSO</b> .....	<b>51</b>
IL PRESIDENTE ED IL POTERE ESECUTIVO .....	51
IL PRESIDENTE E IL POTERE LEGISLATIVO.....	64
IL PRESIDENTE E IL POTERE GIUDIZIARIO .....	77
<b>CAPITOLO IV LE POSIZIONI DEI PARTITI POLITICI RUSSI SULLE RIFORME ISTITUZIONALI</b> .....	<b>81</b>
1. NINA ANDREEVA Segretario Generale del Comitato Centrale del "Partito Comunista Pansovietico dei Bolscevichi".....	81

2. ALEKSANDR NIKOLAEVICH ARININ Deputato del partito “Nostra casa-Russia” .....	82
3. LYUDMILA VARTAZAROVA Presidente del “Partito Socialista dei Lavoratori” .....	83
4. EGOR TIMUROVICH GAJDAR Presidente del Partito “Scelta Democratica della Russia” .....	86
5. ANDREJ LEONIDOVICH GOLOVIN Copresidente del movimento patriottico russo “Alleanza Popolare” .....	87
6. VLADIMIR VOLFOVICH ZHIRINOVSKIJ Presidente del Partito “liberal-democratico” .....	88
7. SERGEJ VIKTOROVICH IVANENKO Vice capogruppo alla Duma di Stato del partito “Jabloko” .....	89
8. ALEKSANDR ALEKSANDROVICH KUVAEV Deputato del “Partito Comunista della Federazione Russa” .....	90
9. MIKHAIL IVANOVICH LAPSHIN Presidente del Partito Agrario .....	91
10. NIKOLAJ IVANOVICH RISHKOV Capogruppo alla Duma di stato del partito “Potere al popolo”. .....	92
11. OLEG GERMANOVICH RUMYANTSEV Consulente della Commissione della Duma di Stato per la Legislazione e per la Riforma del Diritto Processuale Presidente della Fondazione Russa per le Riforme Costituzionali .....	93
12. OLGA OLEGOVNA SERGEEVA Dirigente del Partito “Russia Lavoratrice” .....	96
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>101</b>
Libri .....	101
Fonti .....	103
Saggi .....	103
Articoli .....	107
Biblioteche consultate .....	109