



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
Dipartimento di Giurisprudenza

DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA
CICLO XXXI

Costanza Nicolosi

**LIBERTÀ FONDAMENTALI E DIRITTO DI
PROPRIETÀ NELLA RUSSIA POST-SOVIETICA**

—————
TESI DI DOTTORATO
—————

Tutor:
Chiar.mo Prof. Emilio Castorina

Coordinatore:
Chiar.ma Prof.ssa Anna Maria Maugeri

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

| | |
|--------------|---|
| INTRODUZIONE | 1 |
|--------------|---|

CAPITOLO I

PREMESSA STORICO-RICOSTRUTTIVA SUL RAPPORTO TRA AUTORITÀ E DIRITTI FONDAMENTALI NEI MODELLI OCCIDENTALI

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1 Autorità e diritti fondamentali nel modello inglese: sulle origini della <i>Rule of Law</i> | 8 |
| 1.2 Autorità e diritti fondamentali nel modello americano | 15 |
| 1.3 Autorità e diritti fondamentali nel modello francese | 23 |
| 1.4 Autorità e diritti nel modello liberale del <i>Rechtsstaat</i> : l'idolatria della legge e la valorizzazione della c.d. "costituzione dei poteri" | 29 |
| 1.5 Verso la sovranità dei valori | 33 |

CAPITOLO II

LA DECLINAZIONE DELLA *RULE OF LAW* À LA RUSSE

| | |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 2.1 La Russia pre-rivoluzionaria e i modelli occidentali | 35 |
| 2.2 Autorità e diritti nella Russia socialista | 38 |
| 2.2.1 La concezione marxista del principio di eguaglianza | 38 |
| 2.2.2 Il partito unico | 40 |
| 2.2.3 Il principio di legalità socialista | 42 |
| 2.2.4 Le costituzioni socialiste | 43 |
| 2.2.5 Il Comitato Sovietico di Supervisione Costituzionale | 47 |
| 2.3 La Russia post-socialista | 50 |
| 2.3.1 La circolazione dei modelli economici | 50 |
| 2.3.2 <i>Segue</i> : la circolazione dei modelli costituzionali | 52 |

| | | |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4 | Evoluzione costituzionale della concezione e della tutela dei diritti e delle libertà | 60 |
| 2.5 | Diritti e libertà nella Costituzione del 1993 | 62 |
| 2.6. | L'”occidentalizzazione” dell'ordinamento russo (e la “ <i>russification</i> ” della <i>Rule of Law</i>): il ruolo della Corte costituzionale | 63 |
| 2.6.1. | Sull'evoluzione dell'organo di giustizia costituzionale in Russia | 63 |
| 2.6.2 | <i>Segue</i> : la Corte Costituzionale sotto la presidenza Zorkin (1990-1991) | 68 |
| 2.6.3 | La centralità del principio della separazione dei poteri nella “prima” giurisprudenza della Corte costituzionale | 71 |
| 2.6.4 | L'attenzione (assai sporadica) della “Corte Zorkin” alla tutela dei diritti | 73 |
| 2.7 | La crisi istituzionale del 1993 e la sospensione della Corte Costituzionale | 74 |
| 2.8 | La re-istituzione della Corte Costituzionale dopo il referendum del 1993 | 76 |
| 2.8.1 | Il processo di “occidentalizzazione” della giurisprudenza della re-istituita Corte Costituzionale: la riscoperta (monca) dei diritti fondamentali | 79 |
| 2.9 | Il problema della mancata esecuzione delle sentenze (costituzionali e non) e il <i>vulnus</i> alla tutela effettiva dei diritti fondamentali (cenni) | 84 |

CAPITOLO III

LA COSTITUZIONE ECONOMICA RUSSA: UNA SINTESI

| | | |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1 | La Costituzione economica post-sovietica: il dibattito dottrinale collaterale all'approvazione della Legge fondamentale del 1993 (cenni) | 89 |
| 3.2 | I contenuti della Costituzione economica russa | 91 |
| 3.3 | Le tensioni tra il modello economico e sociale: le disposizioni costituzionali | 97 |
| 3.4 | La tutela dello Stato sociale | 101 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.5 I principali indirizzi giurisprudenziali seguiti dalla Corte costituzionale russa in materia di diritti con particolare riguardo ai problemi dello Stato sociale | 104 |
| 3.6 Brevi osservazioni di storia economica della Russia post-sovietica: il processo di liberalizzazione. | 111 |
| 3.6.1 <i>Segue</i> : ascesa e declino degli oligarchi: le presidenze Putin | 109 |

CAPITOLO IV

EVOLUZIONE DEL REGIME DELLA PROPRIETÀ PRIVATA IN RUSSIA

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 La proprietà pre-sovietica e la proprietà stalinista | 115 |
| 4.1.1 La progressiva definizione della nozione di proprietà nelle costituzioni socialiste | 120 |
| 4.2 L'avvento e della proprietà privata (e dei diritti personali) nella Russia post-sovietica | 122 |
| 4.3 La proprietà nella Costituzione e nel Codice civile | 127 |
| 4.4 La privazione della proprietà: limiti e garanzie costituzionali | 133 |
| 4.4.1 Breve digressione sulle forme di privazione della proprietà statuite dal Codice civile russo | 134 |
| 4.5 Il bilanciamento tra tutela della proprietà privata e tutela dell'interesse pubblico nella giurisprudenza costituzionale: il contributo (inizialmente decisivo) della Corte Costituzionale russa alla "trasposizione" nella Federazione del modello economico liberista | 140 |
| 4.5.1 Le limitazioni del diritto di proprietà nella prassi della Corte costituzionale russa: uso del criterio di proporzionalità e creazione giurisprudenziale della c.d. <i>libertà di contratto</i> . | 144 |

CAPITOLO V

LA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ TRA CORTE COSTITUZIONALE

RUSSA E CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO:

PROVA DI "DIALOGO" O FUGA DAL DIRITTO INTERNAZIONALE?

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1 Il diritto internazionale nell'ordinamento post-sovietico (cenni) | 149 |
| 5.2 Adesione della Russia alla Cedu e rapporti tra la CtEdu e la Corte Costituzionale (1996 - 2015) | 154 |
| 5.3 La proprietà <i>à la Cedu</i> e <i>à la russe</i> | 159 |
| 5.4 Tipologie frequenti di violazione del P1-1 da parte della Russia | 166 |
| 5.4.1 Mancata esecuzione delle sentenze | 167 |
| 5.4.2 Mancato pagamento dei bond sovietici | 170 |
| 5.4.3 Violazione del principio di certezza del diritto nei procedimenti di supervisione (<i>nadzor</i>) | 171 |
| 5.4.4 Distruzione o danno di proprietà durante le operazioni anti-terrorismo | 173 |
| 5.4.5 Revoca dei titoli di proprietà degli acquirenti in buona fede | 175 |
| 5.4.6 Confisca nel corso di procedure penali e amministrative | 178 |
| 5.4.7 Responsabilità statale per i passivi delle aziende municipali con diritto di possesso economico | 180 |
| 5.5 Dal "dialogo" alla polemica tra la CtEdu e la Corte Costituzionale in materia di tutela del diritto di proprietà | 182 |
| | |
| CONCLUSIONI | 190 |
| BIBLIOGRAFIA | 198 |
| SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI | 222 |
| SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA | 225 |
| FONTI GIURISPRUDENZIALI IN LINGUA RUSSA | 226 |

INTRODUZIONE

Nelle moderne Costituzioni, il diritto di proprietà trova la propria collocazione nella parte dedicata ai c.d. “rapporti economici”, tanto da essere annoverata tra gli istituti caratterizzanti la “costituzione economica” di un ordinamento¹.

Siffatto “connubio” tra proprietà e insieme delle libertà economiche non sempre può dirsi coerente; non sempre, in altri termini, il modo di (intendere e) disciplinare la proprietà risulta, per così dire, simmetrico rispetto al modello economico formalmente accolto in Costituzione.

Lo scopo del presente lavoro è indagare l’esperienza russa, a seguito del ‘trapianto forzato’ degli elementi caratterizzanti il costituzionalismo degli Stati occidentali (ad esempio: costituzione rigida, la *Rule of Law*, l’istituzione del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, etc.) nel sistema giuridico, all’indomani della dissoluzione dell’Unione sovietica. A tal fine, si presterà attenzione, in particolare, all’individuazione delle caratteristiche peculiari della c.d. *costituzione economica* e alla portata della tutela del diritto di proprietà, ambito investito da un intenso dialogo tra la Corte Costituzionale russa e la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

La schematizzazione delle varie evoluzioni gius-pubblicistiche nel modello archetipico di forma di Stato (e forma di governo) rappresenta una delle più grandi conquiste del diritto comparato, nonché un’importante eredità trasmessa da questa disciplina ad altre aree del diritto, prima fra tutte il diritto costituzionale.

La ricerca, dunque, mira a inserirsi in un filone “classico” dell’indagine comparatista, puntando, però, a dare maggiore risalto alle libertà c.d. *negative* e al ruolo peculiare che esse rivestono nella definizione di una determinata forma di Stato, in discontinuità, quindi, con altre riflessioni sul tema, ove le relazioni tra libertà economiche e forma di Stato sono state lasciate per lo più sullo sfondo.

¹ Al riguardo, si può rinviare alle notazioni di E. Castorina, in E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici. Artt. 822-830*, in *Il codice civile. Commentario*, Milano, 2008, *passim*. Sul tema, già S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano (1986) p. 49 ss.

L'oggetto di questo studio risulta, pertanto, connotarsi per almeno tre motivi.

In primo luogo, perché mira a rinvigorire il dibattito della disciplina gius-comparatista sull'ordinamento della Federazione Russa, ovvero su una tradizione giuridica che ha, probabilmente, ricevuto maggiore attenzione in epoca socialista rispetto all'ultimo trentennio; ciò, peraltro, anche in ragione della diffusione, all'indomani della dissoluzione dell'Unione Sovietica, di scenari quasi-utopistici che inneggiavano alla "fine della storia"².

Si ritiene che, alla luce delle trasformazioni istituzionali messe in atto dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, sia oggi necessario affrontare (analogamente a quanto avveniva in epoca socialista) il problema della qualificazione dei rapporti con "gli altri" sistemi giuridici, spesso essi stessi ispiratori delle riforme.

In secondo luogo, la tesi si propone di considerare la necessità di (ri)pensare i modelli di forma di Stato alla luce degli sviluppi degli ultimi decenni. Si ritiene, infatti, che l'attuale "accelerazione storica" renda necessario rivisitare alcune categorie ordinanti della comparazione giuridica, tra le quali peculiare importanza assume la c.d. crisi (o trasformazione?) dello Stato sociale, soprattutto a seguito della ben nota crisi economico-finanziaria.

Infine, l'ordinamento post-sovietico nella Federazione Russa può fornire interessanti spunti di riflessione per i (numerosi) processi di *nation* e *constitution-building*, divenuti ormai frequenti in seguito all'intensificarsi degli interventi occidentali nell'opera di (ri)costruzione del tessuto giuridico ed istituzionale di vari Paesi, nel contesto di tradizioni giuridiche notevolmente diverse da quelle occidentali.

L'esperienza del post-socialismo ha, infatti, rappresentato la (ri)scoperta di regole istitutive di democrazia parlamentare e del funzionamento del mercato in un contesto giuridico, culturale ed economico molto diverso da quello

² Il riferimento è al celeberrimo saggio di F. Fukuyama, *The End of History?*, *The National Interest*, Center for the National Interest 1989, e successivo *The End of History and the Last Man*, New York, 1992.

occidentale³.

In questo quadro, lo studio proposto può fornire spunti sulla pratica del “trapianto forzoso” – in un contesto “alieno” – di modelli giuridici tipici di una tradizione giuridica di stampo liberale⁴.

Il lavoro si articola in quattro capitoli.

Nel primo e nel secondo capitolo – che potremmo definire di inquadramento teorico generale – sarà preso in esame il rapporto tra autorità e diritti, confrontando le tradizioni giuridiche occidentali con il coevo sistema russo e mettendo in risalto l’assenza in Russia (già in epoca pre-socialista) del sostrato filosofico culturale dell’individualismo, che sarebbe poi sfociato nelle dottrine di stampo liberista e nel costituzionalismo occidentale.

In particolare, quando andavano nascendo e consolidandosi i concetti di *Rule of Law* e Stato di diritto, la Russia non seppe trovare, nel suo perenne oscillare tra riforma e tradizione, un equilibrio tra esigenze dell’iniziativa individuale (ovvero, il riconoscimento e la tutela dei propri diritti), potere e stabilità del corpo sociale⁵. Al contrario, il costituzionalismo occidentale, fin dal XVII secolo,

³ A questo proposito, la Russia rappresenta un importante oggetto di studio in virtù del fatto che, durante il periodo sovietico, essa ha cercato di rimanere il più possibile isolata nei confronti della comunità internazionale (ad esempio, codificando separatamente le regole del diritto del commercio ed internazionale privato e l’adesione condizionata alle convenzioni internazionali). La dissoluzione dell’Unione Sovietica ha, quindi, aperto amplissimi varchi alla circolazione di modelli “occidentali” dentro un’area sino a poco tempo prima immobilizzata dal dogma dell’originalità e diversità del diritto socialista.

⁴ Si veda, generalmente, E. Castorina, *Sovranità popolare e “consenso”*: *L’influenza dei modelli occidentali ed i recenti sviluppi del costituzionalismo islamico*, in *Rivista AIC*, 3/2014; A. Ghani, C. Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford (2009).

⁵ Tuttavia, vanno rilevati grandi tentativi di riforma istituzionale nel periodo precedente le rivoluzioni di febbraio e di ottobre del 1917. La mancata modernizzazione del diritto civile, commerciale e costituzionale russo va intesa proprio come conseguenza della distanza che separava l’ordinamento russo dalle altre tradizioni giuridiche continentali. I fallimenti dei tentativi di modernizzazione si spiegano anche come conseguenza dell’ostilità dell’autocrazia zarista verso la recezione di modelli occidentali ispirati al liberismo, una tradizione filosofica che avrebbe potuto, minare i privilegi di classe. Tra i principali tentativi di riforma, va ricordato il lavoro di raccolta e sistemazione del diritto imperiale, guidato già dal 1832 dal conte Speranskij che, nonostante il titanico lavoro, non condusse, tuttavia, all’adozione di una codificazione organica e razionale.

sconvolgendo il quadro precedente della filosofia politica, colloca il diritto al cuore stesso del rapporto politico, quale strumento di legittimazione del potere. È in questo momento dunque, che il costituzionalismo definisce, una volta per tutte, la propria identità di scienza della fondazione del potere legittimo: una volta che è entrato nel suo dominio, però, il potere non può più sfuggire al costituzionalismo, che si struttura – conseguentemente – anche come scienza della limitazione del potere⁶.

Si ritiene, comunque, che la cultura giuridica occidentale abbia lasciato una qualche impronta nello sviluppo del diritto russo, in particolare con un influsso della cultura giuridica liberale (soprattutto tedesca) nel periodo pre-sovietico e, altresì, una notevole influenza delle categorie giuridiche di *common law* in epoca post-sovietica.

L'esperienza sovietica rappresenta, com'è noto, un'enclave con elementi di spiccata originalità, tanto da formare una *famiglia* a sé nelle catalogazioni tradizionali del diritto comparato. Ciò che il primo capitolo vuole indagare è la possibilità di porre la tradizione russa su un *continuum* giuridico con la tradizione giuridica occidentale, specialmente per quanto concerne il rapporto tra autorità e libertà (*i.e.*, uno dei contenuti classici per la definizione di forma di Stato).

Basti qui rilevare che l'evoluzione storica (e giuridica) europea (nella quale si può fare rientrare anche l'esperienza costituzionale degli Stati Uniti), come si vedrà, può facilmente essere collocata su un *continuum* storico, filosofico e giuridico, la Russia invece non segue la stessa evoluzione dei Paesi occidentali. Il primo momento della storia russa in cui si pone la questione della ridefinizione del rapporto tra autorità e diritto è proprio la rivoluzione del 1918. Il secondo si realizzerà all'indomani della dissoluzione dell'Unione sovietica. L'obiettivo è mettere in evidenza i punti di contatto e di rottura tra la tradizione giuridica occidentale e quella russa in questi due frangenti storici.

Il secondo capitolo esaminerà l'evoluzione del rapporto tra potere e diritto in epoca post-socialista, come stabilito dalla vigente Costituzione della

⁶ M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in Rivista AIC, 2006.

Federazione Russa. La trattazione verterà in particolare sul ruolo della Corte Costituzionale russa nel processo di “istituzione” dell’ordinamento giuridico della nuova Russia e nella tutela dei diritti fondamentali. A questo proposito, s’indagherà l’effettiva tutela dei diritti sanciti, ovvero il divario (tradizionalmente sempre molto profondo in Russia) tra la legge formale (*law in the books*) e la legge applicata (*law in practice*).

Indubbiamente, soprattutto nel settore del diritto costituzionale, la rapida e penetrante diffusione di modelli di costituzionalismo liberale in tema di diritti della persona e di controllo di costituzionalità delle leggi richiede, proprio in ragione della rapidità della diffusione e della “lontananza” filosofico-culturale tra i sistemi, un’analisi che tenga e dia conto della dissociazione fra teoria e pratica del diritto, andando, quindi, al di là del mero dato formale di adozione di nuove fonti; queste, infatti, ignorando il nesso tra dato politico-economico e dato giuridico nel settore del diritto civile e dell’economia rischierebbe di condurre ad una iper-valutazione degli effettivi risultati della modernizzazione del diritto⁷.

Occorre, dunque, interrogarsi non solo sulla *Costituzione come “testo”, o “documento”, bensì sul modo di intendere e di applicare il “contenuto” di quel testo*⁸, al fine di comprendere l’(effettiva) evoluzione del diritto post-socialista in tema di diritti e libertà economiche. Il sistema post-socialista, infatti, racchiude in sé una serie di norme e principi che, all’epoca in cui vennero sanciti, non erano frutto dell’ambiente giuridico-culturale (ovvero, la Russia post-socialista), quanto piuttosto il risultato di un’evoluzione filosofico-giuridica totalmente diversa (ovvero, quella occidentale).

Vale la pena chiedersi se e in quale misura il sistema post-sovietico si sia realmente avvicinato al costituzionalismo occidentale.

L’impressione immediata, infatti, è quella di una frattura tra Costituzione

⁷ In tal senso, vale la pena soffermarsi sul ruolo (sopra accennato) esercitato dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale in quanto essi sono stati, contemporaneamente, propositori di modelli ed erogatori di aiuti economici. Data la necessità del sostegno economico da parte della comunità internazionale, la garanzia di adozione formale del modello proposto non è necessariamente garanzia di funzionamento delle regole adottate. A rendere ancor più difficile la reale “assimilazione” dei modelli stranieri, va rilevato il breve arco di tempo nel quale sono state concluse le trasformazioni della forma di stato e di governo nello sforzo di adottare nuovi modelli organizzativi assimilabili a quelli propri degli stati “occidentali”.

⁸ C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna (1977), p. 35.

formale e Costituzione materiale, quest'ultima più incline al rispetto di paradigmi tipici della tradizione (politica e giuridica) russa, tanto da determinare, per alcuni aspetti, lo svuotamento di senso del testo della Legge fondamentale del 1993, che sembra invece rispondere a una teleologia costituzionale tipicamente liberale-occidentale.

In particolare, s'indagherà il persistere di elementi di continuità culturale tra (vecchio) diritto sovietico e (nuovo) diritto russo, soprattutto con riguardo alla giurisprudenza costituzionale russa in materia di libertà economiche.

Da qui, il riferimento allo "strabismo" della Costituzione economica russa (oggetto del terzo capitolo), che sotto il profilo formale sembra guardare ai modelli occidentali e, in particolare, alle declinazioni liberali in materia di libertà economiche (e proprietà); per altro verso, invece, gli svolgimenti applicativi di tale assetto costituzionale sono ancorati ai tradizionali paradigmi del diritto sovietico, come dimostra il caso dell'interpretazione del principio della libertà di contratto.

Il quarto e il quinto capitolo, infine, avranno ad oggetto le libertà economiche e, in particolare, il diritto di proprietà in epoca post-socialista, nel contesto della transizione russa dal modello socialista verso una tradizione giuridica liberale e un'economia di mercato.

Nel quinto capitolo si prenderanno in esame le sentenze più significative rese dalla Corte costituzionale russa in materia di diritto di proprietà. Indubbiamente, come si vedrà, l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Convenzione EDU) ha svolto un importante ruolo di catalizzatore del processo riformatore nella Russia post-sovietica. Tuttavia, l'influenza della Convenzione EDU dovrà necessariamente essere ridimensionata a seguito della sentenza della Corte costituzionale nel caso *Yukos*, in cui la Corte ha stabilito la non-applicabilità delle sentenze della Corte di Strasburgo, se queste contraddicono la Costituzione russa, nonché la possibilità che la Russia receda dagli impegni internazionali, se l'interpretazione di tali impegni portasse a violare la Costituzione: conclusioni che sembrano contrastare con il principio di supremazia del diritto internazionale, sancito dalla stessa Costituzione.

Come si avrà modo di rilevare, l'*imposizione "liberale"* di stabilire una

forma di governo rispettosa del principio della separazione dei poteri non ha impedito, nell'esperienza russa degli ultimi decenni, la formazione di un sistema tendenzialmente accentrato (con un esecutivo molto forte) in linea di continuità con la precedente cultura del centralismo⁹, tanto da far discorrere alcuni di un peculiare modello di “democrazia illiberale”¹⁰.

Da qui, alcune specificità del “costituzionalismo” russo rispetto agli sviluppi che esso ha avuto in occidente; specificità che rendono, forse, un po' azzardato qualunque tentativo di livellamento tra i modelli oggetto di considerazione nel presente elaborato.

⁹ Si ricordi l'art. 16 de *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, che ha sancito il principio per cui “ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri attuata non ha una costituzione”.

¹⁰ Per utilizzare l'espressione di F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, Foreign Affairs, 1997, successivamente ripresa e sviluppata dalla scienza comparatistica statunitense. Sul punto, cfr., *ex multis*, T. Ginsburg, A. Simpsen, *Constitutions in Authoritarian Regimes (Comparative Constitutional Law and Policy)*, Cambridge, 2013; M. Tushnet, *Authoritarian constitutionalism*, 100 Cornell Law Review 391 (2015); B. Bugarič, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism*, 13 International Journal of Constitutional Law 219 (2015), T. Ginsburg, *Courts and New Democracies: Recent Works*, 37 Law & Social Inquiry 720 (2012); S. Gardbaum, *What's So Weak About “Weak-Form Review”? A Reply to Aileen Kavanagh*, 13 International Journal of Constitutional Law 1040 (2015); S. Gardbaum, *Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?*, 53 Columbia Journal of Transnational Law 285 (2015).

CAPITOLO I

PREMESSA STORICO-RICOSTRUTTIVA SUL RAPPORTO TRA AUTORITÀ

E DIRITTI FONDAMENTALI NEI MODELLI OCCIDENTALI

1.1 Autorità e diritti fondamentali nel modello inglese: sulle origini della *Rule of Law*

La questione della limitazione del potere pubblico a fini di garanzia delle libertà giuridicamente protette emerge già nell’Inghilterra del tardo medioevo.¹¹ In questo contesto, per *libertà* si intendevano quelle tradizionalmente negative come la libertà personale e la proprietà privata.¹² Le libertà negative¹³ derivano la loro forza cogente dalla storia e dalla tradizione inglese (c.d. *customs*)¹⁴ che assegnano a ciascuno il proprio bagaglio di diritti in base al ceto. Si tratta, quindi, di diritti che non appartenevano agli individui *in quanto tali* (carattere individuale¹⁵), ma piuttosto *in quanto componenti di una comunità* (borgo, feudo, etc.) in cui gli individui si assemblavano (antico carattere cooperativo).¹⁶

¹¹ Ovviamente, seppur già esistente, il principio della limitazione del potere politico deve (necessariamente) avere in epoca medievale una concezione diversa da quella moderna di norma di garanzia di chiara natura pubblicistica, generale ed astratta. Tuttavia, la circostanza che nel medioevo non siano ancora riscontrabili le categorie del diritto moderno non significa che in esso non trovassero sposto delle categorie, proprie e diverse, attraverso le quali si riconoscevano e garantivano diritti e libertà.

¹² Il plurale è d’obbligo in quanto, come noto, in epoca medievale non vi è un monopolio del potere pubblico (*imperium*) che è, invece, disperso tra una grande quantità di soggetti, ciascuno con diversi livelli di autorità (signori feudali, cavalieri, etc.). Motivo per cui il sistema feudale, tradizionalmente, non viene nemmeno annoverato tra le tradizionali “forme di Stato”.

¹³ In Inghilterra, il riconoscimento delle libertà individuali, soprattutto quelle c.d. negative, è talmente radicato nella storia da poter tratteggiare la stessa evoluzione del modello inglese come un tentativo sempre maggiore (e sempre più riuscito) di sottrarre tali libertà alle invadenze arbitrarie dei poteri pubblici.

¹⁴ Il ruolo fondamentale della tradizione nell’affermazione dei diritti *vis à vis* i pubblici poteri, com’è noto costituisce una prima notevole differenza con le altre esperienze europee caratterizzate, invece, da “rotture improvvise”. Nell’esperienza inglese, invece, si mantiene un rapporto aperto e *fluid* tra età moderna e precedente età medievale.

¹⁵ La concezione ‘individualista’ del principio di uguaglianza è, infatti (al pari di un’organica carta costituzionale scritta), un’eredità rivoluzionaria. È, in particolare, con il Contratto sociale di Rousseau del 1762 che il costituzionalismo inizierà ad essere considerata come atto istitutivo di poteri chiamati a costruire una società nuova che, con un elemento di forte rottura rispetto al passato, sarebbe stata fondata proprio sul principio di uguaglianza.

Tale sistema non è legittimato né *dall'alto* (principio di sovranità), né *dal basso* (principio democratico); ma piuttosto, trova il suo fondamento nella storia e nella tradizione. Esso, dunque, si autolegittima - e autopreserva - per la sua capacità di garantire nel tempo un ragionevole equilibrio (ivi inclusi, il riconoscimento di diritti e libertà) tra le forze presenti sul territorio.

Oltre alla tradizione come fattore legittimante della tutela dei diritti e delle libertà, deve rilevarsi anche lo strumento del *common law*, ovvero la peculiarità inglese di annoverare tra le fonti del proprio diritto la giurisprudenza - che si rifà alla pratica consuetudinaria - ha permesso al costituzionalismo inglese di evolversi in linea di continuità tra libertà medievali e moderne. Il *common law*, infatti, tutela i diritti che si sono affermati, contro le pretese dei governanti e dei legislatori. La giurisprudenza quindi (piuttosto che la legge come avverrà in seguito), è un importante strumento di tutela delle libertà che, grazie al *common law* possono evolversi da regole privatistiche di garanzia dei beni a norme costituzionali di tutela delle sfere personali¹⁷.

La coesistenza di tradizione storica e innovazione giurisprudenziale è ravvisabile già nella *Magna Charta* del 1215, in particolare nell'affermazione dell'*habeas corpus* che tutela la libertà personale contro il sequestro arbitrario sia dei propri beni che della propria persona¹⁸. L'art. 39, infatti, sancisce che:

gli uomini liberi non possono essere catturati o imprigionati, privati dei loro averi, messi fuori legge, esiliati o danneggiati in alcun modo, se non da un tribunale legale dei loro pari e secondo leggi del paese.

¹⁶ Come si vedrà, è proprio il principio di uguaglianza che determina la grande differenza tra costituzionalismo storico da quello delle rivoluzioni. Da questa, deriveranno anche diverse soluzioni rispettivamente al tema della garanzia insita nella volontà generale e nel primato della legge generale ed astratta, o a sviluppare forme di governo moderate e bilanciate o comunque tecniche di limitazione dei poteri. Le diverse soluzioni sono comunque differenti in funzione di un obiettivo comune. la garanzia dei diritti individuali e la realizzazione del principio di uguaglianza.

¹⁷ Questo principio si sviluppa ulteriormente sul fertile terreno del giusnaturalismo di Locke, fino ad arrivare alla compiuta affermazione che quanto il *common law* afferma in materia di libertà è sostanzialmente indisponibile da parte del potere politico.

¹⁸ È proprio qui che va rilevata l'origine delle regole, procedurali piuttosto che sostanziali, che compongono il *due process of law*, ovvero quelle regole che possono consentire la legittima sottrazione della libertà ad un individuo, caratteristica che contribuisce a differenziare il modello inglese rispetto ai coevi ordinamenti europei.

In questo precetto è ravvisabile la tradizionale struttura corporativa di stampo medievale (nella nozione di *uomini liberi e giudizio dei pari*), fondato su una concezione della giustizia che presuppone una divisione della società per ordini e per ceti. Al contempo, è significativo il riferimento alle *leggi del paese*, che tendono a contrapporre la dinamicità del *common law* alla staticità della tradizione storica.

Altrettanto cruciale per lo sviluppo della storia costituzionale inglese, la *Magna Charta* stabiliva che il sovrano avrebbe dovuto assicurarsi il consenso del parlamento al fine di imporre un eventuale aumento delle imposte. Una clausola importante, la numero 61, affermava che:

the barons shall choose any twenty-five barons of the realm they wish, who with all their might are to observe, mantain and cause to be observed the peace and liberties which we have granted and confirmed to them by our present charter.

In sostanza, i baroni crearono un concilio per assicurarsi che il sovrano avrebbe dato esecuzione alla carta; qualora il re non avesse provveduto, i 25 baroni avevano il diritto di sequestrare castelli, terre e possedimenti *...until, in thier judgment, amends have been made.*

È significativo rilevare un forte nesso tra diritti e governo moderato,¹⁹ in quanto la tutela delle libertà e dei diritti è il prodotto di un governo anti-dispotico. In assenza del principio di *uguaglianza*, il costituzionalismo originale inglese non presuppone un governo di eguali. Esige però un governo *equo* o *moderato*, in cui l'interesse a coesistere (e quindi, il riconoscimento e la tutela dei diritti dei vari strati della società) prevale sulla tentazione di affermare unilateralmente le proprie pretese (ivi incluse, quelle del sovrano). Anche quando si svilupperanno le libertà politiche positive (è proprio in Inghilterra, infatti, che si sviluppa per prima la pratica elettiva parlamentare); esse assumono un carattere di *accessorietà* rispetto

¹⁹ Nesso di cui resterà traccia anche in età rivoluzionaria, nell'art. 16 della Dichiarazione.

a quelle negative in quanto la partecipazione al processo politico è *funzionale* alla tutela dei diritti acquisiti e al mantenimento dell'equilibrio tra le forze sociali. In questo contesto, quindi i concetti giuridici di 'forma di Stato' e di 'forma di governo' sono praticamente coincidenti, in quanto il rapporto tra autorità e diritto è intrinsecamente legato al carattere moderato del governo.

Il governo moderato si traduce nel principio dei *checks and balances*, che esige la partecipazione dei tre rami del Parlamento (Re, *commons* e *lords*) all'attività legislativa (forma di governo). Proprio la caratteristica del *King in Parliament* riflette la classica struttura liberale del governo moderato che bilancia, al suo interno, le forze politiche e sociali, impedendo a ciascuna di essa di essere pienamente costituente e di definire da sola i caratteri del modello politico. In questo senso, quando si afferma la sovranità del parlamento inglese, ci si riferisce sempre al suo governo moderato.

Il primo parlamento fu eletto nel 1265. I suoi membri erano in origine nobili feudali e, successivamente, cavalieri e aristocratici possidenti. Nonostante fosse composto da *elites*, il parlamento inglese sviluppò due caratteristiche peculiari. Primo, rappresentava non solo l'aristocrazia vicina alla monarchia, ma anche un insieme di interessi molto più variegato, che includeva l'aristocrazia minore - le cui rendite provenivano dal commercio e dall'industria - e, successivamente, i *gentry*, una nuova classe di mercanti. Di conseguenza, il parlamento dava l'opportunità ad una fetta della società relativamente ampia di partecipare al potere pubblico. Secondo, e per lo più conseguenza della prima caratteristica, molti membri dl parlamento si opponevano strenuamente ai tentativi della monarchia di aumentare l'autorità del sovrano²⁰.

²⁰ Non a caso, infatti, il potere politico, in Inghilterra, non assumerà mai la forma dello stato assoluto (nonostante gli sforzi in questo senso della dinastia Stuart), tipica delle coeve esperienze europee e della tradizione pre-sovietica e nega, inoltre, la possibilità che si verifichi una rottura radicale (una rivoluzione) attraverso cui progettare *ex novo* la forma politica. Anche quando si ammette il principio lockiano del diritto di resistenza del popolo contro la tirannia, esso viene inteso come strumento di *restaurazione* dell'antico, piuttosto che di *progettazione* di un nuovo ordine politico. Questo concetto sarà ripreso nel XVIII secolo come fondamento ideologico della rivoluzione americana. La *Glorious Revolution* fornisce un esempio calzante. Avvenuta nel 1689, a seguito di un confronto tra i sovrani della dinastia Stuart ed il parlamento, essa non rompe in modo traumatico con la tradizione precedente ma 'si limita' ad operare un drastico ridimensionamento della prerogativa regia, limitata sia dalla radicata convinzione che esista un nocciolo duro di libertà fondamentali indisponibile da parte del potere politico, (forma di stato) nonché dal principio dei *checks and balances* (forma di governo). Conflitti simili, che pur si verificarono in altri parti d'Europa (ad esempio, la

Concetto collegato a quello della sovranità del parlamento inglese, è quello della *rule of law*, altra peculiarità del costituzionalismo inglese.

Il significato di questa espressione è alquanto elusivo, ma, in generale, si può affermare che esso racchiude in sé la stretta connessione tra forma di Stato e forma di governo inglese, nonché l'importanza del *common law* quale strumento di tutela delle libertà ed innovazione del sistema giuridico. Il termine *rule of law*, infatti, postula in sé la garanzia delle libertà fondamentali, l'obbligo degli organi istituzionali di indicare la base legale delle loro azioni e l'obbligo di obbedire alla legge. Quindi, il principio della *rule of law* costituisce un argine all'esercizio arbitrario del potere e offre ai cittadini un rimedio nei confronti degli eventuali soprusi.

Essendo, fin dalle origini, il concetto di libertà e diritti nel mondo anglosassone, strettamente identificabili con le libertà negative e di tutela del patrimonio, non sorprende che anche la più generale affermazione della libertà di iniziativa economica sia inquadrabile in un contesto costituzionale che mirava, nella sua evoluzione, a limitare quanto più possibile l'intrusione del sovrano nella sfera di autonomia individuale. Ovvero non sorprende che, nel mondo anglosassone, la libertà di iniziativa economica diventi una questione fondamentale del rapporto tra autorità e diritto (forma di Stato) e, quindi di conseguenza, anche dei due concetti ad esso strettamente connessi di forma di governo e *rule of law*.

In seguito alla *glorious revolution*, vennero riformati gli istituti arcaici del diritto di proprietà – in particolare di latifondi terrieri. Fino al 1688, resisteva in Inghilterra la *factio* giuridica che tutta la terra appartenesse al sovrano, un chiaro retaggio del sistema feudale. Molti appezzamenti di terra erano soggetti a forme di proprietà a una serie arcaiche, come gli *equitable estates*, una forma di proprietà che impediva al proprietario di vendere, affittare o ipotecare la sua terra. Riformando gli istituti del diritto di proprietà, venne anche rafforzata la tutela del

ribellione delle fronde in Francia tra il 1648 e il 1652), non ebbero lo stesso effetto che in Inghilterra. A seguito della *glorious revolution*, il parlamento ed il nuovo sovrano, William d'Orange, aggiunsero alla tradizionale costituzione inglese la Dichiarazione dei diritti (successivamente chiamata *Bill of Rights*).

diritto alla proprietà intellettuale delle idee gettando, quindi, le basi per l'avvio della rivoluzione industriale²¹.

Ma la ridefinizione del rapporto tra autorità e diritto in campo economico coinvolse l'istituto dei monopoli, ovvero privilegi commerciali di concessione regia che erano stati, in particolare, concessi dai sovrani della dinastia Stuart per reperire fondi (e concedere privilegi ai loro sostenitori) senza dover ottenere il consenso del parlamento.

La concessione diffusa di privilegi monopolistici limitava enormemente la partecipazione dei 'non-privilegiati' non solo nel commercio estero, ma anche nell'economia nazionale. Nel 1621 erano in vigore ben 700 monopoli che riguardavano la quasi totalità dei beni commerciati. Come ha sintetizzato lo storico C. Hill:

A man lived in a house built with monopoly bricks, with windows ... of monopoly glass; heated by monopoly coal (in Ireland monopoly timber), burning in a grate made of monopoly iron ... He washed himself in monopoly soap, his clothes in monopoly starch. He dressed in monopoly lace, monopoly linen, monopoly leather, monopoly gold thread ... His clothes were held up by monopoly belts, monopoly buttons, monopoly pins. They were dyed with monopoly dyes. He ate monopoly butter, monopoly currants, monopoly red herrings, monopoly salmon, and monopoly lobsters. His food was seasoned with monopoly salt, monopoly pepper,

²¹ In questo contesto, non sorprende che la rivoluzione industriale sia propria nata in Inghilterra pochi decenni dopo la *glorious revolution*. I grandi inventori come J. Watt (che perfezionò la macchina a vapore), R. Trevithick (l'inventore della locomotiva a vapore), R. Arkwright (progettore del filatoio automatico) e I. Kingdom Brunel (che conseguì molti primati ingegneristici) poterono sfruttare le opportunità economiche generate dalle loro stesse idee, erano consapevoli che i loro diritti di proprietà sarebbero stati rispettati e potevano accedere a mercati in cui usare e –eventualmente - vendere con profitto le loro innovazioni. Lo stretto legame tra innovazione, tutela dei diritti di proprietà e possibilità di accedere al processo politico è evidente in una lettera che Watt scrisse nel 1775 a suo padre in cui parla della macchina a vapore (che lui chiama *Fire engine*):

Dear Father,

After a series of various and violent Oppositions I have at last got an Act of Parliament vesting the property of my new Fire engines in me and my Assigns, throughout Great Britain & the plantations for twentyfive years to come, which I hope will be very beneficial to me, as there is already considerable demand for them.

*monopoly vinegar ... He wrote with monopoly pens, on monopoly writing paper; read (through monopoly spectacles, by the light of monopoly candles) monopoly printed books.*²²

Nel 1623 il parlamento emanò lo *Statute of Monopolies*, che proibiva al sovrano di concedere nuovi monopoli che riguardassero la produzione e la commercializzazione di beni ad uso dell'economia interna.²³ Ciò rivela quanto il parlamento stesse, gradualmente, diventando rappresentativo degli interessi sociali²⁴ e capace di imporsi sulla volontà e gli interessi del sovrano. Questo anche per mezzo di strumenti, quali la petizione, in grado di portare l'attenzione del parlamento a questioni di importanza sociale.²⁵

La vicenda dei monopoli illustra anche l'importanza delle corti nell'espansione delle sfere di autonomia privata ed iniziativa economica nei confronti dello Stato. Il primo caso giudicato dalle corti inglesi sulla legittimità di un monopolio fu *Darcy v. Allein* del 1602, sebbene questo sia comunemente definito il primo caso antitrust della storia giuridica inglese, è interessante notare che in realtà propone temi tipici del diritto pubblico, in particolare questioni costituzionali e relative alla separazione dei poteri in un governo parlamentare.²⁶

²² C. Hill, "A *Burgeois Revolution?*", in L. Stone (a cura di) *The British Revolutions: 1641, 1688, 1776*, Princeton (1980).

²³ Rimanevano in vigore i monopoli 'domestici' fino ad allora concessi, nonché la possibilità di continuare a concedere privilegi monopolistici nel settore del commercio internazionale, dato che la gestione della politica estera era – e rimane tuttora – prerogativa regia.

²⁴ La rappresentatività rimaneva, comunque, alquanto limitata. I parlamentari venivano eletti dal popolo, ma il suffragio era ristretto a circa il 2% della popolazione maschile. Inoltre, le città protagoniste della rivoluzione industriale (Birmingham, Leeds, Manchester, Sheffield) non avevano alcuna rappresentanza in parlamento, mentre le zone rurali erano disproporzionatamente rappresentate. Inoltre, il diritto di voto nelle aree rurali era basato sul possesso di terra e, nelle zone urbane, era controllato da una piccola *élite* che non permetteva ai nuovi industriali di partecipare – attivamente o passivamente – al processo politico.

²⁵ Quando un commerciante indipendente citò in giudizio la Royal African Company, sollevando dubbi sulla legittimità del privilegio monopolistico che essa deteneva nel lucroso commercio degli schiavi africani, in parlamento vennero recapitate ben 135 petizioni a favore del commerciante. Il giudice Holt che decise il caso concluse l'illegittimità del privilegio monopolistico creato da prerogativa regia. Eventuali privilegi monopolistici potevano essere creati solo dal parlamento tramite legge.

²⁶ Nel 1651 il parlamento emanò il *Navigation Act* che rimase in vigore per circa 200 anni e stabiliva che il commercio inglese dovesse avvenire su navi inglesi. Analogamente ai monopoli

L'avversione per i privilegi monopolisti, identificati con un sovrano con tendenze assolutistiche, che mira a sovvertire il governo equo e moderato frutto della storia e capace di tutelare le sfere di autonomia dalle intrusioni del potere pubblico, verrà ereditata dalle colonie americane che, al pari della madre patria, faranno della lotta ai monopoli – come agli altri privilegi derivanti da prerogative nobiliari – uno dei capisaldi del loro progetto di affrancamento dalla madre patria e definizione delle loro istituzioni giuridiche.

1.2 Autorità e diritti fondamentali nel modello americano

Un altro modello da prendere, brevemente, in considerazione è quello americano. Come si è già detto in precedenza, la cultura giuridica americana eserciterà una notevolissima influenza sul modello liberale tedesco e, successivamente, proprio sulla creazione del sistema giuridico russo post-socialista. Appare quindi opportuno delineare brevemente le peculiarità del modello statunitense per quanto concerne il rapporto tra diritti fondamentali e Stato.

Abituati a identificare l'avvento di una rivoluzione con l'abbattimento di un *antico regime*, risulta immediatamente evidente la peculiarità della rivoluzione americana, in cui la necessità di distaccarsi dalla madre patria non presupponeva, però, la necessità di definirsi in opposizione ad essa. Anzi, il bisogno di costruire un nuovo mondo, ed un nuovo sistema politico fondato sul valore preminente dei diritti naturali individuali (*rights*) non escludeva il fatto che i padri fondatori americani si sentissero orgogliosamente eredi della tradizione storico-costituzionale britannica.

L'obiettivo polemico della rivoluzione americana è, quindi, diverso da quello tipico delle rivoluzioni, rivolte all'abbattimento dell'antico.

A questo proposito, un importante riferimento cronologico è contenuto nella dichiarazione d'indipendenza, la quale afferma che l'azione tirannica del

di concessione regia, anche lo scopo di questa legge era di facilitare la monopolizzazione del commercio internazionale. La differenza cruciale era che questa volta, la monopolizzazione non era a vantaggio dello stato ma del settore privato.

monarca inglese si è dispiegata nello spazio di 12 anni. Si risale così addietro nel tempo dal 1776 al 1765, anni in cui i delegati di nove delle 13 colonie si riuniscono a New York nello *Stamp Act Congress* per contestare una serie di provvedimenti fiscali che la madre patria aveva imposto su alcuni consumi delle colonie. In quell'occasione, le colonie manifestano la loro evoluzione da meri agglomerati economico-commerciali in realtà politico-costituzionali, collocando il dibattito su un piano costituzionale che coinvolgeva, a partire dalla questione fiscale, la problematica dei diritti e delle libertà dei coloni. La petizione che lo *Stamp Act Congress* rivolse al monarca inglese (al pari di molte altre risoluzioni delle assemblee coloniali) assunsero così un carattere costituzionale, ponendo la questione della legittimità dell'imposizione tributaria della madre patria in assenza del consenso dei coloni e delle loro assemblee rappresentative. Si ravvisa quindi, la stessa coincidenza tra forma di Stato e forma di governo già evidenziata nel caso inglese e riassunta anche nella celebre espressione: *no taxation without representation*, la quale univa in un *continuum* la difesa della proprietà - intesa come strumento di libertà personale - con la forma di governo.

I coloni, quindi, contestavano alla madrepatria la mancata osservanza al suo stesso antico patrimonio di diritti e libertà ed i precetti della *ancient constitution* britannica. In questo contesto, la petizione del 1765 non era tanto un atto di protesta, quanto di fedeltà: i coloni lottavano per continuare a vivere sotto i precetti e le garanzie della *ancient constitution* britannica. Si proponeva l'istituzione di una confederazione in cui le assemblee rappresentative rappresentassero altrettante di unità confederate che riproducevano, al loro interno, lo schema del governo bilanciato. Tuttavia, la madrepatria non poteva ammettere che le assemblee dei coloni, spesso di origine confusa e istituzionalmente incerte, fossero equiparate all'antico e nobile parlamento inglese²⁷. L'indipendenza dalla madre patria, quindi, sebbene non inizialmente voluto, diventa inevitabile.

²⁷ Senza poi dimenticare il fatto che nel modello costituzionale britannico era assolutamente necessaria la presenza di una Camera Alta fortemente differenziata dalla Camera di diretta estrazione popolare: e per ovvi motivi, era ben difficile reperire nella realtà sociale e politico-istituzionale, dell'altra sponda dell'atlantico, una componente aristocratica anche lontanamente paragonabile a quella di lord inglesi.

Nonostante fino al 1776 il dibattito sui diritti si fosse sempre svolto all'interno della tradizione costituzionale britannica, probabilmente come ragione plausibile del distacco dall'Inghilterra, la prima parte della Dichiarazione invoca il *contratto sociale* e i *diritti naturali*²⁸.

La rivoluzione americana nasce essenzialmente per limitare l'ambito della legge del parlamento inglese che si riteneva avesse travalicato i confini della sua competenza, nella stessa ottica di *restaurazione* (piuttosto che progettazione di un nuovo ordine politico) che aveva già ispirato la *glorious revolution* nella madre patria.

In particolare, la storia inglese mostrava con chiarezza che senza una costituzione scritta che indicasse con sicurezza i limiti e gli ambiti di ciascun potere, il costituzionalismo finiva per tradursi in una mera ricerca di equilibri all'interno di un parlamento sovrano. Il costituzionalismo senza democrazia produceva quindi un assolutismo parlamentare. Per evitarlo, bisognava coniugare il principio dell'equilibrio dei poteri con quello della sovranità popolare, nell'ideale della supremazia di una costituzione che restaurasse l'antico in nome del nuovo. Non vi è alcun 'nemico da abbattere', ma diventa fondamentale limitare il potere legislativo per evitare che esso degeneri, come avvenuto nel caso inglese.

Si costruisce, così, un regime repubblicano, fondato su una norma suprema: il potere costituente del popolo va, quindi, inteso nel senso di un *potere distinto* da quello legislativo ordinario, con il compito è quello di elaborare una norma superiore a quella ordinaria e, per questo, capace di limitarla.²⁹ Il controllo

²⁸ Gli americani sono ispirati dalla teoria dello stato di natura di Locke (piuttosto che di Hobbes). Locke identifica lo stato di natura come una condizione in cui ciascuno è ragionevolmente capace di riconoscere la *property* dell'altro, limitando le proprie pretese. Nello stato di natura, quindi, si compie già il primo passo verso la costruzione dell'ordine sociale. L'autorità politica istituita con il contratto sociale non deve, dunque, stabilire un ordine (come in Hobbes) ma solo perfezionarlo. Il perfezionamento dello stato di natura per Locke consiste nella presenza di una legge che rappresenti la misura comune del torto e della ragione nelle controversie, un giudice certo e imparziale che applichi la legge ed il potere esecutivo che abbia in sé l'autorità necessaria per far eseguire le sentenze. L'autorità politica ha quindi essenzialmente il compito di risolvere in modo pacifico le controversie degli individui e garantire la sicurezza dei loro beni e l'esercizio dei loro diritti.

²⁹ Il processo costituente americano e i documenti che essa produce, come il *bill of rights*, mirano a limitare il potere federale e non – come in alcuni casi europei – a forgiare la cittadinanza

di costituzionalità è indispensabile in una costituzione repubblicana, non solo come protezione dei diritti degli individui e delle minoranze, ma anche al fine di impedire che il potere legislativo possa aspirare a coprire l'intero spazio della costituzione.

Nonostante, quindi, la continuità del pensiero rivoluzionario americano con i valori della *ancient constitution* britannica, si ritenne necessario che la costituzione rafforzasse la sua capacità di garanzia, svincolandosi dal carattere indistinto della consuetudine e della giurisprudenza.

La *costituzione* deve essere, così, *scritta* – a differenza della famosa *unwritten constitution* inglese - per poterla opporre ai governanti che abbiano agito in modo illegittimo. Sotto questo profilo, la tradizione è ampiamente superata se non altro perché una simile concezione generale della costituzione presuppone l'esistenza di un potere costituente³⁰ che la tradizione inglese del governo bilanciato o moderato negava assolutamente. A questo fine si afferma il controllo diffuso di costituzionalità, principio, infatti, mai contrastato dalla cultura americana sebbene non sia espressamente previsto in Costituzione. Si tratta, infatti, di un principio inevitabile nell'ottica della costituzione repubblicana, funzionale a far sì che i legislatori non confondano la loro volontà con quella della legge fondamentale.

Questo punto rimarrà fermo anche nella successiva fase della storia rivoluzionaria, quando, dopo la rivoluzione, sarà necessario impostare, con le nuove costituzioni statali e federale, i rapporti dei cittadini con i propri legislatori, più o meno democraticamente eletti. Sotto questo profilo, si può affermare che il

americana! A questo proposito, una delle più rilevanti deliberazioni del congresso è quella che nel 1789 stabilisce inizialmente che il *bill of rights* si applichi solo all'attività dei poteri federali e non degli organi statali.

³⁰ La rivoluzione americana propone un possibile significato del potere costituente diverso da quello francese. Ovvero, nell'esperienza statunitense, infatti, al popolo (attraverso l'esercizio del potere costituente) è attribuita un'autorità superiore di quella dei legislatori ai quali, inoltre, non si cede alcuna attribuzione di sovranità, in quanto le loro leggi sono subordinate alla costituzione. In America, quindi, il concetto di potere costituente si lega fin da subito a quello di rigidità costituzionale, ovvero regole fisse e a garanzia un nucleo forte che va difeso dal possibile arbitrio del legislatore (in Francia, invece, il concetto di potere costituente è associato al concetto di sovranità, intesa come potere del popolo sovrano di decidere sulla costituzione e sulle regole del gioco). In America, quindi, la realtà primaria dell'esperienza costituzionale è data proprio da un complesso inviolabile di regole, denominato costituzione (in Francia, invece, è data da un'unità politica capace di volere, denominata popolo o nazione).

grande tema conduttore della cultura politico-istituzionale americana rimarrà sempre quello della diffidenza verso le assemblee legislative. La rivoluzione americana, infatti, rigetta ogni versione “legicentrica” dei diritti e delle libertà, che consideri i diritti e le libertà il *prodotto*, più che il *presupposto*, dell’opera legislativa. Anzi, diffidando delle virtù di ogni legislatore, anche di quello democraticamente eletto, preferisce affidare la tutela dei diritti e delle libertà alla costituzione, ovvero alla possibilità di limitare il legislatore con una norma di ordine superiore. Il ruolo del legislatore, quindi, diventa ‘meramente’ quello di uno specifico potere pubblico autorizzato dalla costituzione, limitato da un organo giudiziario indipendente e un esecutivo con potere di veto. Si sostiene, a questo proposito, che il costituzionalismo moderno, inteso come specifica tecnica di limitazione del potere a fini di garanzia (in particolare garanzia dei diritti e delle libertà), ha avuto la sua origine non con la Dichiarazione francese, ma piuttosto con la Costituzione federale americana del 1787³¹.

Consideriamo ora il caso delle libertà politiche positive: la rivoluzione americana, contestando il potere del parlamento inglese di tassare le colonie senza il consenso delle assemblee rappresentative, aveva preso le mosse dalla intransigente difesa di una delle più classiche e tradizionali libertà civili negative: la tutela del proprio patrimonio dalle arbitrarie invadenze del potere politico. La questione, però, coinvolgeva anche le libertà positive, in quanto i coloni contestavano la loro mancata rappresentanza nel parlamento inglese. In effetti, Inghilterra e America muovevano da diverse concezioni della rappresentanza politica, nonché da tessuti sociali molto diversi.

Dal punto di vista inglese, i coloni (come anche i sudditi della madrepatria) dovevano sentirsi rappresentati in parlamento, indipendentemente dal fatto che essi concretamente esercitassero il diritto di voto. I coloni americani, invece, erano abituati alla pratica rappresentativa delle assemblee coloniali e consideravano, quindi, i rappresentanti come portatori concreti dei distinti interessi della società civile ed economica; una società, tra l’altro, caratterizzata da grande mobilità e ridottissima distanza tra classe politica e società civile. Dal punto di vista delle libertà positive, la rivoluzione americana muove dal bisogno

³¹ N. Matteucci, *La costituzione statunitense e il suo significato odierno*, Bologna (1988).

di ricusare una rappresentanza politica non esplicitamente voluta e non istruita sulle comunità di interessi che compongono il popolo.

In particolare, in tema di libertà economiche si è già sottolineato come negli Stati Uniti, così come già in Inghilterra, il tema della tutela dei diritti – in particolare dei diritti economici – non fosse del tutto scindibile dalla forma di governo repubblicana e moderata atta a tutelarli, come testimoniato nella celebre frase *no taxation without representation*. Il forte individualismo e la tenace tutela delle sfere di autonomia economica individuale è ravvisabile anche nel passaggio dello *Homestead Act* nel 1862, che rese le terre di frontiera disponibili a chi le raggiungeva e reclamava, piuttosto che alle *élites* politiche. Successivamente, la fine della guerra civile favorì un intenso sviluppo, in particolare, dell'industria ferroviaria e siderurgica. Questi settori furono presto monopolizzati dai cosiddetti *Robber Barons*, imprenditori che, anche attraverso pratiche commerciali sleali, danneggiavano gli interessi commerciali dei loro concorrenti, attuali o potenziali.

La società americana nutriva una forte diffidenza nei confronti dei *Robber Barons*, come si evince già dallo stigma del loro soprannome (il termine *robber* è chiaramente poco lusinghiero ma, in un Paese che disprezzava i titoli nobiliari, lo era anche *baron*). Tale diffidenza trova spiegazione sicuramente nella scorrettezza delle loro pratiche commerciali, ma nella - relativamente recente - esperienza storica della madrepatria, in cui privilegi monopolistici erano di natura regia. Nelle colonie americane, infatti, i commercianti locali erano economicamente svantaggiati verso coloro che godevano di privilegi reali.³² La questione era considerata talmente fondamentale da trovare espressione anche nel *Massachusetts Body of Liberty* del 1641 (*No Monopolies shall be granted or allowed amongst us*) e nelle costituzioni dei vari stati americani, ad esempio la costituzione del Maryland del 1776 (*monopolies are odious, contrary to the spirit of a free government and the principles of commerce*), la dichiarazione dei diritti del Nord Carolina (*perpetuities and monopolies are contrary to the genius of a free state, and ought not to be allowed*), la dichiarazione dei diritti della Virginia e

³² Ma analogo effetto negativo per gli imprenditori americani ebbe anche il Navigation Act, che invece era stato emanato dal parlamento.

la costituzione del Massachusetts (entrambe recitavano che *no man nor corporation or association of men have any other title to obtain advantages, or particular and exclusive privileges distinct from those of the community, than what rises from the consideration of services rendered to the public*).

Nella cultura giuridica e costituzionale americana, quindi, l'iniziativa economica individuale e la tutela contro i monopoli sono sempre stati parte integrante della tradizione democratica, nonché strumenti di tutela del processo democratico³³. Non sorprende, dunque, che alla fine del XIX secolo prende piede l'idea che una grande concentrazione di potere economico, quale quella dei *trusts* americani³⁴, si sarebbe presto tradotta in un altrettanto grande concentrazione di potere politico – e quindi, legislativo - che avrebbe messo a repentaglio la stessa forma repubblicana dello Stato. E', infatti, indicativo che una massima famosa di Cornelius Vanderbilt, un *robber baron*, fosse proprio “*what do I care about the law? Hain't I got the power?*”. Altrettanto indicativo è che una famosa vignetta dell'epoca ritrae *Standard Oil* (il famigerato monopolio di proprietà di J.D. Rockefeller³⁵) come un polpo i cui tentacoli avvinghiano non soltanto il settore petrolifero, ma anche Capitol Hill, il simbolo stesso del potere politico³⁶.

³³ Di ciò rimane traccia nel fatto che anche ai giorni nostri, la monopolizzazione del mercato costituisce fattispecie penale nell'ordinamento americano, il che ne dimostra il carattere moralmente riprovevole e contrario al contratto sociale su cui si basa la democrazia moderna.

³⁴ Alla fine del 1800, i grandi *trust* iniziarono ad emergere in praticamente ogni settore dell'economia e molti di questi detenevano un potere monopolistico, controllando in media più del 70% del loro mercato di riferimento. Tra questi si possono ricordare: Du Pont, Eastman Kodak e International Harvester.

³⁵ J.D. Rockefeller fondò la Standard Oil Company nel 1870. Ben presto riuscì a sbarazzarsi dei suoi concorrenti a Cleveland e monopolizzò il settore del trasporto e della vendita di petrolio e prodotti petroliferi. Già nel 1882 aveva creato, attraverso il suo *trust*, un enorme monopolio che controllava ben l'88% dei flussi statunitensi di petrolio raffinato. Nel 1916 Rockefeller divenne il primo miliardario del mondo. I *robber barons* raggiunsero tutti un'enorme ricchezza. Nel 1901 J.P. Morgan, il fondatore dell'omonima banca, fondò anche, insieme a A. Carnegie, la US Steel Company, la più grande azienda siderurgica del mondo e la prima con un valore capitale di più di un miliardo.

Non a caso, il senatore J. Sherman di fronte al congresso parlò a favore dell'emanazione della legge che porta il suo nome, affermando:

If we will not endure a king as a political power, we should not endure a king over the production, transportation, and sale of any of the necessaries of life.

Anni dopo, il presidente Teddy Roosevelt, nel suo primo discorso davanti al congresso, sostenne che la prosperità degli Stati Uniti era fondata sull'economia di mercato e la creatività imprenditoriale e concludeva:

*in the interest of the whole people, the nation should ... assume power of supervision and regulation over all corporations doing an interstate business. This is especially true where the corporation derives a portion of its wealth from the existence of some monopolistic element or tendency in its business*³⁷.

³⁶ La vignetta fu disegnata da I. Tarbell, nel suo libro, *HISTORY of the Standard Oil Company*, New York (1904).



³⁷ Roosevelt propose la creazione di un'agenzia federale con il potere di indagare le grandi aziende e, se necessario, iniziare un processo di revisione costituzionale che disponesse tale agenzia nella carta costituzionale. Nel 1902 Roosevelt usò lo *Sherman Act* per frammentare la Northern Securities Company, danneggiando gli interessi di Morgan. Successive azioni legali portarono

Successivamente, il presidente Wilson, nel suo libro del 1913, *The New Freedom*, sostiene che:

*if monopoly persists, monopoly will always sit at the helm of government. I do not expect to see monopoly restrain itself. If there are men in this country big enough to own the government of the United States, they are going to own it*³⁸.

Il diritto antitrust americano, quindi, ha le sue radici proprio nell'avversione contro i monopoli e i privilegi reali e, lungi dall'essere meramente uno strumento di politica economica, era considerato indispensabile a tutelare il processo democratico e la forma repubblicana dello Stato.

1.3 Autorità e diritti fondamentali nel modello francese

L'evoluzione dei modelli di costituzionalismo occidentale prosegue con la rivoluzione francese. Un modello fondamentale nel *continuum* verso il modello successivo modello liberale tedesco nonché nella definizione del costituzionalismo occidentale moderno.

La rivoluzione del 1789 - e la cultura delle libertà che essa porta con sé - nasce dal ripudio dei particolarismi dell'antico regime. Al contrario della tradizione anglosassone, non può esserci continuità con la storia e la tradizione

in giudizio Du Pont, the American Tobacco Company e la Standard Oil Company. Roosevelt emanò anche l'*Hepburn Act* del 1906 che aumentò i poteri della Interstate Commerce Commission. Il successore di Roosevelt, William Taft, combattè i *trust* in modo ancora più veemente, riuscendo perfino a frammentare la Standard Oil nel 1911.

³⁸ Wilson si impegnò per l'emanazione del *Clayton Antitrust Act* del 1914, che rafforzava lo *Sherman Act* e creava la Federal Trade Commission. Inoltre, sotto l'impeto dell'investigazione di Aresenio Pujo sui money trust, a proposito della diffusione dei monopoli nel settore finanziario, Wilson si fece anche propositore di una serie di salvaguardie al settore finanziario, tra cui la creazione del Federal Reserve Board allo scopo proprio di regolare le attività monopolistiche nel settore finanziario.

perché la rivoluzione nasce proprio per sovvertire le pratiche sociali ed istituzionali legittimate dalla storia e dalla tradizione, ovvero dall'antico regime³⁹.

Un primo elemento di novità è il *fattore costituente*, in virtù del quale si vuole stabilire un nuovo ordine sociale e politico. Il carattere *polemico* della rivoluzione è, quindi, chiaramente ravvisabile, in quanto si definisce in radicale opposizione ad un nemico (*i.e.*, il ceto dei privilegiati) contro cui difendere le conquiste della rivoluzione (*i.e.*, indirizzo prescrittivo verso il futuro). Al contrario degli esempi anglosassoni, proprio il fattore polemico e la proiezione verso il futuro non consentono alla rivoluzione di limitare la funzione dell'autorità pubblica entro i confini della tutela dei diritti e delle libertà.

La rivoluzione francese promuove *un'eguaglianza estrema*. La visione rivoluzionaria di un popolo di cittadini tra loro tutti *uguali* era talmente in contrasto con la realtà politica e sociale francese dell'epoca da dover necessariamente essere propugnata in termini astratti, attraverso l'artificio filosofico dello stato di natura come ispirato dal filosofo Thomas Hobbes⁴⁰. Secondo Hobbes, il governo equilibrato tipico del costituzionalismo inglese sfocia nell'impossibilità di decidere e quindi contiene già in sé l'inevitabile motivo della sua eventuale dissoluzione. Riconoscere l'uguaglianza degli individui nello stato di natura (insieme al principio della rappresentanza) consentiva di abbandonare le caratteristiche particolari che precedentemente classificavano gli individui in una moltitudine differenziata, permettendo invece, di raggrupparli in un insieme finalmente ordinato, ovvero il popolo o la nazione. Il popolo doveva essere subordinato ad un solo potere sovrano. Il compito della rivoluzione è quello di

³⁹ Il conservatore inglese E. Burke fu uno strenuo critico della rivoluzione francese. Nel 1790, egli scrisse:

It is with infinite caution that any man should venture upon pulling down an edifice, which has answered in any tolerable degree for ages the common purposes of society, or on building it up again without having models and patterns of approved utility before his eyes.

E. Burke, *Reflections of the Revolution in France*, Baltimora (1790). La critica di Burke va al cuore di una differenza fondamentale del processo di evoluzione, inglese e francese: la gradualità del processo riformatore.

⁴⁰ Due filosofi principalmente associati a questo concetto sono sicuramente Thomas Hobbes e John Locke. Il primo ispirerà l'esperienza rivoluzionaria francese, il secondo quella americana.

istituire un sistema che preservi il carattere ‘*generale*’ della volontà del potere sovrano, in modo da evitare qualunque particolarismo.

La Dichiarazione dei diritti del 1789 sancisce, infatti, che l’uguaglianza viene garantita dalla sottoposizione di tutti alla legge, intesa come espressione del principio di sovranità⁴¹. La realizzazione del principio di uguaglianza avviene, quindi, tramite il carattere *generale* della legge. In quanto *generale* ed *astratta*, la legge diventa la massima garanzia dell’uguaglianza degli individui e del fatto che questi non potranno più essere assoggettati ad altra forma di autorità⁴². La *legge*, tuttavia, non è un *mero strumento di garanzia di diritti*, ma rappresenta anche un valore in sé in quanto i diritti (nonostante la Dichiarazione li presenti come preesistenti all’autorità politica) diventano possibili e concreti solo nel momento in cui la legge li prevede, affermandoli come diritti degli individui in quanto tali, contro le vecchie logiche di ceto⁴³. Sul piano dei diritti, la rivoluzione parte dalla pre-statalità dei diritti (in quanto diritti naturali), ma finisce per concepirli in chiave, per così dire, legicentrica.

In questo senso, il celebre art. 16 della Dichiarazione (*non può esistere un assetto di potere di tipo costituzionale senza che questo soddisfi l’esigenza basilare della garanzia dei diritti*) sebbene possa sembrare – analogamente alla tradizione anglosassone – collegare intrinsecamente la forma di Stato alla forma di governo, potrebbe al contempo essere letto in modo leggermente diverso: ovvero che l’assetto di poteri derivante dalla volontà – costituente e sovrana – del popolo deve necessariamente esprimersi a mezzo di leggi generali ed astratte che tutelino i diritti dei cittadini, primo tra tutti, il diritto di uguaglianza.

⁴¹ Si veda ad esempio, art. 2: “*Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell’uomo*”; art. 3: “*Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione. Nessun corpo, nessun individuo può esercitare un’autorità che da essa non emani espressamente*”.

⁴² Non vanno, in questo senso, dimenticati i molti principi di stampo liberal-garantistico (ad esempio, artt. 7, 8 e 9) che saranno presi a modello dai codici penali e di procedura penale dai moderni e contemporanei sistemi garantistici e liberaldemocratici.

⁴³ Ad esempio, art. 5: “*Ciò che non è vietato dalla legge non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina*”.

La generalità e astrattezza della legge – in termini, in origine, più rispondenti alle esigenze di certezza del diritto – è anche *garanzia della tutela* dei diritti.

Ma ciò lascia aperta la questione di quali vincoli sia (eventualmente) possibile imporre, a fini di garanzia, ad un legislatore così forte e così autorevole come quello prospettato dalla rivoluzione del 1789.

A questo proposito, la risposta della rivoluzione è circolare e semplicistica: il legislatore è necessariamente giusto in quanto incarna in sé la volontà generale del popolo-nazione; e poiché è necessariamente giusto, non può ledere i diritti individuali. Più il legislatore è forte, più è capace di riflettere la volontà generale e, quindi, di garantire libertà e diritti. Il problema, dunque, si rivela addirittura opposto a quello anglosassone: piuttosto che *limitare* il potenziale arbitrio del legislatore, si intende *affermarne* l'autorità come dominio della volontà generale.

La rivoluzione francese, dunque, non compie alcun serio tentativo di contrapporre il diritto naturale al diritto positivo della legge o di individuare, nel primo, un limite dal quale muovere per costruire un sistema di garanzie che limitino l'autorità del secondo. L'obiettivo vero della rivoluzione è, invece, quello di costituire un legislatore che sia davvero espressione del popolo-nazione, così che possa essere rispettoso dei diritti degli individui. Entrano, quindi, immediatamente in gioco, nell'architettura del nuovo ordine costituzionale francese, le *libertà positive* e l'affermazione del principio democratico che, richiamando continuamente il legislatore all'adempimento della sua missione da parte del popolo sovrano, assicurava che il suo operato non cedesse alle pressioni delle volontà particolari e personali. Il costituzionalismo rivoluzionario francese non richiama quindi solo il dominio della legge generale e astratta, ma anche un inesauribile potere del popolo di fare la legge e di disporre della costituzione⁴⁴.

⁴⁴ La rivoluzione oscillerà, infatti, a lungo tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta le quali, sebbene tra loro molto diverse, avevano però in comune l'avversione nei confronti del costituzionalismo delle origini. Infatti, né la sovrana assemblea dei rappresentanti della nazione, né il popolo sovrano di Rousseau accettavano di essere bilanciati da altri poteri o essere limitati da una costituzione. Da qui, infatti la difficoltà di introdurre all'interno di questo modello una forma di controllo di costituzionalità delle leggi.

Da punto di vista dell'organizzazione dei pubblici poteri, occorre discostarsi dal governo bilanciato all'inglese⁴⁵.

Il costituzionalismo originale britannico, infatti, considera la società civile principalmente come l'insieme di individui titolari di diritti negativi e mira, quindi, a tenere in equilibrio gli interessi e le volontà dei privati. Il modello rivoluzionario francese, invece, ritiene che la società sia formata anche da individui politicamente attivi, ovvero titolari di diritti positivi, e piuttosto che bilanciare, mira a trovare le giuste formule per esprimere e rappresentare la sovranità del popolo-nazione. La rivoluzione francese organizza i pubblici poteri sul rapporto tra l'unità della nazione-popolo e le assemblee legislative che ne erano l'espressione istituzionale.

Vale la pena rilevare che anche la tutela delle libertà positive rappresenta anch'essa - come quella delle libertà negative - una questione abbastanza irrisolta dalla rivoluzione, in quanto si rimane in bilico *nell'alternativa tra democrazia diretta e rappresentativa*. Il legislatore (la cui virtù è garanzia stessa dei diritti negativi), infatti, appare sia troppo debole (perché incessantemente minacciato dalla pratica della democrazia diretta), sia troppo forte (perché incorpora in sé, con il meccanismo della rappresentanza politica, il potere costituente del popolo-nazione). Nel primo caso, la tutela dei diritti difficilmente potrà essere fissata nel tempo, divenendo una mera variabile del processo politico. Il secondo caso (quello della democrazia rappresentativa) sfocia nell'idea che la nazione-popolo esista come unità politica *solo* attraverso i suoi rappresentanti, nei quali viene così a depositarsi una carica di autorità e di sovranità tanto notevole da essere difficilmente delimitabile a fini di garanzia dei diritti e delle libertà.

La garanzia dei diritti rimane fondamentalmente una questione irrisolta, perché la rivoluzione non istituisce il principio della rigidità costituzionale, ovvero l'esistenza di tutele che possano limitare la volontà e il potere normativo dell'organo legislativo⁴⁶.

⁴⁵ Primo, non si voleva e probabilmente neanche si poteva né riformare la monarchia in senso costituzionale sul modello del *King in Parliament*, né includere, nel nuovo modello costituzionale, la componente aristocratica. Non a caso, la rivoluzione francese rigetta immediatamente la possibilità di un bicameralismo storico che bilanciava al suo interno la componente aristocratica con quella democratica.

Una ragione va sicuramente rintracciata nel fatto che il dibattito rivoluzionario francese sulla garanzia dei diritti è preceduto dal dibattito sulla sovranità ed il potere costituente. Il risultato è il paradosso (apparente) di un costituzionalismo che elabora complessi e articolati procedimenti di revisione costituzionale (evidentemente a tutela della costituzione medesima) senza tuttavia riuscire ad assicurarne l'effettività e, inoltre, ricerca un 'garante della costituzione' e un 'potere neutro' che stenta a concretizzarsi in adeguate soluzioni istituzionali.

Per i francesi, il costituzionalismo moderno contiene anche, necessariamente, un progetto ed una promessa per il futuro, che è quella di una società più giusta. La questione dei diritti sociali, infatti, la si può ritenere una questione costituzionale sin dallal'89, anche se verranno sanciti solo dalla Dichiarazione giacobina del 1793. La rivoluzione ha quindi nel suo complesso una filosofia della *trasformazione sociale* a fini di crescente uguaglianza nel godimento dei diritti. La costituzione americana, invece, si basa su un unico valore dominante, quello della tutela forte ed assoluta dei diritti individuali, piuttosto che la concezione che la costituzione sia l'indicatore normativo di un complesso di valori da realizzare collettivamente per il futuro.

Le grandi rivoluzioni, quindi, individuano due tipi fondamentali di costituzione. Da una parte, la *costituzione indirizzo* (sul modello francese), che si propone di dettare "programmi" per la realizzazione collettiva di una società più giusta. Dall'altra, invece, la *costituzione garanzia* (sul modello americano), che lascia a tutte le forze in campo – compresi gli individui - il potere di perseguire liberamente i propri fini, limitando la capacità d'intromissione dei poteri pubblici.

⁴⁶ Ciò nonostante la rivoluzione discute a lungo di costituzione e crea addirittura la moderna nozione prescrittiva di costituzione nell'art. 16 della Dichiarazione: "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha una costituzione".

1.4 Autorità e diritti nel modello liberale del *Rechtsstaat*: l'idolatria della legge e la valorizzazione della c.d. "costituzione dei poteri"

Si arriva, così, al modello liberale tedesco che probabilmente, più di tutti, ha influenzato i tentativi di riforma, in chiave costituzionale, nella Russia pre-sovietica.

Il pensiero giuridico-costituzionale dell'età liberale nasce da una serrata critica della rivoluzione e dei suoi effetti. Essa riflette il desiderio di chiudere l'era delle rivoluzioni e di aprire un'era di progresso graduale e di stabilità degli assetti politici ed istituzionali. Si arriva così all'elaborazione di uno statualismo che si esprime nell'espressione *Rechtsstaat* o "Stato di diritto", formula che rivela il duplice impegno della difesa delle istituzioni politiche dalla società civile ('Stato'), e della società dalle pretese dei poteri pubblici ('di diritto'). Si intende, quindi, operare una duplice separazione Stato-società, proteggendo la società dalle invadenze arbitrarie del potere pubblico; e proteggendo anche le istituzioni dalle volontà particolari della società civile.

L'obiettivo primario della dottrina liberale è la stabilità delle istituzioni. Tale obiettivo non era stato raggiunto dall'esperienza rivoluzionaria francese soprattutto perché il principio della sovranità popolare e della democrazia diretta evocavano lo spettro di un potere costituente perennemente mobilitato che cambiava modificava continuamente l'assetto statale⁴⁷. L'esperienza americana risultava egualmente inaccettabile perché frantumare la sfera politica al cospetto dei bisogni e interessi privati non poteva garantire la stabilità. Inoltre, era inaccettabile l'idea che il potere politico fungesse da strumento di garanzia in un rapporto (quasi-contrattualistico) di mutua assicurazione tra individui.

In epoca rivoluzionaria, il concetto di *nazione* era ancora intercambiabile con quello di *popolo*, riconducibile al soggetto del potere costituente. Adesso,

⁴⁷ Ciò non significa che retroceda del tutto l'istanza partecipativa insita nelle libertà politiche positive. Le assemblee rappresentative, per quanto elette in modo censitario, sono destinate a acquistare spazio, anche se in modo contraddittorio e nel contesto di un rapporto di competizione-collaborazione con la monarchia. Certo è tuttavia che la società liberale europea non ricerca più nella dimensione costituente la propria identità di fondo. Alla società liberale è sufficiente sentirsi *societas* di individui che si evolve in modo tranquillo ed ordinato, nella più piena sicurezza dei possessi, nella attuazione di fini che ciascuno si è assegnato.

invece, la nazione indica la realtà e l'insieme delle istituzioni prodotte dalla storia. Così va scomparendo l'idea che la costituzione e le istituzioni politiche siano il frutto di una decisione politica costituente (caso francese) o contrattualmente determinata (caso americano). La storia non solo crea la nazione e le sue istituzioni, ma ne limita anche il margine di modificabilità. In questo, il liberalismo tedesco si avvicina alla tradizione britannica.

Per i liberali, la *sovranità* non si sostanzia nell'idea di potere costituente, bensì nella prerogativa delle istituzioni statali di agire indipendentemente da ogni influenza esterna o preconstituita che pretenda di indirizzarle⁴⁸. La rivoluzione francese aveva effettivamente tentato di proporre un criterio *moderno* di attribuzione della sovranità politica, ma era rimasta troppo legata al criterio *antico* della sovranità in senso soggettivo (prima del monarca, poi del popolo giacobinamente inteso come universalità dei cittadini).⁴⁹ Ciò significa escludere che le istituzioni politiche fossero preda dalla volontà di qualsivoglia soggetto (monarca o popolo inteso come società dei cittadini politicamente attivi) che avrebbe, inevitabilmente, compromesso la sua natura *sovrana*. Lo Stato moderno è, quindi, l'unico titolare della sovranità politica e i suoi *organi* sono le istituzioni che ne rappresentano l'unità (ovvero, il monarca, l'esercito, la burocrazia).

La centralità dello Stato si esprime attraverso la *codificazione civilistica* che garantisce la tutela delle posizioni giuridiche soggettive fissate dalla legge. Il principio della certezza della legge (come incorporato nel codice) si impone, prima di tutto, nei confronti dei documenti simbolo dell'età delle rivoluzioni: le costituzioni e delle Dichiarazioni dei diritti. I liberali ritengono che tali carte costituzionali siano troppo dipendenti da scelte politiche mutevoli, mentre il fine ultimo dello Stato liberale è la sicurezza e la stabilità dello Stato sovrano. La costituzione in quest'ottica viene spinta indietro nel tempo come frutto specifico dell'epoca delle rivoluzioni, ormai da superare in funzione di nuove esigenze.

⁴⁸ G. Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, Bari (2002).

⁴⁹ La rivoluzione era riuscita ad affermare lo stato nei confronti di alcune pretese di dominio (del monarca e degli antichi poteri di stampo feudale e signorile), ma non tutte poiché ancora troppo debitrice nei confronti del criterio antico di attribuzione soggettiva della sovranità politica. Fallisce, quindi, nell'intento di respingere i tentativi di dominazione da parte di soggetti politici (il corpo costituente dei cittadini e le fazioni che in esso si agitano).

Viene, quindi, meno *il primato della costituzione* che, secondo i liberali, esprime essenzialmente il primato della politica ed è fonte di instabilità ed insicurezza sia per gli individui che per i poteri pubblici. Si riorganizza, così, il sistema delle fonti di diritto, ponendo la legge dello Stato al centro ed al vertice del sistema delle fonti e, proporzionalmente, riducendo lo spazio della costituzione che ora diviene soprattutto strumento di organizzazione della forma di governo, piuttosto che atto autentico di fondazione e tutela dei diritti e delle libertà. Non a caso, le carte costituzionali in vigore in questo periodo sono quasi interamente dedicate alla disciplina delle forme di governo e sono flessibili, ovvero modificabili per via ordinaria.

Anche i *diritti* in epoca liberale sono custoditi e garantiti dalla legge e derivano da un atto di autolimitazione dello Stato⁵⁰. Non si ritiene, infatti, necessario formulare *un catalogo di libertà fondamentali* perché non può esistere un contenuto necessario delle libertà fondato sui principi che precedono (e limitano) lo Stato. Si esaurisce, così, la vicenda storica del giusnaturalismo moderno. Non è, infatti, più concepibile fondare i diritti e le libertà sullo stato di natura. Adesso è concepibile un solo ed unico diritto, quello positivo dello Stato. In esso - e solo in esso - i diritti e le libertà trovano fondamento ed opportune tutele. L'unico diritto fondamentale è quello di essere trattati conformemente alla legge. La tutela delle libertà si riduce, quindi, ai rimedi giurisdizionali invocabili nel caso venga lesa un diritto fondato sulla legge.

Tuttavia, in ottica di garanzia dei diritti, la dottrina liberale individua un correttivo all'onnipotenza dello Stato facendo ricorso alla storia e alla tradizione in senso oggettivo. È, infatti, proprio la realtà storico-naturale dello Stato a limitarne l'onnipotenza legislativa. Il legislatore infatti, per quanto sovrano, terrà sempre conto della natura oggettiva dello Stato - ovvero il livello di maturità civile, politica ed economica - e non limiterà, quindi, gli spazi di autonomia e libertà oltre il limite imposto dallo sviluppo storico. Lo Stato di diritto, quindi,

⁵⁰ Tale inclinazione in senso statualistico non vale solo sul versante dei limiti da porre allo stato in funzione di garanzia delle libertà negative, ma anche sul terreno delle libertà politiche, partendo proprio dal diritto di voto. Il diritto di voto, infatti, assume adesso irrimediabilmente il significato di esercizio di funzioni pubbliche e per questo è facilmente compatibile con la permanenza, nel corso dell'800, di sistemi elettorali di tipo censitario.

non ridurrà l'ampiezza delle libertà negative che gli individui, nel tempo, hanno acquisito come proprie e non negherà il godimento delle libertà positive a chi abbia maturato la necessaria consapevolezza per esercitarle. Di conseguenza, anche se la sovranità dello Stato in materia di diritti non è (e non può essere) limitata da un complesso di principi fissato in una dichiarazione o una costituzione, essa è, di fatto, limitata dalla storia. E se la società si sviluppa nel senso della progressiva affermazione ed estensione delle libertà - come comunemente si credeva in quei tempi animati da una filosofia ottimistica della storia e del progresso - lo Stato non può che seguire tale tendenza, riflettendola puntualmente nella sua legislazione.

La centralità dello Stato trova riscontro anche nella nascita del *diritto amministrativo*. Nonostante quest'ultimo non sarà codificato come il diritto civile, esso assumerà sempre più il carattere di un sistema conchiuso ed autosufficiente, dotato di propri specifici istituti e principi generali elaborati dalla scienza giuridica. Questo processo culminerà in un diritto specifico e in una giurisdizione diversa dalla quella ordinaria, circostanze che vanno interpretate con una forte impronta statualistica. Il diritto amministrativo, infatti, non nasce tanto per sottoporre a limiti giuridici certi l'operato della pubblica amministrazione, quanto perché la pubblica amministrazione, rappresentando lo Stato, non può tollerare di essere sottoposto all'ordinario regime giuridico civilistico, o di essere chiamato in giudizio come un qualsiasi privato. Le norme che regolano l'operato della pubblica amministrazione si collocano, quindi, al di là della costituzione e slittano anch'esse a favore della norma statale. Il limite agli eventuali arbitrii comunque esiste e risiede - anch'esso - nella legge che, attraverso la certezza del diritto, garantisce la certezza delle posizioni giuridiche⁵¹.

⁵¹ Questo slittamento a favore della supremazia della legge diventerà definitivo soprattutto nell'ultimo quarto del secolo e inizio del nuovo, con il grande sviluppo della scienza europea del diritto pubblico che codificherà la dottrina statualistica liberale dei diritti e delle libertà, segnando il superamento della proclamazione rivoluzionaria delle libertà, a favore della tutela dei diritti a opera del diritto positivo statale (R. Carrè de Malberg, G. Jellinek, V.E. Orlando).

1.5 Verso la sovranità dei valori

Le diverse forme di Stato, la cui evoluzione è stata fin qui brevemente tracciata sono tutte basate sul concetto dello *Stato-nazione*, mentre non si può non rilevare che, ai giorni nostri, la sovranità dello stato appare fortemente in crisi, dovuta, in particolare, all'infittirsi dei rapporti di interdipendenza economica e politica tra gli Stati, all'avvento delle multinazionali come nuovo attore, in molti casi protagonista, della politica nazionale e internazionale, nonché al proliferare di enti e organismi – nazionali e internazionali – che emanano norme più o meno vincolanti per gli Stati, gli individui e i nuovi attori, esurpando, così una delle funzioni tradizionalmente più peculiari dello Stato, ovvero la creazione della legislazione⁵².

La dottrina si è, quindi, interrogata sulla crisi della sovranità dello Stato-nazione, ponendosi di fronte al problema del fondamento delle possibili garanzie dell'individuo nello spazio globale⁵³. Tale garanzia è stata individuata nell'elevazione dei valori fondamentali della civiltà umana a *sovranità* del moderno costituzionalismo del XX secolo⁵⁴. Sicché, «il nocciolo del potere statale intangibile viene individuato nella costellazione di valori che fa capo alla dignità umana»⁵⁵.

Il costituzionalismo globale, quindi, presenta «il pregio di allontanarsi da schemi autoritativi di esercizio delle funzioni regolative, ma «per poter scorgere, nello spazio globale, forme, anche rudimentali, di costituzionalismo, è necessario abbandonare il fondamento di autorità del potere, per volgersi verso il fondamento di valore»⁵⁶.

⁵² Si veda generalmente, S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna (2016); M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente. globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna (2002).

⁵³ E. Castorina, C. Nicolosi, “Sovranità dei valori” e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense, in Scritti in onore di Gaetano Silvestri, vol. I, Torino, 2015, p. 519 ss. (citando dello stesso Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*).

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id.

La tesi della *sovranità dei valori* offre spunti di riflessione in varie direzioni. Appare chiaro, infatti, che la diffusione del fenomeno globale non soltanto determina di pari passo l'affievolimento dei poteri sovrani degli Stati, ma sollecita, al tempo stesso, una sorta di recupero dei valori sostantivi degli ordinamenti nazionali attraverso ciò che G. Silvestri definisce la “forza generativa dei principi”⁵⁷. Appare parimenti visibile il superamento della concezione strettamente territoriale attraverso un approccio “funzionale” che è il portato della “sovranità dei valori”, dalla quale – come spiega G. Silvestri – procede lo sviluppo costante, anche se lento, del nucleo essenziale del costituzionalismo, ovvero uno sviluppo *orizzontale* dei diritti umani, nel quale l’affermazione di uno *ius commune* in materia di diritti fondamentali compensa la progressiva parabola discendente delle sovranità nazionali.

Tale *sovranità dei valori*, tuttavia, può affermarsi e mantenersi solo per effetto di un’azione incrociata tra sovranità nazionale e potestà sovraordinata dell’ordinamento internazionale e degli ordinamenti sovranazionali, su questo punto si tornerà nel capitolo successivo.

⁵⁷ Id.

CAPITOLO II

LA DECLINAZIONE DELLA *RULE OF LAW* À LA RUSSE

2.1 La Russia pre-rivoluzionaria e i modelli occidentali

È opinione generalmente diffusa che la tradizione giuridica russa sia ‘*arretrata*’ rispetto a quelle europee⁵⁸. Diversamente, infatti, dall’esperienza degli Stati europei nel c.d. *secolo delle codificazioni*, la Russia non riusciva a trovare un equilibrio tra le esigenze dell’iniziativa individuale e la stabilità del corpo sociale. Tradizionalmente, la dottrina russa ha interpretato la debolezza della cultura giuridica russa prerivoluzionaria come prova della *alterità* russa rispetto alla cultura occidentale fondata sul rigore formale del diritto.

Questa spiegazione, fondata principalmente su fattori culturali, per un verso manca di rigore dal punto di vista del diritto comparato, non solo per le basi su cui è formulata, ma anche perché non tiene conto che atteggiamenti anti-legalistici esistevano anche nella cultura occidentale del XIX secolo; per altro verso, invece, non specifica che l’ostilità verso i comandi del diritto positivo è fenomeno diverso dall’ostilità verso il diritto in sé⁵⁹.

La possibile fruizione di modelli giuridici occidentali in Russia si verificò solamente nella seconda metà del XIX secolo, grazie soprattutto a un prospero clima economico e sociale che suscitava l’interesse delle classi colte verso le professioni giuridiche, la nascita di facoltà di giurisprudenza e la graduale accettazione del diritto scritto (in sostituzione di quello consuetudinario).

Dopo una prima “infatuazione” per il modello francese (negli anni tra il 1820 e il 1850), l’interesse dei giuristi russi venne catturato dalla dottrina giuridica tedesca, di cui si procedeva a una graduale assimilazione: si adottavano come manuali le traduzioni delle grandi opere del pensiero giuridico tedesco; il

⁵⁸ Si consideri, ad esempio, che il *Corpus juris civilis* giustiniano, sul quale si erano poste le basi per lo sviluppo del diritto comune europeo già dal XIII secolo, rimase sconosciuto in Russia fino alla fine del XVII secolo.

⁵⁹ H.J. Berman, *La giustizia nell’URSS*, Milano (1964); J. Grzybowski, *Legal Science During the Last Century: Russia*, in Rotondi (a cura di) *Inchieste di diritto comparato. La scienza del diritto nell’ultimo secolo*, Padova (1976).

corso di diritto romano veniva inserito come introduzione generale al diritto civile; e un embrionale progetto di codice civile per l'impero veniva elaborato sul modello tedesco. I tentativi di riforma del diritto russo pre-sovietico (costituzionale *in primis*, ma anche civile e commerciale) dimostrano che i modelli giuridici di stampo europeo circolavano (spesso con favore) anche in Russia e venivano spesso sostenuti da parte della società e della dottrina. I sistemici fallimenti⁶⁰ dei progetti di ricezione del diritto occidentale sembrano più imputabili all'inerzia legislativa (dovuta, a sua volta, all'ostilità dell'autocrazia zarista), piuttosto che al formante dottrinale, come invece sostenuto dalla dottrina russa.

Il processo di graduale assimilazione del modello tedesco, tuttavia, venne troncato dal deterioramento del contesto politico e sociale (la rivoluzione del 1905, la necessità di risolvere la questione agraria e, successivamente, lo scoppio del primo conflitto mondiale).

L'influenza del modello germanico è comunque sopravvissuta a questa prima fase tumultuosa. Si consideri infatti che, conclusa la turbolenta fase del 'comunismo di guerra' (1918-1921), i primi codificatori sovietici si rifecero - seppur approssimativamente e parzialmente - al sopra-menzionato progetto di codice civile dell'impero, così consentendo una certa continuità fra l'impianto teorico di derivazione germanica ed il nuovo progetto sovietico. Inoltre, proprio negli anni '20, all'inizio dell'esperimento bolscevico, si colloca una (temporanea) accettazione dell'iniziativa economica economia privata accanto a quella statale (NEP 1922-1928).

L'iniziativa economica privata, sebbene limitata, rese necessaria una (ri)organizzazione delle fonti del diritto che ebbe, quale immediato risultato, l'introduzione (per la prima volta nella storia russa) del codice civile e di procedura civile⁶¹. Paradossalmente, quindi, nonostante l'avversione bolscevica

⁶⁰ L'Impero non si trasformò mai in uno stato di diritto di stampo liberale, così come il titanico lavoro di sistemazione e raccolta del diritto imperiale, guidato già a partire dal 1832 dal conte Speranskij (risoltosi nella pubblicazione di ben 45 volumi della Raccolta completa delle leggi dell'Impero russo e nella promulgazione di 15 volumi del Corpo delle leggi dell'Impero russo), non condusse all'adozione di una codificazione organica e razionale.

⁶¹ Il codice civile entrò in vigore l'1 gennaio 1923, destinato nella mente dei suoi ideatori a servire i bisogni contingenti della politica di compromesso fra iniziativa economica privata nuova

per la tradizione imperiale, fu proprio la rivoluzione del 1917 a favorire l'emanazione dei testi normativi che era stata a lungo auspicata dagli ambienti illuminati della Russia zarista.

In questo senso, si può, infatti, quasi parlare di una certa continuità tra diritto presovietico e (primo) diritto sovietico. Ciò spiega anche perché l'*arretratezza* giuridica russa è stata spesso interpretata in chiave di *continuità* tra l'assolutismo zarista e il totalitarismo sovietico. Tale continuità non va comunque enfatizzata, come già detto, infatti, la rivoluzione bolscevica portava con sé una forte e generalizzata ostilità nei confronti del diritto zarista (considerato uno strumento di oppressione delle classi più deboli⁶²) e gli elementi di continuità tra diritto imperiale e diritto sovietico sono riscontrabili solo in alcuni settori del diritto - presumibilmente in virtù di considerazioni pragmatiche. Inoltre, non va sottovalutata quella che forse è la più importante frattura tra l'ordine sovietico e il precedente; ovvero le fonti scritte. All'indomani della rivoluzione, infatti, considerando prioritario impedire la sopravvivenza delle forme giuridiche borghesi (piuttosto che costruire una teoria delle fonti), prese piede un sistema misto, in cui i decreti del partito (promulgati da organi rappresentativi o semplicemente adottati dai vertici del partito) erano affiancati da un'attività di libera creazione del diritto da parte della *coscienza giuridica rivoluzionaria* dei giudici, sconvolgendo una (già caotica) gerarchia delle fonti. Inoltre, i modelli giuridici prevalenti ai tempi della rivoluzione d'ottobre non erano più quelli europei, quanto piuttosto quelli influenzati dalle nuove dottrine, in particolar modo, dall'analisi sociologica del diritto e dal materialismo scientifico marxista.

politica economica bolscevica, il codice era fortemente indebitato con il modello del progetto del codice civile russo del 1905-1913 e con i modelli continentale classico (in particolare, il *code civil* francese). Una clausola d'apertura, che riconosceva al giudice ampi poteri di disconoscimento dei diritti soggettivi per esercizio contrario 'alla natura socio-economica' del diritto stesso, rappresentava la cerniera di connessione fra le regole formalmente 'capitalistiche' contenute nel codice e l'interesse dell'ordinamento sovietico. Il codice di procedura civile muoveva dal modello germanico ed enfatizzava il ruolo attivo del giudice nella discussione del caso ed espandeva i poteri di intervento del procuratore nell'interesse della legge.

⁶² Non a caso, nei primi anni della Russia sovietica, i dirigenti bolscevichi "prosciugarono" con tempismo le fonti di diritto imperiale e ad esautorarono i loro canali di espressione, vietando ai nuovi giudici di applicare le disposizioni precedenti e di riferirsi alle decisioni dei tribunali zaristi.

In generale, quindi, si può affermare che la rivoluzione interrompe il graduale processo che aveva portato il diritto imperiale alle soglie della codificazione, muta il corso di una lenta e faticosa modernizzazione del sistema delle fonti e, più in generale, introduce una diffusa novità di istituti (propri del diritto sovietico) nuovi rispetto al vecchio diritto imperiale (e ai modelli europei). Senza dubbio, comunque, la rottura più profonda e definitiva avviene con l'avvento di Stalin che termina l'esperienza della NEP e avvia la collettivizzazione integrale di tutto il sistema produttivo (agricolo e industriale)⁶³. È a questo punto che si verifica la totale discontinuità formale tra vecchio e nuovo diritto, amplificata dalla declamazione dell'*originalità* del diritto sovietico.

2.2 Autorità e diritti nella Russia socialista

2.2.1 La concezione marxista del principio di eguaglianza

La dottrina del comunismo, nella formulazione di Marx ed Engels, si basa su un'applicazione del *principio di eguaglianza* in una versione molto più radicale di quello della rivoluzione del 1789. L'obiettivo della rivoluzione, in realtà più sociale e antropologico che giuridico, era quello di estirpare ogni senso di individualismo al fine di realizzare una società '*giusta*' che garantisse a ogni componente, perfettamente assorbito nella sua dimensione collettiva, non solo la soddisfazione dei bisogni primari, quanto *la felicità*. L'infelicità umana, infatti, era considerata una conseguenza del capitalismo che, dividendo la società in classi economiche, non può, per sua natura, portare alla realizzazione di una gioia diffusa che includa anche gli individui più disagiati. Il modello capitalista era,

⁶³ Vanno rilevate due eccezioni: nella repubblica democratica tedesca, Stalin ha ritardato la c.d. sovietizzazione per via delle incertezze sulla situazione tedesca. Di conseguenza, ancor nel 1972, un terzo della forza lavoro urbana era impiegata nel settore privato (aslund, 1985). L'altra eccezione fu l'agricoltura polacca, 70% della quale rimase privata fino alla fine dell'esperienza sovietica per via della feroce resistenza popolare. La quasi totale nazionalizzazione dei mezzi di produzione avrebbe reso il dominio del comunismo sulla società eterno e avrebbe reso impossibile il ritorno al capitalismo.

quindi, destinato a dissolversi, proprio perché basato sullo sfruttamento di una classe (lavoratori) a vantaggio di un'altra più privilegiata (capitalisti)⁶⁴.

Questa ideologia non può che rifiutare la valenza (e l'esistenza stessa) dei diritti della persona che, esaltando la dimensione individualista su quella collettiva, favoriscono la visione degli uomini come monadi isolate, egoisticamente separati dalla comunità. Il sistema è quindi intrinsecamente incompatibile con le libertà di matrice liberale. Secondo la rivoluzione, quindi, occorre controllare i fini della persona per indirizzarli verso obiettivi esclusivamente collettivi. Garantire le libertà personali significherebbe rinunciare alla repressione delle opposizioni, mosse da istinti puramente individualisti. Viene meno l'esigenza del bilanciamento di valori e diritti inalienabili, nonché quella di creare una pletera di istituzioni che possano favorire il compromesso tra le varie esigenze sociali (non vi è che un'unica esigenza: instaurare l'instaurazione del comunismo). Si ripudia, così, la separazione dei poteri e qualsiasi formalismo estraneo alla dialettica rivoluzionaria.

In questo contesto, può sostenersi che il diritto passa per l'economia, nel senso che la negazione delle libertà individuali è assolutamente complementare alla negazione della libertà di iniziativa economica. Entrambe sono (una a livello individuale, l'altra a livello collettivo) necessarie all'instaurazione della società comunista, l'unica che promette di essere giusta e latrice di felicità.

Dalle rovine del capitalismo sarebbe sorto un nuovo ordinamento sociale che, attraverso la negazione della proprietà privata, avrebbe estirpato il privilegio della classe dominante. Il cammino verso questa società utopistica (ovvero, il comunismo) prevedeva un periodo di transizione (il socialismo) in cui la proprietà dei mezzi di produzione sarebbe stata in capo allo Stato (c.d. dittatura del

⁶⁴ L'intellettuale e giornalista L. Steffens, inviato a Mosca da parte delle potenze vincitrici della prima guerra mondiale al fine di incontrare Lenin e comprendere quale fosse il modo migliore di rapportarsi a lui e alla rivoluzione bolscevica, descrive così, nella sua autobiografia del 1931, le sue impressioni sul regime sovietico:

Soviet Russia was a revolutionary government with an evolutionary plan. Their plan was not to end evils such as poverty and riches, graft, privilege, tyranny, and war by direct action, but to seek out and remove their causes. They had set up a dictatorship, supported by a small, trained minority, to make and maintain for a few generations a scientific rearrangement of economic forces which would result in economic democracy first and political democracy last.

L. Steffens, *The Autobiography of Lincoln Steffens*, New York (1931).

proletariato). Nella fase successiva, ovvero l'instaurazione del comunismo (di fatto mai realizzata), la proprietà dei mezzi di produzione sarebbe dunque passata alla collettività e la società sarebbe stata finalmente giusta e felice.⁶⁵

La realizzazione del diritto all'uguaglianza, alla felicità e alla giustizia (tutti in declinazione collettiva) passa dunque dalla riorganizzazione dell'economia. Negando, infatti, la proprietà privata dei mezzi di produzione e sostituendo la razionalità della pianificazione all'anarchia del mercato, si intende estirpare l'egoismo dalla società e liberare l'uomo da ogni conflitto. La proprietà privata (borghese) va, quindi, sostituita prima con quella statale (socialista) e successivamente con quella collettiva (comunista), limitando la proprietà privata (*rectius*: individuale) ai soli effetti strettamente personali. La conseguenza della proprietà collettiva dei mezzi di produzione sarebbe stata, nell'ottica di Marx, la fine della divisione della società in classi sociali e, di conseguenza, la fine dello sfruttamento e la piena realizzazione dell'individuo, secondo il principio leninista “*da ciascuno secondo le sue capacità, a ciascuno secondo le sue necessità*”.

2.2.2 Il partito unico

Per mostrare agli uomini come estirpare la ricerca del beneficio puramente individuale e, quindi, raggiungere la felicità collettiva, era necessario disciplinare l'intera società sotto la guida del *partito unico*. Discostarsi dalla linea del partito, significa manifestare un'irrazionale individualità di stampo borghese, contro il pensiero universalistico elaborato dal partito. Il dissenso è, quindi, oggettivamente contro-rivoluzionario e come tale deve essere represso al fine della rieducazione del dissenziente. Il potere statale era, quindi, concepito come potere unitario, in antitesi con il principio *borghese* della separazione dei poteri⁶⁶.

⁶⁵ La fase transitoria della dittatura del proletariato veniva, così, a contrapporsi alla dittatura della borghesia, come imposizione alla minoranza dei capitalisti della volontà della stragrande maggioranza della popolazione (il proletariato).

⁶⁶ Può, dunque, affermarsi che l'esistenza del partito unico non era semplicemente “posta” dall'ordinamento, ma “pre-supposta” dallo stesso, quale fatto incontrastato e incontrastabile; quasi che si trattasse di una condizione di pensabilità dell'ordinamento giuridico (e politico) sovietico.

A questo proposito, bisogna notare che l'ideologia esaltava il carattere popolare della sovranità: i testi costituzionali sancivano che il potere unitario era affidato ed esercitato dall'assemblea e per tutta l'era sovietica il sistema formale del potere era basato sulla correlazione fra le democrazie assembleari, organizzate a livello territoriale, che avevano al vertice l'assemblea rappresentativa.⁶⁷ Tuttavia, come tipico negli stati dittatoriali, l'assemblea, in tutta l'epoca sovietica, si è sempre rivelata piuttosto 'debole', come evidenziato dal rapporto tra il numero esiguo di fonti di produzione parlamentare e la cospicua massa di atti prodotta dall'esecutivo (decreti, ordinanze, regolamenti). Il potere statale era, infatti, unitario a tutti i livelli dell'amministrazione, ma non veniva esercitato dagli organi rappresentativi, quanto piuttosto dal partito che guidava l'operato degli organi statali. In questo senso, il partito operava prima del diritto, utilizzando lo Stato quale suo strumento. Tuttavia, come già accennato, l'accentramento di potere in capo al partito non ha mai trovato riscontro nei testi costituzionali i quali, anche nella fase post-staliniana, si limitavano a formalizzare il *ruolo guida* del partito, rinunciando, però, a rappresentare fedelmente l'effettiva distribuzione del potere⁶⁸. Si veniva così a radicare, nella tradizione costituzionale e sociale russa, l'enorme divario (che in qualche misura, dura fino ai nostri giorni) tra *diritto formale* e *diritto sostanziale* (divario che, in qualche misura dura fino ai nostri giorni).

⁶⁷ Il suffragio per tutti gli ordini di Soviet viene riconosciuto a tutti i cittadini, con voto uguale, diretto e segreto (art 134 della costituzione del 1936).

⁶⁸ Ad esempio, prendendo in considerazione la costituzione del 1936, il ruolo decisivo, anche se formalmente non esclusivo, del partito comunista bolscevico nella determinazione e presentazione delle candidature ai vari soviet viene fissato dall'art 141 in termini relativamente pluralistici ("il diritto di presentare candidati è assicurato alle organizzazioni sociali e alle associazioni dei lavoratori: organizzazione del partito comunista, sindacati, cooperative organizzazioni della gioventù, associazioni culturali"); salvo proclamare che "i cittadini più attivi e coscienti [...] si riuniscono nel partito comunista dell'URSS, che è il reparto d'avanguardia dei lavoratori nella loro lotta per il consolidamento e lo sviluppo del regime socialista e che rappresenta il nucleo direttivo di tutte le organizzazioni dei lavoratori sia sociali che statali" (art 126). Il partito comunista non solo, dunque, era ufficialmente l'unico partito ammesso, ma esercitava anche un ruolo "direttivo" su tutte le (teoricamente libere) associazioni di lavoratori e cittadini.

2.2.3 Il principio di legalità socialista

L'ideologia esaltava la legge formale quale contenitore primario delle regole. Le regole così sancite, però, erano soggette al *principio di legalità socialista* (o legalità rivoluzionaria).

Negli ordinamenti liberali, il principio di legalità ha storicamente costituito un criterio ordinatore delle fonti, nonché un limite all'azione dei pubblici poteri. Il principio di legalità socialista sancisce, invece, il generale principio di *subordinazione della legge formale alle esigenze della rivoluzione*. La legge, infatti, avendo valore non *assoluto*, ma meramente *strumentale* rispetto all'instaurazione della società comunista, può essere derogata o comunque interpretata in modo speciale, se così richiede il fine rivoluzionario.

Tale interpretazione è del tutto coerente con la lettura dell'evoluzione storica di Marx ed Engels, secondo cui il diritto non è 'neutro' rispetto alla politica, ma piuttosto è uno strumento di difesa degli interessi della classe al potere. Di conseguenza, questo strumento che, fino ad allora, aveva tutelato l'interesse della classe dominante, deve adesso essere usato a garanzia dell'interesse dell'intero popolo sovietico, facilitandone il cammino verso l'instaurazione del comunismo.

Tale teoria del diritto venne ulteriormente sviluppata nell'idea dell'inevitabile *deperimento del diritto*, ovvero la perdita della natura coercitiva del diritto dopo l'avvento della società comunista. Si rinviene, ancora una volta, il carattere quasi-utopistico del comunismo, in cui si immaginava un diffuso ricorso a regole di coesistenza sociale, spontaneamente adempiute in una società ormai libera dalla conflittualità di classe.

2.2.4 Le costituzioni socialiste

Una peculiarità, sicuramente originale, del diritto sovietico è l'idea che la costituzione⁶⁹ rifletta una precisa fase dello sviluppo della rivoluzione, verso il comunismo. Ciò spiega perché si sono avvicendate, negli anni, ben quattro costituzioni (10 luglio 1918, 31 gennaio 1924, 5 dicembre 1936 e 7 ottobre 1977), ciascuna a sottolineare altrettanti stadi evolutivi verso l'utopica società comunista senza classi. Da qui la definizione di costituzioni socialiste come *costituzioni-bilancio*⁷⁰ che formalizzano i progressi sino a quel momento raggiunti, conformemente alle linee politiche del partito comunista. Le costituzioni socialiste, quindi, si evolvono e si avvicendano con la graduale affermazione della rivoluzione proletaria, di cui riflettono le progressive conquiste.

Dal punto di vista dei diritti, tutte le costituzioni sovietiche hanno privilegiato i diritti sociali a fronte di quelli politici e di libertà, tradizionalmente "favoriti" dalle costituzioni liberali. La differenza rispetto alle limitazioni dei diritti individuali del costituzionalismo liberale non sta tanto nello strumento formale con cui queste ultime vengono introdotte (*i.e.*, l'intervento legislativo), quanto nelle finalità delle eventuali limitazioni.⁷¹ Infatti, l'esercizio di tutti i diritti garantiti (lunghi dal potersi definire fondamentali) era, comunque, sempre condizionato agli interessi politici e sociali della società socialista.

Sul punto, può essere utile richiamare in breve i tratti caratterizzanti le quattro costituzioni sovietiche succedutesi nel tempo.

La prima Costituzione del 1918 contiene in prevalenza enunciazioni programmatiche. Essa individua il fine ultimo dello Stato nella soppressione dello

⁶⁹ La prima costituzione scritta in Russia (la legge fondamentale dell'Impero russo) risale al 1906, nonostante il diritto avesse natura scritta in Russia fin dall'XI secolo.

⁷⁰ L'idea di costituzione bilancio venne compiutamente espressa direttamente da Stalin nella sua relazione all'VIII Congresso dei Soviet del 25 novembre 1936, in cui affermava che "*la Commissione Costituzionale doveva apportare delle modifiche alla Costituzione [...] in vigore, approvata nel 1924, e nel far questo doveva tener conto degli spostamenti verso il socialismo che si sono compiuti nella vita dell'URSS dal 1924 a oggi*".

⁷¹ Ad esempio, quelle relative alla definizione costituzionale di "nemico del popolo" (art 131 della costituzione del 1936) e alla più generale funzionalizzazione di tutti i principali diritti di libertà al consolidamento dello stato socialista (art 125 della costituzione del 1936).

sfruttamento dell'uomo e delle classi sociali (art. 3) e proclama la dittatura del proletariato urbano e rurale al fine di instaurare il socialismo ed eliminare il potere statale (art. 9). Concentra il potere politico in modo piramidale, con al vertice i soviet ed i commissari del popolo (artt. 24 ss), direttamente legittimati 'dal basso' da un complesso meccanismo di assemblee popolari. Include anche un'analitica disciplina del diritto elettorale attivo e passivo (artt. 64-78), in cui il suffragio (ristretto e diseguale, con differenziazione fra circoscrizioni contadine e urbane) viene collegato indissolubilmente al lavoro, in modo da assicurare una posizione di guida al proletariato. Si afferma, già dalla prima costituzione, la subordinazione dei diritti alle superiori esigenze della rivoluzione, non potendosi infatti essere esercitati "a detrimento della rivoluzione socialista" (art. 23).

La seconda Costituzione del 1924 viene introdotta dopo la parziale reintroduzione di qualche margine di iniziativa economica privata (la NEP). La carta costituzionale è interamente dedicata alla definizione dei rapporti tra le repubbliche federate, e tra il partito e gli organi federali. In particolare, viene istituita una corte suprema al fine di "consolidare la legalità rivoluzionaria", svolgendo funzioni di giudice di appello rispetto alle corti supreme dei singoli Stati federati e delle controversie fra gli Stati, emettendo pareri sulla costituzionalità delle deliberazioni delle varie repubbliche e fornendo "direttive" sull'interpretazione delle leggi federali (art. 43).

Viene riproposta la subordinazione delle libertà alla piena instaurazione della dittatura del proletariato⁷² e il principio di eguaglianza (art. 22) che, comunque, non esclude che individui e gruppi possano essere privati dei loro diritti, se esercitati a detrimento degli interessi della rivoluzione socialista (art. 23).

La terza Costituzione del 1936, introdotta da Stalin, termina l'esperimento del NEP, proclama la collettivizzazione agricola e industriale e annuncia l'avvenuta realizzazione dello "Stato socialista degli operai e dei contadini" (art.

⁷² Così ad esempio, si garantisce l'effettiva libertà di opinione ai lavoratori, sopprimendo la dipendenza della stampa dal capitale e trasferendo nelle mani di operai e contadini i mezzi tecnici e materiali per la pubblicazione e la diffusione dei giornali (art. 14). Si riconosce, altresì, il diritto di organizzare liberamente riunioni, comizi e cortei, mettendo a disposizione i locali idonei all'organizzazione di assemblee popolari con arredi e servizi necessari (art 15), l'associazione delle classi protette (art 16) e l'accesso alla cultura (art 17).

1). Essa viene generalmente considerata il *modello forte* di costituzione sovietica. Si ribadisce la natura pianificata della vita economica (art. 11), ma si riconosce anche la piccola attività economica di artigiani e contadini non associati e senza sfruttamento di lavori altrui (art. 9) e la proprietà personale sui redditi da lavoro, i risparmi, la casa di abitazione e gli oggetti di consumo e il diritto alla successione ereditaria nelle proprietà personali (art. 10).

Dal punto di vista dei diritti, è rilevante il capitolo X. Ovviamente, l'elenco di diritti tutelati è fortemente sbilanciato verso la tutela dei diritti sociali;⁷³ ma la peculiarità è che questa Costituzione non si esaurisce in mere dichiarazioni programmatiche, piuttosto assume spesso carattere immediatamente precettivo.⁷⁴ In particolare, si riscontra il tentativo di indicare, per ciascun diritto sociale sancito, le modalità con cui si intende assicurarlo - non tanto attraverso la sua giustiziabilità - quanto con la presenza di istituzioni pubbliche dirette a garantirne l'effettività e la concreta esigibilità. La costituzione del 1936 include anche un catalogo di libertà classiche,⁷⁵ il cui esercizio è sempre subordinato alle esigenze della rivoluzione socialista.

La quarta Costituzione socialista del 1977, infine, intende coronare il rafforzamento del potere sovietico in patria e nel mondo. È questa, infatti, l'epoca in cui l'URSS iniziò a sottoscrivere accordi internazionali per la protezione dei diritti della persona. La peculiarità di questa costituzione è sicuramente la sua visione 'internazionale' - testimone del desiderio di una maggiore accettazione e

⁷³ Il diritto al lavoro (art. 118), al riposo (art. 119), all'assistenza in caso di vecchiaia, malattia e perdita della capacità di lavoro (art. 120), all'istruzione (art. 121), la tutela della donna (art. 122), il principio di eguaglianza (art. 123), l'inviolabilità della persona, del domicilio e della corrispondenza (art. 128) ed il riconoscimento delle libertà di parola, stampa riunione (art. 125) con la messa a disposizione dei mezzi necessari, sempre in conformità con gli interessi dei lavoratori. Con analoghi sostegni materiali e limitazioni funzionali si tutela la promozione di organizzazioni sociali (art. 126). Si ribadisce anche il diritto di asilo agli stranieri "perseguitati per aver difeso gli interessi dei lavoratori, o per le loro attività scientifica, o per aver partecipato a lotte di liberazione nazionale" (art. 129).

⁷⁴ Ad esempio, l'orario lavorativo massimo è costituzionalmente stabilito in sette ore e l'istruzione è direttamente proclamata obbligatoria e gratuita per quella elementare.

⁷⁵ Principio di eguaglianza (art. 123) libertà religiosa (art. 124), libertà di parola, stampa, riunione e manifestazione del pensiero (art. 125), all'inviolabilità della persona (art. 127) e del domicilio (art. 128).

partecipazione nella comunità internazionale - che quasi la allontana dalla natura di costituzione bilancio propria del costituzionalismo sovietico.

Nel preambolo, in particolare, si proclamava l'ormai avvenuta edificazione della società socialista, sicché lo Stato sovietico avrebbe esaurito la fase della dittatura del proletariato per assumere la veste dello Stato di tutto il popolo, superando le originarie divisioni di classe. Si abbandonano le formule staliniste proprie della fase più autoritaria e totalizzante del regime; si afferma, ad esempio, la supremazia della costituzione sullo stesso partito comunista (artt. 4-6), principio però mitigato dal formale riconoscimento del partito comunista stesso come la forza che dirige e indirizza la società e, dunque, anche lo stesso Stato (art. 6). Anche il sistema delle fonti viene ordinato in chiave più liberale. Il principio di legalità socialista (art. 4) è, infatti, temperato dall'espressa superiorità della costituzione sulle altre fonti (art. 173) e dal carattere rigido delle norme costituzionali.

Dal punto di vista economico, si conferma il sistema fondato sul lavoro (art. 14), sulla proprietà socialista dei mezzi di produzione e sulla proprietà cooperativa, ad eccezione (come succedeva già nella costituzione precedente) delle "proprietà personali"⁷⁶. Anche il catalogo di diritti è analogo a quello della costituzione precedente⁷⁷, con il consueto "limite" dell'esercizio di alcune libertà in conformità alle esigenze del regime socialista (artt. 50-51). Ultimo aspetto interessante della quarta costituzione è che, sotto la sua egida, si instaura, nel dicembre 1988, il Comitato Sovietico di Supervisione Costituzionale.

⁷⁶ La parte dedicata al "sistema economico" (artt. 10-18) descrive finalmente in termini compiuti il complesso meccanismo dell'economia collettiva, distinguendo proprietà collettiva e individuale (artt. 11-13) e confermando la sua tradizionale concezione "pianificata": la direzione e lo sviluppo dell'economia fondata sulla proprietà socialista dei mezzi di produzione, doveva infatti avvenire secondo "piani statali di sviluppo economico e sociale" (art. 16).

⁷⁷ È ribadita l'inviolabilità di persona, domicilio e corrispondenza (artt. 54-56), ma gli altri diritti funzionalizzati dei testi precedenti subiscono una parziale eclissi, con la conferma solo di quelli di parola, stampa e riunione, sempre "in conformità con gli scopi dell'edificazione comunista" (art. 50). I diritti sociali sono arricchiti di quello alla salute (art. 42), all'alloggio (art. 44); del diritto a godere delle realizzazioni della cultura (art. 46) e di quello di fruire di un contesto che valorizzi la libertà di creazione scientifica tecnica e artistica, pur "in conformità con gli scopi dell'edificazione comunista" (art. 47) e si inserisce anche introdotto un articolo dedicato alla famiglia e alla sua protezione (art. 53). Degna di nota è l'inclusione della possibilità di risarcimento avverso i comportamenti illegittimi dell'amministrazione (art. 58).

2.2.5 Il Comitato Sovietico di Supervisione Costituzionale

Il Comitato Sovietico di Supervisione Costituzionale (CSSC) è un organo precursore dell'attuale Corte Costituzionale della Federazione Russa (Corte Costituzionale), istituito con il compito (almeno formale) di esercitare un controllo esterno sul potere politico per evitarne l'arbitrarietà. L'idea di un tale organo non era certamente aliena alla cultura giuridica russa prerivoluzionaria⁷⁸, ma –come già detto – la rivoluzione del 1917 aveva segnato un'inversione di tendenza, affermando la supremazia dei soviet⁷⁹. Il dibattito sull'istituzione di un organo di controllo non riaffiorò in modo credibile⁸⁰ fino all'avvento di Gorbachev ed il suo progetto di “rinnovare il socialismo” attraverso il *glasnost* e la *perestroika*, di cui il giudizio di costituzionalità diventava un elemento

⁷⁸ All'inizio del XIX secolo si considerava la possibilità di introdurre il giudizio di costituzionalità nelle bozze di costituzione. Si rivela che i giuristi russi dell'epoca dibattevano dei vantaggi e svantaggi di un giudizio di costituzionalità all'americana, concreto o astratto, *a priori* o *a posteriori*. Al di là delle singole preferenze, già dall'inizio del XX secolo la dottrina russa, in larga maggioranza, riteneva che il giudizio di costituzionalità delle leggi fosse un “*principio base del diritto, nonché una funzione logica e normale dell'organo giudiziario*”. Si veda L.A. Shalland, *Верховный суд и конституционное государство [corte suprema e stato costituzionale]* in *Конституционное государство. Сборник статей*, (S.Pb., 1905 2da ed), 412-421; V.N. Durdenevskii, *Судебная проверка конституционности закона [giudizio di costituzionalità delle leggi]*, 11 *Вопросу права. Журнал научной юриспруденции* 89 (1912).

⁷⁹ Esisteva, invero, una corte suprema ma (come sancito dalla Costituzione del 1924) essa aveva solo poteri consultivi limitati. Si veda M. Mitiukov *К истории конституционного правосудия России [sulla storia della giustizia costituzionale in Russia]*, Mosca (2002), 18-46. Sulla storia del giudizio di costituzionalità in epoca sovietica, si veda M. Mitiukov, *Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки [precursori del giudizio di costituzionalità: visioni, proposte e requisiti istituzionali]*, Mosca (2006). La corte perse ulteriormente valore dopo il consolidamento del potere da parte di Stalin e la creazione della Procura sovietica nel 1933. P.H. Solomon Jr., *The U.S.S.R. Supreme Court: History, Role, and Future Prospects*, 38 *American Journal of Comparative Law* 127-142 (1990). Si veda anche M. Mitiukov, *Судебный конституционный надзор: Сущность, назначение и характерные особенности [Supervisione e giudizio di costituzionalità: problematiche storiche, teoria e pratica]*, Mosca (2005).

⁸⁰ Timide proposte per una qualche forma di controllo costituzionale erano riapparse, sebbene mai pubblicate o sottoposte al dibattito pubblico, durante il processo di revisione costituzionale del 1964, ma furono ostacolate dall'allora presidente Khrushchev. B. Lavzarev, *Комитет конституционного надзора СССР (подводя итогу) [Comitato di supervisione costituzionale dell'URSS (traendone le conclusioni)]*, 5 *Государство и право* 21-34 (1992). A. Danilov, A. Puzhikov, *Неизвестный конституционный проект [proposte costituzionali non pubblicate]*, 1 *Государство и право* 88 (2002).

ausiliare, in quanto poteva ‘depurare’ il sistema giuridico dei regolamenti esecutivi che violavano le leggi sovietiche e i principi di diritto internazionale⁸¹.

Tra i tanti dibattiti (istituire un nuovo organo o ‘rinvigorire’ la corte suprema?⁸², preferire un organo *a posteriori*⁸³ o *a priori*⁸⁴) nel dicembre 1988 venne istituito il CSSC⁸⁵, al fine di assicurare “una stretta osservanza delle leggi e dei regolamenti esecutivi con i dettami della costituzione sovietica”⁸⁶ e garantire la supremazia degli atti legislativi come “fondamento dello Stato e dell’auto-governo socialista”⁸⁷. Passò, tuttavia ancora del tempo prima che il CSSC divenisse operativo (un anno prima che il soviet supremo approvasse la relativa legge istitutiva e ulteriori sei mesi per nominarne i membri). Il ritardo complessivo di 18 mesi rifletteva le incertezze dell’ultimo periodo sovietico, in particolare la confusione e relativa inefficienza delle riforme in un contrasto di graduale collasso dello stato sovietico.

Il CSSC, tuttavia, non era idoneo a preservare l’ordine costituzionale (*rectius*: giuridico) di un paese che si stava ormai disintegrando. Non solo i suoi poteri erano troppo limitati e il ritardo nel suo stesso insediamento testimoniava il suo poco spessore; ma la sua stessa prassi manifestava una totale subordinazione

⁸¹ P.H. Solomon Jr., *Gorbachev Legal Revolution*, 17 Canadian Business Law Journal 184-194 (1990).

⁸² V. Tumanov, *Судебный контроль за конституционностью нормативных актов [giudizio di costituzionalità degli atti normativi]*, 3 Советское государство и право 14 (1988). M. Orzikh, M. Cherkes, A. Vasilev, *Правовая охрана конституции в социалистическом государстве [la tutela della costituzione nello stato socialista]*, Сов. государство и право N. 6 (1988), p. 10.

⁸³ *Юридическая наука и практика в условиях перестройки [Scienza e pratica giuridica alle condizioni della perestroika]*, Коммунист. No 14 (1987), p. 44; P. Lebedev, *Нужен суд! [c’è bisogno della corte!]*, Известия (1988) p. 2.

⁸⁴ S. Emelianov, *Учиться политической работа [studiare il processo politico]*, Советская Россия p. 4 (1988). V. Savitskii, *и комитет, но [forse il comitato ma]*, Известия (1988).

⁸⁵ Il CSSC venne istituito a seguito di una revisione costituzionale. Si veda la Legge dell’URSS del 1 dicembre 1988. Disponibile anche in versione inglese, *Comparative Text of the 1977 USSR Constitution with Draft and Final Amendments*, 15 Review of Socialist Law 1, 75 (1989).

⁸⁶ *Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза [materiali della 19esima conferenza unica del partito comunista dell’Unione Sovietica]*, Mosca (1988), p. 119.

⁸⁷ *Id.*, p. 146.

al partito. Significativa è la vicenda del giudizio del CSSC sulla legittimità del decreto del 20 aprile 1990 che limitava gli assembramenti e le dimostrazioni di massa a Mosca. Nel giugno 1990, il CSSC aveva, informalmente, manifestato (in linea con il partito) l'intenzione di dichiarare la validità del decreto, salvo poi cambiare opinione pochi giorni dopo che Gorbachev aveva annunciato la decisione di revocare il decreto⁸⁸.

La prassi decisoria del CSSC si è occupata soprattutto della tutela dei diritti civili, ovviamente limitatamente alla circostanza che il partito aveva già deciso di riformare alcuni aspetti relativi alla loro tutela. In particolare, il CSSC decise di rivedere, su sua propria iniziativa, la costituzionalità dei permessi di residenza sovietici (*propiska*), l'accesso alle corti da parte dei lavoratori di contestare il loro licenziamento e il diritto di rendere dei beni difettosi.

In particolare, sia sulla questione dell'accesso alle corti che alla legittimità della *propiska*, la decisione del CSSC cita, oltre che le fonti interne, anche le fonti internazionali sui diritti umani, dando così significato alle relative norme della costituzione del 1977 e portando altresì il diritto internazionale all'interno della gerarchia delle fonti del diritto sovietico⁸⁹ (ovviamente tale approccio innovativo risultava conforme all'agenda di Gorbachev, incentrata sulla promozione dei valori fondamentali). Nell'ottobre 1991, alla vigilia dello scioglimento dell'Unione sovietica, il CSSC dichiarava la *propiska* ulteriormente incostituzionale in quanto limitava i diritti di proprietà immobiliare, segnalando così una nuova attenzione verso una categoria di diritti (quelli di proprietà) che incominciava ad acquisire un'importanza cruciale negli anni del crollo dell'Unione sovietica⁹⁰.

⁸⁸ Il 13 settembre 1990 il CSSC dichiarò il decreto di Gorbachev incostituzionale perché, secondo la Legge sulle Adunanze di Massa, tali dimostrazioni potevano essere vietate non dal governo, ma solo dalle autorità locali. H. Hausmaninger, *From the Soviet Committee on Constitutional Supervision to the Russian Constitutional Court*, 25 Cornell International Law Journal, 314 (1992).

⁸⁹ Si veda *infra*, Cap. V.

⁹⁰ Ovviamente, ancora una volta la decisione del CSSC era stata presa dopo aver avuto garanzia che il sistema della *propiska* sarebbe stato comunque eliminato. H. Hausmaninger, *the Soviet Committee*, cit.

2.3 La Russia post-socialista

2.3.1 La circolazione dei modelli economici

In epoca postsocialista, l'ostilità sovietica verso la circolazione di idee e modelli giuridici di provenienza occidentale ha lasciato il posto alla ricerca di modelli normativi e dottrinali provenienti altri ordinamenti⁹¹.

Complice di questo cambio di tendenza era il generale atteggiamento di *ottimismo legislativo*, ovvero di fiducia che la (mera) adozione di regole giuridiche occidentali avrebbe operato come strumento di 'ingegneria sociale', assicurando ai russi lo stesso stile di vita occidentale⁹². La richiesta di importazione di modelli occidentali non ha interessato, in modo, uniforme, tutti i settori del diritto. Precedenza venne data, piuttosto che alle riforme costituzionali, all'elaborazione (e attuazione) di regole che trasformassero l'economia pianificata in economia di mercato⁹³.

La precedenza data alle riforme economiche è sicuramente derivata dall'esigenza, all'indomani del crollo del sistema sovietico, di legiferare in tempi brevi e di far fronte al collasso economico, ma non va neanche escluso che risultasse anche dall'atteggiamento di sufficienza con il quale il diritto era comunemente concepito nella società sovietica (ma per certi versi, anche prerivoluzionaria).

⁹¹ Va comunque rilevato che questo diverso approccio non interessò il diritto zarista, verso cui i legislatori postsovietici hanno, spesso, mantenuto una certa ostilità.

⁹² Gli economisti tendevano a considerare la liberalizzazione come qualcosa di semplice, che poteva essere realizzato velocemente. Inizialmente, i politici liberali e gli economisti nutrivano un'eccessiva speranza nella spontanea formazione dei mercati, ritenendo che bastava eliminare l'economia centralizzata, distruggere il sistema di comando amministrativo e introdurre la proprietà privata.

⁹³ Vale la pena riportare l'esempio del (alquanto breve) codice civile russo post-sovietico, approvato il 21 ottobre 1994. Il nuovo codice è largamente basato sul precedente modello del '91, il quale, adottato al culmine dell'esperienza riformatrice della perestrojka, ricercava un punto di equilibrio fra economia pianificata ed economia privata. La brevità del codice si spiega, infatti, con la scelta del legislatore, di non includere la normativa relativa alla famiglia ed al lavoro, che restano oggetto di separate codificazioni. Tale scelta - che all'epoca (ancora socialista) della perestrojka era giustificata dalla volontà di marcare la 'depatrimonializzazione' di tali rapporti - trova giustificazione, in epoca post-socialista, proprio dall'esigenza di dare priorità alle riforme di stampo economiche (in particolare, il diritto commerciale).

Fondamentale è sicuramente stata l'azione delle organizzazioni e gli organismi di credito internazionali (ma anche fondazioni private e centri universitari) che hanno operato da veri e propri promotori del processo di 'desovietizzazione' (ma si potrebbe anche dire, di *occidentalizzazione*) della Russia⁹⁴. In questa ottica non può non essere rilevato che la promulgazione di nuove leggi di stampo economico-liberale assumeva anche una funzione di legittimazione delle scelte economiche che andava al di là del contenuto tecnico, in quanto garantiva agli imprenditori locali - ma soprattutto a quelli esteri ed agli organismi di credito internazionali - la serietà ed irreversibilità della scelta di mercato⁹⁵.

L'evoluzione del diritto postsocialista si è, infatti, realizzata all'interno di programmi di *assistenza tecnica internazionale* che hanno fortemente condizionato (*rectius*: imposto) l'adozione di regole di stampo occidentale, in quanto l'erogazione dei prestiti e degli aiuti economici era, il più delle volte, condizionata all'approvazione delle riforme proposte, soprattutto in materia finanziaria. Anche la necessità di assicurarsi una linea di credito nel bel mezzo di una crisi economica è, tra gli altri, uno dei motivi per cui viene data priorità alle riforme economiche.

⁹⁴ Il processo di 'de-sovietizzazione', tra l'altro, non fu limitato alla sola Russia, ma interessò tutti i Paesi precedentemente sotto la sfera dell'URSS. Va rilevato che, a differenza della Russia, nei Paesi dell'Europa orientale, uno dei principali attori del processo di ammodernamento del sistema, tanto giuridico quanto economico, fu l'Unione Europea che, inserì, quasi immediatamente, i Paesi dell'Europa dell'Est nell'*iter* che li avrebbe portati all'adesione all'UE.

⁹⁵ Rimaneva, comunque, una certa distanza tra l'*emanazione* e l'*effettiva ricezione* delle riforme economiche, nei primi anni dopo la dissoluzione dell'URSS, il presidente Jeltsin usò le riforme economiche come strumento della sua strategia politica, favorendo certe imprese e gruppi di pressione e incoraggiando, così, fenomeni clientelari e corruttivi. Ad esempio, le risorse più pregevoli della Russia (il gas naturale, il petrolio, e i depositi minerali) furono formalmente esclusi dal processo di privatizzazione ed il loro trasferimento in mani private fu ordinato a mezzo di decisioni speciali del governo, ovviamente in modi opachi che mancavano di standard minimi di trasparenza e responsabilità politica. Già nel gennaio 1993, il monopolista Gazprom era non solo un attore economico, ma anche un protagonista politico, come dimostrato non solo dal patrimonio dell'impresa ma anche dalla nomina di vari membri chiave della sua amministrazione nel governo, un esempio per tutti è quello del presidente di Gazprom Viktor Chernomyrdin, eletto alla carica di primo ministro alla fine del 1992. Di conseguenza, le (parziali) liberalizzazioni, piuttosto che consentire la partecipazione dei privati all'economia, ebbero come reale effetto quello di consentire a coloro che detenevano risorse economiche di acquisire il controllo di tali imprese, spesso d'accordo con i burocrati statali, mantenendo quindi, di fatto, una forte impronta statale nella gestione dell'economia.

Tuttavia, è necessario sottolineare un dato rilevante, oltre che per le riforme economiche anche per quelle costituzionali – oggetto del paragrafo successivo – ovvero, il fatto che il propositore del modello sia, al contempo, erogatore di crediti ed altri aiuti economici può essere garanzia di adozione *formale* del modello proposto, ma non necessariamente garanzia del *sostanziale* funzionamento delle regole scritte⁹⁶, specialmente quando il “trapianto” di istituti esteri avviene in una tradizione giuridica sensibilmente diversa e la promulgazione delle nuove regole non è preceduta da un esteso dibattito fra gli operatori del diritto sul contenuto e gli effetti di tali regole.

2.3.2 *Segue: la circolazione dei modelli costituzionali*

Nell’analisi costituzionale russa, va tenuto presente che l’assetto costituzionale *sostanziale* del Paese, in epoca post-sovietica, è venuto a crearsi prima della sua dichiarazione *formale* (anche attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale, a cui, infatti, è dedicata la parte finale di questo capitolo). Si pensi, infatti, che la costituzione sovietica del 1977 è formalmente rimasta in vigore fino al 1993. In quel periodo, infatti, la Corte Costituzionale elaborava, del tutto autonomamente, una dottrina relativa alla separazione dei poteri, in un Paese cui la tradizione giuridica non aveva mai (ri)conosciuto tale principio.

Analogamente a quanto avvenuto per le riforme economiche, vari fattori hanno contribuito a una sostanziale divergenza tra la *proposta* di istituti e la loro

⁹⁶ Il concetto di amministrazione fiduciaria (entrusted administration) prevista dal codice civile russo non ha niente a che vedere con il concetto giuridico di *trust*. Ci furono dei tentativi di introdurre questo concetto in Russia, sotto l’influenza degli approcci anglosassoni, totalmente alieni alla cultura giuridica russa (si veda il decreto presidenziale No. 2296 sul Trust, sezione 1 del 24 dicembre 1993). Secondo l’approccio in vigore nei sistemi giuridici europeo-continentali, il *trust* consente una scissione del diritto di proprietà tra una moltitudine di soggetti. Nei sistemi anglosassoni, tale scissione non porta ad alcuna contraddizione perché il diritto di proprietà è, per definizione, costituito da molteplici diritti di proprietà indipendenti. Tale approccio è alieno ai sistemi continentali europei dove non si possono stabilire diritti di proprietà uguali sulla medesima proprietà. Di conseguenza, il trasferimento da parte del proprietario di tutti o parte dei suoi diritti giuridici a un terzo (incluso il *manager* del *trust*) non porta alla perdita del diritto di proprietà perché il trasferimento non è limitato a questi diritti giuridici, ovvero alla “triade”. Da un punto di vista pratico, prendere in prestito il concetto di *trust* in un contesto diverso dal *common law*, porta a una perdita di controllo sulle relazioni del trustee con il beneficiario.

effettiva ricezione. Nel caso delle riforme costituzionali, primo fra tutti è probabilmente stato il fattore linguistico. La quasi totalità dei modelli proposti era, infatti, formulata in inglese (la lingua delle organizzazioni finanziarie internazionali), che non riconosce alcuna differenza tra il concetto di diritto (nel suo senso generale di *ius*) e quello di legge, entrambi traducibili in *law*; mentre il russo (al pari delle lingue neolatine e del tedesco), differenzia tra *pravo* (*ius*), *zakon* (legge) e *svabodona* (libertà). Inoltre, *zakon* non è l'unico termine russo che indica la legge, ma esistono altri termini (*ukaz*, *postanovlenie*, *rasporazhenie*) che, a loro volta, identificano la fonte che emana la legge⁹⁷.

A proposito delle difficoltà di traduzione dei linguaggi giuridici, è anche interessante rilevare che l'attenzione sul significato stesso della parola diritto. Nella lingua russa, infatti, questo si traduce con il sostantivo *pravo*, che deriva dall'aggettivo *pravyj*, "diritto", da intendersi nella sua accezione di via retta. Tuttavia, in russo, il significato del termine "diritto" si amplia, richimando una particolare nozione di "giustizia". Secondo l'analisi di un noto linguista di epoca sovietica, K. Chukovskij, in russo la stessa radice della parola "giustizia", *spravedlivost*, si ritrova tanto nella parola *pravo*, quanto nella parola *pravda*, nel suo duplice significato di verità⁹⁸ e giustizia. Da ciò deriva, come suggerisce Chukovskij, che "per la coscienza linguistica di un russo, il trionfo della giustizia è insieme il trionfo della verità". In questa luce, l'area semantica della parola giustizia si dilata connotandosi in un modo del tutto sui generis che non trova corrispondenza in altre lingue.

Eguale problematico è risultato il tentativo di applicare in Russia il principio della *Rule of Law*. Innanzitutto, l'esatta definizione di questo concetto sfugge anche agli studiosi (circostanza che non ha tuttavia impedito alle organizzazioni consulenti di suggerire ai sistemi in transizione di incorporare questo principio). Come riconosciuto anche dalla Commissione di Venezia:

⁹⁷ Butler ha identificato più di 40 diversi tipi di 'legge' russa e non è, comprensibilmente, riuscito a tradurli tutti in altrettante parole inglesi. W.E. Butler, *Techniques of Law Reform in the Soviet Union*, 31 Current Legal Problems (1978) 209.

⁹⁸ Le verità in senso ontologico e spirituale è resa, invece, dalla parola *istina*. K. Chukovskij, *La traduzione una grande arte*, Venezia, 2003, p. 61.

There is a paradox at the heart of the rule of law. That ideal demands certainty and condemns ambiguity in the law. But that is great uncertainty and alleged ambiguity in the ideal itself. Firm adherents are locked in great disagreement about what the rule of law really is⁹⁹.

Il concetto di *Rule of Law* è (erroneamente) tradotto in russo con l'espressione *verkhovenstvo zakona*, che letteralmente significa "supremazia della legge primaria", o *pravovoe gosudarstvo* (letteralmente "Stato di diritto"), entrambi riconducibili alla nozione di Stato di diritto (derivante da una forte tradizione legicentrica dei sistemi *civil law*), piuttosto che di *Rule of Law* (che, appartenendo alla tradizione *common law*, sottende una ben diversa gerarchia delle fonti e, soprattutto, la centralità del diritto giurisprudenziale).

Come affermato dalla Commissione di Venezia, per quanto la *Rule of Law* e lo Stato di diritto siano concetti simili in quanto entrambi perseguono lo stesso obiettivo (ovvero la limitazione dell'arbitrarietà del potere pubblico), i due principi non sono assolutamente coincidenti:

Both notions pursued and pursue similar aims, in particular prevention of arbitrary governmental power

Differences:

- *mainly due to the differences between Common law conceived as judge made law and Civil law based on statutes, respectively the inductive method of the Common Law in contrast with the deductive method of the Civil Law*
- *Rechtsstaat links law more closely to the state*
- *Rule of Law in Dicey's original conception was driven by his campaign against administrative discretion (which he equated with arbitrariness) and a separate system of*

⁹⁹ Discorso di R. Dvorkin alla Conferenza della Commissione di Venezia, *The rule of law as a practical concept* (2012).

*public law (which he saw as giving special protection to public officials)*¹⁰⁰.

Il problema non è meramente linguistico, in quanto dalla ‘*confusione*’ tra i due principi possono derivare gravi distorsioni nel rapporto tra autorità e diritto, in generale, e nella tutela dei diritti fondamentali (nella dottrina russa, persiste ancora il tipico dubbio ontologico se sia la legge a rendere fondamentali i diritti!)¹⁰¹. Lo *Stato di diritto* (almeno nella sua versione originale ottocentesca), infatti, riconosce e tutela i diritti nella misura in cui questi sono riconosciuti dallo Stato. La *rule of law*, invece, riconosce i diritti preesistenti allo Stato, secondo una visione giusnaturalistica, e si pone a massima garanzia della non intrusione dello Stato nella sfera – personale ed economica - individuale¹⁰².

Come affermato, di nuovo, dal Consiglio d’Europa nel 2007:

*The parliamentary Assembly draws attention to the fact that in some recent democracies in **Eastern Europe**, the main trend in legal thinking fosters an understanding of the “rule of law” as “supremacy of statute*

¹⁰⁰ Commissione di Venezia, Report *The Rule of Law and the Rechtsstaat* (2009). Si veda anche Eur. Parl. Ass. (Council of Europe), *The principle of the Rule of Law*, Risoluzione n. 1594 (2007).

¹⁰¹ Si veda R. Alexy, *The existence of human rights* (2011). Secondo Alexy, nella prima ipotesi, i diritti costituzionali sarebbero limitati al loro contenuto come riportato nella costituzione. In questo caso, il diritto costituzionale avrebbe solo una natura positiva e l’originalismo e il testualismo sarebbero le sole opzioni possibili nella teoria dell’interpretazione giuridica dei diritti fondamentali. La Cost. russa sembrerebbe suggerire la seconda ipotesi, in quanto in più passaggi si rimanda all’idea che i diritti sono inalienabili ed appartengono a ciascuno fin dalla nascita, mentre la lista dei diritti fondamentali in costituzione non deve essere interpretata come una negazione dell’esistenza di altri (non esplicitamente menzionati) diritti e libertà.

*Despite a general commitment to this principle [of the rule of law], the variability in terminology and understanding of the term, both within the Council of Europe and in its member states, has elicited confusion. In particular, the French expression “Etat de droit” (being perhaps the translation of the term “Rechtsstaat”, known in the German legal tradition and many others) has often been used but **does not always reflect the English language notion of the “rule of law”** (enfasi aggiunta).*

¹⁰² In russo, esistono anche due parole per *verità*. *Pravda* indica una verità capace di essere dimostrata, mentre *istina* è una verità morale che si percepisce nell’anima. Contrastando questi due termini, Yakovlev conclude che per i russi, il diritto non è mai stato associato con la verità morale (*istina*), la dicotomia tra la legge e la verità morale, insieme all’esperienza assolutista zarista e la subordinazione sovietica dei diritti fondamentali agli scopi dello stato, rappresentano un ostacolo notevole ad ogni effettivo tentativo di riforma in senso liberale. A Yakovlev, *Striving for Law in a Lawless Land: Memoirs of a Russian Reformer*, Armonk (1996)

law”, in Russian “verkhovenstvo zakona” ... Translating the “rule of law” as “verkhovenstvo zakona” gives rise to great concern, since in some of these countries certain traditions of the totalitarian state, contrary to the “rule of law” are still present both in theory and in practice. ... Over time, the essence of the rule of law in some countries was distorted as to be the equivalent to “rule by law”, or “rule by the law”, or even “law by the rules”. These interpretations permitted authoritarian actions by governments and do not reflect the meaning of the rule of law today¹⁰³.

Nonostante l’allarme della Commissione di Venezia, la dottrina russa non si è significativamente interrogata sulle differenze tra i due principi e gli eventuali risvolti che una loro incorretta traduzione (*rectius*: interpretazione) possano avere sull’evoluzione del rapporto tra autorità e diritti nel Paese¹⁰⁴.

Al contrario, nella Russia contemporanea, la *Rule of Law à la russe* va al di là delle differenze (conclamate, seppur difficilmente definibili) tra il concetto anglosassone di *rule of law* e quello di Stato di diritto delle tradizioni giuridiche di civil law, in quanto è (semplicemente) considerato uno degli elementi di un più generale principio di Stato di diritto¹⁰⁵.

Come si dirà più dettagliatamente nei paragrafi che seguono, in una fase iniziale del costituzionalismo post-sovietico (fino al 1993), gli elementi della *rule of law* russa vengono sviluppati nella prassi giudiziaria della Corte Costituzionale, senza la partecipazione (e anzi, quasi in opposizione all’organo legislativo). Ciò sembrerebbe avvicinarla all’originale *rule of law* anglosassone, in quanto è

¹⁰³ Eur. Parl. Ass. (2007), cit..

¹⁰⁴ Due delle poche fonti russe in tal senso sono A. Nussberger, *Восстановление Вавилонской башни [ricostruire la torre di Babele]*, in М.А. Митюкова (a cura di) *Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия: Сборник докладов [lo spazio giuridico comune europeo e la prassi della giustizia costituzionale – una raccolta di testi scientifici]*, Mosca (2007), 22 e P.D. Barenboim, *The Interrelationship between the Rule of Law and the Legal state Doctrines as the Key Issue of the Legal Philosophy and Constitutionalism*, Mosca (2013), p. 46.

¹⁰⁵ В. Зоркин, *Цивилизация права и развитие России [sviluppo del diritto e sviluppo della Russia]*, Mosca (2016), p. 53. N.S. Bondar, *Судебный конституционализм в России [costituzionalismo giuridico in Russia]* (2012), 109. G.A. Gadzhiev, *Онтология права [ontologia del diritto]*, Mosca (2013), 237.

pacifico che le corti europee dello Stato di diritto, hanno sempre avuto un ruolo molto meno attivo delle omologhe anglosassoni¹⁰⁶.

Tale ruolo attivo delle corti anglosassoni è sempre stato primariamente diretto al riconoscimento dei diritti, nonché a fornire i mezzi giuridici necessari alla loro tutela (*remedies*), anche senza far ricorso al diritto costituzionale positivo.

Diversamente in Russia, i principi della *Rule of Law*, sviluppati dalla prassi giurisprudenziale dalla Corte Costituzionale, non hanno interessato tanto la definizione e la tutela dei diritti, quanto *l'assetto dei poteri statali*, in particolare la definizione del principio della separazione dei poteri. È proprio il diverso fine dell'attività di *law-making* della Corte Costituzionale russa a marcare una fondamentale differenza (*rectius*: rottura) dei due (seppur omologhi) principi di *rule of law*.

Ci si potrebbe, tuttavia, domandare se queste considerazioni sulle diverse declinazioni di *Rule of Law* siano davvero rilevanti. Infatti, come si vedrà nel capitolo successivo, nella seconda fase del costituzionalismo post-sovietico (dal 1993 ad oggi), la giurisprudenza della Corte Costituzionale si è molto più interessata al riconoscimento e alla tutela dei diritti fondamentali. Inoltre, il rinvio diretto della Cost. russa al diritto internazionale (art.15) e il processo di adesione alla Cedu¹⁰⁷ hanno favorito l'adozione di un'interpretazione del principio di *Rule of Law* più in linea con l'originale anglosassone.

In vero, il processo di globalizzazione (anche culturale), la sempre maggiore interdipendenza economico-commerciale e lo spontaneo avvicinamento dei sistemi giuridici delle varie nazioni (specialmente quelle europee, ma non solo) ha sempre fatto perdere allo Stato il monopolio sul processo legislativo¹⁰⁸, sbiadendo i contorni delle differenze tra le tradizionali famiglie giuridiche (*common law vs. civil law*), superando e fondendo le tradizionali forme di stato

¹⁰⁶ Già A. De Toqueville, confrontando l'Inghilterra e la Svizzera, affermava che è proprio la passione degli anglosassoni per il diritto pubblico, insieme agli interventi pacifici da parte dei giudici nell'ambito politico, che ha rappresentato la caratteristica più peculiare di una nazione libera. A.V. Dicey, *A digest of the law of England*, Cambridge (1907), 210.

¹⁰⁷ Si veda *infra*, Cap. V.

¹⁰⁸ Generalmente, S. Cassese, cit.

(stato di diritto vs. *rule of law*,...) in nuovo rapporto tra autorità e diritto che possiamo chiamare *costituzionalismo dei diritti*.

Il costituzionalismo moderno eredita gli istituti di garanzia dallo Stato di diritto, ma se ne differenzia per l'attenzione del potere pubblico alla tutela dei diritti fondamentali, incluso il possibile intervento nell'economia per meglio garantirli (il c.d. Stato sociale).

Lo Stato, quindi, abbandona la prospettiva legicentrica (tipica del costituzionalismo della rivoluzione francese e del *Rechtsstaat* tedesco) a favore di una prospettiva 'diritto-centrica'. E questi diritti non sono solo i diritti fondamentali, tradizionalmente così sanciti per primi, ovvero le libertà c.d. negativo, quelle spettanti al singolo in virtù del diritto naturale, da esercitare nella sfera di legalità prevista dall'ordinamento e, soprattutto, da tutelare dalle indebite ingerenze dei pubblici poteri (ovvero, i diritti di libertà come *limiti* alla sovranità statale). La prospettiva diritto-centrica include anche quei diritti che il recente Stato sociale ha considerato "valori materiali di livello costituzionale", ossia fattori di integrazione culturale e spirituale¹⁰⁹.

Nei contemporanei Stati costituzionali e nelle costituzioni *valoriali*, le libertà fondamentali non costituiscono (soltanto) dei limiti negativi alla sovranità statale, ma si concretano, quale momento di auto-realizzazione della persona umana, (anche) in pretese di carattere positivo, per il cui soddisfacimento è necessario l'intervento dei pubblici poteri.

Il rapporto tra autorità e libertà, quindi, non viene più espresso in termini conflittuali, ma di coordinazione. Si assiste, cioè, a una integrazione politica tra lo Stato e la sua comunità civile, basata su una gerarchia di valori che ruotano intorno alla dignità della persona umana¹¹⁰. I diritti fondamentali cessano, pertanto, di essere considerati alla stregua di meri diritti soggettivi e vengono elevati al rango di "principi supremi dell'ordinamento", ovvero di "valori materiali di livello costituzionale"¹¹¹.

¹⁰⁹ P. Lillo, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, 2006, p. 54.

¹¹⁰ A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, (1997) p. 300.

¹¹¹ Secondo una diversa interpretazione dottrinale, i diritti fondamentali, tra cui i diritti di libertà, piuttosto che identificare valori e diritti, rappresentano "istituti giuridici assiologicamente

Questo costituzionalismo moderno eredita gli istituti di garanzia dallo Stato di diritto, ma se ne differenzia per l'attenzione del potere pubblico alla tutela dei diritti fondamentali, incluso il possibile intervento nell'economia per meglio garantirli (il c.d. Stato sociale). In altri termini, il costituzionalismo contemporaneo si distacca dalle rigide neutralizzazioni della legalità formale tipiche del paradigma dello Stato di diritto per rendere compatibili i testi costituzionali con i caratteri propri delle società pluraliste.

In questo contesto, quindi, ha davvero importanza la declinazione che la Russia post-sovietica dà al principio di *rule of law*? Si ritiene di sì, per il semplice fatto che il costituzionalismo della Russia non può, almeno ancora, definirsi un costituzionalismo dei valori. Pertanto, le peculiarità (*rectius*: criticità) che si manifestano nel principio della *Rule of Law à la russe* non sono paragonabili alle differenze (potremmo dire quasi 'regionali') che eppure esistono tra Paesi per cui si può, comunque, parlare di costituzionalismo comune. Si ritiene, infatti, che la Russia non appartenga al costituzionalismo dei valori per almeno tre motivi.

Innanzitutto, perché il costituzionalismo dei valori è un modo nuovo di concepire il rapporto tra autorità e diritto basato sulle esigenze di una *società pluralista* che, proprio nel pluralismo, individua uno dei suoi elementi caratterizzanti e ragioni di benessere. Diversamente, appare invece che la Russia post-sovietica sia ancora lontana dal potersi definire una società pluralista, come frequentemente riportato dalle cronache dei continui episodi di discriminazione (in realtà sempre più aggressiva) nei confronti delle minoranze, in generale, e degli omosessuali, in particolare.

Inoltre, il costituzionalismo dei valori è l'evoluzione di un modello costituzionale che risponde alla diffusa richiesta socio-culturale di "resistenza" a qualunque deriva autoritaria. Dopo una parentesi totalitaria, infatti, molti Paesi hanno incluso all'interno delle loro carte costituzionali, delle tutele per proteggere la loro democrazia¹¹². Anche Paesi le cui costituzioni non contengono precise norme di democrazia protetta, si sono comunque tutelati con apposite leggi per

derivati, che, proprio sui valori e i diritti, si fondano e si strutturano secondo determinati principi (materiali o formali)". P. Lillo, cit., pp. 57-59.

¹¹² Ad esempio, la Germania e la Polonia.

evitare che gruppi organizzati possano mirare alla sovversione dell'ordine democratico¹¹³. Al contrario, come evidenziato dalle vicende elettorali russe, incluso le più recenti, la Russia non teme, una deriva autoritaria né un accentramento di poteri in capo a un solo leader politico.

Infine, grazie anche alla diffusione del controllo di costituzionalità, nonché a una definizione sempre più inclusiva e garantista dei diritti fondamentali, la società non individua più i propri valori costitutivi nello Stato, bensì nella Costituzione (*rectius*: nell'insieme dei valori costituzionali occidentali). Oggigiorno quindi, tende a indebolirsi il *rapporto tra Stato e sovranità* (principio, tra l'altro, parecchio indebolito dal moderno contesto di interconnessione internazionale) a vantaggio del *rapporto tra valori e costituzione*. Al contrario, il recente dialogo tra la Corte Costituzionale russa e la Corte Europea dei Diritti Umani (CtEdu), in particolare in relazione al caso Yukos, (discusso nel capitolo finale) lascia l'impressione che la Russia, dopo aver consentito che la comunità internazionale (soprattutto attraverso la giurisprudenza CtEdu) l'aiutasse a interpretare il contenuto e la portata dei diritti fondamentali, voglia adesso riappropriarsi dei propri valori e (ri)declinarli in chiave nazionalista. Diversamente dalle costituzioni dei valori, in Russia l'interpretazione costituzionale non è, quindi, strumentale alla definizione di spazi di autonomia individuale da proteggere contro le ingerenze dello Stato, bensì ha come fine l'affermazione dell'autonomia nazionale contro le ingerenze esterne.

2.4 Evoluzione costituzionale della concezione e della tutela dei diritti e delle libertà

Vigente lo Stato socialista, i caratteri propri del diritto (natura, funzione, metodologia, fini) si trovavano indissolubilmente legati al suo ruolo fondamentale, consistente nel perfezionamento della società socialista. Al fine della sua trasformazione nella società comunista. A tale finalizzazione si trovavano vincolati gli stessi diritti dei cittadini e pertanto il loro esercizio non

¹¹³ Vedi l'Italia con la legge sulle associazioni segrete.

poteva che essere funzionale al raggiungimento di un simile obiettivo. Le libertà erano intese come “libertà partecipazione”, in opposizione alla concezione delle stesse nel costituzionalismo occidentale come autonomia o indipendenza, quando non resistenza¹¹⁴.

Il risultato è stato quello di realizzare forme di limitata partecipazione ma senza libertà, anzi in sua sostituzione¹¹⁵. La responsabilità di chi deteneva il potere veniva misurata solo in relazione alla conformità o meno al progetto di trasformazione della società che, inizialmente previsto come celere, rischiava ormai di divenire millenaristico. A tale impostazione in realtà non erano mancate critiche negli stessi Paesi socialisti da parte di intellettuali marxisti, consapevoli della opportunità di non rifarsi esclusivamente ai principi della dottrina ufficiale, ma di recuperare valori sostanziali della democrazia “borghese”; il che significava da parte loro porre decisamente in secondo piano il presupposto teorico della transitorietà dell’organizzazione statale.

Un avvicinamento alle concezioni occidentali del costituzionalismo si è avuto alla fine del periodo sovietico col richiamo ai diritti naturali e inviolabili e col riferimento alle norme sui diritti sul piano internazionale.

La Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell’uomo, adottata dal Congresso dei deputati popolari dell’URSS il 5 settembre 1991 – utilizzando un progetto tolto frettolosamente dai cassetti dell’Istituto del diritto e dello Stato dell’Accademia di Mosca – pure prevedendo, con significative eccezioni, diritti nella massima parte già enunciati nella Costituzione sovietica del 1977, cambiava tuttavia il quadro di riferimento, una volta eliminato il limite generale al loro esercizio, che era dato dalla funzionalizzazione al socialismo. Nemmeno più veniva ripreso lo schema classico che esigeva, nella elencazione dei diritti la precedenza su tutti di quelli socioeconomici, intesi come condizione per lo sviluppo dei rimanenti. Mancava, infine, la previsione propria dei testi costituzionali sovietici, dell’intervento pubblico per soddisfare non solo i diritti

¹¹⁴ M. Ganino, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza della Russia*, in: R. Scarciglia, M. Gobbo, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste (2001).

¹¹⁵ M. Ganino, *Russia*, Bologna (2010).

sociali ma gli stessi diritti di libertà, mettendo a disposizione dei cittadini i corrispondenti mezzi materiali secondo una visione che pur in un quadro del tutto diverso giunse a influenzare anche la redazione dell'art. 3 comma 2 della Costituzione italiana.

L'art. 1 di tale dichiarazione conteneva un riferimento esplicito a "diritti e libertà inviolabili". Tali diritti, considerati "valori sociali supremi", trovavano limiti a garanzia della "sicurezza dello Stato e della società, l'ordine sociale, la salute e la morale del popolo, la tutela dei diritti e delle libertà delle altre persone", ma, a loro volta, i diritti dei singoli venivano assicurati anche di fronte all'esercizio del pur riconosciuto diritto all'auto-determinazione. La proprietà privata veniva considerata "inalienabile" e "garanzia per la realizzazione degli interessi e delle libertà della persona" senza che fossero richiamati in modo esplicito limiti specifici al suo esercizio, diversi da quelli previsti in generale per tutte le libertà.

2.5 Diritti e libertà nella Costituzione del 1993

La vigente Costituzione contiene un'estesa elencazione dei "diritti e libertà dell'uomo e del cittadino" nei 48 articoli di cui si compone il cap. II a essi dedicato. Secondo l'art. 64 cost., le disposizioni di tale capitolo, che "costituiscono le basi dello status giuridico della persona nella federazione della Russia", possono essere modificate solo mediante procedura aggravata.

Il catalogo dei diritti è il risultato di successivi perfezionamenti. Accanto a un generale restringimento dell'intervento dello Stato, pure nel campo economico e sociale appaiono sensibilmente ridotti i rinvii a una successiva legislazione per disciplinare le libertà. Tuttavia, esiste la possibilità per la legge federale di limitare diritti e libertà e ciò per tutelare beni fondamentali quali "la difesa dei fondamenti dell'ordinamento costituzionale, della moralità, della salute, dei diritti e degli interessi legittimi delle altre persone, nonché per assicurare la difesa e garantire la sicurezza del Paese", secondo i concetti elastici contenuti nel terzo comma dell'art. 55, fermo restando tuttavia il rispetto del loro contenuto essenziale.

2.6. L'“occidentalizzazione” dell'ordinamento russo (e la “russification” della *Rule of Law*): il ruolo della Corte costituzionale

2.6.1. Sull'evoluzione dell'organo di giustizia costituzionale in Russia

Alla luce delle sopra esposte premesse, è utile individuare le caratteristiche della *Rule of Law* così come declinato nel contesto giuridico russo post-sovietico. Non potendo rifarci, come osservato, ad una definizione di diritto positivo (o universalmente condivisa), qualche ausilio può essere fornito dall'analisi della prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale russa, soprattutto con riguardo alle pronunce rese nell'ambito del giudizio di legittimità.

A tal uopo, è tracciare – seppur in modo sintetico – l'evoluzione della giustizia costituzionale, con particolare riguardo alle trasformazioni subite dall'organo di controllo *de quo*.

L'introduzione, sul modello liberale, del giudizio di costituzionalità delle leggi, si inserisce nel contesto euforico dell'“ottimismo legislativo che ha seguito la caduta dell'Unione sovietica.

Si innesta altresì in un tumultuoso ambiente politico e sociale, nel quale i nuovi leader politici non erano, poi, così ‘nuovi’, ma provenivano dalle file del vecchio partito comunista e dovevano, evidentemente risolvere gli evidenti problemi di legittimità sul fronte sia domestico che internazionale. Inoltre, per far fronte alla dilagante crisi economica, era necessario assicurarsi il sostegno finanziario delle organizzazioni internazionali che spingevano affinché si effettuassero riforme economiche in chiave liberale e (come abbiamo visto) si instaurasse il principio della *rule of law*.

Anche l'introduzione del giudizio costituzionalità delle leggi fu in qualche modo dovuto all'influenza (*rectius*: le pressioni) degli organismi internazionali,¹¹⁶ in quanto era un segno tangibile di discontinuità con il precedente sistema

¹¹⁶ R. Procházka, *Mission Accomplished*, in W. Sadurski (a cura di), *Constitutional Justice*, East and West, L'Aja (2003). H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago (2000). Per una discussione dei successi e dei fallimenti dei ‘trapianti’ istituzionali esteri durante i regimi di cambiamento, si veda ad esempio R. Sharlet, *Legal Transplants and Political Mutations: The Reception of Constitutional law in Russia and the Newly Independent States*, 7 *East European Constitutional Review*, 59-68 (1998).

sovietico. Introducendo il giudizio di costituzionalità delle leggi, quindi, i dirigenti post-sovietici dimostravano il loro impegno verso l'instaurazione di un sistema post autoritario, fondato su i principi costituzionali occidentali. Inoltre, esso permetteva di incassare il sostegno (anche finanziario) della comunità internazionale¹¹⁷.

La fiducia dei sostenitori delle riforme liberali che il diritto potesse operare come strumento di ingegneria sociale è ben radicata nella storia del costituzionalismo occidentale¹¹⁸ ed, effettivamente, ha svolto un ruolo essenziale come strumento, ad uso delle corti liberali, nella limitazione del potere monarchico nel XVIII secolo¹¹⁹. In particolare, si auspicava che, nella transizione verso un'economia di mercato, la Russia potesse beneficiare di un organo giudiziario autorevole la cui azione si era rivelata (nel costituzionalismo occidentale) una straordinaria garanzia a tutela dei diritti di proprietà e delle libertà in generale¹²⁰.

In questo contesto, va inserita la scelta di affidare il giudizio di costituzionalità a un organo nuovo, appositamente istituito, la Corte Costituzionale (ideata sul modello dell'omologa corte tedesca), piuttosto che alla già (e ancora) esistente corte suprema russa; ovvero come segnale di maggior rottura rispetto alla tradizione giuridica precedente (i creatori e, in molti casi, futuri giudici della nuova Corte Costituzionale hanno anche ottenuto dei vantaggi specifici da questa scelta, come retribuzioni più alte e maggiore prestigio

¹¹⁷ Si veda ad esempio, A. Sajó, *Rule by Law in East Central Europe*, in V. Gessner, A. Hoeland, C. Varaga (a cura di), *European Legal Cultures*, Aldershot (1966)

¹¹⁸ Si pensi al ruolo fondamentale che il diritto ha svolto in Francia e Inghilterra nella creazione di un sistema tributario durante il periodo medievale. M. Levi, *Of rule and Revenue*, Berkeley (1988), 102. All'indomani della seconda guerra mondiale, perfino la Germania "*cherished almost naive belief in the beneficial abilities of law*". Si veda P. Krug, *Assessing Legislative Restrictions on Constitutional Rights: The Russian Constitutional Court and Article 55(3)*, 56 *Oklahoma Law Review* 694, nota 92 (2003).

¹¹⁹ B. Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant*, Boston (1966), 60.

¹²⁰ D.C. North e B.R. Weingast, *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institution Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*, in L.J. Alston, T. Eggertsson, D.C. North (a cura di), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge (1996), 134-165.

sociale)¹²¹. La nuova Corte Costituzionale, inoltre, si sarebbe ispirata non solo ai valori occidentali, ma anche alle corti europee nazionali e sovranazionali, così legittimando ulteriormente il nuovo ordine costituzionale¹²².

È, tuttavia, probabile che i leader post-sovietici (come il resto della società) sottovalutassero la rilevanza del giudizio di costituzionalità e le sue implicazioni nel nuovo assetto costituzionale russo, complice l'eredità di una tradizione giuridica in cui l'organo giudiziario e il giudizio di costituzionalità erano completamente subordinati all'organo politico (come già detto, a proposito del CSSC) e una scarsa comprensione del principio della *rule of law* su cui si fonda il giudizio di costituzionalità delle leggi.

Sembra, dunque, plausibile che la classe politica post-sovietica procedette alle riforme convinta che *'tutto sarebbe cambiato per rimanere uguale'* e il nuovo giudizio di costituzionalità sarebbe comunque stato – perlomeno influenzato – dalle esigenze politiche.

Come affermato dal giudice Gadzhiev della Corte Costituzionale, *"la corte costituzionale cesserebbe di esistere se i giudici non tenessero conto della realtà politica in cui operano"*¹²³.

Come si vedrà tra poco, proprio questa convinzione è uno dei motivi alla base della crisi istituzionale che portò alla decisione di Yeltsin di sospendere i lavori della Corte Costituzionale per 16 mesi, nel 1993.

In prospettiva strettamente giuridica, occorre rilevare che nell'euforico clima di "ottimismo legislativo" si trascurò, tuttavia, di riflettere sul ruolo del c.d.

¹²¹ P.H. Solomon Jr., *Gorbchev's Legal Revolution*, 17 Canadian Business Law Journal 184-194 (1990). Si veda anche J. Kahn, *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*, Oxford (2002). W.M. Reisinger, *Legal Orientations and the Rule of Law in Post-Soviet Russia*, in S.J. Kennedy, W.M. Reisinger, J.C. Reitz (a cura di), *Constitutional Dialogues in a Comparative Perspective*, New York (1999).

¹²² Si veda ad esempio, S. Bartole, *Conclusions: Legitimacy of Constitutional Courts: Between Policy Making and Legal Science*, in W. Sadurski (a cura di), *Constitutional Justice, East and West*, L'Aja (2003), 425.

¹²³ G.A. Gadzhiev, *У нас огромный поток жалоб налогоплательщиков, и он вряд ли уменьшится в обозримом будущем [abbiamo un'enorme numero di controversie tributarie e probabilmente la situazione non cambierà nel breve futuro]*, Российский Налоговый курьер no. 24/2 (2004).

diritto giurisprudenziale nel sistema delle fonti, che – come noto – determina importanti ricadute di ordine tanto teorico dogmatico, quanto pratico.

La Costituzione, infatti, è al vertice della gerarchia, ma cosa “giaccia” sotto di essa è meno chiaro.

Sebbene, infatti, anche in taluni Stati di diritto costituzionale occidentale si riconosca alle sentenze dei supremi organi giudiziari lo stesso rango delle leggi costituzionali¹²⁴, tale accettazione (non tanto *formale*, quanto) *sostanziale* ha trovato più difficoltà nel contesto giuridico post sovietico, derivante da una forte impronta statalista. Non ha, inoltre, aiutato il ricorso, da parte dei giudici costituzionali, a teorie interpretative originali che vanno al di là del testo legislativo¹²⁵, come le sentenze interpretative o le c.d. sentenze a contenuto positivo (di cui si dirà più avanti).

Tale incertezza sfociava nel problema pratico di non riuscire ad assicurare la conformità dell’operato dei funzionari statali alla legge e la conformità dei regolamenti amministrativi con le leggi federali¹²⁶.

Data l’eredità sovietica, la maggior parte dell’operato governativo era svolto attraverso decreti esecutivi e regolamenti che, tecnicamente, rimanevano in vigore - anche dopo essere stati dichiarati incostituzionali – fino a quando non fossero invalidati dall’organo che li aveva emanati¹²⁷.

Le prime elezioni libere russe si svolsero nel maggio 1990 per l’elezione del Congresso dei Deputati (da non confondere con il parlamento, chiamato

¹²⁴ Nella copiosa letteratura sul tema, con precipuo riferimento all’esperienza italiana ma con attenzione alla dimensione comparata, rimane imprescindibile la lettura di A. Pizzorusso, *Commentario del codice civile. Art. 1-9. Fonti del diritto. Disposizioni preliminari*, Bologna-Roma (I ed. 1977), 2011, 533 ss.; Id., *Le sentenze dei giudici costituzionali tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo*, in *La ciencia del derecho procesal constitucional: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, Santiago de Chile, 2009, 549 ss.

¹²⁵ Sulla creatività dei giudici, si J. Bell, *Judiciaries within Europe. A Comparative Review*, New York (2006), 32-33.

¹²⁶ Si veda ad esempio M. Shapiro, *The Success of Judicial Review*, in S.J. Kennedy, W. Reisinger, J.C. Reitz (a cura di), *Constitutional Dialogues in a Comparative Perspective*, New York (1999), 208-209 e K. Stoner-Weiss, *Resisting the State: reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia*, New York (2006).

¹²⁷ A. Trochev, *Implementing Constitutional Court Decisions*, 11 *East European Constitutional Review* 95. (2002).

ancora soviet supremo ¹²⁸). Era auspicio di quest'organo che la Corte Costituzionale, venisse istituita e diventasse operativa il più velocemente possibile¹²⁹. Come già detto, in questa fase 'romantica' di riforme, si preferiva emanare norme nuove, piuttosto che 'svecchiare' quelle sovietiche ¹³⁰ . Il Congresso istituì, quindi, una Commissione Costituzionale per redigere la nuova Costituzione per il Paese. Figura di spicco all'interno della Commissione era ricoperto da V. Zorkin, un giurista (come vedremo) dall'importanza fondamentale nella storia del costituzionalismo russo, presidente della futura Corte Costituzionale dal 1991 al 1993 e, di nuovo dal 2003 fino ad oggi, Zorkin era a favore dell'istituzione di un presidenzialismo forte con delle garanzie istituzionali di separazione dei tre poteri. La Commissione era presieduta da Yeltsin, già presidente del soviet supremo (fino al 10 luglio 1991) che aveva a sua volta il compito di riformare la costituzione del 1977 per renderla operativa durante la transizione, in attesa che fosse pronta la nuova Costituzione del Paese¹³¹.

Il nuovo assetto istituzionale post-sovietico si stabiliva, quindi, in tre sedi: la Commissione, il soviet supremo (entrambi presieduti da Yeltsin ed entrambi a favore dell'istituzione di un forte presidenzialismo) e il Congresso dei Deputati. Quest'ultimo propose una Corte Costituzionale, formata da 13 membri e legittimata da un'ampia lista di poteri – sancita in Cost. – che avrebbe stabilito un giudizio di costituzionalità, sia a priori che a posteriori, sulle leggi e sui regolamenti esecutivi. Tale proposta venne però rifiutata perché ritenuta

¹²⁸ Il soviet supremo, i cui membri erano stati eletti senza partiti politici nel 1990. I suoi deputati erano casuali, disorganizzati e in maggioranza comunisti.

¹²⁹ Il Congresso dei deputati del popolo, compost da 1.068 membri aveva ampi poteri legislative, di nomina e di *impeachment*. Si riuniva 2-3 volte all'anno per circa 2-3 settimane ogni volta. Quando il Congresso non era in sessione, il soviet supremo con i suoi 252 membri, ne faceva le veci. Si veda T.F. Remington, T.F. Remington, *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999*, New Haven (2001); J.T. Andrews, *When Majorities Fail: The Russian Parliament, 1990–1993*, Cambridge (2002).

¹³⁰ I. Shablinskii, *Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989 - 1995 гг.)* [i limiti del potere: la lotta per la riforma costituzionale russa: 1989-1995], Mosca (1997), p. 32.

¹³¹ Il lavoro del CSSC è documentato dall'opera in sei volumi, О.Г. Румянцева, *Из истории создания Конституции Российской Федерации Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.)* [sulla storia della stesura della costituzione della FR. La commissione costituzionale: Report Stenografici, Materiali, Documenti (1990–1993)], Mosca (2007).

contrastante con un forte presidenzialismo. La Commissione, infatti, non voleva che i poteri della Corte Costituzionale venissero specificati prima di quelli della presidenza, per evitare che quest'ultima finisse per ricoprire un ruolo residuale. La Commissione, tuttavia, era cosciente della necessità di istituire una Corte Costituzionale abbastanza forte da essere distinta al CSSC sovietico e segnalare l'impegno della Russia verso il cambiamento¹³².

Si arrivò così a una situazione, provvisoria, di compromesso. Nel dicembre 1990, infatti, un emendamento alla Costituzione del 1977 (all'art. 119) sanciva due norme riguardanti l'istituzione della Corte Costituzionale. Primo, i membri della Corte Costituzionale sarebbero stati eletti dal Congresso dei Deputati (l'unico, tra i tre organi che avrebbero definito l'assetto istituzionale del Paese, non presieduto da Yeltsin); secondo la definizione dei poteri della Corte Costituzionale sarebbe stata definita successivamente. Sebbene questa soluzione di compromesso era stata raggiunta velocemente, darvi attuazione si rivelò molto più complicato, soprattutto perché la nascente Corte Costituzionale andava a minare l'autorità della già esistente corte suprema¹³³, in quanto il controllo di costituzionalità si sarebbe applicato anche senza la sentenza della corte suprema¹³⁴.

2.6.2 *Segue: la Corte Costituzionale sotto la presidenza Zorkin (1990-1991)*

La Corte Costituzionale, sotto la presidenza di V. Zorkin, fu operativa per quasi due anni, prima che Yeltsin ne sospendesse i lavori per 16 mesi. Il motivo dell'opposizione di Yeltsin (nonché ragione di plauso da parte di molti) fu la l'autorevolezza e la determinazione con cui la Corte Costituzionale si intromise

¹³² I. Shablinskii, cit., p. 52.

¹³³ La Procura, presieduta dal procuratore generale russo è un'agenzia governativa con il compito di supervisionare l'osservanza della legge da parte di tutti gli enti governativi e dei funzionari pubblici e di condurre le indagini penali. Nel corso del 1991, si parlava di abolirla. Si veda, G.B. Smith, *Reforming the Russian Legal System*, New York (1996), pp. 104-128.

¹³⁴ M. Mitiukov, *K ucmopuu*, cit., pp. 75-77.

nella risoluzione delle più spinose lotte politiche, nella decisione dell'assetto istituzionale da dare al Paese.

Sicuramente la Corte godeva dell'autorità *formale* di svolgere un ruolo così attivo (il giudizio di costituzionalità si applicava agli atti e decisioni, nonché azioni concrete del governo centrale e regionale e alla Corte spettava verificare che gli atti con forza di legge rispettassero il principio della divisione dei poteri, nonché la pratica già adoperata dal precedente CSSC, di emanare “segnalazioni” non vincolanti sugli atti di dubbia costituzionalità)¹³⁵.

Tuttavia, fondamentale si rivelò la scelta dei singoli giudici (secondo molti, in particolare del presidente Zorkin) di svolgere un ruolo attivo nella fase di transizione per porre le fondamenta della nuova Russia post-sovietica. La maggior parte dei giudici supportava l'importanza della Corte nel processo di ricostruzione del Paese e insisteva che un suo ruolo attivo era legittimamente consentito dalla costituzione del 1978 e relativi emendamenti. Inoltre, spesso era lo stesso presidente Yeltsin (probabilmente rassicurato che la Corte fosse presieduta da un giudice a favore di un forte presidenzialismo) a chiedere alla Corte Costituzionale di esercitare un ruolo più attivo nel dirimere le dispute tra l'organo esecutivo e legislativo (dal 10 luglio del 1991, infatti, la presidenza del soviet supremo era passata a R. Khasbulatov)¹³⁶.

D'altra parte, il presidente del soviet, Khasbulatov, probabilmente meno entusiasta del coinvolgimento attivo della Corte Costituzionale, era solito ricordare che questa “non è al di sopra del presidente o dell'organo legislativo”¹³⁷.

È opinione diffusa che il presidente Zorkin controllava l'agenda della Corte e selezionava i casi politicamente più salienti¹³⁸, come nel caso *partito*

¹³⁵ Art. 58.2 della legge del 1991.

¹³⁶ Era stato, infatti, il presidente Yeltsin a chiedere alla Corte di essere più attiva nel dirimere controversie relative al principio della separazione dei poteri, salvo poi accusarla di aver abusato delle sue prerogative giuridiche. Si veda K.L. Scheppele, *Guardians of the Constitution: Constitutional Court Presidents and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe*, University of Pennsylvania Law Review, vol. 154, no. 6 (2006), pp. 1757–1851.

¹³⁷ M. Mitiukov, *K ucmopuu*, cit., pp. 115, 119.

¹³⁸ C. Thorson, *Politics, Judicial Review, and the Russian Constitutional Court*, Vancouver (2012), p. 127.

comunista del 1992 che era stato proposto alla Corte Costituzionale, solo dopo che i ricorrenti si erano incontrati privatamente con Zorkin. In quell'occasione, il giudice V. Luchin dichiarò che le preve consultazioni di Zorkin costituivano un abuso di potere, Zorkin, invece, giustificava le sue azioni affermando che esse avevano come fine il rafforzamento del nascente ordine costituzionale russo¹³⁹.

Tuttavia, per quanto sicuramente importante, l'influenza di Zorkin all'interno della Corte non va sopravvalutata, in quanto era la maggioranza dei giudici a selezionare quali casi accogliere. Inoltre, anche nel caso *partito comunista*, va rilevato che, alla fine di sei mesi di processo, i giudici evitarono di decidere il merito del caso¹⁴⁰. Inoltre, la Corte Costituzionale, non accolse mai l'auspicio di Zorkin di esaminare la costituzionalità dei delle riforme di privatizzazione e non venne accolta neanche la proposta del giudice Luchin di giudicare la costituzionalità della decisione di dissolvere l'unione sovietica nel dicembre 1991¹⁴¹. Infine, anche nel luglio 1993, all'apice del confronto istituzionale tra Yeltsin e Khasbulatov (confronto che sarebbe risultato nella sospensione dei lavori della Corte), la maggioranza dei giudici (nonostante notoriamente a sfavore del presidente) rifiutò la petizione parlamentare di iniziare la procedura di messa in stato di accusa di Yeltsin¹⁴².

Va, comunque, notato che la composizione della Corte Costituzionale non era esente dal clima di forte tensione politica che si manifestò in un gran numero di opinioni dissenzienti (soprattutto a firma della minoranza pro-Yeltsin). La maggioranza tentò di bloccare la pubblicazione dei dissensi, insistendo che non erano essenziali all'operato della Corte. Nel 1993, le tensioni sfociarono nel boicottaggio delle sedute della Corte Costituzionale da parte della minoranza pro-

¹³⁹ J. Steele, *Eternal Russia: Yeltsin, Gorbachev, and the Mirage of Democracy*, Cambridge (1995), pp. 348–349.

¹⁴⁰ Decisione della Corte Costituzionale No. 9-P del 30 novembre 1992, pp. 37–64. Le opinioni dissenzienti sono di Ebzhev, Kononov e Luchin.

¹⁴¹ V. Luchin, В.О. Лучин, *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации [la costituzione della FR. Problemi di realizzazione]*, Mosca (2002), p. 419.

¹⁴² Cfr. A. Blankenagel, В.А. Бланкенагеля, “Детство, отрочество, юность” *Российского Конституционного суда [“infanzia, adolescenza, giovinezza” della Corte Costituzionale russa]*, Mosca (1996), pp. 17–24.

Yeltsin. Nell'ottobre di quell'anno Yeltsin usò la gravità delle tensioni interne alla Corte come pretesto per costringere Zorkin alle dimissioni dalla presidenza della Corte, condizione necessaria per assicurare che la Corte Costituzionale non cessasse di esistere una volta finalizzata la nuova Costituzione.

2.6.3 La centralità del principio della separazione dei poteri nella “prima” giurisprudenza della Corte Costituzionale

La giurisprudenza della Corte Costituzionale in questi primi anni riflette la volontà dei giudici di contribuire a definire, con il loro operato, il nuovo ordine costituzionale russo (in generale) e il principio della separazione dei poteri (in particolare)¹⁴³. La maggioranza delle sentenze della Corte Zorkin quindi, riguardava la forma di governo e rifletteva le preferenze del suo presidente per una repubblica presidenziale con un forte controllo di costituzionalità¹⁴⁴. Non sorprende, dunque, che la maggior parte delle sue decisioni ha – generalmente – affermato un'interpretazione espansiva dei poteri presidenziali.

Così ad esempio, nel caso *partito comunista*, in una decisione 10 vs. 3, sapientemente scritta, la Corte Costituzionale non è entrata nella questione di merito della costituzionalità del partito, ma ha usato il caso per espandere i poteri impliciti del presidente, affermando la legittimità – per grandi linee - del decreto presidenziale (incluso il trasferimento della proprietà dal partito allo stato¹⁴⁵). Secondo la Corte Costituzionale, il presidente in quanto “*maggiore funzionario*

¹⁴³ La dottrina e i giudici costituzionali sono in disaccordo circa l'esatto numero di casi per ambito giuridico. Si veda ad esempio, B. Ebzhev, (a cura di), *Комментарии к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации [commentario alle decisioni della Corte Costituzionale russa]*, Mosca (2000), p. 27; Blankenagel, cit.; Hausmaninger, cit.; e L. Epstein, J. Knight e O. Shvetsova *The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government*, Law & Society Review (2001).

¹⁴⁴ Zorkin ha più volte affermato che la sua corte avrebbe protetto l'ordine costituzionale russo ed avrebbe evitato che l'organo esecutivo, legislativo o l'intera società cadesse nell'abisso di uno scontro violento. V. Zorkin, *Главная наша задача — защитить конституционный строй [il nostro principale obiettivo è proteggere l'ordine costituzionale]*, Сов. юстиция (1992), p. 18.

¹⁴⁵ Decisione della Corte costituzionale No. 9-P del 30 novembre 1992.

della repubblica e capo del potere esecutivo” aveva il potere implicito di vietare i partiti politici al fine di salvaguardare lo Stato, la sicurezza pubblica e la sovranità¹⁴⁶. Nonostante l’espansione dei poteri impliciti del presidente, i sostenitori pro-Yeltsin hanno interpretato la decisione della Corte Costituzionale, come apertamente pro-comunista. E i comunisti effettivamente uscirono vincitori morali della vicenda, potendo presentarsi agli occhi del pubblico come le “vittime” della repressione governativa, ardenti sostenitori della libertà di associazione e paladini del patriottismo russo¹⁴⁷. Certamente, i governi federale e regionali hanno anche beneficiato della sentenza della Corte, potendo, infatti, nazionalizzare velocemente le proprietà del partito. Ma il partito comunista ha, per lo più, continuato indisturbato le sue attività¹⁴⁸. La ragione va in parte ricercata nel fatto che sia la Corte Costituzionale che il Cremlino erano troppo deboli vis à vis il partito e le forze di sicurezza. In queste condizioni, la Corte Costituzionale poteva solo imporre una sanzione simbolica. Al contempo, l’amministrazione di Yeltsin doveva contrastare sia l’opposizione dei comunisti in parlamento, sia i sostenitori dei comunisti negli apparati di sicurezza. Cruciale fu la circostanza che Yeltsin aveva bisogno del supporto dei leader regionali (molti dei quali ancora ferventi comunisti) nella sua lotta di potere contro il legislativo.

L’attività di espansione dei poteri presidenziali ad opera della Corte è tradizionalmente spiegata con le simpatie pro-presidenzialismo forte e pro-Yeltsin della maggior parte dei giudici della Corte (primo fra tutti, lo stesso presidente

¹⁴⁶ I giudici dissenzienti Ebzeev e Luchin criticarono questa espansione dei poteri presidenziali come una violazione del principio della separazione dei poteri, mentre il giudice Kononov criticava la corte per il suo rifiuto di esaminare, nel merito, la costituzionalità del partito comunista G.P. van den Berg, *Constitution of the Russian Federation Annotated with Summaries of Rulings and Other Decisions of Constitutional (Charter) Courts: 1990–2001*, Review of Central and East European Law vol. 27 no. 2–3 (2001), pp. 205–206. Per un’analisi del caso, si veda, R. Sharlet, *The Russian Constitutional Court: First Term*, Post-Soviet Affairs vol. 9 no. 1 (1993), pp. 1–39; D.D. Barry, *Trial of the CPSU and the Principles of Nuremberg*, Review of Central and East European Law, vol. 22, no. 3 (1996), pp. 255–262; e J. Henderson, *The Russian Constitutional Court and the Communist Party Case: Watershed or Whitewash?*, Communist and Post-Communist Studies vol. 40, no. 1 (2007), pp. 1–16.

¹⁴⁷ K.E. Smith, *Mythmaking in the New Russia: Politics and Memory during the Yeltsin Era*, Ithaca (2002), p. 29.

Si veda ad esempio, la critica del giudice Ametistov, *Доигрывание отложенной партии [riesumare il partito sospeso]*, Известия (1993), p. 5; D. Orlov, *Решение по делу КПСС [la decisione nel caso CPSU]*, Российские вести (1996).

Zorkin). Tuttavia, va anche rilevato che la costituzione all'epoca in vigore (quella socialista del 1977 e relativi emendamenti) era fortemente sbilanciata, nella divisione dei poteri, a favore dell'organo legislativo e che, quindi, la giurisprudenza della Corte Costituzionale riequilibrava la distribuzione dei poteri.

2.6.4 L'attenzione (assai sporadica) della "Corte Zorkin" alla tutela dei diritti

La giurisprudenza della Corte Zorkin non ha lasciato il segno per un' incisiva tutela dei diritti umani (da imputare alle difficoltà procedurali nella presentazione di petizioni individuali presso la Corte e alla preferenza dei giudici di concentrarsi su casi più politicizzati), la maggioranza delle sentenze riguardanti i diritti umani verteva soprattutto su questioni di procedura penale che rivelava due preoccupazioni. Primo, che il processo di transizione verso un'economia di mercato facesse precipitare milioni di russi in povertà; secondo che il crescente livello di criminalità rendesse le tutele del giusto processo impopolari agli occhi del pubblico¹⁴⁹.

La Corte Zorkin si occupò anche - seppur più marginalmente - della tutela del diritto di proprietà, sebbene la portata di tale tutela si scontrava con l'insufficienza delle risorse pubbliche. Essa ha ripetutamente ammonito il governo a onorare i suoi obblighi finanziari verso i cittadini¹⁵⁰ (incluso, ad esempio, la promessa del governo di fornire automobili a più di 170,000 ferrovieri e adattare i tassi di interesse sui conti deposito delle banche pubbliche al tasso di inflazione¹⁵¹). Sebbene la Corte affermava che il ritardo nell'attuazione di queste misure violava il diritto di proprietà, il governo Yeltsin, pervaso da una solida

¹⁴⁹ Si veda, W. Burnham e A. Trochev, *Russia's War between the Courts: The Struggle over the Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts*, *American Journal of Comparative Law*, vol. 55, no. 3 (2007), p. 388.

¹⁵⁰ Decisioni della Corte Costituzionale No 7-P del 9 giugno 1992, pp. 29-36, e no. 12-P del 31 maggio 1993, pp. 12-16.

¹⁵¹ Questi e altri impegni erano un aspetto fondamentale del welfare sovietico. Si veda ad esempio, L.J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, Ithaca (2007).

fiducia nel processo di privatizzazione e nell'approccio *laissez-faire*, credeva fortemente nella necessità che lo Stato svolgesse un ruolo sempre minore nell'economia. Solo nel 1995, il governo inserì tali oneri nel bilancio pubblico¹⁵².

Infine, in materia di diritti, va rilevato che l'ormai datato testo della costituzione del 1978 obbligava la Corte Costituzionale a '*scoprire*' molti principi costituzionali non scritti, come quello di uguaglianza, equità e certezza del diritto, che hanno posto le basi per la giurisprudenza della successiva corte costituzionale (*infra*, paragrafi successivi)¹⁵³.

2.7 La crisi istituzionale del 1993 e la sospensione della Corte Costituzionale

Nel 1993 si verificò una profonda frattura tra la Corte e il presidente Yeltsin. Il 23 marzo 1993, infatti, la prima, su iniziativa propria e del soviet supremo, dichiarava l'incostituzionalità di un discorso televisivo di Yeltsin, in cui questi annunciava la firma di un decreto che istituiva un "regime di governo speciale"¹⁵⁴ che prevedeva, *inter alia*: l'impossibilità, da parte degli organi statali, di revocare i decreti presidenziali e il necessario consenso presidenziale per la destituzione dei governatori regionali. Yeltsin annunciava anche la prossima indizione di un referendum¹⁵⁵ in cui il corpo elettorale sarebbe stato chiamato a esprimere (all'interno di un unico quesito) la fiducia nel suo operato e approvare la nuova bozza di costituzione e la nuova legge elettorale.

¹⁵² Intervista con В. Зорькин, *последний шанс диктатура закона Конституционное правосудие в России [l'ultima chance per la supremazia delle leggi nello stato di diritto russo]*, VEK, N. 43 (1996). Si veda G.P. van den Berg, G.P. van den Berg, *Constitution of the Russian Federation Annotated with Summaries of Rulings and Other Decisions of Constitutional (Charter) Courts: 1990–2001*, Review of Central and East European Law vol. 27 no. 2–3 (2001), p. 204.

¹⁵³ H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago (2000), p. 143.

¹⁵⁴ Sentenza della Corte Costituzionale No. 1-Z del 23 marzo 1993, pp. 47–63.

¹⁵⁵ Precedentemente, nel dicembre 1992, Zorkin aveva assicurato un accordo tra Yeltsin e Khabulov per l'indizione di un referendum costituzionale che si sarebbe tenuto nel marzo 1993. I. Shablinskii, cit., p. 49.

In una decisione assunta a maggioranza di nove giudici (su dodici), la Corte dichiarava che il discorso di Yeltsin era incostituzionale in quanto “distruggeva” il principio della separazione dei poteri, usurpava illegittimamente la giurisdizione delle regioni e violava il diritto di voto. Essa, tuttavia, in quell’occasione, non si spinse tanto avanti dal dichiarare (come richiesto dal soviet supremo¹⁵⁶) lo stato d’accusa del presidente. A seguito della decisione, Yeltsin accusava la Corte di essere troppo politicizzata e illegittimamente sbilanciata nel suo supporto all’organo legislativo¹⁵⁷.

La vicenda non era ancora conclusa. Yeltsin emanò un secondo decreto sulle “progressive riforme costituzionali nella Federazione Russa” (No. 1400 del 1993) che dissolveva l’organo legislativo in toto (sia il Congresso dei Deputati che il soviet supremo) e imponeva alla Corte Costituzionale la sospensione dei suoi lavori. Quest’ultima si trovò, così coinvolta in un conflitto esasperato tra l’organo esecutivo e quello legislativo e – probabilmente – operato per evitare la dissoluzione del nascente Stato russo. Il presidente Zorkin riunì immediatamente la Corte - in sessione notturna - e riuscì ad ottenere una maggioranza 9 vs 4 che autorizzava il Congresso dei Deputati ad avviare la procedura di *impeachment* contro il presidente Yeltsin o a destituirlo automaticamente¹⁵⁸.

I giudici dissenzienti (Ametistov, Kononov, Morshchakova e Vitruk) misero alla luce vari vizi procedurali della decisione e le inconsistenze della maggioranza della Corte nell’interpretazione del principio della separazione dei poteri. Zorkin rifiutò le accuse sostenendo che la Corte Costituzionale si era trovata in mezzo al fuoco incrociato di un conflitto estremo tra la presidenza e il legislativo e che lasciare che Yeltsin distruggesse il nascente ordine costituzionale era una conseguenza ben peggiore che chiudere un occhio su un paio di vizi procedurali.

¹⁵⁶ Il 12 luglio 1993, la Corte ha rifiutato di esaminare il testo di questo decreto per eventuali vizi procedurali. Si veda la decisione della Corte Costituzionale No. 70-R del 12 luglio 1993.

¹⁵⁷ Yeltsin provò anche a testare la fedeltà ai giudici invitandoli a un incontro privato il 29 maggio 1993. Tuttavia, solo una minoranza di essi era a favore del presidente e solo 6 su 13 giudici (Justices Ametistov, Kononov, Morshchakova, Oleinik, Rudkin and Vitruk) accettarono l’incontro. Thorson, cit., p. 185.

¹⁵⁸ Decisione della Corte Costituzionale No 2-Z del 21 settembre 1993, pp. 40–56.

Con decreto No. 1612 del 7 ottobre 1993, Yeltsin occupò il palazzo del parlamento e sospese i lavori della Corte Cost¹⁵⁹. Questi ripresero solo dopo 16 mesi, a seguito all'approvazione della nuova Costituzione nel referendum del 1993.

2.8 La re-istituzione della Corte Costituzionale dopo il referendum del 1993

In seguito alla vittoria di Yeltsin nel referendum popolare del 1993¹⁶⁰, venne redatta una bozza di carta costituzionale. Per finalizzare la bozza (ed assicurarsi che la Corte Costituzionale e il potere legislativo restassero quanto più limitati possibile) il presidente Yeltsin riunì una convenzione costituzionale, un organo consultivo formato dai sostenitori del presidente (inclusi molti precedenti giudici della Corte Costituzionale¹⁶¹), con il compito di finire i lavori di redazione costituzionale prima del parlamento.

Zorkin e i suoi sostenitori rifiutarono di riconoscere la legittimità di una tale assemblea; altri giudici, invece, decisero di svolgere un ruolo attivo nel redigere il nuovo testo costituzionale. Ovviamente, questa divisione non fece che acuire le già esistenti contrapposizioni politiche tra i giudici. Yeltsin era tentato di disfarsi della Corte Costituzionale, ritenendo Zorkin suo nemico personale. Solo l'intervento della minoranza pro-Yeltsin dei giudici costituzionali convinse il presidente che la Corte andava salvata¹⁶².

Nonostante l'opposizione di Yeltsin, la bozza costituzionale, redatta della Convenzione, prevedeva un forte – seppur ridimensionato – potere della Corte

¹⁵⁹ Decreto No. 1612 del 7 ottobre 1993.

¹⁶⁰ Per un racconto di Yeltsin sulle vicende che portarono al referendum del 1993, si veda B. Yeltsin, *The Struggle for Russia*, New York (1994), pp. 212–215.

E. Ametistov, B. Ebzeev, T. Morshchakova e N. Vitruk. I verbali degli incontri della convenzione costituzionale del 1993 sono pubblicati nell'opera in venti volumi, *Konstitutsionnoe soveshchanie. Stenogrammy [Convenzione Costituzionale. Report Stenografici]*, cit.

¹⁶² Si veda ad esempio, R. Sharlet, *Russian Constitutional Crisis*, cit.; e K. Lane Scheppele, *Guardians of the Constitution*, cit.

Costituzionale (non si riconosceva più alla Corte il potere di iniziare la procedura di *impeachment* contro le più alte cariche dello stato)¹⁶³.

(Re)istituire, una Corte autorevole avrebbe rafforzato la transizione democratica russa agli occhi dei cittadini e della comunità internazionale¹⁶⁴. Per questo non era opportuno (come desiderava Yeltsin) trasferire le competenze della medesima alla già esistente corte suprema. I sostenitori della Corte Costituzionale ritenevano che disfarsi di questa avrebbe leso l'immagine internazionale della Russia, affermato la supremazia dell'organo legislativo e invertito il processo di transizione verso la democrazia. Per contrastare l'aperta opposizione al presidente di molti giudici della Corte, se ne aumentò il numero (e limitò gli anni di servizio), così da permettere a Yeltsin di 'riempirla' di giudici a lui favorevoli.

La Corte veniva anche de-politicizzata (non avrebbe più considerato questioni di legittimità costituzionale su propria iniziativa, né giudicato la legittimità dell'operato dei funzionari federali)¹⁶⁵. Inoltre, il giudizio di costituzionalità veniva limitato alle leggi federali, ai regolamenti esecutivi e alle leggi regionali in ambiti di competenza esclusivamente federale o concorrente e ai trattati internazionali¹⁶⁶. La Corte Costituzionale non avrebbe più avuto l'autorità di giudicare la costituzionalità dei partiti politici¹⁶⁷, delle associazioni pubbliche e delle "interpretazioni della legge" ad opera delle altre corti. Infine, né il procuratore generale né l'Ombudsman per i diritti umani avrebbero potuto fare

¹⁶³ M. Mitiukov e A. Barnashov, *Очерки конституционного правосудия России [saggi sulla giustizia costituzionale]*, Mosca (1999), p. 218.

¹⁶⁴ Id., p. 216.

¹⁶⁵ Sulle competenze e la giurisprudenza delle corti ordinarie e le corti arbitrali, si veda generalmente P.H. Solomon, Jr., *Judicial Power in Russia: Through the Prism of Administrative Justice*, *Law and Society Review*, vol. 38, no. 3 (2004), pp. 549–581 e K. Hendley, *Suing the State in Russia*, *Post-Soviet Affairs*, vol. 18, no. 2 (2002), pp. 148–181.

¹⁶⁶ Si veda art. 125(2) della Costituzione russa. Il giudice E. Ametistov ha ideato questi limiti sul giudizio di costituzionalità delle leggi regionali e dei trattati internazionali rispettivamente per preservare il federalismo russo e prevenire "il caos nell'arena internazionale". Mitiukov e Barnashov, cit., pp. 235, 237. Si veda anche *Проект Конституции Российской Федерации представленный Президентом Российской Федерации [bozza costituzionale del presidente Yeltsin]*, Mosca (1993).

¹⁶⁷ N. Vitruk, *Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг) [giurisprudenza costituzionale russa (anni 1991-2001)]*, Mosca (2001), pp. 26–31.

richiesta di un giudizio astratto¹⁶⁸. D'altra parte, era confermato il potere dell'organo esecutivo e dei privati cittadini di richiedere un giudizio di costituzionalità concreto¹⁶⁹. La Corte Costituzionale rimaneva competente per la risoluzione delle controversie tra il governo federale e quelli regionali, conservava anche l'iniziativa legislativa¹⁷⁰ e poteva emanare interpretazioni vincolanti della costituzione su richiesta del presidente, del gabinetto federale, delle camere parlamentari e delle legislature regionali¹⁷¹.

L'organo riprese i lavori nel febbraio 1995, dopo la nomina dell'ultimo giudice M. Baglai, da parte del consiglio federale¹⁷². A quell'epoca, la Corte si trovava in una difficile posizione: la nuova Costituzione ridimensionava i suoi poteri (a vantaggio di quelli del presidente); alcune regioni la boicottavano; i sostenitori di Yeltsin continuavano a contestare le sue presunte posizioni anti-presidenziali e i rivali di Yeltsin speravano nel suo appoggio contro il presidente. Inoltre, la Corte Costituzionale stessa, al suo interno, era divisa tra i sostenitori e gli oppositori del presidente. Anche per questi motivi, a livello pratico, sembra essere aumentata la collegialità nel processo decisorio dell'organo re-istituito. Ciò riflette anche la visione della maggioranza dei giudici che la Corte Costituzionale dovrebbe astenersi dal giocare il ruolo di salvatore nel corso di crisi costituzionali¹⁷³. In occasione di casi fortemente politicizzati, infatti, si preferisce

¹⁶⁸ *Id.*, il giudice Ebzeev ha auspicato che questi due attori potessero far ricorso alla Corte.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 233–235. Il giudice T. Morshchakova ha attivamente favorito questi poteri. Si veda art. 125(4) della Cost. russa.

¹⁷⁰ Si veda art. 104(1) della Cost. Russa.

¹⁷¹ Si veda art. 125(5) della Cost. russa.

¹⁷² Esattamente come la Corte Costituzionale tedesca, il suo omologo russo funziona sia in sessioni *en banc* che in due camere. La camera "larga" è composta da 10 giudici, e la "piccola" da nove. Entrambe le camere hanno uguale autorità di invalidare statuti con una semplice maggioranza. In teoria, ciò significa che sei voti nella camera larga e cinque in quella piccola sono sufficienti a invalidare la legislazione federale o regionale. In pratica, comunque, alcuni giudici possono essere assenti per malattia o per ragioni ufficiali e entrambe le camere spesso decidono i casi senza che siano presenti tutti i giudici. Ad esempio, ci sono stati casi in cui la camera piccola aveva solo sette giudici, il che significa che quattro voti erano sufficienti a invalidare la legislazione contestata.

¹⁷³ Si veda un'intervista con il giudice B. Tumanov, *Дела суда не политика а право [il compito della corte è il diritto, non la politica]*, Российские вести (1995); le interviste con il giudice Baglai, *Два года назад начала действовать Российская Конституция [la Costituzione*

attendere diversi mesi prima di raggiungere una decisione, così da dare alle parti il tempo di abbassare i toni e permettere ai giudici di raggiungere opinioni più condivise.

2.8.1 Il processo di “occidentalizzazione” della giurisprudenza della re-istituita Corte Costituzionale: la riscoperta (monca) dei diritti fondamentali

Diversamente dalla Costituzione del 1977, che tentava (attraverso gli emendamenti) di introdurre il presidenzialismo in un sistema di supremazia parlamentare, il Testo del 1993 ha posto il presidente a vertice del sistema.¹⁷⁴ Preso atto di ciò, la Corte Costituzionale ha più volte affermato i poteri impliciti del presidente, che la Costituzione indica, oltre che come “Capo dello Stato”, anche come “garante della Costituzione”¹⁷⁵. Nell’aprile 1996, la stessa Corte ha sancito che il presidente ha il potere implicito di rimandare le leggi al legislativo senza dover dare considerazioni¹⁷⁶. Salvo, poi, limitare i poteri fiscali dell’esecutivo, statuendo che il controllo sulle spese federali è un potere in capo al legislativo, nonché un elemento essenziale del principio della separazione dei poteri¹⁷⁷. La Corte ha anche usato le proprie decisioni per definire il processo

russe è entrata in vigore due anni fa], Независимая газета (1995); e *Суд не пожарная команда [la corte non è una squadra anti-incendio]*, Время МН (2002).

¹⁷⁴ Secondo il giudice T. Morshchakova, questo sistema aspira ad assicurare una stabile cooperazione tra il potere legislativo ed esecutivo piuttosto che limitare lo stato per la tutela delle libertà individuali. T. Morshchakova, *Роль Конституционного Суда РФ в процессе демократический преобразований [il ruolo della Corte Costituzionale della RF nel processo di trasformazione democratica]*, Конституционное Правосудие N 2 (1998), p. 26. ma i giudici G. Gadzhiev e V. Luchin hanno invece affermato che questa stabilità attraverso un super presidenzialismo è troppo eccessiva e mette a repentaglio il processo di democratizzazione. G. Gadzhiev, *Power Imbalance and Institutional Interests in Russian Constitutional Engineering*, in J. Zielonka, (a cura di), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, New York (2001), pp. 269–292 e V. Luchin, *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации [la costituzione della FR. Problemi di realizzazione]*, Mosca (2002), pp. 447–483.

¹⁷⁵ Art. 80 della Costituzione russa.

¹⁷⁶ Decisione della Corte Costituzionale No. 10-P del 22 aprile 1996, pp. 5–14. Per una critica, si veda V.A. Chetvernin, (a cura di), *Конституция Российской Федерации [la costituzione della RF]*, Mosca (1997), pp. 464–466.

¹⁷⁷ Decisione della Corte Costituzionale No. 9-P del 23 aprile 2004 pp. 30–49.

legislativo, in particolare affermando il nascente bicameralismo¹⁷⁸ e tutelando i diritti delle opposizioni politiche¹⁷⁹.

Infine, il giudice costituzionale ha tutelato l'indipendenza dell'organo giudiziario quando, nel 1998, il governo federale propose di ridurre i finanziamenti del 26.2%¹⁸⁰.

La Corte ha affermato che ridurre i finanziamenti senza il consenso degli organi di autogoverno giudiziari (ovvero, il Consiglio e il Congresso dei giudici) metteva a repentaglio l'indipendenza dell'organo giudiziario e le libertà costituzionali¹⁸¹. Analogamente, il potere politico non può autonomamente decidere di ridurre l'entità delle pensioni degli ex giudici o modificare i requisiti per accedervi¹⁸². Essa ha anche definito lo *status* delle corti giudiziarie nel sistema federale della separazione dei poteri¹⁸³. In una decisione del marzo 2002, da molti ritenuta rivoluzionaria, la Corte ha trasferito il potere di convalidare gli arresti e le perquisizioni (precedentemente in capo alla procura) alle corti ordinarie.

In contrasto con la prima Corte Zorkin, oggi l'organo presta molta più attenzione alla tutela dei diritti individuali.

Sia la dottrina che i giuristi concordano che l'attenzione sui diritti ha il doppio vantaggio di de-politicizzare l'azione della Corte Costituzionale e di portarla più vicina ai cittadini e ai loro bisogni, aumentando così la fiducia

¹⁷⁸ Con un voto 14 vs 4. La corte ha sancito che la Duma aspettasse fino a che il Consiglio federale non avesse rivisto alcune proposte di legge, a condizione che la camera alta iniziasse a rivederle entro i 14 giorni previsti dalla Costituzione. Decisione della Corte Costituzionale No. 1-P del 23 marzo 1995, pp. 3–16.

¹⁷⁹ Con un voto 16 v. 2, la Corte ha affermato che entrambe le camere del parlamento dovrebbero usare, per il calcolo del quorum nel processo legislativo, il numero totale di seggi per ciascuna di esse (450 per la дума e 178 per il Consiglio), indipendentemente dal fatto che esse siano occupate.

¹⁸⁰ Il governo faceva affidamento su una norma del budget federale del 1998 che permetteva all'esecutivo, in caso di deficit del budget federale, di tagliare le spese in modo proporzionale.

¹⁸¹ Decisione della Corte Costituzionale No 23-P del 17 luglio 1998, pp. 68–73.

¹⁸² Decisione della Corte Costituzionale No 5-P del 19 febbraio 2002, pp. 40–51. Si veda anche E. Amestistov, *Бывшим судьям повезло [gli ex giudici hanno fortuna]*, *Время новостей* (2002).

¹⁸³ Decisione della Corte Costituzionale No 19-P del 28 novembre 1996, pp. 15–21.

nell'organo giudiziario. Questo trend, inoltre, avvicina anche detta Corte ai suoi omologhi occidentali.

Infine, considerando specificatamente le vicende del 1993, una maggiore attenzione ai diritti ha rappresentato anche un modo per superare la crisi istituzionale. Nell'agosto 2002, infatti, l'allora presidente della Corte, Baglai, affermava che, attraverso l'attenzione ai diritti costituzionali, la Corte Costituzionale sarebbe stata in grado di costruire il *Rechtsstaat* senza interferire con il processo politico¹⁸⁴. Anche altri giudici (incluso Zorkin, attualmente di nuovo presidente della Corte Costituzionale) hanno più volte affermato che la nuova priorità della Corte Costituzionale è la tutela dei diritti fondamentali¹⁸⁵.

Innanzitutto, la Corte Costituzionale si è profusa nel garantire un ampio accesso al processo di legittimità costituzionale, attraverso un'interpretazione espansiva sia del termine "leggi" sulla base delle quali gli individui possono adire il giudice costituzionale¹⁸⁶, sia del termine "individui", che adesso include le aziende¹⁸⁷, i cittadini stranieri¹⁸⁸, le imprese pubbliche¹⁸⁹, i soggetti della federazione¹⁹⁰ e i governi locali¹⁹¹. Specialmente nell'ambito della tutela dei diritti umani, l'attenzione della Corte Costituzionale è stata maggiormente rivolta alla definizione e tutela degli elementi del giusto processo nei procedimenti penali

¹⁸⁴ B. Baglai, *Суд не пожарная команда [la corte non è una squadra anti-incendio]*, cit..

¹⁸⁵ Si veda A. Zakantova, A. Закатнова, *Республиканский закон Дагестана противоречит Конституции России [la legge della repubblica del Dagestan viola la costituzione russa]*, *Независимая газета* (2000), p. 3.

¹⁸⁶ Decisione della Corte Costituzionale No 11-P del 5 luglio 2001, pp. 28–41; e No 7-P del 24 aprile 2003, pp. 3–11.

¹⁸⁷ Decisione della Corte Costituzionale No 17-P del 24 ottobre 1996, pp. 2–10.

¹⁸⁸ Decisione della Corte Costituzionale No 6-P del 17 febbraio 1998 pp. 35–40, e No 147-O del 23 giugno 2000, pp. 33–38.

¹⁸⁹ Decisione della Corte Costituzionale No 24-P del 12 ottobre 1998, pp. 10–17.

¹⁹⁰ Decisione della Corte Costituzionale No 14-P del 22 novembre 2000, pp. 10–17.

¹⁹¹ La Corte inizialmente rifiutava di accogliere ricorsi degli enti autonomi locali. Si veda ad esempio la decisione della Corte Costituzionale No 20-O del 19 marzo 1997, come riassunta da V. Kriazhkov e L. Lazarev, *Конституционная юстиция в Российской Федерации [giustizia costituzionale nella FR]*, Mosca (1998), p. 286. In seguito alla riforma degli enti locali da parte di Putin, la Corte ha iniziato ad accogliere tali ricorsi. Si veda la decisione della Corte Costituzionale No 7-P del 2 aprile 2002, pp. 57–71 e No 132-O del 9 aprile 2003, pp. 65–68.

(aspetti sui quali, tuttavia non ci soffermiamo perché esulano dagli obbiettivi di questa ricerca).

In aggiunta alla già citata espansione dei diritti al giusto processo, la Corte Costituzionale ha implementato numerosi diritti di natura politica, economica e sociale attraverso quella che i giudici costituzionali hanno definito “costituzionalizzazione” degli ambiti del diritto¹⁹².

In una serie di decisioni, la corte ha affermato che la Costituzione tutela il diritto di proprietà delle aziende statali e private, così come delle regioni e delle municipalità. Di conseguenza, lo Stato è tenuto ad assicurare un eguale tutela della proprietà pubblica e privata e non può discriminare i proprietari privati ad esempio nel contesto di procedure di liquidazione¹⁹³.

Vale la pena ricordare il caso *Pena di Morte*, in cui essa ha usato il diritto a un processo con giuria (Cost. art. 20.2) per vietare *de facto* la pena di morte e affermare il diritto alla vita (parimenti sancito dalla Costituzione). Dopo un lungo dibattito tra i giudici, che inizialmente avevano delle visioni molto contrastanti del caso, la Corte Costituzionale ha, infine, concluso che le corti non avrebbero potuto emanare sentenze che applicavano la pena di morte fino a quando i processi con giuria non fossero stati istituiti e operativi in tutte le regioni della Russia, indicando chiaramente l’auspicio che prima che ciò si realizzasse, le forze politiche avrebbero ratificato il Protocollo No. 6 della Cedu, che bandisce il ricorso alla pena capitale negli stati firmatari¹⁹⁴.

La Corte presto scoprì che anche i diritti costituzionali potevano essere soggetti a delle restrizioni “legittime e proporzionali” da parte dello Stato, in conformità all’art. 55.3 Cost.¹⁹⁵.

¹⁹² G. Gadzhiev, *Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) [principi costituzionali dell’economia di mercato (sviluppo dei fondamenti del diritto civile nelle sentenze della Corte Costituzionale della Federazione Russa)]*, Mosca (2004).

¹⁹³ Si veda ad esempio, R. O. Dragneva e W. B. Simons, *Rights, Contracts and Constitutional Courts: the Experience of Russia*, in F. Feldbrugge e W. Simons (a cura di), *Human Rights in Russia and Eastern Europe: Essays in Honor of Ger P. van den Berg*, l’Aja (2002), pp. 35–63.

¹⁹⁴ Decisione della Corte Costituzionale No 3-P del 2 febbraio 1999, pp. 12–24.

¹⁹⁵ Decisione della Corte Costituzionale No 1-P del 16 gennaio 1996, pp. 2–12.

Il ricorso al principio di proporzionalità come strumento per limitare il godimento dei diritti individuali è una caratteristica comune delle corti occidentali e della stessa CtEdu¹⁹⁶.

Tra i diritti che possono così essere limitati, la Corte Costituzionale ha chiaramente individuato il diritto alla proprietà (art. 35) e all'iniziativa economica (art. 34)¹⁹⁷ e l'uso della terra (art. 36.1)¹⁹⁸. Anche la libertà di contratto (un'*invenzione* giurisprudenziale della Corte) è soggetta a tale principio. La stessa ha sancito che legittime restrizioni proporzionali ai diritti fondamentali possono essere imposte esclusivamente da una legge federale (così invalidando numerosi leggi regionali e regolamenti esecutivi) e previa autorizzazione giudiziaria¹⁹⁹.

Dare sostanza e contenuto a tale bilanciamento dipende necessariamente dai principi giuridici fondamentali su cui si fonda il sistema, alcuni dei quali risiedono al di fuori del testo costituzionale. La Corte Costituzionale ha sviluppato una sua gerarchia di principi (scritti e non), al vertice della quale si trovano i principi di: equità, uguaglianza, certezza del diritto, indipendenza del giudiziario, comportamento in buona fede, inviolabilità del diritto di proprietà e libertà di contratto (si veda *infra*). È interessante notare come la stessa abbia elevato i principi di diritto di proprietà e libertà di contratto al vertice della gerarchia²⁰⁰, anche se, come osservato dal giudice Gadzhiev, questa gerarchia non è immutabile²⁰¹.

¹⁹⁶ P. Krug, *Assessing Legislative Restrictions on Constitutional Rights*, cit., p. 677.

¹⁹⁷ Decisioni della Corte Costituzionale No 20-P del 17 dicembre 1996 pp. 22–29; No 14-P del 12 maggio 1998 pp. 41–50 e No 4-P dell'1 aprile 2003 pp. 41–53.

¹⁹⁸ Decisione della Corte Costituzionale No 387-O del 6 novembre 2003 pp. 95–99.

¹⁹⁹ Si veda ad esempio, la decisione della Corte Costituzionale No 20-P del 17 dicembre 1996, pp. 22–29, e No 130-O del 5 luglio 2001, pp. 64–69.

²⁰⁰ G. Gadzhiev, *Комментарий [commentario]*, in B. Ebzeev (a cura di), *Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ [commentario alla giurisprudenza della Corte Costituzionale della FR]*, Mosca (2002), p. 243.

²⁰¹ Per un commento, si veda P. Krug, *Glasnost as a Constitutional Norm: The Article 29 Jurisprudence of the Constitutional Court and Other Courts in the Russian Federation*. Interventoo Paper presented at the Annual Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Arlington, VA, 2001.

Come già detto, la maggior parte di questi principi non è esplicitamente menzionata nella Costituzione, che fa riferimento solo al principio di equità (preambolo), all'uguaglianza (formale) davanti alla legge (artt. 8 e 19) ed alla proprietà (artt. 8, 34 e 35)²⁰². La Corte Costituzionale, quindi, spesso si allontana da un'interpretazione puramente letterale del testo costituzionale, nello sviluppo della sua visione della supremazia dei diritti²⁰³.

Se non dalla Costituzione, allora da dove derivano tali principi? La maggior parte dei giudici della Corte Costituzionale crede che essi si rinverano nel diritto internazionale piuttosto che nello spirito della Costituzione²⁰⁴ o nel diritto naturale (per un'analisi della posizione del diritto internazionale nella gerarchia delle fonti russe, si veda *infra*)²⁰⁵.

2.9 Il problema della mancata esecuzione delle sentenze (costituzionali e non) e il *vulnus* alla tutela effettiva dei diritti fondamentali (cenni)

In epoca sovietica, le direttive ministeriali erano *de facto* supreme rispetto sia alla costituzione che alle leggi. La burocrazia post-sovietica non era, quindi, abituata alla possibilità che i cittadini facessero ricorso contro lo Stato o che dovessero dare esecuzione alle sentenze giudiziarie. E, certamente, le conseguenze del passato (mancanza di una tradizione di *rule of law*, supremazia

²⁰² Gadzhiev, *Konstitutsionnye printsipy rynochnoi ekonomiki*, cit.

²⁰³ P. Krug, *Glasnost as a Constitutional Norm: The Article 29 Jurisprudence of the Constitutional Court and Other Courts in the Russian Federation*, intervento alla Annual Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Arlington (2001), p. 689.

²⁰⁴ Decisione della Corte Costituzionale No 14-P del 22 luglio 2002 pp. 29–41 e No 228-O del 1 ottobre 2002, pp. 3–6. I giudici Vitruk e Oleinik hanno più volte fatto riferimento allo spirito della Costituzione nei loro dissensi. Si veda ad esempio la decisione della Corte Costituzionale No 86-O del 14 luglio 1998, pp. 10–57; No 17-P del 10 giugno 1998, pp. 28–41 e No 1-P del 14 gennaio 2000, pp. 49–64.

²⁰⁵ Si veda generalmente T. Morshchakova, *Применение международного права в конституционном правосудии: итоги и перспективы [applicazione del diritto internazionale nella prassi giudiziaria costituzionale conclusioni e prospettive]*, Конституционное Правосудие N 4 (2001); N. Vitruk, *Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг) [giurisprudenza costituzionale russa (anni 1991-2001)]*, Mosca (2001), pp. 125–133.

dei regolamenti esecutivi, sistemica violazione dei diritti fondamentali, etc.) non hanno giovato all'accettazione del principio che le sentenze vanno eseguite.

Il problema della mancata esecuzione delle sentenze è una delle maggiori criticità del sistema giuridico russo. Per questo motivo, nella presente tesi ne viene fatto più volte riferimento.

In questo contesto, è interessante rilevare che, proprio nel tentativo di ottenere maggiore esecuzione delle sue sentenze, la Corte Costituzionale ha espanso le categorie tradizionali di decisioni che può adottare.

A questo proposito, originariamente la relativa legislazione (1994) consentiva alla Corte Costituzionale o di affermare o di invalidare la legislazione contestata (*tertium non datur*). Ma seguendo l'esempio delle omologhe corti italiana e tedesca, la Corte russa è andata oltre il testo formale della legge, 'inventando' altri tipi di decisione, ovvero: le interpretazioni costituzionalmente conformi (dal 1997), con cui essa propone una sua interpretazione, rendendola vincolante per le altre corti e gli organi statali²⁰⁶; e le decisioni c.d. a contenuto positivo²⁰⁷. Formalmente, queste ultime sono sentenze di rigetto, ma allo stesso tempo, contengono ordini di esecuzione per gli apparati del governo e/o per le corti inferiori²⁰⁸. Si tratta, infatti, di richieste di esecuzione da parte di ricorrenti che *hanno già ottenuto un giudizio in loro favore*, ma non riescono a ottenere rimedio per la mancata esecuzione della sentenza a loro favore. Essi allora si (ri)rivolgono alla Corte Costituzionale la quale emana, appunto, le decisioni c.d. a "contenuto positivo" che ri-affermano il valore vincolante della loro precedente sentenza e ne ordinano l'esecuzione²⁰⁹.

²⁰⁶ La Corte si riferisce a questa interpretazione vincolante come al "significato giuridico-costituzionale della norma giuridica" (*konstitusionno-pravovoi smysl pravovoi normy*).

²⁰⁷ K. Lane Scheppele, *Constitutional Negotiations: Political Contexts of Judicial Activism in Post-Soviet Europe*, *International Sociology*, vol. 18, no. 1 (2003), pp. 229–230.

²⁰⁸ Per aiutare le parti e le agenzie governative a comprendere se si trattasse di una sentenza a "contenuto positivo", la Corte ha iniziato a segnalare tali sue decisioni con la lettera P o O, dove P sta per "contenuto positivo".

²⁰⁹ Inizialmente, la Corte Costituzionale ha rifiutato di pubblicare queste decisioni per evitare che potessero suscitare eccessive controversie (alcune di queste decisioni a contenuto positivo vanno ben oltre la *ratio decidendi* delle decisioni precedenti). Si veda, ad esempio, la decisione della Corte Costituzionale No 144-O del 26 novembre 1998, pp. 2–8; No 92-O del 27 giugno

Nello sforzo di monitorare l'effettivo grado di esecuzione delle sue decisioni, la Corte Costituzionale ha istituito, al suo interno, un dipartimento dedito a tale compito. Il dipartimento monitora la pubblicazione delle decisioni della Corte, la loro copertura mediatica e prepara e distribuisce tra i giudici delle relazioni sullo stato di esecuzione delle sentenze della Corte Costituzionale, specialmente quelle a contenuto positivo. Un compito più arduo è ottenere informazioni sul se e come gli apparati statali eseguono le decisioni della Corte Costituzionale.

L'esecuzione delle sentenze, infatti, richiede o l'emanazione di un nuovo decreto/legge/regolamento che sostituisca quello dichiarato incostituzionale, oppure la riapertura del caso in una corte ordinaria o arbitrale che lo giudichi secondo le direttive che la Corte Costituzionale ha fornito nella sua sentenza. La Corte dovrebbe ricevere queste informazioni sia da fonti pubbliche che private²¹⁰. Tuttavia, le corti ordinarie hanno la possibilità di monitorare l'esecuzione delle sentenze da parte delle forze di polizia solo se la pubblica accusa condivide con l'avvocato della difesa il materiale del caso, fornendo così gli elementi necessari perché l'imputato possa ricorrere in appello. Se l'accusa non condivide tali informazioni, diventa praticamente impossibile sapere se i dettami della Corte Costituzionale in materia di giusto processo sono stati applicati²¹¹.

Implementare i diritti negativi e positivi, così come definiti dalla Corte Costituzionale è impossibile se gli apparati statali, le commissioni elettorali e l'organo giudiziario non eseguono le sentenze della Corte Costituzionale Tale

2000; No 33-O dell'8 febbraio 2001 pp. 70–78; No 284-O del 10 dicembre 2002 pp. 68–71 e No 137-O del 17 luglio 2006.

²¹⁰ Sulla natura problematica di questa relazione nel caso della costituzionalità delle sanzioni alle piccole imprese, si veda A. Pershutov, *Проблемы взаимодействия Федерального собрания РФ и Конституционного Суда РФ в процессе законотворчества [problemi dell'interazione dell'assemblea federale e della Corte Costituzionale nel processo legislativo]*, Правосудие в Восточной Сибири № 1-2 (2001) e nei casi di costituzionalità del risarcimento alle vittime delle purghe staliniane, si veda K. Sheinin, *Проблемы исполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации [problemi dell'esecuzione delle sentenze della Corte Costituzionale della FR]*, in M.A. Mitiukova (a cura di), *Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации [problemi dell'esecuzione delle sentenze della corte costituzionale]*, Mosca (2001), pp. 107–113.

²¹¹ P. Jordan, *Defending Rights in Russia: Lawyers, the State, and Legal Reform in the Post-Soviet Era*, Vancouver (2005), p. 144.

manca di esecuzione è piuttosto normale in periodi di transizione, caratterizzati da incertezza, caos istituzionale e debole capacità dello Stato. Va inoltre, considerata anche la crisi economica dei primi anni '90 che contribuì a paralizzare la capacità dello Stato di fornire servizi pubblici. In questo contesto, la giurisprudenza della Corte Costituzionale sui diritti umani fu per lo più ignorata²¹² (anche per quel che riguarda la riforma del codice di procedura penale del 2001, la cui portata è comunque stata definita rivoluzionaria)²¹³.

La sistematica non-attuazione delle sentenze della Corte nell'ambito dei diritti umani contribuisce a spiegare come mai la rivolta dei diritti non si sia avverata, come invece successo in altre nazioni proprio grazie al giudizio di costituzionalità²¹⁴.

Il quadro appena illustrato – seppur nelle linee generali – offre una palpabile dimostrazione delle peculiarità di quello che abbiamo definito processo di “occidentalizzazione” del costituzionalismo nella Russia post sovietica.

Un'occidentalizzazione, per così dire, solo apparente.

Invero, come si avrà modo di rilevare a conclusione del presente lavoro, si assiste da un lato all'importazione dei pilastri del contemporaneo Stato di diritto costituzionale, quasi a dimostrare al “salotto buono” delle democrazie occidentali la volontà di rinnovare l'assetto ordinamentale; dall'altro, tuttavia, non può trascurarsi la tendenza – tanto politica, quanto giurisprudenziale – alla “*russification*” dei corollari propri dello Stato costituzionale. Con tale termine, in particolare, intendiamo riferirci all'orientamento, oggi dominante in Russia, di svuotare di senso le conquiste del costituzionalismo contemporaneo, di cui a

²¹² G.B. Smith, *State-Building in a New Russia: Assessing the Yeltsin Record*, in G.B. Smith, (a cura di), *State-Building in Russia: The Yeltsin Legacy and the Challenge of the Future*, Armonk (1999), p. 11.

²¹³ Le parti che più hanno beneficiato dalla generale non attuazione delle decisioni della Corte Costituzionale sono state le forze di polizia che possono manipolare il periodo della detenzione preventiva dei sospetti ritenuti non-cooperativi. Ne ha beneficiato anche la corte suprema che ha mantenuto il potere di trasferire a determinate corti i casi politicamente più sensibili. M. Mitiukova (a cura di), *Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации [problemi dell'esecuzione delle sentenze della corte costituzionale]*, Mosca (2001), C. Morgunov, *Виндикация в гражданском праве. Теория. Проблемы. Практика [il risarcimento nel diritto civile. Teoria. Problemi. Pratica]*, Mosca (2006).

²¹⁴ Si veda ad esempio, C.R. Epp, *The Rights Revolution*, Chicago (1998) e R. Hirschl, *Towards Juristocracy*, Cambridge (2004).

nostro avviso possono rinvenirsi nel contesto in esame soltanto dichiarazioni di principio, non assistite da concrete volontà di realizzazione.

Per riprendere la fortunata espressione di Louis Favoreu, secondo il quale attraverso l'adozione di Costituzioni rigide e l'istituzione di strumenti per la giustiziabilità delle Leggi fondamentali si è inteso "afferrare la politica per mezzo del diritto", in Russia le cose non sembrano affatto stare proprio così.

Ne offre dimostrazione la sostanziale inattuazione della c.d. "costituzione economica", tracciata a seguito della riforma del 1993, sulla quale verterà il prosieguo della presente ricerca.

CAPITOLO III

LA COSTITUZIONE ECONOMICA RUSSA: UNA SINTESI

3.1 La Costituzione economica post-sovietica: il dibattito dottrinale collaterale all'approvazione della Legge fondamentale del 1993 (cenni)

Come noto, la nozione di ‘costituzione economica’ è oggetto di diverse ricostruzioni dottrinali²¹⁵. Per ragioni di esemplificazione, con tale espressione intendiamo in questa sede riferirci alle forme e ai modi in cui le norme e i principi costituzionali possano, per un verso conformare e, per altro verso, incidere (quali limiti esterni) sulle attività degli attori politici ed economici. Riprendendo la felice intuizione di Alessandro Pizzorusso, inoltre, è d'uopo ritenere che dalle norme dettate dalle Costituzioni in materia economica possa trarsi il modello di società prefigurato in sede costituente²¹⁶.

Anche con riguardo all'esperienza post sovietica russa si può discorrere, sia pure sotto il profilo formale, di una “costituzione economica”.

Invero, il dibattito sui modelli di costituzione economica ha rappresentato oggetto delle riflessioni dottrinali in Russia alla metà degli anni '90. Come abbiamo sopra rilevato, si tratta di un periodo caratterizzato da una forte impronta positivista nelle scienze socio-economiche, nonché da attrazioni (sia pur solo teoriche!) per il modello economico liberale. Quest'ultimo, infatti, è stato ‘*trapiantato*’ nel sistema giuridico russo in assenza dei relativi fondamenti filosofici e giuridici. In altri termini, tale modello risultava del tutto incompatibile con la formazione della maggior parte degli studiosi (e dei politici) russi, in cui

²¹⁵ Ne danno conto, più di recente, R. Miccù, *Costituzione economica e trasformazioni del modello sociale europeo nella crisi dell'Eurozona*, in (a cura di) E. Castorina, *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2017, 177 ss.; P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino 1996, *passim*. Utili spunti anche in L. Casseti, *Costituzione economica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. da S. Cassese, vol. II, Milano, 2006, 1638 ss.

²¹⁶ Cfr. A. Pizzorusso, *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia*, in *Stato ed economia: scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 3 ss.

ancora erano forti le “nostalgie” per il periodo sovietico.

E ciò, come vedremo, si è tradotto in una sostanziale inattuazione del modello prefigurato dalla Costituzione russa.

Tralasciando riflessioni di filosofia economica, si può osservare che i giuristi russi hanno focalizzato la loro attenzione sui problemi pratici relativi all’impatto dei principi costituzionali sull’economia in transizione. Al riguardo, è stata gradualmente sviluppata una nuova disciplina, la c.d. *konstitutsionnaya ekonomika*²¹⁷, di cui i maggiori esponenti sono P. Barenboim, G. Gadzhiev, V. Lafitskiy, V. Mau e V. Yakovlev²¹⁸.

Molto si è dibattuto sul valore della Costituzione nell’istituzione di un nuovo modello economico per la Russia. La dottrina russa degli anni novanta del secolo scorso riteneva, in particolare, che la Costituzione dovesse meramente stabilire su che basi sviluppare la transizione economica. In particolare, si faceva leva sulle norme sociali - anche soltanto “programmatiche” - a tutela dei deboli dai possibili abusi di una libera economia di mercato. In tale contesto, peraltro, si sollevarono voci a favore di una “costituzione economica minima”, tale da non imbrigliare la flessibilità delle leggi ordinarie in materia²¹⁹.

²¹⁷ L’*economia costituzionale* di stampo russo analizza i prerequisiti costituzionali e giuridici per l’effettivo sviluppo dell’economia; studia l’impatto delle crisi economiche sugli organi costituzionali e l’impatto delle crisi costituzionali sull’economia, esplora le conseguenze della globalizzazione dell’economia internazionale per il funzionamento degli organi costituzionali dei singoli Paesi etc. Inoltre, l’economia costituzionale è diventata la base per le riforme giuridiche e istituzionali in Russia. Questa disciplina fornisce un metodo pratico per valutare l’impatto della legislazione, specialmente quella relativa al bilancio dello stato. Si veda ad esempio, O. Belokrilova, *Конституционная политическая экономия в контексте теории и практики [l’economia politica costituzionale in teoria e pratica]*, Вопросы регулирования экономики № 5(1) (2014).

²¹⁸ Si veda ad esempio, G. Gadzhiev (a cura di.), *Конституционная экономика [economia costituzionale]*, Mosca (2006); G. Gadzhiev, *Конституционные принципы рыночной экономики [i principi costituzionali dell’economia di mercato nello sviluppo dei fondamenti del diritto civile nelle sentenze della Corte Costituzionale della FR]*, Mosca (2004); S.A. Golubev (a cura di), *Конституционная экономика и антикризисная деятельность центральных банков: Сборник статей [economia costituzionale e attività anti-crisi delle banche centrali: raccolta di articoli]*, Mosca (2013); O. Boldyrev, *Конституционное право и экономика: поиск методологии и бегство от идеологии [diritto costituzionale e economia: alla ricerca di una metodologia e una fuga dall’ideologia]*, Конституционное и муниципальное право № 4 (2015); V. Samigulling, *Экономический потенциал конституции [il potenziale economico della costituzione]*, 4 Конституционное и муниципальное право.6 (2015).

²¹⁹ Transizione a un nuovo modello di economia e i riflessi costituzionali: scritti del seminario UniDem organizzato a Mosca il 18 e 19 febbraio 1993 in cooperazione con il Soviet

3.2 I contenuti della Costituzione economica russa

La centralità del tema economico nel dibattito dottrinale dell'epoca non si tradusse, tuttavia, nel riconoscimento di un altrettanto ruolo apicale delle norme costituzionali in materia economica.

Ciò non significa che la Costituzione del 1993 non contenga norme di rilievo economico, che invece sono presenti fin dal preambolo. L'elemento sicuramente di novità e rottura con la tradizione precedente è l'adozione del liberalismo politico ed economico e delle idee e principi sviluppati dalla tradizione democratica. Sotto il profilo formale, il modello costituzionale dell'economia russa è basato sul concetto di sviluppo sostenibile, sull'uguaglianza di tutte le *forme* di proprietà²²⁰ e sulla combinazione di vantaggi associati al mercato e alla regolazione statale. Inoltre, la Costituzione definisce le funzioni economiche degli organi statali e regola i fondamenti del funzionamento delle singole istituzioni direttamente coinvolte nell'esecuzione della politica economica.

La Legge fondamentale, in particolare, specifica le seguenti libertà e diritti economici: la libertà di iniziativa economica (art. 8(1)); il diritto alla libera circolazione delle merci, servizi e risorse finanziarie (artt. 8(1) e 74); le garanzie dell'uguale tutela di tutte le forme di proprietà, incluso quella privata (art.8(2)); la libertà di movimento e la libertà di scegliere dove risiedere (art. 27); la libertà del lavoro (art. 37(1 e 2)); la libertà di scegliere un'occupazione; incluso scegliere tra l'attività imprenditoriale e il lavoro dipendente (artt. 34(1), 37(1)), la libertà di impresa (art. 34(1)); il supporto della concorrenza e la tutela della libera concorrenza (art. 8(1), 34(2)); la riserva di legge sulla tutela della proprietà privata (art. 35(1)); la libertà dell'attività creativa (art. 44(1)); la riserva di legge sulla proprietà intellettuale (art. 44(1))²²¹.

Supremo, l'Università statale di Mosca, la Corte Costituzionale russi, la Commissione Costituzionale, il Ministero degli affari esteri e il Centro parlamentare del soviet supremo (Strasbourg: Council of Europe Press, 1993).

²²⁰ Si veda *infra*, Cap. IV.

²²¹ Meritano, inoltre, menzione le norme sul sistema tributario. In particolare, la Costituzione stabilisce che le tasse federali sono di esclusiva competenza della Federazione (art. 71(h)),

Sotto il profilo formale, dunque, la Costituzione russa sembra improntata sullo schema tipico del modello della forma di Stato sociale. La natura sociale dello Stato è, infatti, sancita dall'art 7(1), a tenore del quale lo Stato deve istituire un sistema per la distribuzione della ricchezza sociale e assicurare una vita dignitosa e lo sviluppo personale di ogni cittadino, inclusi i gruppi sociali più vulnerabili. Lo Stato è, quindi, obbligato a creare un modello di sviluppo che garantisca i principi dell'uguaglianza sociale, della solidarietà e della mutua responsabilità. Allo stesso tempo, la funzione economica dello Stato è essenzialmente cambiata rispetto al precedente periodo sovietico: invece di gestire l'economia nazionale attraverso la nazionalizzazione della proprietà, lo Stato diventa regolatore delle relazioni economiche, mantenendo solo la funzione di gestore della proprietà pubblica²²².

Tuttavia, l'analisi dell'esperienza russa mostra una evidente divaricazione tra la forma e la sostanza della costituzione economica. Se da una parte, infatti, si

mentre i principi generali di tassazione sono di competenza congiunta con le entità federate (art 72(i)). Come sancito dalla Corte Costituzionale, le tasse sono la più importante fonte di reddito con le quali si assicura la tutela dei diritti e delle libertà e si esercita la funzione sociale dello Stato (artt. 2 e 7). La Costituzione sancisce l'obbligo per ciascuno di pagare le tasse imposte e stabilisce anche una regola per cui le leggi che introducono nuove imposte o che deteriorano la posizione dei contribuenti non devono avere valore retroattivo (art 57). Le proposte di legge che introducono o aboliscono le tasse e le esenzioni dal pagamento possono essere introdotte in seguito a una risoluzione del governo (art. 104(3)). Un aspetto importante del modello economico-costituzionale russo è il principio dell'indipendenza della banca centrale, sancito in Costituzione dall'art 75. In particolare, a norma del secondo comma di tale ultimo articolo, la funzione principale della banca centrale, svolta indipendentemente dagli altri organi dello Stato è tutelare e assicurare la stabilità del rublo. Secondo l'art 75(1), solo la banca centrale può emanare denaro in Russia. L'idea dell'indipendenza della banca centrale dal potere legislativo ed esecutivo è emersa per la prima volta nel XIX secolo, ma venne implementata solo a metà del XX secolo. Piuttosto che essere percepito come un aspetto tecnico, l'inclusione nella Costituzione dell'indipendenza della banca centrale fu largamente associata al bisogno di creare ulteriori meccanismi per garantire la stabilità del sistema monetario della Russia post-sovietica che doveva eseguire riforme in una situazione di crisi economica e finanziaria che era scoppiata negli ultimi anni di esistenza dell'Unione sovietica. Come noto, la crisi fu così prolungata anche per la mancanza di politiche coerenti dei diversi rami del nuovo potere russo nei primi anni '90. Questo processo si manifestava in maniera vivida nel 1992-1993, quando il soviet supremo poteva intervenire direttamente nella politica finanziaria della banca centrale, rendendo quindi inefficace qualunque misura del governo volta alla stabilizzazione macroeconomica e alla riduzione dell'inflazione. Sancire l'indipendenza della banca centrale in Costituzione riduce, quindi, il rischio che l'*escalation* del confronto politico possa avere effetti sul sistema monetario e creditizio e contribuisce a mantenere bassa l'inflazione.

²²² Si veda V. Ebzeev, *Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации [l'uomo, il popolo lo stato nel sistema costituzionale della FR]*, Mosca (2005) p. 405.

dichiara *formalmente* la convinta adesione al liberalismo economico²²³, dall'altra non può non osservarsi una tendenza (quasi naturale) ad una concezione dirigistica e paternalistica dello Stato nel settore economico, concezione che, peraltro, si coniuga con facilità nel retroterra culturale e sociale della Russia post sovietica. Tale divario è, peraltro, evidenziato dal potere, riconosciuto allo Stato, di interferire con la libertà di iniziativa economica per tutelare vari interessi di ordine pubblico, in particolare l'obbligo costituzionale, in capo allo Stato, di garantire la tutela sociale della popolazione²²⁴. Secondo le teorie classiche, infatti, la Costituzione dovrebbe stabilire i limiti dell'interferenza nella vita economica e - soprattutto - nel settore privato dell'economia²²⁵, ma nel caso russo (per ragioni storiche e sociali²²⁶) non vi è menzione del legittimo grado di "immersione" che lo Stato debba assumere nella regolamentazione economica.

Il ruolo regolatore dello Stato si evince da molte norme costituzionali²²⁷, in particolare, la Costituzione accoglie l'idea della funzione sociale della proprietà. Tale idea si evince dall'interpretazione dell'art. 9 che, pur sancendo che la terra e le altre risorse naturali possano essere oggetto di proprietà privata, statale municipale o altra *forma* (art 9(2)), ricerca al contempo un bilanciamento con ragioni di ordine pubblico e sociale, stipulando che tale proprietà sulla terra deve essere usata e tutelata come base della vita e l'attività dei popoli che vivono nel territorio russo (art 9(1)).

La funzione sociale della proprietà si evince anche dall'art. 35(3), che

²²³ In proposito, merita particolare menzione l'art. 8 della Costituzione, che contiene una descrizione piuttosto esclusiva dei principi dell'economia di mercato, che si riflette in queste caratteristiche: la tutela del diritto di proprietà, la libertà di impresa, la tutela della concorrenza e l'unità dello spazio economico.

²²⁴ G. Gadzhiev (a cura di.), *Конституционная экономика [economia costituzionale]*, cit, pp. 31-32.

²²⁵ Secondo la concezione liberale, i limiti del legittimo intervento dello Stato nell'economia si determinerebbero dai valori liberali fondamentali (quali, ad esempio, la tutela del diritto di proprietà, la libertà di impresa e la tutela della concorrenza) sanciti dalla stessa Costituzione.

²²⁶ Tale scelta redazionale riflette un compromesso ideologico e politico che sottende la mancanza di condivisione generalizzata, del popolo russo, dei principi del libero mercato e dell'economia di mercato.

²²⁷ Ad esempio, è lo Stato che regola l'istituzione della proprietà e del lavoro, stabilisce il salario minimo e le tasse, predispone e spende il budget e persegue la politica di investimento pubblico.

consente l'alienazione coatta della proprietà per i bisogni statali; dall'art. 36(2) per cui i privati proprietari di terra possono esercitare liberamente i loro poteri senza però causare danni all'ambiente o incidere sui diritti e gli interessi legittimi degli altri.

Il costante “bilanciamento” della tutela di esigenze pubbliche con l'esercizio di libertà di iniziativa economica privata viene così a riflettere una peculiarità della visione del costituzionalismo economico russo (e della sua attuale forma di Stato) rispetto alle altre tradizioni occidentali che sono parimenti catalogate come Stato sociale. Nel contesto russo, infatti, prevedere una vasta gamma di diritti costituzionali di natura economica, sociale e culturale riflette una conquista sociale dei lavoratori, in quanto sono adesso tutelati anche dagli strumenti di diritto internazionale²²⁸.

L'economia di mercato rappresenta, dunque, il fondamento più importante per il sistema costituzionale della Russia. Attraverso il recepimento del modello economico-liberale e l'adozione dello Stato sociale, gli ideatori della Costituzione del 1993 miravano a fornire dei ‘vantaggi comparati’ per l'esecuzione del nuovo modello di ordine economico che realizzassero in maniera diversa (*rectius*, ancora più pregnante) i diritti sociali.

L'ambiguità relativa al modello di economia di mercato è stato osservato anche da parte della dottrina russa²²⁹. Come ha notato, in particolare, S. Stepashin, per gran parte della popolazione le riforme di mercato sono direttamente associate al fallimento sociale e personale e un profondo peggioramento delle condizioni di vita mentre il termine stesso di “mercato” è diventato sinonimo di “*riforme shock*” con il loro bagaglio di problemi sociali ed economici²³⁰. Ciò non significa che il mercato e i suoi metodi siano cattivi di per sé, tuttavia il contesto sociale spesso disapprovava sia il mercato che i suoi sostenitori. Nel caso dei metodi shock usati per ‘riavviare’ la Russia post-socialista, l'eco delle negative conseguenze sociali

²²⁸ Come citato da N. V. Vitruk, *Верность Конституции [l'impegno verso la costituzione]*, Mosca (2008) pp. 48–49.

²²⁹ Si veda ad esempio, S. Stepashin, *Конституционный аудит [audit costituzionale]*, Mosca (2006) pp. 178–194; G. Gadzhiev, *Конституционные принципы рыночной экономики [principi costituzionali dell'economia di mercato]*, cit.

²³⁰ S. Stepashin, *Конституционный аудит [audit costituzionale]*, cit., p. 184.

ha portato a un forte risentimento social-popolare non solo del modello in sé, ma anche dei termini classici del lessico liberale, motivo per il quale questi vengono evitati con cura nel testo costituzionale²³¹.

Del resto (come visto nel precedente capitolo) la Costituzione russa è stata elaborata in un momento di opposizione tra le *élites* politiche e formulata principalmente come strumento di ‘consenso forzato’ per fornire una base per restaurare l’unità e l’armonia sociale. Inoltre, la Costituzione è stata emanata in una situazione di transizione, il che rendeva più difficile che contenesse una descrizione dettagliata delle istituzioni la cui creazione era ancora *in itinere*. Ecco perché la Costituzione sancisce i principi più generali e le dichiarazioni universalmente accettate, senza però specificarne i dettagli. Ovvero, la Costituzione del 1993 mira a trovare un *linguaggio comune*, una visione condivisa – e condivisibile - degli obiettivi nazionali²³².

Tuttavia, nonostante gli auspici, sembra che una visione così condivisa sia ancora lungi dall’emergere. Secondo il giudice G. Gadzhiev, infatti:

*quasi tutte le norme costituzionali che sanciscono la libertà economica, i diritti dei cittadini nella sfera economica e i limiti alle loro restrizioni si riferiscono al diritto civile ... Lo Stato, sancendo nella Costituzione, le regole sul funzionamento dell’economia si assume un ulteriore obbligo costituzionale. Se lo Stato garantisce la tutela dei fondamentali diritti economici, è obbligato a essere ragionevole nell’applicazione degli strumenti giuridici restrittivi*²³³.

²³¹ A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milano (2004)

²³² P. Stolypin, *Нам нужна Великая Россия. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1990–2011 [abbiamo bisogno di una grande Russia. Una raccolta complete dei discorsi della дума statale e del consiglio statale 1990–2011]*, Mosca (1991).

²³³ G. Gadzhiev, *Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности [costituzione economica. Garanzie costituzionali della libertà di iniziativa economica]*, Конституционный вестник № 1(19) (2008).

Non sorprende, dunque, che la mancanza di accordo tra le *élites* sul significato dei principi costituzionali si sia tradotta (anche) nell'ambigua interpretazione delle norme che stabiliscono i limiti dell'intervento statale nell'economia. Questa 'mancanza di chiarezza', unita alle peculiarità sociali, storiche e culturali della Russia ha portato al consolidarsi di una prassi per cui la portata della regolamentazione statale è in continua espansione, mentre la sfera delle libertà economiche retrocede progressivamente. In questo contesto, bisogna altresì rilevare, non senza una certa amarezza, che una certa 'neutralità' della giurisprudenza costituzionale in materia di libertà economiche sembra essere il risultato di una valutazione di natura politica, da parte della Corte Costituzionale russa, piuttosto che lo sforzo interpretativo di norme costituzionali di generica formulazione. Ragionare diversamente, come giustamente rilevato, significherebbe confondere la causa con la conseguenza²³⁴. Tale neutralità della giurisprudenza costituzionale in materia di diritti economici sfocia, quindi, nel diffuso timore che l'attuale grado di *immersione* dello Stato nell'economia stia iniziando a interferire con la tutela dei diritti economici²³⁵.

Un utile banco di prova per la dimostrazione di quanto fin qui affermato in ordine alle ambiguità della Costituzione economica russa è rappresentato dal peculiare regime giuridico della proprietà privata, baluardo classico delle libertà negative tradizionali e simbolo stesso del liberismo economico, sul quale verterà, in particolare, il capitolo successivo.

²³⁴ G. Gadzhiev, *Экономическая Конституция. [costituzione economica]*, cit., p. 251.

²³⁵ A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia*, cit.

3.3 Le tensioni tra il modello economico e sociale: le disposizioni costituzionali

Come già osservato, la Costituzione russa, pur mancando di un'apposita sezione riguardo l'assetto economico, sancisce – almeno *formalmente* - alcuni elementi minimi dell'economia di mercato. Più precisamente si potrebbe dire che la Costituzione non fa scelte “ideologiche” precise a proposito del modello di economia di mercato prescelto, ma, talvolta, sembrerebbero esservi spazi per giustificare un intervento (anche pesantemente) regolatore dello Stato.

Il noto costituzionalista V. Cirkin ravvisa nella Costituzione del 1993 un manifesto puramente liberista²³⁶. Diversamente, il giudice costituzionale G. Gadziev non si possono sottovalutare le peculiarità tipicamente russe nel recepimento, in Costituzione, dei principi liberali. Come egli afferma, “*nonostante la Russia abbia recepito la concezione europea del diritto costituzionale, la Costituzione economica di questo Paese indubbiamente possiede tratti individuali specifici*”²³⁷.

Basterebbe porre attenzione alle disposizioni che regolamentano i rapporti agrari. Ad esempio, infatti, la regolamentazione del possesso, utilizzo e diponibilità delle terre e delle altre risorse naturali rivestirebbe un carattere ambiguo²³⁸, in quanto l'art. 36 della Costituzione ripropone quel carattere ‘ambiguo’ già sopra rilevato, per cui da un lato, sono contemplate norme costituzionali che prevedono il diritto di proprietà privata sulla terra, e dall'altro si introducono serie limitazioni al comma 2 dell'art. 36 prevedendo la condizione

²³⁶ V. Cirkin, *Конституция. Русский модель model [la costituzione. Il modello russo]*, Mosca (2002), 73-75.

²³⁷ Secondo, G. Gadziev, le basi dell'ordinamento costituzionale economico deriverebbero principalmente dall'art. 8 cost., il quale esprime una serie di principi che sono alla base di diverse altre norme costituzionali collegate tra loro e che per questo rappresentano una certa unità, nella concezione della Costituzione economica:

essendo strettamente connessa alla concezione dello Stato sociale, la Costituzione economica si trasforma nella base di diritto costituzionale di un'economia di mercato socialmente orientata

G. Gadziev, *Экономическая Конституция. [costituzione economica]*, cit. pp. 4-15.

²³⁸ Si veda anche A. Meduscevskij, *Проекты аграрных реформ в России XVIII — начало XXI века [progetti di riforma agraria nella Russia del XVIII – XXI secolo]*, Mosca (2005).

“qualora ciò non arrechi danno all’ambiente e non violi gli interessi legittimi altrui”. Secondo Gadziev si può sostenere che:

le disposizioni costituzionali che formano la Costituzione economica sono a tal punto elastiche da consentire allo Stato un’ampia discrezionalità, riconosciuta come costituzionalmente ammissibile, nella sfera della politica economica. La Costituzione russa non esclude né una politica economica basata su principi liberali, né una politica dirigista²³⁹.

Ad acquire la tensione tra libertà economiche individuali ed esigenze di ordine pubblico hanno, inoltre, contribuito, negli ultimi anni, numerosi fattori, tra cui il *deficit* delle risorse naturali²⁴⁰. Infatti, in un contesto di progressiva diminuzione delle riserve di gas e di petrolio si è consolidata l’idea che le risorse naturali (di cui la Russia è enormemente ricca) siano un patrimonio pubblico che debba essere messo al riparo dalle pretese di operatori privati senza scrupoli²⁴¹, considerazioni che sono riecheggiate e hanno costituito un terreno fertile per le vicende della Yukos di cui si parla nell’ultimo capitolo del presente lavoro.

Nella storia dell’evoluzione della costituzione economica russa, possiamo azzardare di identificare diversi ‘cicli’, a partire dalla caduta dell’Unione Sovietica e conseguente transizione all’economia di mercato. Nella prima fase degli anni ’90, caratterizzata, come si è visto, da un generale ottimismo e favore culturale nei confronti del liberismo economico, si è particolarmente valorizzato il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica. In questa fase, era necessario (anche per dare un forte segnale di rottura con il passato) aderire al modello neo-liberista imposto dal Fondo monetario internazionale, rafforzando la tutela della proprietà privata, anche a scapito dello Stato sociale. La legislazione e la prassi di quel periodo sono in linea con tale interpretazione. Era l’epoca della

²³⁹ G. Gadziev, *Экономическая Конституция. [costituzione economica]*, cit.

²⁴⁰ A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di “giustizia post-autoritaria”*, Milano (2012).

²⁴¹ Si veda *infra*, paragrafi successivi sugli oligarchi. Tali considerazioni vengono, inoltre, giustificate in riferimento alla responsabilità nei confronti delle generazioni future, menzionata nel preambolo della Costituzione.

svendita dei beni pubblici e dell'apoteosi del mercato²⁴²: si dichiarava la nuova proprietà privata “*sacra e inviolabile*”, si condannava il ruolo regolatore dello Stato e si eliminavano la pianificazione e la regolamentazione dei rapporti di lavoro²⁴³.

Negli anni successivi, l'intervento statale nell'economia ha rivestito un ruolo progressivamente crescente anche favorito, come già osservato, da una serie di norme costituzionali “*elastiche*” in materia economica e una giurisprudenza costituzionale piuttosto “*neutrale*”. Si è, quindi assistito, al passaggio dalla svendita dei beni pubblici (era Yeltsin) alla ri-nazionalizzazione dei beni strategici (era Putin)²⁴⁴.

Per le motivazioni di cui sopra e per l'origine storica dell'attuale Stato russo, più che altrove, le problematiche dell'economia si intrecciano con quelle sociali. Come ha notato Avakjan, almeno in teoria, dovrebbe esserci un enorme divario tra l'attuale e la precedente forma di Stato²⁴⁵. Infatti, lo Stato socialista era uno Stato paternalista che assumeva su di sé la cura di tutti i cittadini e in tutte le sfere, mentre

*l'attuale Stato sociale in Russia rifiuta il paternalismo come sua funzione generale. una simile caratteristica sarebbe oggi impossibile in condizioni di pluralismo delle forme di proprietà e soprattutto quando oltre i due terzi dell'economia risiedono nel settore non statale che si sviluppa sulla base della proprietà privata*²⁴⁶.

Nonostante ciò, la Russia appare lontana dall'essere uno Stato pienamente sociale, mentre sembra più proiettato (complici le crisi economiche, le forti

²⁴² Vedi *infra*, paragrafi successivi.

²⁴³ V. Cirkin, *Конституция. Русский модель модел [la costituzione. Il modello russo]*, cit., 74.

²⁴⁴ A. Di Gregorio, *L'evoluzione costituzionale della Russia tra diritti, potere ed economia*, in L. Scaffardi (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino (2012).

²⁴⁵ S. Avakjan, *Конституционное право России [diritto costituzionale russo]*, Mosca (2007), tomi 1-2.

²⁴⁶ S. Avakjan, *Конституционное право России [diritto costituzionale russo]*, cit., tomo 1, 359.

contraddizioni sociali e il passaggio dallo Stato paternalistico sovietico allo Stato sociale post-sovietico) verso una gestione neo-paternalistica del potere²⁴⁷. L'ideale sociale, infatti, rimane forte, sia come retaggio del modello socialista, sia come necessità di mitigare gli estremi del mercato per far sì che le crisi non acquisiscano le tensioni sociali.

In questo peculiare contesto russo, il tema della proprietà ha sempre rappresentato un tema di importanza fondamentale nn ultimo per la stessa definizione della forma di Stato. Come affermato dal presidente V. Zorkin,

*se nel Paese non c'è un riconoscimento sociale della proprietà allora anche gli altri diritti non ottengono riconoscimento. Senza lo sviluppo di una classe media di proprietari e senza un'efficace politica sociale basata sui principi dell'uguaglianza giuridica e della giustizia sociale allora non può esistere neanche la democrazia politica.*²⁴⁸

Inoltre,

*al di fuori di un mercato concorrenziale, di una società civile e di uno Stato di diritto sviluppato, quella carica positiva che reca in sé la proprietà privata non può essere realizzata*²⁴⁹.

²⁴⁷ Si veda ad esempio, T.F. Remington, *Russia and the "Strong State" Ideal*, nello speciale Putin's Russia su East European Constitutional Review, vol. 9, n. 1/2 (2000), 69-69.

²⁴⁸ V. Zorkin, *Кризис, собственность и верховенство права [crisi, proprietà e diritto di supremazia]*, 74 журнал сравнительное конституционное обозрение n. 1 /74 (2010), 74-80.

²⁴⁹ Id., 76-77.

3.4 La tutela dello Stato sociale

Come già osservato, una caratteristica peculiare del nuovo modello costituzionale russo relativamente alla catalogazione dei diritti riguarda il radicale mutamento di prospettiva nell'elencazione e finalizzazione degli stessi, in quanto si assiste all'omologazione ai cataloghi occidentali e internazionali e la relativa attenuazione – formale - della preminenza dei diritti sociali, soggetti adesso a vincoli più pregnanti, sebbene in Russia la Costituzione non pone limiti di azionabilità per i diritti sociali né prevede speciali riserve di legge per la loro applicazione, conferendo a tutti i diritti e le libertà costituzionali le stesse garanzie di tutela e di diretta applicabilità. Come già sottolineato, la riconsiderazione, e conseguente compressione, dei diritti sociali costituisce uno degli aspetti più evidenti del passaggio dallo Stato socialista (e paternalista) allo Stato sociale di diritto.

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale rileva una notevole attenzione per la tenuta dello Stato sociale in Russia (che va, spesso, protetto dalla spregiudicatezza del libero mercato) e un atteggiamento egualitarista, ovvio retaggio del passato sovietico²⁵⁰. La Corte russa si è infatti posta come protettrice delle fasce più deboli e della salvaguardia di una serie di istituti e garanzie del passato, preferendo in molti casi il principio di uguaglianza a quello di libertà del mercato o dello Stato. Le norme più spesso impugnate in materia sociale, e con implicazioni nella sfera economica, sono quelle inerenti al lavoro²⁵¹, gli alloggi e

²⁵⁰ Secondo autorevole dottrina, la politica sociale della Russia post-totalitaria conterrebbe due finalità principali: la tutela degli strati più poveri della popolazione dalla formazione selvaggia del mercato e, inoltre, il sostegno dell'attivismo economico dei diversi strati della popolazione, con conseguente stimolo affinché lo Stato abbandoni la funzione di tutela onnicomprensiva dei cittadini ed elimini nella sfera sociale l'eredità sovietica del paternalismo di Stato. Tale eredità sarebbe rinvenibile anche nel fatto che le maggiori aspettative di tutela da parte dei cittadini riguardano proprio i diritti sociali (lavoro, pensioni, assistenza, alloggio) piuttosto che le libertà classiche di stampo occidentale; N Bondar, *Конституционный императив социальных прав (о практике конституционного суда Российской Федерации по социальной защите граждан [l'imperativo costituzionale dei diritti sociali. Sulla prassi della Corte Costituzionale della FR in materia di tutela sociale dei cittadini]*, in *Конституционное право: восточноевропейское обозрение* 2/39 (2002).

²⁵¹ Relativamente al tema del lavoro, si consideri, come esempio tipico, un noto caso di inabilità temporanea al lavoro, in cui si intersecano due elementi fondamentali dell'assistenza pubblica: disoccupazione e invalidità, la sentenza del 16 dicembre 1997. Questa sentenza è altresì interessante perché in essa la Corte prende spunto dalla questione di merito per soffermarsi in

il sistema pensionistico²⁵². in particolare, con riguardo alla tutela dei lavoratori, va tuttavia rilevata un'inversione di tendenza della giurisprudenza della Corte costituzionale che, nel 2002, allineandosi alle relative interpretazioni della CtEdu in un clima di dialogo costruttivo tra corti per una definizione sempre più consistente della portata dei diritti²⁵³, la Corte, proprio sulla base dello stesso principio di uguaglianza e della tutela in giudizio, inverte la precedente tendenza favorevole allo Stato sociale, difendendo i datori di lavoro e riconoscendo loro il diritto di licenziare lavoratori con figli invalidi o lavoratori sindacalisti anche senza il consenso del sindacato, in caso di gravi illeciti disciplinari.

Per quanto riguarda il diritto all'abitazione, si tratta di un tema molto rilevante, dato l'evidente forte retaggio dell'egualitarismo sovietico (nel sistema attuale, infatti, permangono ancora diversi aspetti del precedente sistema, come ad esempio, gli appartamenti in coabitazione) e il condizionamento dalla disponibilità della finanza pubblica²⁵⁴. Pur venendo sempre in rilievo la funzione sociale dell'alloggio (sulla base del dovere dello Stato di tutelare le parti economicamente più deboli), la Corte ha affrontato la questione delle abitazioni anche dal punto di vista delle privatizzazioni, dichiarando illegittime le limitazioni poste dal legislatore alla privatizzazione degli alloggi in appartamenti in coabitazione²⁵⁵

generale sugli scopi dello Stato sociale. In un'altra sentenza dell'anno successivo, la sentenza del 24 febbraio 1998, si affronta una questione che interseca la tutela dei lavoratori e quella pensionistica, occupandosi dell'aspetto contributivo dell'assistenza sociale. Considerazioni analoghe, ovvero favorevoli a una maggiore tutela dei lavoratori, sono presenti anche nelle sentenze del 23 dicembre 1999 e del 26 dicembre 2002. Nella sentenza del 24 gennaio 2002.

²⁵² A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milano (2004).

²⁵³ Si veda, *infra*, Cap. V.

²⁵⁴ La limitazione di tale diritto viene prodotta anche da restrizioni alla libertà di circolazione e viceversa Cfr. B. Maggs, *The Russian Constitutional Court's decisions on Residence Permits and Housing*, in *Parker School Journal of East European Law*, n. 2 (1995).

²⁵⁵ Gli alloggi in coabitazione erano stati istituiti all'epoca di Stalin per far fronte alla crisi delle abitazioni. Situati di solito nel centro delle grandi città e in palazzi antichi, permettevano di alloggiare in uno stesso appartamento più famiglie. La legge aveva escluso le privatizzazioni di tali alloggi per tre ragioni fondamentali: primo, essi erano stati previsti inizialmente come provvisori al fine di superare la crisi dell'alloggio dovuta all'urbanizzazione sovietica e alle distruzioni della guerra e i loro occupanti avrebbero dovuto essere progressivamente rialloggiati in appartamenti nuovi o rinnovati, cosa che in parte fu fatto. Secondo, rendere perpetui gli alloggi in coabitazione consentendone la privatizzazione avrebbe impedito di fatto ogni ulteriore riammodernamento di tali immobili, di solito situati in quartieri a forte

(originariamente esclusi dalla privatizzazione a titolo gratuito). In tale caso essa tiene conto sia delle condizioni economiche del singolo, che non può acquistare un appartamento intero, che della mancanza di abitazioni sufficienti per tutti. In tale decisione la Corte procede anche a una riflessione sulla situazione socio-economica nel Paese e allo stallo che essa ha subito negli ultimi anni²⁵⁶. Tale situazione di crisi renderebbe attualmente impossibile perseguire lo scopo che il legislatore si era posto nella legge sulle privatizzazioni degli alloggi e cioè quello di incrementare lo sviluppo e lo svecchiamento del fondo edilizio ereditato dai tempi sovietici e, quindi, sarebbe socialmente più giusto permettere a tutti di accedere alle privatizzazioni, anche se solo di singoli locali in appartamenti in coabitazione.

In altre occasioni, la tutela dello Stato sociale si collega ad altri valori costituzionali, come quello dell'ambiente²⁵⁷. Le questioni dello Stato sociale vengono, cioè, affrontate considerando il risarcimento dei danni da parte dello Stato per le vittime dei disastri ambientali²⁵⁸.

Generalmente, il giudice costituzionale sembra prestare poca attenzione ai problemi della finanza pubblica, pur sostenendo che lo Stato ha l'obbligo di

speculazione immobiliare. Infine, la privatizzazione avrebbe dato vita a un istituto giuridico che lasciava aperta la strada a una moltitudine di contenziosi: nel 1988 la legge aveva previsto la disciplina futura di tale problema ma non c'era stato alcun seguito a tale prescrizione.

²⁵⁶ Sentenza del 3 novembre 1998.

²⁵⁷ A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia.*, cit.

²⁵⁸ Tale è, ad esempio, il caso della sentenza dell'1 dicembre 1997, in cui la Corte stabilisce l'illegittimità di alcuni limiti posti dalla legge alle varie forme di risarcimento dei danni previste per alcune categorie di cittadini. La sentenza è relativa alle conseguenze socio-economiche della tragedia di Cernobyl. In essa la Corte afferma il principio generale secondo cui l'impegno dello Stato nella ricostituzione dei diritti e degli interessi costituzionali violati in seguito alla catastrofe, incluso il risarcimento del danno, si manifesta nell'ambito della garanzia della sicurezza radiottiva e del benessere ecologico sulla base delle finalità e dei principi dello Stato di diritto e sociale, espressi dagli artt. 1, 2 e 7 della Costituzione. Dal momento che il danno provocato ai cittadini da una simile catastrofe non è realmente risarcibile e quantificabile, lo Stato avrebbe l'obbligo di provvedere al suo ristoro nella misura più ampia possibile. Ad opinione della Corte, il legislatore ha il diritto di prevedere modifiche alle modalità di risarcimento, di precisare i criteri della sua differenziazione o i destinatari, tuttavia tali decisioni non devono essere in contrasto con i fini costituzionali fondamentali, né devono pregiudicare o limitare i diritti dei cittadini, soprattutto quelli previsti dall'art. 42. Proprio a causa dell'incapacità finanziaria della Russia di soddisfare le richieste risarcitorie delle vittime di Cernobyl, la questione è stata condotta dinanzi alla CtEdu, la quale il 18 aprile 2002 ha emesso una sentenza di condanna nei confronti della Russia in *Burdov*.

risarcire danni ingenti “nei limiti delle proprie possibilità” – appellandosi a un’interpretazione estensiva del principio di uguaglianza.

3.5 I principali indirizzi giurisprudenziali seguiti dalla Corte costituzionale russa in materia di diritti con particolare riguardo ai problemi dello Stato sociale

I diritti più rivendicati dinanzi alla Corte attengono alla definizione e allo sviluppo dello Stato sociale, nonché al chiarimento della portata dei nuovi diritti costituzionali (diritto di proprietà *in primis*²⁵⁹). Il contributo della Corte è, in questo campo, particolarmente importante, data l’indeterminatezza e la genericità di molte norme costituzionali, nonché la presenza di una legislazione (in alcuni casi) e un’interpretazione giuridica (ancora massiccia) di derivazione sovietica.

Si può osservare come l’atteggiamento della Corte sia mutato progressivamente, limitandosi – nei casi affrontati tra il 1995 e i primi anni 2000 – a una definizione piuttosto *in negativo* del comportamento dei pubblici poteri (evidenziando poteri che non sono più ammissibili nel mutato contesto costituzionale), mentre, in seguito, le sue prese di posizione hanno riguardato una definizione prevalentemente *in positivo* del rinnovato assetto socio-economico.

Le norme costituzionali parametro, cui la Corte fa più spesso riferimento in materia di diritti e libertà costituzionali, sono quelle contenute negli artt. 19 (principio di uguaglianza,) e 55(3) (possibilità di limitare i diritti dei cittadini – con legge federale – solo a certe condizioni e con precise garanzie). A questo proposito, la Corte russa sembra aver elaborato una serie di tecniche interpretative dei diritti sociali che presuppongono l’applicazione del principio di uguaglianza in maniera coerente e uniforme, estendendo i benefici di legge o le categorie dei beneficiari in tutta una serie di casi²⁶⁰.

²⁵⁹ Si veda *infra*, capitolo successivo.

²⁶⁰ Si considerino, ad esempio, la garanzia della compensazione in forma piena dei danni morali e materiali subiti dalle vittime delle repressioni politiche (sentenza del 23 maggio 1995); erogazione delle pensioni di lavoro ai detenuti anche per tutto il periodo di durata della detenzione (16 ottobre 1995); assegnazione di tutta una serie di agevolazioni e compensazioni da parte dello Stato, oltre al

Del principio di uguaglianza nella giurisprudenza costituzionale si dirà di più nel capitolo successivo, ma vale la pena rilevare già ora che tale costante riferimento della Corte al principio di uguaglianza, pur essendo pienamente giustificato, dal momento che prevede l'estensione a diverse categorie di cittadini dei benefici compromessi da limitazioni legislative, potrebbe comportare difficoltà per il bilancio dello Stato. In effetti, l'uso "indiscriminato" del principio di uguaglianza, non temperato dal ricorso ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza e in difetto del ricorso al "*self-restraint*", ha provocato una serie di conseguenze negative.

A tale proposito andrebbe tuttavia fatta una distinzione nelle questioni affrontate dalla Corte. Mentre nei confronti di diritti e libertà, i divieti di limitazione e di discriminazione affermati da quest'ultima hanno effetti positivi per la posizione dei singoli e appare dunque pienamente giustificata la posizione garantista ed egualitarista da essa perseguita, lo stesso discorso non vale per la protezione di tutta una serie di "diritti di prestazione" che lo Stato russo non è più attualmente in grado di assicurare. Non è certamente facile però per la Corte, data l'elevata pressione sociale, attuare un bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello dei cittadini. Appare tuttavia che non siano ancora maturi i tempi per uno smantellamento massiccio e indiscriminato dello stato sociale e assistenzialista.

risarcimento del danno alla salute e alla proprietà, in caso di disastri ambientali (11 marzo 1996, dicembre 1997); divieto di imposte eccessive che non tengano conto del potenziale economico dei contribuenti e che provochino un prelievo maggiore dai cittadini poco abbienti e uno minore da quelli più agiati (4 aprile 1996); divieto di tasse eccessive che comportino l'impossibilità dell'esercizio di alcuni diritti fondamentali come quello di circolazione e residenza (2 luglio 1997); illegittimità della disposizione che limita l'erogazione del sussidio di disoccupazione al disoccupato inabile al lavoro solo per un periodo di tempo limitato (16 dicembre 1997); favore dimostrato per i contribuenti in appello ai principi di uguaglianza e di limitazione dei diritti e delle libertà in maniera proporzionata agli interessi e fini socialmente significativi, rispetto alle esigenze di copertura e bilanciamento dei Fondi pensionistici (24 febbraio 1998); pagamento delle pensioni da lavoro anche in caso di trasferimento all'estero (15 giugno 1998); tutela dei risparmiatori come parte economicamente debole in opposizione al riconoscimento formale della parità di diritti delle parti contrattuali (23 febbraio 1999); etc.

3.6 Brevi osservazioni di storia economica della Russia post-sovietica: il processo di liberalizzazione.

Si pensa comunemente e con troppa semplificazione che la più grande fonte della ricchezza in epoca post-sovietica sia stata rappresentata dal processo di privatizzazione degli anni '90.

Occorre, tuttavia, evidenziare che l'accumulo di ricchezza ebbe il suo apice nel 1992, quando la privatizzazione era solo agli albori. Le basi di questo processo vanno ricercate nelle riforme economiche di Gorbachev. Queste, infatti, hanno portato (probabilmente involontariamente) all'istituzione di un sistema dalle notevoli possibilità di guadagno privato. La prima di queste riforme fu la parziale liberalizzazione del commercio estero, nell'agosto 1986, molto prima della liberalizzazione del mercato interno²⁶¹. Venne anche approvata, nello stesso anno, la legge sovietica sulle cooperative.

Infine, nel gennaio 1988, venne approvata la legge sovietica sulle imprese statali. Era un tentativo a metà di effettuare delle riforme economiche, lasciando l'economia senza mercato né pianificazione. I piani obbligatori vennero aboliti e alle imprese venne data più libertà di decidere prezzi e salari.

Le fonti di guadagno che derivavano da queste riforme erano, innanzitutto, la liberalizzazione del commercio estero che ha consentito agli enti autorizzati di sfruttare l'arbitraggio economico tra i prezzi interni (bassi perché fissati dallo Stato) e i prezzi internazionali (maggiori perché risultanti dall'incontro di domanda e offerta sul libero mercato)²⁶². Altra, analoga, fonte di guadagno che sfruttava l'arbitraggio economico erano i sussidi – o le emissioni di crediti – a supporto delle importazioni²⁶³.

Ancora più importante, con la stessa legge del 1988, il comitato di pianificazione statale (Gosplan) e i ministri dell'industria persero la prerogativa di

²⁶¹ Nel 1988 solo 200 aziende era consentito commerciare con l'estero, nel 1990 questo numero era aumentato a 20,000.

²⁶² Nel dicembre 1991, il prezzo di una tonnellata di petrolio nell'unione sovietica era di 50 centesimi, mentre il prezzo di mercato nel mondo era di circa 100\$.

²⁶³ Il budget dello Stato, infatti, prevedeva sussidi diretti alle imprese che ammontavano al 10.4% del PIL russo nel 1992. Esistevano anche risorse addizionali come le esenzioni fiscali.

licenziare i dirigenti delle imprese statali. I manager quindi si liberarono dal giogo dello ‘*Stato-padrone*’ diventando, *de facto*, quasi proprietari delle imprese che dirigevano e iniziando, così, un processo di privatizzazione spontaneo che avrebbe portato all’ascesa dei c.d. oligarchi.

I dirigenti, infatti, controllavano le aziende ma non i relativi flussi di cassa, in un classico caso di separazione dei diritti di controllo del diritto di profitto. I manager, tuttavia, riuscirono a reindirizzare i flussi di cassa verso se stessi grazie alla legge sopra menzionata che permetteva la proprietà privata di alcuni tipi di imprese.

Attraverso la c.d. privatizzazione spontanea, quindi, un dirigente poteva vendere la produzione dell’impresa statale che gestiva a un’altra azienda, di sua proprietà. Il prezzo di vendita alla sua impresa sarebbe stato il prezzo basso fissato dallo Stato, e la sua impresa avrebbe poi rivenduto il bene a un prezzo più elevato.

Le liberalizzazioni si inseriscono, così, in un contesto in cui grandi quantità di ricchezza erano già state ammassate.

La nazionalizzazione dei mezzi di produzione era stato uno dei dogmi più sacri della dottrina marxista leninista. Tuttavia, all’indomani della dissoluzione dell’Unione sovietica, si formò rapidamente l’opinione condivisa che il processo di privatizzazione fosse necessario e urgente. Nell’ex Unione sovietica, infatti, la disillusione con le imprese pubbliche era così diffusa che il termine *kolkhoz* (consorzio pubblico) divenne sinonimo di caos.

I processi di privatizzazione perseguivano tre grandi obiettivi: separare l’apparato industriale dallo Stato, porre le basi per un’economia di mercato e soddisfare un più generale senso di giustizia. M. Boycko e A. Shleifer nel loro libro *Privatizing Russia*, affermano:

in Russia, political influence over economic life was the fundamental cause of economic inefficiency, and ... the principal objective of reform was, therefore, to depoliticize economic life. Price liberalization fosters depoliticization because it deprives politicians of the opportunity to allocate goods. Privatization fosters depoliticization because it robs politicians of control over firms. (pp 10-11).

Un altro importante obiettivo era far emergere una classe media: per questa ragione si favorì la *privatizzazione a mezzo voucher* e le politiche di supporto alle nuove imprese che ebbero, però, scarso successo²⁶⁴.

La privatizzazione post-comunista fu senza precedenti. Nel giro di dieci anni circa, più di 150,000 piccole e medie imprese, centinaia di migliaia di piccole imprese e milioni di appartamenti e case sono stati privatizzati²⁶⁵. Il settore privato passò dall'essere quasi inesistente a produrre quasi due terzi del PIL²⁶⁶.

Prevedibilmente, non tutte le aziende pubbliche vennero privatizzate a mezzo voucher, le imprese più appetibili rimasero fuori dal programma. Infatti, un punto di scontro tra la Russia e gli *advisors* internazionali fu su *quali* imprese privatizzare e *quanto*. Alla fine circa il 20% delle azioni di 16,462 imprese venne distribuito a mezzo voucher e il 51% delle azioni venivano offerti a prezzi molto convenienti ai dirigenti.

Intanto, molte imprese statali continuarono ad essere in qualche modo pubbliche anche dopo la privatizzazione. Infatti, solo le imprese con più del 70% di proprietà statale venivano giuridicamente considerate *pubbliche*, e anche nei casi di aziende 'private' il governo spesso godeva di privilegi come una *golden share* che gli garantiva speciali diritti.

²⁶⁴ I *voucher* sono stati l'idea, forse, più creativa degli economisti liberali per effettuare questa privatizzazione senza precedenti. Questi schemi di privatizzazione di massa vennero eseguiti attraverso la distribuzione di voucher all'intera popolazione. Effettivamente, questo metodo rappresentava dei vantaggi: creava un'equa distribuzione della ricchezza, era trasparente, alleviava la domanda di proprietà ed era meno costoso e complesso di altre forme di privatizzazione. Lo svantaggio principale era ovviamente che creava un azionariato molto disperso, incapace quindi di poter influenzare con efficacia le politiche di *governance*.

²⁶⁵ S. Djankov, P. Murrell, *The determinants of enterprise restructuring in transition: an assessment of the evidence*, Washington (2000).

²⁶⁶ Per quanto possa sembrare strano in realtà il processo di privatizzazione era un fenomeno abbastanza nuovo anche per i paesi occidentali. Esso, infatti, fu avviato, per la prima volta, da M. Thatcher, il primo ministro inglese dopo la sua elezione nel 1979 e da A. Pinochet in Cile più o meno nello stesso periodo. Anche gli Stati Uniti non iniziarono delle vere e proprie privatizzazioni fino agli anni '80. Non solo le privatizzazioni erano un fenomeno nuovo, la portata di quella post-sovietica aveva dimensioni estremamente maggiori di quelle occidentali, basti pensare che la Thatcher ha privatizzato meno di una dozzina di imprese all'anno durante la sua premiership. Non esistevano, quindi, per la Russia precedenti validi a cui ispirarsi. Motivo per cui, il processo di privatizzazione andò, nella pratica, molto a confondersi con quello di de-regolamentazione.

La privatizzazione, inoltre, spesso si accompagnava a limitazioni (ad esempio, impedire al proprietario di cambiare il profilo di un negozio, di licenziare dipendenti, di scegliere i fornitori etc.).

All'interno di tale processo va distinta la privatizzazione delle piccole aziende da quella relativa alle medie e grandi aziende ed alla terra. I beni immobili, in particolare, ricadono in tre categorie: terra ad uso agricolo, immobili commerciali e alloggi. L'efficacia della loro privatizzazione dipendeva dall'esistenza di una legittima forma di intervento in tal senso e solo due forme erano considerate legittime: la restituzione ai precedenti proprietari e la privatizzazione da parte degli occupanti.

Particolarmente difficile è stata la privatizzazione dei beni immobili commerciali, i quali, ovviamente, in epoca socialista non erano stati né registrati, né propriamente accatastati. Inoltre, le varie *forme* di proprietà, tipiche dell'ordinamento giuridico sovietico, erano spesso distribuite tra varie organizzazioni statali: anche solo l'affitto di un'unità commerciale, ad esempio, poteva richiedere il nulla osta di ben sette agenzie governative.

3.6.1 *Segue*: ascesa e declino degli oligarchi: le presidenze Putin

L'avvento e l'ascesa degli oligarchi è un tema molto controverso.

Con tale termine si indentificano i primi veri ricchi russi, emersi nei primi anni '90²⁶⁷. In realtà, il termine è improprio perché essi miravano ad accumulare ricchezza per sé, piuttosto che a partecipare al processo politico. La loro ascesa non è un fenomeno unico della società russa.

Si tratta di uomini d'affari che sono riusciti a rispondere razionalmente alle condizioni politiche, economiche e giuridiche del momento. Essi rappresentano il vero esempio di *homo economicus*.

²⁶⁷ Per vedere come si sono evoluti si veda R. Brady, *Kapitalizm: Russia's struggle to free its economy*, New Haven (1999), C. Freeland, *Sale of the century: Russia's wild ride from communism to capitalism*, New York (2000), P. Klebnikov *Godfather of the Kremlin: the decline of Russia in the age of gangster capitalism*, Orlando (2000) e D. Hoffman *The Oligarchs*, Public Affairs (2002).

Molti di loro erano giovani laureati al tempo dell'emanazione della legge sovietica sulle cooperative che avrebbe permesso loro di sfruttare arbitraggi economici tra i prezzi statali e i prezzi di mercato. Così facendo, riuscirono a diventare ricchissimi imprenditori, sebbene la maggior parte della loro fortuna derivava dallo sfruttamento degli ingranaggi dell'economia sovietica piuttosto che dallo sviluppo di un'idea imprenditoriale²⁶⁸.

Nonostante i capitali esteri investiti in Russia dopo la dissoluzione sovietica, gli oligarchi erano quasi tutti russi, in quanto il consiglio di rito agli investitori stranieri era di non investire nelle aziende ex-sovietiche con più di 1500 impiegati perché erano troppo complesse. In particolare, richiedevano qualità speciali per essere ristrutturate con successo²⁶⁹.

²⁶⁸ Gli oligarchi russi mostrano grandi somiglianze con i *robber barons* americani, sebbene ciò non sia comunemente accettato, perché la storia restituisce un'immagine quasi romanzata dai *barons* americani. In realtà, invece, i punti in comune sono parecchi.

Dopo la guerra civile americana, la possibilità di realizzare economie di scala in alcune industrie – specialmente metallurgica, petrolio, e ferrovie – è stata una delle principali cause di accumulo di ricchezza in America. Inoltre, una caratteristica comune al periodo di industrializzazione americano (il periodo di ricostruzione dopo la guerra civile) e il post-comunismo è un rapido cambio strutturale che ha facilitato un grande accumulo di ricchezza tra i pochi che sapevano adattarsi velocemente a tali cambiamenti.

La terza caratteristica è la possibilità di arbitraggio economico che è spesso difficile da distinguere dalle economie di scala. La maggior parte dei *robber barons* americani fecero la loro ricchezza nelle ferrovie, che generò grandi monopoli fino a quando non vennero costruite linee alternative. Altri *robber barons* hanno sfruttato le risorse naturali (J.D. Rockefeller il petrolio e A. Carnegie l'acciaio). Gli oligarchi russi, invece, si concentrarono sul petrolio e sul metallurgico.

Inoltre, analogamente agli oligarchi che sfruttavano gli ingranaggi dell'apparato sovietico e accumulavano ricchezza che effettivamente sarebbe dovuta appartenere allo Stato, anche i *robber barons* hanno beneficiato della libera distribuzione delle risorse statali, in particolare della terra adiacente alle ferrovie e di crediti statali vantaggiosi che furono critici per il successo dei primi investimenti nel settore delle ferrovie. Al di là degli arbitraggi burocratici dell'ultimo periodo sovietico, gli oligarchi hanno anche beneficiato di vendita a buon mercato – durante la privatizzazione - di vecchie risorse statali, nonché dell'accumulo di voucher o azioni sul mercato secondario.

Infine, occorre osservare che sistemi giuridici ben funzionanti sono un'innovazione recente anche nei Paesi occidentali e la loro mancanza rende il contesto più favorevole all'accumulo di grandi masse di ricchezza. J.S. Gordon ha ben descritto lo stato del sistema giuridico americano all'epoca dell'avvento dei *robber barons*:

nowhere was ... corruption more pervasive than in New York, and especially on Wall Street.... In 1868 the New York State Legislature actually passed a law the effect of which was to legalize bribery ... the popular English Fraser's Magazine wrote that "in New York there is a custom among litigants as peculiar to that city, it is to be hoped, as it is supreme within it, of retaining a judge as well as a lawyer.

²⁶⁹ Innanzitutto, si doveva acquisire il controllo fisico delle imprese: il che spesso richiedeva un notevole ricorso a forze di sicurezza private. Inoltre, bisognava arginare il furto da parte degli impiegati, mantenere relazioni strette e proficue con il governo a vari livelli amministrativi.

Il problema dell'esistenza degli oligarchi – come dei *robber barons* – non è di natura economica. Nel caso russo, infatti, le aziende statali da privatizzare non potevano essere efficacemente gestite da investitori stranieri a causa delle loro peculiarità²⁷⁰. Il controllo dello Stato da parte degli oligarchi limitava la concorrenza e le prospettive di successo di molti imprenditori di buone speranze. È qui, quindi, che si realizza il timore statunitense che era stato descritto in maniera quasi semplicistica dalla vignetta del polpo (vedi cap. I).

La caduta di essi coincise con la crisi finanziaria del 1998²⁷¹.

I motivi della crisi sono abbastanza semplici: sostanzialmente il paese - al collasso dopo la dissoluzione dell'Unione sovietica - era stato finanziato dai prestiti delle organizzazioni e dei governi internazionali. Tali prestiti venivano erogati – a breve termine - a fronte di impegni del governo russo per l'instaurazione di un'economia di mercato. I progressi del Paese in chiave liberale, però, procedevano a rilento. I prestiti erogati dagli istituti internazionali sostanzialmente venivano usati per coprire gli interessi del debito precedente, come in un classico “schema Ponzi”.

Bisognava anche comprendere quali, tra i tantissimi regolamenti sociali formalmente in vigore andassero davvero adempiuti e bisognava licenziare gli esuberanti.

²⁷⁰ Anche negli Stati Uniti, il governo non prese alcun provvedimento di rilievo contro i *robber barons* negli anni dei loro peggiori eccessi ovvero la seconda metà del 1800, ma lo fece solo nei primi anni del '900, a seguito di una celebre sentenza da parte della Corte Suprema. Vero è che la sentenza *Standard Oil* si inserisce in un contesto in cui le forze populiste diventavano politicamente sempre più forti sotto l'influenza di T. Veblen, L. Brandeis e T. Roosevelt. Ma non si può negare la centralità del ruolo della Corte Suprema. Fondamentalmente, si torna quindi alla *rule of law*, discussa nel primo e nel secondo capitolo.

È probabilmente la mancanza di un organo giudiziario autorevole e della *forza del diritto* che segna la vera differenza tra i percorsi storici presi da questi due Paesi (la Russia e gli Stati Uniti) che oggi sembrano così diversi, ma che in fondo hanno percorso in maniera analoga – per lo meno – alcune fasi del loro sviluppo sociale ed economico.

²⁷¹ La confisca di Yukos (che, come vedremo, assume un ruolo di grande rilievo ai nostri fini) è stata una conseguenza inevitabile del ruolo dominante degli oligarchi nello scontro continuo con lo Stato autoritario. Quella vicenda mostra tra l'altro che gli stessi diritti di proprietà degli oligarchi erano diventati dipendenti dall'approvazione politica, come nei tempi feudali. E se non potevano essere garantiti i diritti di proprietà neanche dei più ricchi allora nessun diritto di proprietà era veramente al sicuro. La reazione degli oligarchi fu infatti di trasferire le loro ricchezze all'estero, in particolare a Londra.

Dal 2004, i c.d. *oligarchi neri* vicini al presidente Putin hanno sempre più rimpiazzato i precedenti oligarchi '*bianchi*'. Di conseguenza, il contemporaneo avvento di una nuova classe di oligarchi detentori della maggior parte della ricchezza in Russia, vicini a un presidente sempre più autoritario pone un problema per la *rule of law* in generale e per la tutela del diritto di proprietà, in particolare.

Il clima di fiducia nei confronti della Russia, però, cambiò bruscamente a seguito della crisi degli emergenti Paesi asiatici che rese i mercati più scettici nei confronti di tutti i paesi in transizione, inclusa la Russia. Il debito di breve termine richiedeva un flusso costante di denaro, a fronte delle difficoltà nei pagamenti; gli interessi quindi divennero sempre più esorbitanti, il che diminuì ancora di più la fiducia dei mercati e l'afflusso di denaro *dentro* il Paese incominciò a registrare la tendenza opposta, ovvero afflusso di soldi *fuori* dal Paese. Non aiutava neanche che il prezzo del petrolio registrasse, in quel periodo, un minimo storico (10\$ al barile).

Fino all'agosto del 1998, la Russia riuscì a far fronte alla crisi bruciando le riserve di valuta estera. La valutazione dei progressi raggiunti dalla Russia non soddisfaceva gli osservatori internazionali, in particolare il Fondo Monetario Internazionale che decise di estinguere la linea di credito, scelta condivisa anche dal governo americano.

A quel punto, la Russia non poté più onorare il suo debito e scivolò in una profonda crisi economica che, tuttavia, finì per giovare al governo in quanto, proprio grazie alla mancanza di finanziamenti esteri alla Russia non restò altro da fare che eliminare il suo deficit statale, riuscendo così a implementare quelle riforme tanto auspicate –ma rimaste per lo più inattuata- durante il periodo di transizione.

La riduzione del deficit nel contesto di una profonda crisi economica portò a due conseguenze importanti: una ridefinizione del rapporto Stato centrale/Regione, con sempre minori risorse disponibili per i governi subordinati e l'altissima evasione fiscale che fu la conseguenza di un massiccio ritorno del baratto²⁷². La successiva fase di crescita economica venne anche favorita dall'aumento del prezzo del petrolio.

La crisi del 1998 indebolì gli oligarchi e i governatori regionali ma il crollo portò al consolidamento dello stato e dell'autoritarismo piuttosto che al liberalismo e alla democrazia.

Dopo la crisi, lo Stato recuperò il monopolio sul potere economico.

²⁷² Passando dal 4% nel 1992 a 54% nel 1998.

La ri-nazionalizzazione ha preso il posto della privatizzazione e la polizia segreta ha estromesso gli oligarchi dal potere e dalla ricchezza.

L'uomo che ha personificato la sconfitta degli oligarchi è stato il presidente Putin²⁷³. La crisi finanziaria, infatti, ha obbligato il presidente Putin a nominare un governo vecchio stile con la maggior parte di ministri provenienti dalle file del partito comunista, di fatto quindi estromettendo gli oligarchi dal potere politico.

La prima presidenza Putin (2000-2004) è stata caratterizzata da importanti riforme a sostegno dell'economia di mercato, come l'adozione di un codice tributario nuovo e liberale che impone meno tasse; lo sviluppo del codice civile e la promulgazione di un nuovo codice doganale. È avvenuta, altresì, una notevole deregolamentazione.

La privatizzazione andava avanti e la corruzione diminuiva. Sembrava che la Russia stesse procedendo verso l'instaurazione di un'economia di mercato.

Tuttavia, aveva luogo anche un altro sviluppo. Ovvero, una graduale ma penetrante centralizzazione del potere politico. Putin inizialmente intimidì gli oligarchi per rimanere fuori dalla politica. Nell'ottobre 2003 fece arrestare il più ricco degli oligarchi M. Khodorkovsky e condannato a tre anni di lavori forzati per il fallimento di Yukos.

Durante la seconda presidenza Putin (2004-2008), quasi tutti gli sviluppi istituzionali regredirono. Gradualmente il Presidente permise agli imprenditori a lui vicini di controllare tutti i media più importanti. Si registrarono frodi elettorali a tutti i livelli, incluso l'elezione del parlamento del dicembre 2003. I partiti politici vennero svuotati di indipendenza e di contenuto.

Nominando un primo ministro debole all'inizio del 2004, Putin ha reso anche il governo egualmente irrilevante e, dunque, la Presidenza senza alcun tipo di contrappeso. Le NGO vennero soffocate dagli adempimenti burocratici. Nel settembre 2004, peraltro, Putin stabilì che i governatori regionali dovessero essere nominati piuttosto che eletti, di fatto perdendo la loro indipendenza.

²⁷³ La crisi danneggiò gli oligarchi perché erano i maggiori finanziatori dello Stato russo attraverso il prestito pubblico, quando quindi il governo dichiarò il *default*, registrarono delle grosse perdite.

La maggiore fonte di legittimazione per il Presidente era la sempre maggiore crescita economica (aiutata dai prezzi del petrolio) e la popolarità.

La caratteristica della seconda presidenza Putin è, quindi, stata la re-nazionalizzazione: il sistema imprenditoriale è diventato, infatti, a maggioranza di proprietà dello stato (Gazprom, Rosneft, Transneft, banche e ferrovie) e per lo più diretto da un fedele di Putin, di solito proveniente, come il presidente, dalle file del KGB di San Pietroburgo.

Nel suo terzo mandato, proseguendo lungo un processo con forti assonanze con il sistema feudale, Putin ha di fatto bloccato tutte le riforme e gli “emergenti fedeli” hanno avuto la possibilità di acquisire beni pubblici per le loro aziende: si sono in altri termini forniti notevoli vantaggi alle *élites*, estromettendo dal generale benessere la maggior parte della popolazione.

Pertanto, pur a modello costituzionale formalmente variato, non può affatto dirsi che il liberalismo in salsa occidentale abbia trovato, ad oggi, un fertile terreno in Russia.

CAPITOLO IV

EVOLUZIONE DEL REGIME DELLA PROPRIETÀ PRIVATA IN RUSSIA

4.1 La proprietà pre-sovietica e la proprietà stalinista

In epoca pre-sovietica, il ruolo predominante dello Stato e dei valori collettivisti (fortemente radicati nella cultura e nella società civile) spiega la tutela tradizionalmente debole dei diritti di proprietà, nonché lo spirito anti-proprietario dei sistemi feudali e di servitù che esistevano prima del 1917²⁷⁴. Il professore E. Sukhanov, a questo proposito, scrive:

La proprietà e i relativi diritti in Russia divennero rilevanti solo alla fine del XVIII secolo, al tempo di Caterina la grande, ed erano considerati un privilegio a esclusivo appannaggio dei nobili. Per il resto della popolazione russa, tale diritto venne riconosciuto solo molto più tardi, nella seconda metà del XIX secolo. In Russia, la proprietà privata, così come il diritto privato, ha al suo attivo un'esistenza ancora molto breve²⁷⁵.

Le riforme di Alexander II del 1861-1864 (tra cui, l'abolizione della servitù della gleba), insieme a un generale sviluppo economico, determinarono un iniziale rafforzamento della tutela della proprietà privata. A quel punto, la Russia, forse, avrebbe potuto rendere il diritto di proprietà una degli istituti fondamentali del suo sistema giuridico; ma la storia prese un altro corso. Nel 1917, infatti, l'ordine sociale più o meno favorevole alla proprietà privata²⁷⁶ venne totalmente travolto e il concetto di proprietà privata venne completamente rifiutato²⁷⁷.

²⁷⁴ S. Alexeev, *право собственности: проблемы теории [diritto di proprietà: problemi teorici]*, Mosca (2007), pp. 135 –238; R. Pipes, *Property and Freedom*, New York (1999).

²⁷⁵ E. Sukhanov, E.A. Sukhanov, U. Mattei (a cura di), *Основные положения права собственности [norme principali a tutela del diritto di proprietà]*, Mosca (1999).

²⁷⁶ V. Kamish, *Право собственности России второй половины XIX - начала XX веков [diritto di proprietà in Russia all'inizio del XIX secolo]*, Mosca, (1994).

²⁷⁷ Per esempio, l'art. 10 della costituzione sovietica del 1936 affermava:

Nel diritto sovietico, la proprietà consisteva nella prerogativa dello Stato di escludere (quasi in modo assoluto) qualunque altra forma di proprietà (ovvero, comunale o statale)²⁷⁸. La proprietà statale (esclusiva) derivava dal principio marxista secondo cui la determinazione delle relazioni sociali traeva origine dalla “relazione” dei soggetti con i mezzi di produzione²⁷⁹.

Va evidenziato, al riguardo, che l’abolizione della proprietà privata non era un postulato ineluttabile del pensiero ideologico marxista. Infatti, tale dottrina, sebbene basata sul principio della priorità dell’economia e della politica sul diritto, non forniva indicazioni di dettaglio sulla gestione dei beni economicamente rilevanti, successivamente alla loro collettivizzazione e poteva, quindi, giustificare diverse ipotesi²⁸⁰. Fu una scelta politica – piuttosto che dottrinario-filosofica – a sancire il dogma per cui la proprietà sui mezzi di produzione è in capo allo Stato e l’impresa è titolare di un semplice subordinato *diritto di gestione*. L’assetto delle forme di proprietà sovietica, quindi, rispecchiava il compromesso politico, al termine di un intenso scontro politico tra i fautori della “collettivizzazione integrale” dell’economia ed i sostenitori di una più graduale transizione al comunismo.

Se ne dedusse, così, l’assoluta incompatibilità tra il fine quasi utopistico della *comunità comunista* e interessi di tipo pluralistico e individualista (vedi cap. I).

Agendo, contemporaneamente come pubblico potere e come proprietario,

la legge tutela il diritto alla proprietà personale dei cittadini ai frutti del loro lavoro e ai risparmi, a una casa e ai beni domestici e di consumo personale, nonché il diritto all’eredità della proprietà individuale dei cittadini.

²⁷⁸ F. Feldbrugge, *Russian Law: The End of the Soviet System and the Role of Law*, 45 *Law in Eastern Europe* (1993), p. 230.

²⁷⁹ K. Malfliet, *Property rights as human rights: A post-communism Paradigm?*, in F. Feldbrugge and W.B. Simons (a cura di), *Human Rights in Russia and Eastern Europe. Essays in honour of Ger P. van den Berg*, L’Aja (2002), p. 168.

²⁸⁰ Una di queste opzioni alternative trovò concreta applicazione nella Jugoslavia totalitaria, dove le imprese statalizzate hanno acquisito la proprietà sui mezzi di produzione tramite i collettivi dei lavoratori. Dal punto di vista giuridico, si è elaborato un concetto di proprietà divisa fra lo Stato (quale rappresentante della collettività dei lavoratori) e le imprese (rappresentanti dei collettivi di lavoratori in esse attivi). Tale opzione, peraltro, ostava al riconoscimento di pieni poteri di gestione e controllo in mano al partito unico ed incontrò, infatti, l’opposizione della dirigenza del partito.

lo Stato si prendeva carico dell'organizzazione e realizzazione del processo produttivo, assegnando alle imprese un nuovo tipo di diritto reale, il c.d. *diritto di gestione operativa*²⁸¹, consistente, a sua volta, in una triade di poteri: godimento, possesso e disposizione del bene considerato.

Tale triade è ben lungi dall'essere un prodotto originale della dottrina giuridica (*rectius*: politica) sovietica. Questa, infatti, era già stata assegnata al proprietario dal *Code Civil* francese e, inoltre, era già penetrata nel sostrato giuridico russo già dai tempi della revisione riformatrice ad opera dello Speranskij²⁸². Come già evidenziato nel primo capitolo, dunque, il “nuovo” diritto sovietico si poneva in una certa continuità con la tradizione giuridica europea e pre-rivoluzionaria.

Per tutto il periodo sovietico, il diritto di proprietà è stato un concetto in evoluzione, di volta in volta plasmata dall'interazione tra un'ideologia uniformante e le (mutevoli e non uniformanti) condizioni storiche e sociali del processo di collettivizzazione. I vari profili del diritto di proprietà, via via assunti, nell'ordinamento sovietico si ricavano da fonti, a loro volta, mutati spesso nel periodo sovietico, in particolare la codificazione civile (profilo “tecnico-giuridico”) e la costituzione (profilo “politico sociale”).

Tralasciando il diritto di proprietà dei primi anni (periodo che, come abbiamo visto, è più in continuità con la tradizione europea), consideriamo la proprietà sovietica per eccellenza, ovvero quella staliniana, formalizzata nella costituzione del 1936 (vedi capitolo I). Qui si registra la peculiare “rottura” del diritto di proprietà con le tradizioni più familiari. Infatti, contrariamente alle codificazioni unitarie dei codici “borghesi”, la proprietà sovietica è divisa in *forme* che differiscono tra loro in relazione sia alla natura economica del bene, che dei soggetti titolari. La proprietà staliniana, quindi, distingueva:

- (a) La proprietà dello Stato sui mezzi di produzione industriali e sulla terra;

²⁸¹ G. Ajani, *Gestione operativa*, Torino, 1992.

²⁸² Vedi *supra*, Cap. II. Tramite il modello franco-russo, le tre componenti sono sopravvissute al 1917 ispirando, così, i legislatori sovietici (art. 58 del codice russo della NEP e, successivamente, art. 19 delle Basi di Legislazione civile dell'Unione del 1961).

- (b) La proprietà delle cooperative sugli strumenti di produzione;
- (c) La proprietà dei cittadini sui beni di consumo (casa d'abitazione, proventi del lavoro, oggetti d'uso personale).

Queste forme persistettero anche nelle successive epoche sovietiche e, a partire dagli anni '60 a queste si aggiunse anche la *proprietà dei sindacati* e delle altre organizzazioni sociali²⁸³, avente per oggetto beni "di consumo collettivo" (non produttivi e non personali).

A proposito della proprietà sui mezzi di produzione industriali (il punto (a)), si era inizialmente dibattuto se questi dovessero appartenere all'impresa di Stato o allo Stato, anche in quel caso, la scelta finale (Stato titolare esclusivo) fu di natura politica. La proprietà dello Stato era, inoltre, frammentata in varie aree concentriche, in relazione al suo oggetto. Il centro era rappresentato dalla terra, dal sottosuolo, dalle risorse naturali, beni sui quali lo Stato si riservava la *proprietà esclusiva*. Le altre aree di proprietà socialista erano la *proprietà normale* (avente per oggetto mezzi di produzione fondamentali nell'industria, nell'edilizia, nell'agricoltura e il patrimonio immobiliare urbano) e *accidentale* (sugli altri beni necessari per l'attuazione dei compiti dello Stato). La superiorità (giuridica, ideologica ed economica) della proprietà dello Stato era espressa in diversi ambiti del diritto positivo (diritto civile, diritto dell'economia, diritto penale, etc.).

La seconda forma di proprietà collettiva (punto (b)) era quella delle cooperative (agricole, edilizie, di pescatori, di consumo, etc.) e dei loro consorzi. Storicamente, tale seconda forma era il risultato della resistenza degli agricoltori all'Unione Sovietica (anni '20 - '30) e nella difficoltà pragmatica di collettivizzare integralmente l'economia agricola. Sul piano ideologico, trovava giustificazione dalle differenze sociali. La seconda forma si distingueva dalla prima, banalmente, per la molteplicità dei possibili titolari. Inoltre, diversamente dalle imprese statali che, non essendo proprietarie dei mezzi di produzione, non erano neppure proprietarie dei beni prodotti, le cooperative, poiché proprietarie dei mezzi di produzione (ad esclusione della terra), una volta adempiuti gli

²⁸³ Ad esempio: il partito, le organizzazioni giovanili di partito, gli ordini professionali, le unioni culturali, i gruppi sportivi, le associazioni di assistenza.

obblighi di cessione allo Stato delle quote di produzione prestabilite, potevano godere (in modo più o meno limitato, a seconda del regime dei prezzi) della produzione restante.

Esisteva anche una forma molto limitata di proprietà individuale dei cittadini sui beni di uso personale (punto (c)). La sua stessa qualificazione *individuale*, piuttosto che *privata* poneva l'accento sulla sua diversa funzione economica residuale, finalizzata esclusivamente al godimento del bene e non al suo sfruttamento²⁸⁴.

Vale la pena fare alcune considerazioni in merito all'effettività della partizione in forme. La tripartizione tendeva, di fatto, ad appiattirsi nella megacategoria del monopolio statale nell'esercizio dell'attività produttiva. Sia le cooperative che i sindacati e le altre organizzazioni sociali, infatti, agivano all'interno dello schema vincolante del piano statale, e il loro residuo margine di autonomia era condizionato, anch'esso, dal controllo del partito (attraverso i regimi dei prezzi imposti). Un'articolata e complessa proprietà *formale* cela, quindi, una proprietà *effettiva* estremamente semplice e banale, ovvero l'*effettiva proprietà esclusiva del Partito*²⁸⁵.

Le forme, quindi, sebbene di impronta romanistica, erano incardinate in un sistema di regole "amministrative", finalizzate alla gestione del patrimonio collettivizzato secondo principi ideologici (proprietà statale), allo sfruttamento del bene in relazione ai compiti imposti dallo Stato (proprietà cooperativa) o al margine di azione del proprietario nel consumo del bene in sua disposizione (proprietà personale). Tale formalizzazione era assolutamente inidonea in un contesto gestionale diverso dalla pianificazione centralizzata e rappresentò un ostacolo nella fase di apertura al mercato.

²⁸⁴ Tuttavia, la tutela di questa forma di proprietà aveva una portata talmente limitata da essere, di fatto, non giustiziabile – o quasi – presso le corti. Ad esempio, l'art. 106 del codice civile in vigore in epoca sovietica prevedeva che i coniugi con figli minori a carico potessero possedere solo una casa, o parte di essa, la cui estensione non poteva eccedere i 60 metri quadri. In caso contrario, l'abitazione – o porzione – in eccesso doveva essere ceduta entro un anno. In caso non si trovasse un acquirente, essa sarebbe diventata proprietà statale senza alcuna forma di indennizzo. In pratica, le abitazioni erano di regola trasferite al demanio statale senza alcun indennizzo.

²⁸⁵ G. Ajani, U. Mattei, *Reforming Property Law in the Process of Transition - Some Insight from Comparative Law and Economics*: 19 Hastings Int. Comp. L. Rev. 117 (1995).

4.1.1 La progressiva definizione della nozione di proprietà nelle costituzioni socialiste

In chiusura sulla proprietà socialista, è interessante fare qualche breve considerazione sul linguaggio giuridico relativo alla proprietà nelle Costituzioni socialiste. Come evidenziato già nel 1968 da Pigolkin²⁸⁶, il legislatore non si limita a utilizzare la lingua *sic et simpliciter*, ma la piega al suo scopo, contribuendo costantemente a svilupparla e ad arricchirla. Questa evoluzione del linguaggio giuridico ha conosciuto in Russia fasi storiche particolarmente significative. Basti pensare all'inversione del regime proprietario avvenuta nel 1917 con la nazionalizzazione della proprietà privata e ai suoi riflessi sul linguaggio giuridico russo²⁸⁷.

Questa operazione, che ha investito il diritto sostanziale, sul piano del linguaggio giuridico ha comportato uno slittamento del significato di alcune parole alla luce dell'ideologia del regime. Dall'analisi comparata dei testi costituzionali succedutisi nell'URSS, si assiste a un progressivo svuotamento del significato della parola proprietà (*sobstvennost*), mediante la sua assimilazione al processo di "nazionalizzazione" dei beni e delle risorse naturali, costituenti patrimonio comune della Nazione, ossia del popolo contadino e operaio.

Nei primi decreti²⁸⁸ e nelle prime Costituzioni (incluso quella del 1936) del nuovo Stato socialista, la terra e le risorse naturali vengono inizialmente definite "patrimonio di tutto il popolo" (*obschenarodnoe dostojanie*). La successiva definizione sarà quella di "beni della Nazione" (*nacionalnoe dostojanie*) che in quanto tali saranno infine (con la costituzione staliniana) proclamati "beni di proprietà esclusiva dello Stato".

²⁸⁶ A. Pigolkin, *Подготовка проектов нормативных актов, [preparazione dei progetti degli atti normativi]*, Mosca (1968), 151.

²⁸⁷ A. Venediktov, *La proprietà socialista dello Stato*, Torino (1953).

²⁸⁸ I primi decreti "sulla terra", "sulle foreste", "sul sottosuolo" risalgono al 1918. Il primissimo decreto sulla terra, adottato il 26 ottobre 1917 dal Comitato pararusso dei soviet, recava norme dirette a regolamentare l'uso delle risorse naturali, che avrebbe portato alla totale abolizione della proprietà privata.

In particolare, la Costituzione del 1918, fondata sulla dittatura del proletariato, abolisce la proprietà privata sulla terra e la dichiara “patrimonio di tutto il popolo”. Anche le risorse naturali (risorse del sottosuolo, foreste, acqua ...) vengono dichiarate “patrimonio nazionale”. Nel testo della costituzione, le espressioni “di tutto il popolo” e “nazionale” vengono, quindi, utilizzate come sinonimi.

Nella Costituzione del 1925, il modello della proprietà statale delle risorse naturali viene sancito esplicitamente. Queste, infatti, non sono più definite come “patrimonio di tutto il popolo” e “patrimonio nazionale”, bensì come “proprietà dello Stato”. In particolare, la Costituzione del 1925 definisce “tutta la terra, le foreste, il sottosuolo, le acque quali proprietà dello Stato operaio-contadino”. Si assiste, così, a una vera e propria operazione di scomposizione semantica che assimila il bene-oggetto di proprietà al soggetto titolare dei beni stessi. A questo punto, perché l’assimilazione possa sussistere sul piano logico, il contenuto stesso del diritto di proprietà viene a mutare. I tre tradizionali attributi della proprietà: possesso (*vladenje*), uso (*polzovanje*) e disposizione (*rasporjazhenie*) vengono infatti limitati all’uso da parte del popolo operaio e contadino, mentre allo Stato è attribuito il compito della gestione dei mezzi di produzione.

La costituzione staliniana reintroduce l’espressione “patrimonio di tutto il popolo”, come specificazione della proprietà statale. L’art. 6, infatti, recita: “la terra, il sottosuolo, le acque, le foreste sono proprietà dello Stato, cioè patrimonio di tutto il popolo”. In questo modo, per la prima volta, nel testo costituzionale veniva sancita la proprietà statale sulla terra e sulle altre risorse naturali.

Nella Costituzione del 1936, inoltre, l’introduzione della nozione di “proprietà socialista”, costituita dalla proprietà statale e dalla proprietà cooperativa e kolchoziana, sanciva la vittoria del socialismo in tutte le sfere della vita sociale (art. 5).

Dall’analisi dei testi delle costituzioni sovietiche emerge così una progressiva identificazione tra il popolo e lo Stato che legittima la nozione di proprietà socialista dello Stato come proprietà di tutto il popolo contadino e operaio. Ma si tratta di una mera finzione giuridica ideologicamente veicolata dalla nozione di uso della terra e delle risorse naturali, nella quale viene a

sostanziarsi il nuovo diritto di proprietà socialista. I beni statali, infatti, vengono attribuiti in uso al popolo o a gruppi organizzati, mentre la loro gestione è affidata direttamente alle aziende di Stato, affinché queste mettano a frutto le risorse a beneficio della collettività.

Nei testi delle prime costituzioni sovietiche si assiste, pertanto, a un'assimilazione, in funzione sinonimica, dei termini "popolare", "nazionale", "statale", nonché del termine "proprietà" con la nozione di "bene comune".

4.2 L'avvento e della proprietà privata (e dei diritti personali) nella Russia post-sovietica

Con la dissoluzione dell'Unione sovietica, la Russia "scopre" i diritti personali.

In realtà, si è visto (Capitolo I) che le Costituzioni sovietiche non erano del tutto estranee ai diritti individuali. Esse, infatti, hanno sempre annoverato al loro interno una vasta gamma di diritti *sociali* accompagnati, peraltro, a sistemi di tutela effettiva che ne garantissero la giustiziabilità²⁸⁹. Ciò che, però, in queste costituzioni mancava era la sfera *individuale*, incompatibile con il fine ultimo dell'instaurazione dell'utopia comunista. Inoltre, nel socialismo stalinista, era lo Stato che *concedeva* i diritti ai cittadini, in cambio degli obblighi pubblici che questi assolvevano. I diritti, quindi, lungi dall'essere *inalienabili*, erano meramente *dipendenti*.

Già durante la *perestroika* e ancor di più con l'approvazione della Costituzione del 1993, cambia la concezione teorica dei diritti individuali (incluso quello di proprietà²⁹⁰), introducendosi all'interno del sistema giuridico russo il

²⁸⁹ Si ricorda come le costituzioni socialiste, infatti, prevedevano, insieme all'enunciazione del diritto, anche il modo attraverso cui esigerlo (ad esempio il servizio sanitario gratuito, l'istruzione universale gratuita e così via) Cfr. *supra*. Il carattere universale e gratuito dell'erogazione di questi diritti sociali è alla base dei bassissimi tassi di mortalità infantile e analfabetismo dell'URSS e tipica anche di altri Paesi socialisti, ad esempio, Cuba.

²⁹⁰ La formulazione giuridica del diritto di proprietà ha subito notevoli evoluzioni che si possono far risalire ad una serie di emanazioni legislative. Si ricordano, in particolare, la legge sulla proprietà sovietica (la prima a sancire un nuovo approccio al diritto di proprietà); la legge federale sulla proprietà (che sviluppa ed estende considerevolmente l'approccio precedente); le

concetto di diritto inalienabile. In vero, una *formale* introduzione dei diritti individuali nell'ordinamento giuridico russo non assicura, di per sé, un livello di tutela sia *sostanzialmente* garantito. Rimane, infatti, da stabilire se disposizioni come l'art. 55 Cost. (che sancisce la possibilità di limitare il godimento dei diritti e delle libertà per vari scopi di interesse pubblico) siano strumento attraverso cui si continua – forse inconsapevolmente – a far prevalere la dimensione sociale su quella individuale.

In particolare, nel periodo di transizione dei primi anni novanta del secolo scorso, il diritto di proprietà in Russia sperimentò un'altra straordinaria e repentina rottura: l'introduzione della proprietà privata e la transizione a un'economia di mercato²⁹¹.

Inizialmente, vi era una forte fiducia che il “trapianto” di nuove norme *à la liberale* avrebbe portato in Russia lo stesso sviluppo economico e sociale degli altri Paesi occidentali. Ma, nonostante l'ottimismo, si registrò, invece, un notevole peggioramento della qualità della vita, causato dall'ineguaglianza nella distribuzione della ricchezza pubblica²⁹².

A questo proposito, appare utile fare alcune brevi considerazioni sulla natura del diritto di proprietà, così come concepito nei modelli occidentali che, con così tanta forza e ottimismo si cercò di ‘trapiantare’ in Russia durante il

misure attuative della sezione 2 dei Fondamenti della Legislazione Civile dell'Unione Sovietica e la Legge delle Repubbliche dell'Unione; Infine, la Divisione 2 al nuovo codice civile della Federazione Russa (1994).

²⁹¹ Tra le più importanti leggi in tal senso si ricordano la legge sovietica sulla proprietà N 1305-1 del 6 marzo 1990; la legge sulla riforma terriera N 374 –1 del 23 novembre 1990; la legge sulle imprese e l'attività imprenditoriale N 445–1 del 25 dicembre 1990 e la legge N 1531–1 del 3 luglio 1991 sulla privatizzazione delle imprese statali e municipali.

²⁹² E. Gaidar (a cura di), *Экономика переходного периода - Очерки экономической политики посткоммунистической России - Экономический рост 2000—2007 [l'economia del periodo di transizione: saggi sulla politica economica nella Russia post-comunista 1991 – 1997]*, Mosca (2008); E. Gaidar (a cura di), *Экономика переходного периода - Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998 2002 [l'economia del periodo di transizione: saggi sulla politica economica nella Russia post-comunista 1998 – 2002]*, Mosca (2003); E. Gaidar (a cura di), *Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997 [l'economia del periodo di transizione: saggi sulla politica economica nella Russia post-comunista 1991 – 1997]*, Mosca (1998); S. Leonard, D. Pitt-Watson, *Privatization and Transition in Russia in the Early 1990s*, Londra (2013); A. Aslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, New York (2013).

periodo di transizione.

La dottrina si è largamente impegnata nella spiegazione della natura giuridica dei diritti fondamentali, elaborando diverse teorie basate sulle differenti forme di stato affermatesi nel tempo e non mancando di soffermarsi sulle articolate concezioni che ne hanno costituito il fondamento politico e filosofico²⁹³. Secondo alcuni autori, la fusione del diritto di proprietà e dei diritti di libertà – tipica dello stato liberale e, più in generale del modello anglosassone - deriverebbe da un “errore ermeneutico” dei primi giusnaturalisti moderni, i quali non distinguevano - in seno al diritto di proprietà - il diritto di divenire proprietario o di disporre della propria proprietà, ed il diritto di proprietà avente ad oggetto un determinato bene²⁹⁴.

Di conseguenza, solo il diritto di libertà è un diritto fondamentale, poiché *universale* e *inclusivo*, ovvero alla base della eguaglianza giuridica. Mentre il diritto di proprietà è un “mero” diritto patrimoniale, ovvero *singolare* (riconducibili a determinati soggetti titolari) ed *esclusivo* (non essendo tutti i soggetti titolari di diritti patrimoniali allo stesso modo e in egual misura).

I diritti fondamentali e i diritti patrimoniali sarebbero contrapposti anche per l'indisponibilità e inalienabilità dei primi a fronte della disponibilità e alienabilità dei secondi. I diritti fondamentali, proprio perché universali e inclusivi, sono sottratti alla logica della politica e del mercato, per cui non

²⁹³ A. Baldassarre, *Libertà, I) Problemi generali*, in *Enc. Giur. Treccani*, XIX, Roma (1990), p. 23. Diversa dalla concezione liberale è la "teoria istituzionale", sorta in Germania nel corso degli anni venti, la quale, valorizzando la dimensione sociale dell'ordinamento giuridico, attribuisce un ruolo di primo piano alle istituzioni e all'ente politico in generale. P. Haeberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, P. Ridola (a cura di), Roma (1993), p. 42 e ss., e p. 115 e ss. Ciascun consociato assume dignità giuridica in quanto espressione soggettiva di una parte della comunità politica e istituzionale. Allo stesso, quindi, viene assegnato un compito, da svolgere in base a quanto previsto dal legislatore. E, in tale contesto, anche le libertà fondamentali vengono funzionalizzate, quali strumenti volti al perseguimento degli obiettivi della società.

²⁹⁴ L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali: un dibattito teorico*, in E. Vitale (a cura di), Roma (2008), p. 13, secondo il quale tale confusione "oltre ad essere fonte di un grave conseguenti operazioni politiche: la valorizzazione nel pensiero liberale della proprietà come diritto dello stesso tipo della libertà e, all'opposto, la svalutazione nel pensiero marxista delle libertà in quanto screditate come diritti borghesi al pari della proprietà. L'equivoco teorico è stato responsabile di due opposte incomprensioni e di due conseguenti operazioni politiche: la valorizzazione nel pensiero liberale della proprietà come diritto dello stesso tipo della libertà e, all'opposto, la svalutazione nel pensiero marxista delle libertà in quanto screditate come diritti borghesi al pari della proprietà".

possono costituire oggetto di disposizione da parte del soggetto che ne è titolare, né possono essere espropriati da parte dei pubblici poteri. Al contrario, i diritti patrimoniali sono, proprio per natura, disponibili e alienabili. Inoltre, i diritti fondamentali hanno titolo nella legge e si identificherebbero con le medesime norme che li regolano; invece, i diritti patrimoniali trovano titolo anche negli atti dell'autonomia contrattuale e sarebbero soltanto predisposti dalle norme che li attribuiscono o li disciplinano²⁹⁵.

Un'altra differenza attiene ai rapporti intersoggettivi. Ai diritti fondamentali corrispondono diritti ed obblighi a carico dello Stato (rapporti verticali), il cui rispetto è fonte di legittimazione dei pubblici poteri e di validità delle leggi e dei provvedimenti amministrativi. Ai diritti patrimoniali sono riferibili generici divieti di non lesione (rapporti orizzontali).

Non può essere sottaciuto che la formalizzazione dei diritti fondamentali non è unanimemente condivisa in dottrina. Alcuni Autori dubitano della sua utilità teorica, intendendo per diritti fondamentali "gli istituti giuridici che nella tradizione liberal-democratica occidentale hanno concorso a tutelare interessi e bisogni socialmente emergenti. Sono diritti fondamentali, quindi, anzitutto la libertà personale, la libertà di pensiero e di associazione ma lo sono, altresì, la proprietà privata e la libertà di iniziativa economica"²⁹⁶.

La forza con cui il pensiero liberale ha difeso per secoli il diritto di proprietà privata come diritto naturale e inviolabile da parte del potere politico rende, tuttavia, difficile negare il carattere fondamentale al diritto di proprietà. Al contrario, è proprio sulla base del diritto di proprietà privata che fu elaborato il principio rappresentativo (sintetizzato nella formula *no taxation without representation*), in cui risiede l'essenza stessa dello Stato democratico²⁹⁷ e fu favorito il sorgere dell'ideale della libertà individuale²⁹⁸.

²⁹⁵ Id., p. 17, il quale chiama tetiche le norme del primo tipo, "che immediatamente dispongono le situazioni con esse espresse" ed ipotetiche le norme del secondo tipo, "le quali non ascrivono né impongono immediatamente nulla, ma semplicemente predispongono situazioni giuridiche quali effetti degli atti da esse previsti".

²⁹⁶ D. Zolo, *Libertà, proprietà ed uguaglianza nella teoria dei "diritti fondamentali"*, in E. Vitale (a cura di), Roma (2008), p. 53.

Anche contro le obiezioni che evidenziano la connessione tra proprietà e disuguaglianza si è replicato, per un verso, che il problema della disuguaglianza giuridica non deriva dalla struttura particolaristica ed esclusiva della proprietà privata ma dai potenti meccanismi dell'economia di mercato, condizionati dalle politiche economiche delle grandi potenze industriali; e, per altro verso, che anche alcuni diritti di libertà (di associazione, di stampa, di iniziativa economica), dotati di capacità acquisitiva, generano ricchezza a vantaggio dei loro titolari o provocano disuguaglianza²⁹⁹.

In definitiva, quindi, sembra si possa prendere atto del fatto che il diritto di proprietà, pur non inerendo alla persona umana e, quindi, distinguendosi dai "diritti della personalità"³⁰⁰, costituisce un istituto fondamentale sul quale si regge l'attuale ordinamento costituzionale (analogamente alle forme di Stato precedenti). Senza, quindi, arrivare a condividere il paradigma liberale per cui nella proprietà privata si rinviene l'essenza stessa della libertà dell'uomo, risulta comunque evidente come la proprietà (così come la libertà di iniziativa economica) rappresenti un elemento indispensabile per esprimere la personalità individuale.

Del resto, se già si riconosce che in seno alla categoria dei diritti umani così come tradizionalmente intesa è possibile distinguere tra diritti civili e diritti sociali ovvero tra libertà negative e libertà positive, parimenti non dovrebbero esserci ostacoli ad ammettere che i diritti fondamentali possano comprendere anche categorie con caratteristiche diverse.

²⁹⁷ Id., p. 59 e ss., il quale mette altresì in evidenza che anche la tradizione dell'*habeas corpus* "è stata reinterpretata dai ceti borghesi anzitutto come tutela della libertà dei commerci e del libero movimento delle persone impegnate negli scambi commerciali".

²⁹⁸ Id., pp. 59 e ss., il quale rinvia al pensiero di B. Leoni, *Freedom and the Law*, Indianapolis (1991) e F. Von Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago (1992).

²⁹⁹ Id., p. 61

³⁰⁰ A. Scalisi, *Il valore della persona nel sistema e i nuovi diritti della personalità*, Milano (1990).

4.3 La proprietà nella Costituzione e nel Codice civile

La Costituzione del 1993 sancisce, in vari punti, l'adozione formale di un'economia di mercato e la tutela della proprietà privata. Per quanto concerne la scelta dell'economia di mercato, essa sancisce il diritto alla libera disposizione delle proprie abilità e dei propri averi per il perseguimento delle attività imprenditoriali, posto che esse non violino la legge e non siano dirette alla creazione di un monopolio o alla distorsione della libera e leale concorrenza nel mercato (art. 34)³⁰¹. Ulteriore supporto alla scelta dell'economia di mercato si trova anche tutela dell'iniziativa economica, della concorrenza e la libera circolazione di beni e servizi (art. 8(1))³⁰². La Cost. prevede anche una riserva di legge in materia di diritto di proprietà³⁰³ e tutela il diritto ad ereditare³⁰⁴. La Cost. ha, inoltre, abbandonato ogni riferimento alla partizione fra mezzi di produzione e beni di consumo, tipica del periodo sovietico.

Tuttavia, in continuità con l'esperienza sovietica, l'art. 8(2) sancisce il diritto di proprietà in *forme*³⁰⁵ (privata, degli enti territoriali e "altre"), anche se ne tutela l'uguaglianza formale³⁰⁶.

³⁰¹ Art. 34 Cost.:

(1) *Ciascuno ha diritto al libero uso delle proprie capacità e del proprio patrimonio per attività imprenditoriali ed economiche non proibita dalla Legge.*(2) *Non è ammessa l'attività economica diretta alla monopolizzazione ed alla concorrenza sleale.*

³⁰² Art. 8(1) Cost.:

Nella Federazione Russa si garantiscono l'unità dello spazio economico, la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei mezzi finanziari, il sostegno della concorrenza, la libertà dell'attività economica.

³⁰³ Art. 35(1) Cost.

³⁰⁴ Art. 35(4) Cost.

³⁰⁵ Tra l'altro va rilevato che questa permanenza della partizione per forme costituisce un'eccezione nel panorama dell'evoluzione del diritto di proprietà nelle repubbliche ex-sovietiche.

³⁰⁶ Art. 8(2) Cost.:

La Federazione Russa riconosce e tutela in modo eguale la proprietà privata, municipale nonché le altre forme di proprietà.

Nonostante l'uguaglianza formale, tale scelta sembrerebbe suggerire che, anche in epoca post-sovietica, la proprietà non è una nozione astratta, ma piuttosto che la determinazione del contenuto del diritto dipende dalla natura del titolare.

Oltre alla Costituzione, anche il Codice civile ha mantenuto la nozione di *forma* di proprietà³⁰⁷, lasciando, quindi, possibile la lettura del diritto non come situazione *astratta*, ma come insieme di facoltà dipendenti dalla natura del soggetto titolare. A questo proposito, il Codice menziona solo il riconoscimento delle diverse forme di proprietà e l'uguale tutela dei diritti dei proprietari, ma non l'uguaglianza tra tutte le forme di proprietà. Ciò è da ritenersi una svista del codificatore, in quanto il codice civile – generalmente – abolisce tutti vantaggi in precedenza riservati al proprietario pubblico. Inoltre, l'uguaglianza delle forme di proprietà è, comunque, realizzata attraverso il riconoscimento di uguale capacità legale dei proprietari privati (persone sia fisiche che giuridiche) di possedere qualunque “bene” in senso lato (tranne quelli estromesse dal commercio o il cui commercio è limitato dalla legge) senza limiti quantitativi o di valore (a meno che tali limitazioni siano stabilite dalla legge per il bene comune).

Tale scelta evidenzia, quale residuo dell'esperienza sovietica, la tendenza a confondere la nozione di proprietà pubblica con quella di proprietà dello Stato e pare in contrasto con quelle disposizioni che, ponendo i privati e lo Stato che agisce nei rapporti civilistici su di un piano di parità, sembrerebbero negare la permanenza di una *forma* specifica di proprietà statale.

Sicuramente un importante retaggio sovietico si rileva dal perdurare di istituti “alternativi” al diritto di proprietà, disegnati in epoca socialista, che giustificassero la dissociazione fra *titolarietà* (dello Stato) e *gestione* (delle imprese) dell'apparato produttivo. In particolare, persiste ancora oggi l'istituto sovietico del “diritto di gestione operativa” delle imprese di Stato, ri-nominato *diritto di possesso economico*, un diritto reale minore (artt. 294-295 cc)³⁰⁸. Si rivela anche interessante e in continuità con l'esperienza sovietica la sopravvivenza dei *modi* di manifestazione del diritto, ovvero sulla già-nota triade di poteri di *possedere, usare e disporre*. La stessa Costituzione fa riferimento alla triade, come

³⁰⁷ Art. 212 cc.:

Nella FR sono riconosciute la proprietà privata, statale, municipale e le altre forme di proprietà (...). I diritti di tutti i proprietari ricevono un'eguale protezione giuridica.

³⁰⁸ La scelta del legislatore russo riconosce la presenza di un rilevante numero di soggetti economici in mano statale e la conseguente necessità (tecnica, ma ancor più politica) di mantenere alcuni istituti.

declinazione di un diritto universale alla proprietà³⁰⁹. Analogamente, il codice civile, ha mantenuto il riferimento alla triade tradizionale dei poteri³¹⁰.

Il potere di “*possedere*” è inteso come la capacità giuridica di detenere e custodire il bene. Il potere di “*usare*” sottende la capacità giuridica di impiegare la proprietà, nonché le sue qualità e caratteristiche, per fini economici o di altra natura e, nella maggior parte dei casi, presuppone il possesso. Infine, il potere di “*disporre*” conferisce l’autorità di determinare il destino della proprietà attraverso un cambio di stato, proprietario o designazione, attraverso l’alienazione per contratto, il trasferimento per eredità, la distruzione o la perdita.

Nel complesso, questi poteri coprono interamente lo spettro di possibilità di agire del proprietario. Più precisamente, essi sono solo modi diversi di declinare le facoltà giuridiche inerenti la proprietà stessa. Tutti e tre i poteri appartengono al proprietario ma, simultaneamente e non-unitariamente, possono essere nella titolarità di altri che non solo “*possiede*” la proprietà (altrui) e la “*usi*” per contratto, ma che possa anche (con il consenso del proprietario) trasferirne a terzi il possesso e l’uso e/o apportare migliorie. Tali azioni possono modificare la natura originale della proprietà anche in modo sostanziale. Di conseguenza, si può dire che la triade di diritti non è del tutto sufficiente a descrivere i poteri del proprietario³¹¹, in quanto il nucleo duro del suo diritto di proprietà risiede non nella definizione dei suoi poteri, ma piuttosto nel grado o intensità in cui ne gode.

La caratteristica principale della triade russa è la discrezione del

³⁰⁹ Art. 36(2) Cost.:

Ciascuno ha diritto di avere beni in proprietà, di possedere, usare e disporre di essi sia individualmente, sia insieme ad altre persone.

³¹⁰ Art. 209 cc.:

Il proprietario ha il diritto di possedere, usare e disporre della proprietà. Il proprietario è libero di compiere nei confronti del proprio patrimonio ogni atto di disposizione che non sia vietato dalla legge o lesivo dei diritti o degli interessi altrui protetti dalla legge, fra i quali alienarlo ad altre persone, concedere ad altri, rimanendo proprietario, il potere di disporre del patrimonio, ipotecarlo o vincolarlo in altro modo, disporne diversamente.

Si veda anche V. Lazarev (a cura di), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации* [commentario alla costituzione della FR], Mosca (2003).

³¹¹ La declinazione del diritto di proprietà con la triade di poteri è stata introdotta, per la prima volta nel 1832 (vol. 10, parte 1, sezione 420 del Codice delle Leggi dell’Impero Russo). In continuità con questa tradizione, la triade dei poteri del proprietario è stata mantenuta anche nei codici civili del 1922 e del 1964. La triade costituisce una peculiarità russa per lo più unica nel panorama giuridico contemporaneo.

proprietario nell'esercizio dei suoi poteri formalmente garantiti (art. 209(2) cc). Il proprietario può decidere sulla destinazione della sua proprietà in base ai suoi interessi, sebbene tale autonomia è delimitata (potenzialmente anche in modo significativo) dalla legge e dagli interessi legittimi di terzi, come si vedrà più in dettaglio in occasione dell'analisi del bilanciamento degli interessi pubblici e privati e della tutela degli acquirenti *in buona fede* (infra).

Tra i beni possibili oggetto del diritto di proprietà privata, paradigmatica è la posizione attribuita alla terra.

Nel periodo sovietico, la terra era di esclusiva proprietà dello Stato. Le persone fisiche e giuridiche potevano detenere (previo consenso dello Stato) solo dei diritti c.d. *limitati*, come ad esempio l'usufrutto perpetuo. Oggigiorno, il suo carattere ancora peculiare è sancito dalla stessa Cost. che, all'art. 9³¹², afferma che essa è *fondamento della vita e dell'attività dei popoli*; nonché dall'esistenza di un apposito codice, il c.d. codice fondiario, emanato il 21 ottobre del 2001.

Formalmente, *i cittadini hanno diritto di avere la terra in proprietà privata* (art. 36(1) Cost.³¹³); ma sostanzialmente, tale diritto è soggetto a un gran numero di limitazioni, stabilite dalla legge e, in particolare, dal codice civile, che continuano a riflettere i retaggi dell'ordinamento sovietico.

Bastino alcuni esempi.

In primo luogo, lo stesso diritto di proprietà privata sulla terra (seppur formalmente sancita dagli artt. 9(2) e 36(1) Cost.) è decisamente limitato e viene totalmente escluso per numerose risorse naturali³¹⁴. La possibilità che tali beni diventino oggetto di transazioni di diritto civile, inclusa l'alienazione, è inoltre limitata esplicitamente ai sensi dell'art. 129(3) del c.c.

³¹² Art. 9 Cost.:

(1) *La terra e le altre risorse naturali vengono usate e protette nella Federazione Russa come fondamento della vita e dell'attività dei popoli che vivono nel rispettivo territorio.* □ (2) *La terra e le altre risorse naturali possono essere in proprietà privata, statale, municipale od essere oggetto di altre forme di proprietà.*

³¹³ Art. 36 Cost.:

(1) *I cittadini e le loro associazioni hanno diritto di avere la terra in proprietà privata.* (2) *Il possesso, l'uso e la disponibilità delle terre e delle altre risorse naturali sono liberamente esercitati dai loro proprietari, se ciò non arreca danno all'ambiente circostante e non lede i diritti e gli interessi legittimi di altre persone.* (3) *Le condizioni e le modalità dell'uso delle terre sono stabilite sulla base della Legge federale.*

³¹⁴ Si veda l'art. 36(2).

Altro limite è, inoltre, quello c.d. “ecologico”, secondo cui il diritto di proprietà è destinato a retrocedere a fronte delle esigenze di tutela dell’ambiente o, comunque, di pubblica utilità³¹⁵.

Si può, quindi, concludere che il diritto di proprietà post-sovietico, così come regolato dalla Costituzione e dal codice civile del 1995, ha compreso al suo interno i principi e le regole che riflettono le particolarità del processo di transizione, nel quale il regime liberale del diritto di proprietà privata è stato riconosciuto a livello politico e costituzionale, ma si trova a convivere con una serie di situazioni frammentate e segnate dalla permanenza di istituti “alternativi” al diritto di proprietà, disegnati in epoca socialista. Il tema della partizione dei poteri fra titolare formale del diritto e gestori ha lasciato, infatti, tracce di rilievo nella nuova codificazione, sia in quelle norme che hanno conservato l’idea del “diritto di gestione operativa” delle imprese di Stato quale diritto reale minore³¹⁶, sia in quelle altre che hanno innovato rispetto alla tradizione, introducendo istituti nuovi, utili a regolare la dissociazione tra proprietà e utilizzazione.

La Costituzione non contiene limiti *espliciti* al diritto di proprietà³¹⁷. Nel

³¹⁵ Infine, problemi specifici vengono a crearsi con riguardo ai c.d. diritti di proprietà minori relativi alla terra, tutelati dal cc. Ad esempio: la servitù (artt. 274, 275 cc), il diritto di ereditare terra in vita (art. 265 cc) e il diritto di uso perpetuo della terra (art. 268 cc). La servitù, istituto – come noto – già presente nel diritto romano, non gode di alcuna particolarità nel contesto russo. Gli altri diritti c.d. minori sono, invece, una peculiarità del sistema russo.³¹⁵ Una questione importante nella moderna realtà giuridica russa concerne i diritti di proprietà su immobili c.d. *non-autorizzati*, ovvero su strutture edificate su terreni di proprietà statale o municipale.³¹⁵ Una lettura delle fonti normative sembrerebbe escludere che il soggetto che ha edificato – e usufruito di – tali strutture sia tutelato dalla legge. Tali strutture, infatti, in quanto non-autorizzate, dovrebbero essere distrutte su richiesta del proprietario (Stato o municipalità) della terra su cui esse sono sorte. Prima del giugno 2006 secondo il cc, ad esempio, il soggetto costruttore non-autorizzato poteva richiedere all’ente statale o amministrativo la concessione di un diritto *minore*. Tale possibilità è, però, stata abolita a seguito dell’emanazione del nuovo codice fondiario. Allo stato attuale, secondo l’art. 222(3) cc, solo il proprietario della terra può ricorrere in tribunale per il riconoscimento del suo diritto sull’immobile, mentre il costruttore dell’immobile non detiene alcun diritto sulla struttura. Caso analogo si verifica se il costruttore ha eretto la struttura su un appezzamento di terra sì di sua proprietà, ma non edificabile; o senza aver precedentemente ottenuto i necessari permessi per a costruzione edile oppure in violazione delle norme statali o municipali. In questi casi, la costruzione è da considerarsi non-autorizzata ed il costruttore/fruitori non ha alcun diritto su di essa.

³¹⁶ Artt. 294-295 cc. sul *diritto di possesso economico*.

³¹⁷ Cfr. altri diritti le cui limitazioni sono esplicitamente contenute in Costituzione, ad esempio: il diritto alla vita (art. 20(2)), il diritto alla segretezza della corrispondenza (art. 23(2)), alla raccolta e uso di informazioni personali (art. 24) e di irruzione in un’abitazione privata (art. 25).

contesto delle riforme liberali, e dell'incerto quadro giuridico nel quale esse vennero adottate, alcuni giuristi russi effettivamente sostennero che un diritto di proprietà *assoluto* fosse necessario per sviluppare una forte e sana economia di mercato. Invero, includere in Costituzione limiti espliciti al diritto di proprietà privata poteva essere interpretato come un possibile ritorno alla pianificazione e alla limitazione dell'iniziativa economica privata e, certamente, collideva con la volontà di lasciarsi alle spalle il trascorso sovietico e l'interferenza - sostanzialmente illimitata - dello Stato nei diritti di proprietà³¹⁸.

Tuttavia, il diritto di proprietà, come tutti i diritti riconosciuti e tutelati dalla vigente Costituzione russa, è compreso dalle *limitazioni generali* degli artt. 55 (in particolare para. 3)³¹⁹ e 56³²⁰ Cost. *di tutti i diritti* umani (incluso quindi, anche del diritto di proprietà) per motivi di ordine pubblico ed in altri casi eccezionali³²¹.

³¹⁸ V. Karpovich (a cura di), *Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации* [commentario alla costituzione della FR], Mosca (2003).

³¹⁹ Art. 55 Cost.:

(1) *L'enumerazione nella Costituzione della Federazione Russa dei diritti e delle libertà fondamentali non deve essere interpretata come diniego o come limitazione degli altri diritti di libertà dell'uomo e dei cittadini generalmente riconosciuti.* (2) *Nella Federazione Russa non devono essere pubblicate Leggi che aboliscano o limitino i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino.* (3) *I diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino possono essere limitati dalla Legge federale solo nella misura in cui ciò sia necessario ai fini della difesa dei principi del sistema costituzionale, della morale, della salute, dei diritti e degli interessi legittimi di altre persone e per assicurare la difesa del Paese e la sicurezza dello Stato.*

³²⁰ Art. 56 Cost.:

(1) *In condizioni di stato di emergenza per salvaguardare la sicurezza dei cittadini e la difesa del sistema costituzionale, in conformità con la Legge costituzionale federale, possono essere imposte particolari restrizioni dei diritti e delle libertà con l'indicazione dei limiti e dei termini della loro validità.* (2) *Lo stato di emergenza su tutto il territorio della Federazione Russa ed in sue singole aree può essere introdotto in presenza delle circostanze e secondo le modalità stabilite dalla Legge costituzionale federale. [...].*

³²¹ Non c'è, infatti, motivo di ritenere che il concetto di interesse pubblico relativamente al diritto di proprietà differisca nel caso di altri diritti fondamentali.

4.4 La privazione della proprietà: limiti e garanzie costituzionali

Come già menzionato, l'art. 35(2)³²² stabilisce i requisiti necessari per procedere alla privazione legittima della proprietà, ovvero: (a) che essi siano stabiliti dalla legge; (b) una previa decisione da parte dell'organo giudiziario (che può essere resa nel corso sia di procedimenti civili, amministrativi che penali); e (c) il pagamento di un preventivo indennizzo di pari valore. È interessante notare che la Cost. non prevede, dunque, in questi casi, alcun bilanciamento degli interessi pubblici e privati. Tale bilanciamento, è infatti un requisito che si è affermato grazie alla prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale (vedi *infra*).

Per quanto riguarda il principio di legalità, si è già detto circa la sua peculiare interpretazione in epoca sovietica³²³. La Russa post-sovietica ha adottato una definizione del principio di legalità conforme alla teoria liberale classica; per cui, applicando tale principio ai casi di privazione della proprietà, si ricava che le eventuali limitazioni devono avere carattere generale e astratto e non possono essere retroattive. Il principio di legalità richiede che ogni compressione del diritto di proprietà sia stabilito con legge federale (sono quindi esclusi gli atti di legislazione subordinata, come i decreti presidenziali, o le leggi regionali³²⁴).

Nonostante l'esplicito requisito costituzionale della previa autorizzazione da parte dell'organo giudiziario, la prassi amministrativo-giudiziaria ha ormai legittimato la privazione della proprietà anche in via extragiudiziale e pregiudiziale.

Tale prassi – sebbene in palese contrasto con la Costituzione – è stata, tuttavia, avallata dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale. In una sua prima decisione quest'ultima ha, infatti, sancito che, anche quando il processo di

³²² Art. 35(2) Cost.:

[...] Nessuno può essere privato dei propri beni se non per Decisione del Tribunale. L'espropriazione forzata dei beni per necessità statali può essere eseguita soltanto a condizione di un preventivo risarcimento di pari valore. [...].

³²³ Vedi *supra*, Cap. II.

³²⁴ Il codice della terra è un tale esempio di legge federale e sancisce i limiti al diritto di proprietà sulla terra, vietando ad esempio ogni azione che possa causare danni ambientali, degrado della terra o violazione degli interessi di terzi. Un altro esempio sono le norme del codice tributario.

privazione della proprietà non ha inizio con una decisione da parte dell'organo giudiziario, il requisito costituzionale è comunque da ritenersi soddisfatto se il proprietario ha l'opportunità di ricorrere in appello³²⁵.

Ciò appare problematico, soprattutto se si considera il fatto che il requisito della previa decisione dell'organo giudiziario sottende la volontà costituzionale di sottoporre i casi di deprivatione del diritto di proprietà (*i.e.*, un diritto *fondamentale*) alla verifica del principio di proporzionalità e, più in generale, a un bilanciamento di interessi pubblici e privati (vedi *infra*).

L'ultimo requisito costituzionale per la privazione della proprietà è il pagamento di un indennizzo *completo e preliminare* (tranne, come si dirà in seguito che nei casi di confisca). Il Codice civile stabilisce inoltre che l'indennizzo debba coprire non solo il valore di mercato della proprietà ma anche le perdite subite dal proprietario, incluso i mancati profitti³²⁶. Tuttavia, come già avvertito, anche tale requisito è stato, per così dire, annacquato da considerazioni pratiche derivanti da limiti di bilancio.

4.4.1 Breve digressione sulle forme di privazione della proprietà statuite dal Codice civile russo

Come già sopra evidenziato, specifiche limitazioni al diritto di proprietà sono previste dal codice civile russo, ispirato sotto questo profilo alla teoria liberale classica, secondo cui l'esercizio di un diritto non può mai determinare la compressione irragionevole dei diritti e delle libertà altrui. Così, ad esempio, si stabilisce che il proprietario non può usare i suoi beni per fini contrari alla legge e altri atti normativi (art. 209(2)) o che violino i diritti o gli interessi legittimi di terzi. In particolare, si escludono, dalla portata generale del diritto di proprietà alcuni beni che hanno un'importanza strategica per l'economia e la sicurezza

³²⁵ Decisione della Corte costituzionale, 20 maggio 1997, N 8-II.

³²⁶ I. Alekseev, *Прекращение на жилое помещение связи с изъятием земельного участка [Alienazione dei diritti di proprietà sulla casa nel caso della requisizione della terra]*, Журнал Закон N 8 (2006).

nazionale e la sfera sociale e, come tali, vengono estromessi dal libero mercato per motivi di interesse pubblico³²⁷.

Di particolare interesse sono, inoltre, le specifiche previsioni normative in materia di privazione coatta della proprietà: (a) confisca; (b) requisizione o sequestro; (c) nazionalizzazione; e (d) espropriazione. Tutti, eccetto la confisca, richiedono il pagamento di un indennizzo.

Sul punto, è opportuno tracciare, in breve, la disciplina di ciascuno di tali mezzi di privazione.

La confisca è regolata dall'art. 243 (1) del codice civile ma esiste da lungo tempo nel diritto penale russo³²⁸. Con l'adozione del nuovo codice penale del 1996 questo istituto venne mantenuto come strumento punitivo. L'art. 52 prevedeva che la confisca coatta consisteva nel trasferimento coatto allo Stato, senza indennizzo, di tutto o parte della proprietà della persona condannata. La norma non poteva considerarsi proporzionata, in quanto consentiva la possibilità di confiscare tutte le proprietà dell'accusato senza prendere in considerazione il crimine che era stato commesso e la sua pericolosità verso terzi e la società³²⁹. La disposizione prima citata era palesemente in contrasto con il diritto internazionale e, in particolare con la Cedu, motivo per cui si è proceduto alla sua riforma (vedi infra). Tuttavia, anche dopo con l'abolizione dell'art. 52 del codice penale, l'istituto della confisca persiste ancora nel codice di procedura penale che sancisce che i beni (proprietà, denaro, oggetti di valore) ottenuti per mezzo di attività criminose debbano essere confiscate o restituite al legittimo proprietario.

L'istituto della confisca è stato, successivamente, reintegrato nel codice penale dalla legge federale del 27 luglio 2006. L'art. 104.1 contiene una norma

³²⁷ Se un cittadino o una persona giuridica si trova in possesso di un tipo di proprietà a esso non legittimata, deve separarsene entro un anno (art. 238 cc.). Nei casi in cui ciò non avvenga, la proprietà sarà oggetto, previa decisione di un tribunale, a vendita coatta ad opera degli enti statali con il pagamento di un indennizzo. Può anche essere trasferita a mano statale o municipale con un risarcimento determinato da un tribunale.

³²⁸ Art. 35 del codice penale dell'URSS, 27 Ottobre 1960.

³²⁹ S. Vodolagin, *Защита права собственности в России в свете требований статьи 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [tutela del diritto di proprietà in Russia alla luce dei requisiti dell'art. 1 del protocollo 1 della CEDU]*, in *Роль конституционных судов в обеспечении права собственности. Сборник докладов (il ruolo della Corte Costituzionale nella tutela del diritto di proprietà)*, Mosca (2001).

simile a quella del codice di procedura penale. La nuova norma appare tuttavia conforme ai dettami internazionali, in quanto rende l'istituto della confisca applicabile solo ai beni frutto di attività criminali³³⁰. L'interesse pubblico perseguito nei casi di confisca è la salvaguardia e la tutela dell'integrità economica del Paese.

La nazionalizzazione, invece, trasferisce la proprietà di un bene dal privato alla mano pubblica. L'art. 235 (2) del codice civile richiede il pagamento di un indennizzo al privato. Non menziona, invece, il requisito costituzionale della previa decisione di un tribunale, apparentemente sostituito con il requisito di riserva di legge federale (art. 235). L'art. 306 del codice civile richiede, infatti, la decisione da parte dell'organo giudiziario solo in caso di controversia sull'ammontare dell'indennizzo.

Tale "modifica implicita" è stata avallata dalla giurisprudenza. Nel caso ZAO "Dietka na Pushkinskoy", una risoluzione del governo di Mosca del 12 luglio del 2002 richiedeva la vacazione di un certo ufficio a seguito della nazionalizzazione dell'immobile. Nell'ultimo grado di giudizio, il Presidium dell'Alta corte arbitrale stabilì che il tentativo di nazionalizzazione dell'edificio, poiché non era stato legittimato da un'apposita legge federale, era da ritenersi contrario alle norme dell'art. 235 del codice civile³³¹. È rilevante, sul punto (e a riprova della non del tutto compiuta "sensibilizzazione costituzionale" della giurisprudenza russa), che l'Alta Corte arbitrale non abbia fatto alcuna menzione all'art. 35 Cost., dal quale potevano trarsi, invece, numerosi argomenti a sostegno della limitazione *de qua*.

³³⁰ La Corte Costituzionale ha sancito che il sequestro di beni considerati prove di un crimine, anche senza previa autorizzazione del tribunale, non violano le norme costituzionali. Tali sequestri non costituiscono, infatti, una privazione della proprietà in quanto non conducono al cambio della titolarità del diritto di proprietà, che rimane in capo al soggetto indagato. Anche queste decisioni sono comunque appellabili di fronte al tribunale. Se la privazione è definitiva, l'ordinanza del tribunale diventa necessaria. In casi in cui si deve determinare la legittimità dell'operato degli investigatori, le corti devono stabilire non solo la sussistenza dei requisiti formali, ma anche considerare le circostanze del caso, come la gravità del crimine, le particolarità della proprietà, il suo valore economico nonché il valore per il proprietario e per la società e le conseguenze della privazione. Decisione della Corte Costituzionale della FR, 10 marzo 2005, N 97-O.

³³¹ Decisione del Presidium della suprema corte arbitrale, 14 dicembre 2004, N 11992/04.

L'art. 242 del codice civile prevede che in casi di disastri naturali, epidemie o altri eventi di carattere straordinario, si possa procedere al sequestro di beni se così richiede l'interesse della società e previa decisione degli organi statali e pagamento di opportuno indennizzo. La persona a cui viene sequestrata la proprietà avrà il diritto di chiederne la restituzione, presso il tribunale, se le circostanze, a causa delle quali il sequestro si è reso necessario, siano cessate (Art. 242 (3)). La legittimità del sequestro richiede l'esistenza di circostanze straordinarie; tuttavia, non è chiaro quale sia l'organo preposto a stabilire l'esistenza di tali circostanze³³².

Inoltre, non è sufficiente che il sequestro “meramente” serva l'interesse pubblico, ma piuttosto la proprietà sequestrata deve essere usata nella prevenzione, limitazione o annullamento degli effetti negativi degli eventi straordinari. Esempio di tale distinzione si ritrova nell'art. 119(1) del codice della terra della repubblica del Tatarstan (dichiarato, infatti, illegittimo dalla corte suprema) che non distingueva tra un sequestro e una privazione della proprietà per “mero” pubblico interesse³³³. Non tutti gli interessi pubblici possono, quindi, giustificare il sequestro ma solo quelli che hanno una connessione diretta con l'insorgere o il perdurare degli eventi straordinari. Non è, tuttavia, chiaro, quale livello di straordinarietà possa giustificare il sequestro e quali circostanze siano incluse sotto le “*altri eventi di carattere straordinario*” menzionate dal codice civile³³⁴.

L'istituto del sequestro presenta diversi profili problematici e alcuni giuristi russi dubitano, infatti, della costituzionalità dell'istituto³³⁵.

Infatti, analogamente al caso della nazionalizzazione, il sequestro, così

³³² M. Maleina, *Реквизиция. Комментарий к статье 242 Гражданского Кодекса Российской Федерации [sequestro. Commento all'art. 242 del codice civile della FR]*, N 8, Журнал Российского права (2006).

³³³ Dichiarata illegittima dalla Corte suprema, 14 luglio 2003.

³³⁴ Shennikova suggerisce l'emanazione di una legge sul sequestro al fine di chiarire il significato delle “altre circostanze”. L. Shennikova, *О реквизиции в гражданском праве: гимн или реквизию [il sequestro nel codice civile]*, Журнал Законодательство № 6, (2006).

³³⁵ M. Maleina, *Реквизиция. [sequestro]*, cit. Altro problema è che l'art 242 del codice civile sancisce che la procedura ed i termini del sequestro debbano essere determinati dalla legge, ma fino ad ora non è stata passata una legge in tal senso. L. Shennikova, *О реквизиции [il sequestro]*, cit.

come regolato dall'art. 242 del Codice civile, contraddice formalmente l'art. 35 Cost., il quale richiede un'ordinanza del tribunale per procedere alla legittima privazione della proprietà. Le norme sul sequestro non pongono nessun limite a proposito degli oggetti da sequestrare. Non vietano, ad esempio, il sequestro di un'abitazione in cui si vive o il sequestro a una persona giuridica dei mezzi di produzione (la dottrina in questo senso ha proposto una lista di beni "non-sequestrabili")³³⁶. Non è nemmeno previsto un bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello privato.

Diversamente dai precedenti casi di privazione della proprietà sopra menzionati, il codice civile non prevede, in modo esplicito, l'istituto dell'espropriazione, sebbene a esso si possano ricondurre la gran parte dei casi di privazione della proprietà. All'espropriazione, infatti, si riconducono i casi di privazione della proprietà in seguito a un comportamento contrario alle norme. Il codice civile regola questa fattispecie in diversi articoli.

L'art. 200 del Codice civile regola l'espropriazione dei beni culturali di cui si è fatto un uso improprio. Ad esempio, in caso di inadeguata manutenzione dei beni culturali, questi possono essere sottratti al proprietario, previa decisione dell'organo giudiziario, per mezzo di un'acquisizione da parte dello Stato o un'asta pubblica³³⁷. In questi casi, l'espropriazione dei beni culturali è servente rispetto all'*interesse pubblico* nella misura in cui mantiene il patrimonio culturale del Paese. Inoltre, l'art. 44 (2) Cost. sancisce che chiunque ha il diritto di avere accesso e usufruire dei beni culturali. Quindi, si può argomentare che il mantenimento dei valori culturali è funzionale anche agli interessi legittimi di terzi.

Il Codice civile prevede l'espropriazione di un immobile usato per scopo diverso da quello a cui è destinato e del quale non si mantiene una buona gestione o il cui utilizzo viola sistematicamente i diritti e gli interessi di terzi (art. 293). Analogamente, il codice della terra stabilisce le condizioni per l'espropriazione di un appezzamento di terra. L'art. 49 stabilisce che si può procedere a

³³⁶ M. Maleina, *Реквизиция. [sequestro]*, cit., p.121.

³³⁷ Regole simili si applicano anche agli animali domestici che non vengono trattati, dal proprietario, secondo le regole del buon comportamento umano (art. 241 del codice civile).

un'espropriazione in casi che concernono l'adempimento di obblighi internazionali da parte della Federazione Russa, la necessità per il perseguimento di fini statali o municipali (come ad esempio, la provvigione di energia³³⁸, energia nucleare, fornitura di gas, riscaldamento, acqua, sistemi di trasporto, di comunicazione, strade e autostrade, il perseguimento di obiettivi militari, scopi relativi alla difesa dei confini).

Altri motivi di espropriazione possono essere stabiliti per mezzo della legge federale. Si prevede anche l'espropriazione di un appezzamento di terra per l'interesse pubblico, inteso come tutela/protezione dei diritti e interessi delle future generazioni. I provvedimenti che concernono tale requisizione devono essere adottati almeno un anno prima della requisizione stessa. I termini di quest'ultima devono essere definiti in accordo con il proprietario. L'ammontare dell'indennizzo da corrispondere deve essere basato sul valore di mercato del terreno e degli eventuali immobili su esso costruiti, nonché dei mancati profitti del proprietario³³⁹. In caso di mancato accordo con il proprietario, l'ente pubblico può richiedere al tribunale di autorizzare la vendita coatta. In questi casi, la corte decide sulla legalità della decisione e determina il prezzo di vendita (capitolo VII del codice fondiario e capitolo XVII del codice civile).

L'art. 239 del codice civile regola l'alienazione dei beni immobili situati sui terreni a loro volta espropriati. Tale alienazione è consentita solo nel caso in cui l'espropriazione della terra sia impossibile o non efficace senza la conseguente estinzione del diritto di proprietà su un edificio o altra proprietà immobiliare. L'ente pubblico deve, quindi, dimostrare che lo scopo per cui sta procedendo all'espropriazione della terra non potrebbe essere raggiunto senza l'ulteriore estinzione del diritto di proprietà sull'immobile medesimo³⁴⁰. Ad esempio, in

³³⁸ Ad esempio, in *Rostovenrgo*, l'ente municipale aveva ordinato la requisizione di certi giardini al fine di costruire delle stazioni energetiche senza però riuscire a dimostrare, nel corso del giudizio, che tali stazioni non potevano essere costruite altrove. Inoltre, la corte non aveva determinato l'ammontare dell'indennizzo. il ricorso è stato respinto in tutti i gradi di giudizio. С. Avakjans, *Изъятие недвижимости как основание принудительного прекращения права собственности [Limitazione della proprietà privata come fondamento della privazione dei diritti di proprietà]*, Журнал Право и Экономика N 7 (2006).

³³⁹ E. Cykhanov, U. Mattei (a cura di), *Основные положения права собственности [norme principali a tutela del diritto di proprietà]*, Mosca (1999).

Korvet, il terreno era stato requisito allo scopo di costruire un centro sportivo e ricreativo e tale costruzione rendeva indispensabile anche la requisizione dei beni immobili sul medesimo insistenti³⁴¹.

Un appezzamento di terra può anche essere requisito in seguito a gravi violazioni dell'uso razionale della terra, per esempio se il suo comportamento porta a una materiale riduzione nella fertilità dei terreni agricoli o a un significativo peggioramento delle condizioni ecologiche (art. 258). Inoltre, un appezzamento di terra, destinato alla produzione agricola o all'edilizia, può essere requisito nel caso in cui esso non venga destinato a questi scopi per un periodo di tre anni (art. 248). Le procedure espropriative si applicano anche ai detentori di un diritto c.d. minore (ad esempio, il diritto perpetuo all'uso della terra).

4.5 Il bilanciamento tra tutela della proprietà privata e tutela dell'interesse pubblico nella giurisprudenza costituzionale: il contributo (inizialmente decisivo) della Corte Costituzionale russa alla “trasposizione” nella Federazione del modello economico liberista

Fin dall'inizio, alla Corte è stata richiesta, con crescente frequenza, la tutela del diritto di proprietà privata e della libertà di impresa. Tale tendenza non è casuale ma deriva dal fatto che per la prima volta sono stati inseriti tra i fondamentali dell'ordinamento costituzionale (Cap. I cost.) una serie di principi che costituiscono la c.d. “costituzione economica”³⁴². Uno dei mutamenti di

³⁴⁰ La dottrina è pressoché unanime nel concordare che sia appropriato stabilire dei limiti sulla possibilità di requisire una casa adibita a abitazione privata. Si veda ad esempio, E. Unina, *О праве собственности граждан на жилое помещение [i diritti di proprietà sulla casa]*, Журнал Правоведение N.1 (1999); С. Alekseeva, *Прекращение на жилое помещение связи с изъятием земельного участка [Alienazione dei diritti di proprietà sulla casa nel caso della requisizione della terra]*, Журнал Закон N 8 (2006).

³⁴¹ Decisione della corte arbitrale della regione degli Urali, 31 luglio 2007, N Ф09 - 6036/07 – С6.

³⁴² Sul tema, G. Gadziev, *Защита основных прав и свобод предпринимателей зарубежом и в Российской Федерации [tutela dei diritti e le libertà fondamentali degli imprenditori nella federazione russa e all'estero]*, Mosca (1998); G. Gadziev, S. Pepeljaev, *Предприниматель - Налогоплательщик - Государство: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации [Imprenditore. Contribuente. Stato. Posizioni di diritto della Corte Costituzionale della FR]*, Mosca (1998).

disciplina più radicali rispetto al passato riguarda proprio il regime giuridico della proprietà, insieme al passaggio all'economia di mercato e alla riconsiderazione in un'ottica completamente diversa di tutti i diritti e le libertà.

Come sottolinea il noto comparatista russo Medusevskij,

*bisogna rilevare che l'istituto della proprietà privata in Russia, nonostante la sua previsione quale diritto fondamentale nella Costituzione del 1993, viene conetstato da una notevole parte della società e dei partiti politici, nella sua interezza o in alcuni suoi elementi costitutivi e il suo sviluppo nel diritto di settore ancora non completo, trovandosi in una fase di instaurazione.*³⁴³

Lo stesso Autore ravvisa, poi, un possibile contrasto tra i due principi costituzionali della proprietà privata e dello Stato sociale, anche se egli riconduce la formulazione del testo costituzionale russo a una sorta di “assolutizzazione della proprietà privata”. A tale ultimo proposito, l'Autore ritiene che “

*a differenza delle Costituzioni di Germania, Francia, Spagna e Italia, la Costituzione russa prevede uno spettro straordinariamente ampio di poteri costituzionali del proprietario. Mancano disposizioni sui doveri sociali, sulla possibilità di nazionalizzare la proprietà per il bene comune, sulla funzione sociale della proprietà privata*³⁴⁴.

Tale atteggiamento sarebbe giustificato dalla reazione verso il passato regime. Tuttavia, anche se l'Autore non li ravvisa, tali condizionamenti del diritto di proprietà esistono e vengono spesso evidenziati se non altro con il riferimento generico ai “*fini costituzionalmente rilevanti*”, che giustificano (in ottemperanza all'art. 55, comma 3) qualunque tipo di limitazione dei diritti, ivi incluso la tutela dell'interesse pubblico. La genericità delle formulazioni autorizza addirittura

³⁴³ A. Medusevskij, *Сравнительное конституционное право и политические институты [diritto costituzionale comparato e istituti politici]*, Mosca (2002).

³⁴⁴ Id.

interventi che possono risultare molto restrittivi, accedendo così alla tesi dello Stato autoritario “recidivo”, che spetta alla Corte bilanciare sulla base dei principi di proporzionalità e di intangibilità del contenuto essenziale dei diritti.

La Corte ha affrontato in diverse occasioni la questione del diritto di proprietà, stabilendo soprattutto le modalità di apposizione dei limiti a tale diritto³⁴⁵, ribadendo ripetutamente l’esigenza del giusto bilanciamento degli interessi pubblici e privati. Tale bilanciamento viene in rilievo non solo, genericamente, nella considerazione dell’utilità sociale della proprietà privata – nel senso che il suo esercizio non deve arrecare danno agli interessi altrui, compresi quelli pubblici – ma anche, e più spesso, in quei particolari settori del diritto dove l’intreccio tra interessi pubblici e privati è particolarmente stretto e di conseguenza il diritto di proprietà dei privati si esercita in un regime quasi di diritto pubblico.

Nel bilanciamento tra interesse pubblico e privato la Corte ha seguito tendenze oscillanti, dando la preferenza in taluni casi agli interessi privati (ossia alla libertà di mercato) e in altri casi a quelli pubblici. Tale oscillazione si osserva ad esempio, in due decisioni relative alle privatizzazioni. Nel primo caso³⁴⁶, si stabiliscono, con riferimento al fondo edilizio pubblico, le finalità di rilevanza sociale della privatizzazione delle abitazioni a tutela degli interessi privati dei singoli e, in particolare, delle categorie più svantaggiate. La posizione sostenuta dalla Corte nel secondo caso³⁴⁷ segue, invece, una tendenza diversa che potrebbe influire sensibilmente sul processo di privatizzazione stesso.

La tutela del diritto di proprietà privata è avvertita anche in relazione al regime dell’imposizione fiscale e tributaria. Essendo il prelievo fiscale una forma

³⁴⁵ Al riguardo, va sottolineato che le questioni proprietarie si pongono nell’ordinamento russo, e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in maniera alquanto diversa rispetto ad altri Paesi post-sovietici, pur condividendo con questi il passaggio all’economia di mercato e il ricorso alle privatizzazioni. L’aspetto più evidente di tale differenza è rappresentato dall’assenza delle questioni della restituzione dei beni ai vecchi proprietari (o i loro eredi) o dei risarcimenti compensatori, nell’impossibilità della restituzione dei beni in questione, cioè della ricostituzione dei precedenti assetti proprietari. Un’altra differenza attiene ai limiti alle privatizzazioni, ad esempio in relazione alla proprietà della terra. A. Di Gregorio, *Giustizia costituzionale*, cit.

³⁴⁶ Sentenza della Corte Costituzionale del 24 ottobre 2000.

³⁴⁷ Sentenza della Corte Costituzionale del 25 luglio 2001.

di limitazione del diritto di proprietà, esso può essere infatti introdotto solo con una legge federale, la quale deve poi rispondere a determinati requisiti.

Vanno menzionate, inoltre, una serie di sentenze sul segreto bancario, sulle società per azioni e sulla tutela degli azionisti di minoranza, sullo *status* delle libere professioni, in cui in generale la Corte pone limiti ai diritti costituzionali considerando che in tali sfere bisogna contemperare il diritto alla libertà di impresa con l'interesse pubblico. Essa, tuttavia, sottolinea, in maniera innovativa rispetto al passato, che nella limitazione dei diritti il legislatore federale deve comunque salvaguardarne il contenuto essenziale. Si tratta quasi sempre di sentenze interpretative di rigetto, in cui la Corte fa salve le norme impugnate, ma nell'interpretazione conforme a Costituzione. In tale modo, essa dimostra di volere introdurre un dialogo più stretto, o maggiori pressioni, con gli organi che applicano il diritto, in primis i giudici ordinari.

L'interpretazione "limitativa" di alcuni diritti economici – come quello della libertà di impresa – risulta strettamente connessa all'attenzione sempre dimostrata dalla Corte alle esigenze dello Stato sociale. In tali casi, pur non essendo in gioco direttamente la tutela delle fasce più deboli della popolazione, viene comunque ribadita la prevalenza dell'interesse pubblico, aspetto che risente della persistenza ancora rilevante di forme di "statalismo".

Simili considerazioni sono, ad esempio, presenti in due casi risalenti al 2003³⁴⁸, ove vi si afferma che i diritti costituzionali della libertà dell'attività economica e di impresa non essendo assoluti possono essere limitati, qualora lo svolgimento di determinate funzioni riveste un interesse pubblico. Nel primo caso, si stabilisce che la verifica finanziaria obbligatoria per legge non può essere svolta da revisori dei conti privati ma solo da organizzazioni appositamente costituite a tale scopo, in quanto tale verifica viene fatta nell'interesse pubblico e pertanto l'organizzazione stessa adempie una pubblica funzione. Nel bilanciamento tra l'interesse privato al libero svolgimento della propria professione e l'interesse pubblico alla tutela della sicurezza economica e del mercato, prevale quest'ultimo. Nel secondo caso, si ricorda che gli ufficiali giudiziari esercitano una funzione pubblica e quindi possono chiedere alle banche

³⁴⁸ Sentenza della Corte Costituzionale del 1 aprile 2003.

di violare il segreto bancario in quanto sull'interesse privato alla privacy prevale l'interesse pubblico alla garanzia della corretta e tempestiva esecuzione delle decisioni giudiziarie.

Tuttavia, in entrambi i casi le argomentazioni della Corte risultano molto più vicine all'interpretazione di stampo occidentale e internazionale relativamente al contenuto e alla limitazione dei diritti. Ciò riguarda sia il bilanciamento dei diritti costituzionali, in caso di possibile contrasto tra più valori entrambi costituzionalmente rilevanti, sia quello sui principi di proporzionalità nelle limitazioni legislative dei diritti e di intangibilità del contenuto essenziale degli stessi.

4.5.1 Le limitazioni del diritto di proprietà nella prassi della Corte costituzionale russa: uso del criterio di proporzionalità e creazione giurisprudenziale della c.d. *libertà di contratto*.

La prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale, ha sancito che eventuali compressioni del diritto di proprietà debbano essere valutate attraverso il principio di proporzionalità³⁴⁹.

Si tratta di un metodo di bilanciamento degli interessi pubblici e privati, ampiamente usato dalla CtEdu (e da altre corti internazionali) ed è comunemente considerato uno degli elementi di una nascente *global rule of law*³⁵⁰. La prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale ha accolto tale tecnica di bilanciamento, stabilendo che fini legittimi (ad esempio il bene di terzi) non possono essere perseguiti con limitazioni "arbitrarie e non necessarie" dei diritti³⁵¹. La Corte Costituzionale ha enfatizzato come il principio di proporzionalità richiede alla legislazione di raggiungere un equo bilanciamento tra

³⁴⁹ Decisione della Corte Costituzionale, 1 aprile 2003, N 4-II.

³⁵⁰ Si veda, generalmente A. Stone Sweet, J. Mathews, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, Yale Law Faculty Scholarship (2008).

³⁵¹ Decisione della Corte Costituzionale No 9-P del 6 giugno 2000, pp. 46–53.

il valore degli interessi legittimi e dei relativi diritti costituzionali³⁵². Nel caso dei diritti di proprietà (la cui limitazione richiede il pagamento di un indennizzo), la Corte Costituzionale ha riconosciuto la necessità di dover fare coincidere il diritto al risarcimento con i limiti di bilancio di un Paese fortemente depresso da una prolungata crisi economica.

Ad esempio, quando alcuni anni dopo la questione degli autoveicoli promessi ai ferrovieri (vedi supra cap. II) arrivò di nuovo di fronte alla Corte (dicembre 2000), la Corte ha – pragmaticamente – concluso che la mancanza di sufficienti fondi pubblici giustificava la limitazione dei diritti di proprietà, in quanto altri diritti costituzionalmente sanciti richiedevano anch'essi risorse pubbliche e, quindi, era compito di una legge federale bilanciare gli interessi dei ferrovieri a cui era stata promessa l'automobile con i diritti di tutti gli altri cittadini³⁵³.

Analogamente, la Corte medesima ha orientato le altre corti nel farsi guidare dal principio della “giustizia sociale” nella determinazione dell'ammontare dei diritti di legittima in caso di successione, in modo da bilanciare i diritti di successione sanciti dall'art. 35 con l'ammontare dell'indennizzo per la confisca di proprietà per “un fine pubblico”³⁵⁴. Accettando – ancora pragmaticamente – che i limiti di bilancio determinano la disponibilità di erogare servizi sociali, la Corte Costituzionale ha posto la sua attenzione sul benessere delle categorie più vulnerabili della popolazione, come i disabili, gli orfani, i pensionati e i disoccupati a cui evidentemente mancavano “uguali opportunità” e la cui sopravvivenza dipendeva dallo Stato³⁵⁵.

³⁵² Krug, *Assessing Legislative Restrictions*, cit., pp. 690–691.

³⁵³ Decisione della Corte Costituzionale No 251-O del 15 dicembre 15 2000.

³⁵⁴ Decisione della Corte Costituzionale No 209-O del 9 dicembre 1999 pp. 41–43; e No 8-P del 16 maggio 2000 pp. 38–45.

³⁵⁵ Decisione della Corte Costituzionale No 20-P del 16 dicembre 1997, pp. 17–22. Per un'analisi del caso, si veda K. Lane Scheppele, *A Realpolitik Defense of Social Rights*, *University of Texas Law Review*, vol. 82 no. 7 (2004), pp. 1921–1961. Si veda anche Decisione della Corte Costituzionale No 258-O del 10 ottobre 2002, pp. 13–16; Decisione della Corte Costituzionale No 17-O del 15 febbraio 2005, pp. 13–25.

Inoltre, osservando le difficoltà economiche diffuse di un popolo, che il giudice Baglai ha definito ‘*alla deriva nel burrascoso mare del liberalismo*’³⁵⁶, la stessa Corte ha adottato un concetto “socialmente orientato” delle libertà individuali, così rigettando l’egemonia neoliberale dei diritti negativi e dello Stato minimalista³⁵⁷.

In particolare, i giudici hanno riconosciuto che il bilanciamento dei tradizionali diritti positivi e negativi fosse l’unico modo per mantenere la pace sociale nel corso di una redistribuzione delle risorse economiche (senza precedenti nella storia del Paese) e di un notevole aumento dell’ineguaglianza socio-economica.

È proprio nella giurisprudenza costituzionale in materia di limiti al diritto di proprietà che può rinvenirsi la tendenza a un ridimensionamento del modello costituzionale dell’economia di mercato, declinato secondo la sintassi propria dello Stato sociale. Invero, il giudice costituzionale si è mostrato attento a coniugare le ragioni del mercato (e, dunque, della tutela della proprietà) con le finalità insite nell’art. 7 della Costituzione russa, che definisce la Federazione come «*uno Stato sociale la cui politica è diretta a creare le condizioni che garantiscano una vita dignitosa ed il libero sviluppo dell'uomo*».

Segnatamente, il giudice costituzionale si è trovato, proprio nell’ambito in esame, ad assumere un ruolo apicale nella tessitura del principio di eguaglianza sostanziale, non previsto espressamente dal testo della Costituzione del 1993.

Non può trascurarsi, infatti, che proprio la Corte si è impegnata a tutelare anche l’uguaglianza *sostanziale* dei gruppi più svantaggiati, per garantire il più possibile un’*uguaglianza di risultato*.

Come affermato dal giudice Gadzhiev, l’uguaglianza formale nella tutela di diritti economici non è di per sé sufficiente ad assicurare “uguali opportunità” e può, al contrario tradursi in gravi diseguaglianze³⁵⁸. Riconoscere gli svantaggi dei

³⁵⁶ A. Trochev, *Judging Russia. Constitutional Court in Russian Politics*, Cambridge (2008).

³⁵⁷ Per una giustificazione teorica della costituzionalizzazione dei diritti sociali si veda C. Fabre, *Social Rights under the Constitution*, Oxford (2000).

³⁵⁸ G. Gadzhiev, *Конституционные принципы рыночной экономики [principi costituzionali dell’economia di mercato]*, cit., p. 125.

“piccoli” nel diritto societario, ad esempio, ha portato la Corte Costituzionale a tutela i diritti dei soci di minoranza³⁵⁹.

Muovendosi lungo queste coordinate, la Corte ha tratto dalla lettura sistematica della Costituzione del 1993 e, in particolare, dell’art. 8, espressamente dedicato alla libertà di iniziativa economica, la c.d. *libertà di contratto*, assunta a principio generale del diritto, posto al vertice della gerarchia dei principi dell’ordinamento russo.

Il dato estremamente interessante è che, mentre nella tradizione anglosassone questa libertà rappresenta – probabilmente – la più elevata espressione dell’individualismo e della rilevanza delle libertà negative nel quadro dei diritti garantiti alla persona, in Russia, al contrario, *la libertà di contratto* non è un fine in sé, ma piuttosto un mezzo per tutelare le parti contraenti (socialmente ed economicamente) più svantaggiate in modo da rendere più bilanciata – o equa – la tutela e il godimento del diritto di proprietà³⁶⁰. Mentre, quindi, nella tradizione anglosassone, la libertà di contratto non può che essere interpretata in chiave *individualista*, in Russia, invece, emerge una lettura “a rime *socialmente obbligate*”.

La libertà di contratto stabilisce, quindi, che lo Stato deve regolare i diritti di proprietà (e relativi trasferimenti) e le relazioni contrattuali al fine di assicurare un’adeguata tutela dei contraenti svantaggiati e in buona fede³⁶¹.

Così, ad esempio, nel caso *Conti Bancari*, la Corte Costituzionale ha affermato che le banche non possono abbassare i tassi di interesse sui depositi a termine senza il consenso del proprietario del conto, in quanto è necessario assicurare l’eguaglianza sia formale che sostanziale tra le parti contraenti, così che

³⁵⁹ Decisione della Corte Costituzionale No 255-O del 6 dicembre 2001 pp. 80–83. La tutela degli *stockholders*, particolarmente quelli di minoranza, è molto importante per lo sviluppo degli investimenti. Per un’analisi della prassi giurisprudenziale in quest’ambito, si veda W. Burnham, P.B. Maggs, G.M. Danilenko, *Law and Legal System in the Russian Federation*, Cambridge (2009), pp. 307–314. Per un’analisi “storico-istituzionale” dell’esperienza russa con la *corporate governance*, si veda D.M. Woodruff, *Rules for Followers: Institutional Theory and the New Politics of Economic Backwardness in Russia*, *Politics and Society*, vol. 28 no. 4 (2000), pp. 437–482.

³⁶⁰ G. Gadzhiev, *Конституционные принципы рыночной экономики [principi costituzionali dell’economia di mercato]*, cit., p. 198

³⁶¹ Decisione della Corte Costituzionale No 6-P del 21 aprile, 2003, pp. 54–61.

la parte più debole (il detentore del conto bancario) possa avere certi vantaggi *vis à vis* la parte più forte (la banca). Tali vantaggi – ad esempio, il diritto di chiudere un conto bancario in qualsiasi momento - sono necessari per bilanciare l’iniziativa economica delle istituzioni finanziarie con quella dei loro clienti ³⁶² . Analogamente, la Corte Costituzionale ha affermato che la libertà contrattuale dei creditori nelle procedure di liquidazione deve avere un grado di tutela analogo a quello dei soci di minoranza delle aziende pubbliche³⁶³ . La Corte ha, inoltre, sancito che non si possono arbitrariamente sospendere o revocare i contratti per la prestazione di servizi sanitari³⁶⁴ . La stessa, però, ha anche esteso la libertà di contratto alle prestazioni lavorative invalidando le tutele di retaggio socialista alla sicurezza del posto di lavoro ed espandendo il diritto dei datori di lavoro nel settore privato, pur riconoscendo la costituzionalità di mantenere certi vantaggi per i lavoratori appartenenti alle classi più vulnerabili, ad esempio i genitori di figli disabili³⁶⁵ .

In breve, la visione che la Corte ha della giustizia sociale è frutto di un complicato e stratificato compromesso tra gli interessi pubblici e privati in cui l’uguaglianza formale e sostanziale coesistono con l’equità e i diritti sociali, richiedendo (attraverso la libertà di contratto) l’intervento dello Stato per assicurare che i gruppi più svantaggiati siano in grado di soddisfare i loro bisogni primari.

³⁶² Decisione della Corte Costituzionale No 4-P del 23 febbraio 1999 pp. 49–56 e No 10-P del 3 luglio 2001 pp. 15–27. La corte suprema è arrivata alla conclusione opposta che le banche potevano abbassare i tassi unilateralmente. Si veda la Decisione del Presidium della Corte Suprema No. 8pv04 del 14 luglio 2004, pp. 2–4.

³⁶³ Decisione della Corte Costituzionale No 9-P del 6 giugno 2000 pp. 46–53; 5-P del 10 aprile 2003, pp. 48–53.

³⁶⁴ Decisione della Corte Costituzionale No 115-O del 6 giugno 2002, pp. 61–67.

³⁶⁵ Decisione della Corte Costituzionale 33-O dell’8 febbraio 2001, pp. 70–78 e 3-P del 24 gennaio 2002 pp. 24–31.

CAPITOLO V
LA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ TRA CORTE COSTITUZIONALE RUSSA
E CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO:
PROVA DI “DIALOGO” O FUGA DAL DIRITTO INTERNAZIONALE?

5.1 Il diritto internazionale nell’ordinamento post-sovietico: cenni

La Costituzione del 1993 contiene un rinvio esplicito al diritto internazionale (art. 15(4)):

I principi e le norme generalmente riconosciuti del diritto internazionale, così come gli accordi internazionali della Federazione Russa costituiranno parte integrante del sistema giuridico. Se un accordo internazionale della Federazione Russa stabilisce delle regole che differiscono da quelle stipulate dal diritto, si applicheranno quelle dell’accordo internazionale³⁶⁶.

Sebbene di gran lunga il più importante e analizzato, l’art. 15(4) non è la sola norma costituzionale che sancisce (*rectius*: suggerisce) il primato del diritto internazionale su quello interno. L’art. 17(1) - il primo art. del capitolo 2, dedicato ai diritti e le libertà dell’uomo e del cittadino – stabilisce, infatti, che i diritti e le libertà debbano essere garantiti e tutelati “*secondo i principi e le norme di diritto internazionale universalmente riconosciuti ...*”³⁶⁷.

³⁶⁶ Vanno rilevate alcune specifiche della traduzione (dell’autore). Il termine russo “Общепризнанные” è stato qui tradotto con l’espressione “generalmente riconosciuti,” ma poteva anche essere, correttamente, tradotto con “universalmente riconosciuti,” “dichiarati,” o “convenzionali.” Per esempi di altre traduzioni, si veda W.E. Butler (a cura di), *Russian public law. The foundations of a Rule-of-law State: Legislation and Documents*, New York (2005) e L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, Oxford (2015).

³⁶⁷ Secondo W. Butler, già questa norma “*places international law ahead of the Constitution and, in so doing, confers upon international law a special status in the Russian Legal System.*” W.E. Butler, *The law of treaties in Russia and the Commonwealth of independent states*, Cambridge (2002), p. 38.

Inoltre, nello stesso capitolo, l'art. 55(1) afferma che i diritti e le libertà non sono limitati ai diritti sanciti direttamente nella Costituzione e quelli specificatamente enumerati “*non vanno interpretati come un rifiuto o una deroga ad altri diritti e libertà universalmente riconosciuti.*”³⁶⁸,

Queste norme costituzionali, in generale, e l'art. 15(4) in particolare, evidenziano il desiderio della Russia di ‘internazionalizzarsi’ verso i principi giuridici occidentali³⁶⁹.

Si è già parlato della tendenza russa ad adottare il *modus vivendi* dei Paesi occidentali e dell’*ottimismo legislativo* secondo cui l’adesione alle organizzazioni internazionali e l’adozione dei sistemi giuridici liberali avrebbero portato automaticamente la Russia nel novero delle nazioni prospere³⁷⁰. In questo contesto, l'art. 15(4) ha dato adito a serrati dibattiti sulla correlazione e l’interazione tra il diritto nazionale e internazionale³⁷¹.

In realtà, il testo dell'art. 15(4) non sembrerebbe lasciare spazio a molti dubbi interpretativi; esso definisce il rapporto tra il diritto nazionale e quello

³⁶⁸ Si veda anche A. Nußberger, *The Reception Process in Russia and Ukraine*, in (a cura di) H. Keller, A. Stone Sweet) *A Europe of rights: the impact of the ECHR on national legal systems*, Oxford (2008).

³⁶⁹ W.E. Butler, *The law of treaties in Russia*, cit.

³⁷⁰ Si veda W. Burnham, P.B. Maggs, G.M Danilenko, *Law and Legal System in the Russian Federation*, cit., at 452
To a large extent, the constitutional provisions on international law reflect the desire of democratic Russia to become an open and law-abiding member of the international community. These provisions, as well as politico- legal developments leading to their adoption, demonstrate the expanding role of international law in the building of modern states based on the rule of law.

Si veda anche E. Stein, *International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-East European Constitutions*, 88 *American Journal of International Law* 445 (1994)
When the parliament of the Russian Federation delayed action on President Yeltsin's proposed Constitution, he called a "constitutional meeting," which produced a new draft. This text was approved in a popular referendum on December 12, 1993. It makes treaties part of the internal legal system, superior, in case of a conflict, to internal law, and it envisions review of treaties for constitutionality by the Constitutional Court. In the earlier draft of the Constitutional Commission, only those treaties which were "ratified" by the parliament were accorded superiority over internal law. The omission of "ratified" is said to indicate the intent of the proponents of a strong presidential republic to accord "executive agreements" the same standing as treaties approved by the legislature.

³⁷¹ L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, cit., p. 111
Russia's constitutional provision of 1993 may appear quite straightforward at first glance but in Russian scholarship there is an ongoing debate what exactly these words mean, and what the relationship of Russia's constitutional law to international law is.

internazionale, all'interno della gerarchia delle fonti russe, integrando i principi e le norme generalmente riconosciuti del diritto internazionale e degli accordi internazionali come una *constituent part*³⁷² del sistema giuridico russo. Inoltre, basandosi sul secondo comma dell'art. 15(4), la Costituzione stabilisce il primato del diritto internazionale, rendendolo, in caso di antinomie, direttamente applicabile³⁷³. La maggior parte dei giuristi russi - tra cui spiccano G.V. Ignatenko, S.Y. Marochkin, B.I. Osminin, V.V. Gavrilov, e M.L. Entin³⁷⁴ - condivide questa interpretazione. Ad esempio, il trattato *International Law-A Russian Introduction* (edito da una dozzina di giuristi russi) afferma che:

*[Article 15(4)] is not an 'ordinary' constitutional norm, but a norm of the highest order—a general legal principle (for the law of Russia) and one of the foundations of the constitutional system of Russia*³⁷⁵. (enfasi aggiunta)

In questo senso, l'art. 15(4) rappresenta una straordinaria novità rispetto alla costituzione del 1977, che sanciva 'meramente' il principio di buona fede nell'assolvimento degli impegni internazionali dell'Unione sovietica³⁷⁶.

Si consideri l'osservazione di L. Malksoo:

³⁷² W.E. Butler (a cura di), *Russian public law*, cit.

³⁷³ Si veda R. Müllerson, *Ordering anarchy: international law in international society*, New York (2000), 184–85; L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, cit., at 111–12.

³⁷⁴ In particolare, secondo Entin, sebbene la costituzione stabilisce la supremazia del diritto internazionale, essa tuttavia non fornisce una visione omogenea di come l'art.15(4) debba effettivamente funzionare in pratica.

³⁷⁵ Si veda B. Zimnenko

The interface between international law and the Russian legal system has been transformed by Article 15 of the 1993 Russian Constitution, which establishes that general principles and norms of international law and international treaties of the Russian Federation are an integral part of the Russian legal system.

B. Zimnenko, *International law and the Russian legal system*, (W.E. Butler ed. and trad), New York (2007).

³⁷⁶ Si veda E. Butler (a cura di), *Russian public law*, cit., at 167

An illustrative example of the approximation of the international and national legal systems is the consolidation for the first time by the Russian Constitution in Article 15(4) of provisions concerning generally-recognized principles and norms of international law and international treaties of Russia as an integral part of its legal system, and also the priority of the application of provisions of international treaties if they contain rules other than in laws.

*When [art. 15(4)] was adopted, it was praised by Russian and foreign legal experts as path-breaking in the fragile history of Russia's constitutionalism because **for the first time, international law was apparently given priority over domestic law**. The previous Soviet constitutions, including the Brezhnev constitution of 1977, contained no similar stipulation specifically regulating the role of international law in the country's legal system³⁷⁷. (enfasi aggiunta)*

Diversamente, infatti, dalla Costituzione del 1977 e dalla sua concezione che il diritto internazionale operasse totalmente al di fuori dell'Unione sovietica, la Costituzione del 1993 sancisce la diretta applicazione del diritto internazionale. Si considerino ancora Kuznetsov & Tuzmukhamedov:

*The former Soviet Union never considered international law as something that might be invoked before, and enforced by, its domestic courts. **The 1977 Constitution did not allow the direct operation of international law in the domestic setting**. Although the Constitution proclaimed that the relations of the USSR with other states should be based on the principle of 'fulfillment in good faith of obligations arising from the generally recognized principles and rules of international law, and from international treaties signed by the USSR,' **this broad clause was never interpreted as a general incorporation of international norms into Soviet domestic law**³⁷⁸. (enfasi aggiunta)*

³⁷⁷ L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, cit., p. 111

³⁷⁸ E. Butler (a cura di), *Russian public law*, cit., at 458. Tale approccio è stato similmente seguito anche da altri paesi dell'europa dell'est a seguito della caduta dell'Unione sovietica. Si veda E. Stein, cit. (che discute del processo costituente in Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Ungheria, Romania, Jugoslavia, Croazia, Slovenia, Estonia, Polonia, Lituania e Ucraina).

Bisogna, tuttavia, rilevare che, sebbene maggioritaria, questa interpretazione non è universalmente accettata in dottrina³⁷⁹. L'idea – di derivazione sovietica³⁸⁰ – che il diritto internazionale e quello interno siano due sistemi giuridici separati è ancora sostenuta con forza da una parte della dottrina. Alcuni sostenitori di questa visione dualistica sono S.V. Chernichenko, B. L. Zimnenko e, in particolare, E.T. Usenko³⁸¹, il quale afferma che il diritto internazionale non può operare autonomamente all'interno della sfera del diritto nazionale e che *“l'adempimento degli obblighi internazionali è possibile solo dopo che questi siano stati recepiti all'interno del diritto nazionale o a seguito della loro trasposizione in analoghe norme legislative del diritto nazionale.”*³⁸² Secondo Usenko, l'art. 15(4), lungi dall'essere rivoluzionario, è in perfetta continuità con la dottrina sovietica³⁸³.

L'interpretazione di questi giuristi - che la dottrina definisce 'statici'³⁸⁴ – è oggi condivisa dal governo russo e della Corte Costituzionale (si veda caso Yukos, trattato di seguito) che tendono a voler fare del diritto internazionale uno

³⁷⁹ L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, cit.; E. Butler (a cura di), *Russian public law*, cit., at 168

The very emergence of the norms of Article 15(4) of the 1993 Russian Constitution has given rise to contradictory assessments.

Si veda anche W.E. Butler, *The law of treaties in Russia*, cit.

Although the 1993 Constitution has incorporated generally-recognized norms of international law into the legal system, their place in the legal system is not determined with precision by the 1993 Constitution. (enfasi aggiunta)

³⁸⁰ Si veda L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, cit., p. 112. E. Butler (a cura di), *Russian public law*, cit., p. 166 (che afferma che la teoria sovietica del diritto nazionale e internazionale *was rather close to the theory of dialectical dualism*, che gli autori attribuiscono a M. Shaw e L. Henkin, *(international law may participate in the regulation of relations which are the subject-matter of international law, but does not occur automatically nor by virtue of the nature of international law itself, but as a result of the permission of the respective State, a manifestation of its sovereignty)*).

³⁸¹ E.Usenko, *Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция [cooperazione e attriti tra il diritto internazionale e domestico e la costituzione russa]*, Московский журнал международного права (1995).

³⁸² Id. Per l'opinione contraria, cfr. E. Butler (a cura di), *Russian public law*, cit., p. 169

³⁸³ Usenko, *Соотношение и взаимодействие [cooperazione e attriti]*, p. 17.

³⁸⁴ Si veda L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, cit. e B. Zimnenko, *Международное право и правовая система РФ [diritto internazionale e sistema dei diritti nella FR]*, Mosca (2010).

strumento per promuovere la sovranità statale mantenendolo, quindi “a distanza di sicurezza”³⁸⁵ dal diritto nazionale.

5.2 Adesione della Russia alla Cedu e rapporti tra la CtEdu e la Corte Costituzionale (1996 - 2015)

Fatte queste brevi premesse, è opportuno soffermarsi su alcuni aspetti peculiari del rapporto tra ordinamento russo e ordinamento internazionale in materia di tutela del diritto di proprietà.

Nostra focale di osservazione sarà, in proposito, la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, di cui metteremo in evidenza le convergenze e le divergenze rispetto alle previsioni in materia stabilite dall’ordinamento russo.

Al momento dell’adesione della Russia al Consiglio d’Europa, il 25 gennaio 1996, entrambe le parti comprendevano che il sistema giuridico russo era – ancora - lontano dal soddisfare gli standard del Consiglio d’Europa e della Cedu³⁸⁶. Ciò nonostante, si decise, comunque, di estendere l’adesione alla Russia, auspicando che si sarebbe così offerto un quadro giuridico all’interno del quale la Russia avrebbe intrapreso le necessarie riforme per portare il suo diritto interno in linea con quello dei Paesi del Consiglio d’Europa³⁸⁷.

³⁸⁵ B. Zimenko, *Международное право [diritto internazionale e sistema dei diritti]*, cit..

³⁸⁶ Alcuni membri dell’Assemblea manifestarono la preoccupazione che l’adesione della Russia avrebbe abbassato gli standard di tutela del Consiglio d’Europa. Eur. Parl. Ass., *Motion for a Recommendation on the Accession of East European Countries and Notably the Russian Federation to the Council of Europe presented by Mr. Ruffy and others*, 3rd Part Sess., Doc. No. 7075 (1994); si veda anche A. Nußberger, *The Reception Process*, cit.. Altri membri sostennero, invece, che sospendere il processo di adesione della Russia non avrebbe parimenti giovato agli interessi dell’Europa e nemmeno al suo programma di sicurezza e difesa o alla promozione dei fondamentali valori europei.

³⁸⁷ A. Trochev, A. Trochev, *All Appeals Lead to Strasbourg? Unpacking the Impact of the European Court of Human Rights on Russia*, 17 *Demokratizatsiya* 145 (2009). La Russia ha accettato di firmare la Cedu al momento dell’adesione, ratificare i Protocolli 1, 2, 4, 7 e 11 entro l’anno successivo e riconoscere i diritti dei ricorrenti di cui all’art. 34 e la giurisdizione della CtEdu di cui all’art. 46 della Cedu. Eur. Parl. Ass. § 10. il consiglio d’erupoa specificatamente ha dettagliato molte delle riforme necessarie alle leggi e alla prassi russa. Id.. Ad esempio, § 7.5 stabilisce che la Russia *will adopt new laws in line with Council of Europe standards . . . on the role, functioning and administration of the Procurator's Office and of the Office of the Commissioner for Human Rights; for the protection of national minorities; on freedom of assembly and on freedom of*

La Russia ha adempiuto ai suoi obblighi di fronte alla Cedu con vari gradi di successo, in alcuni casi dando completo o parziale adempimento agli obblighi assunti; in altri casi, avviando il processo di riforma solo dopo un significativo ritardo o con nessun cambiamento nella prassi³⁸⁸.

Analogamente al dibattito relativo al diritto internazionale fin qui riportato, tra i giuristi russi manca anche un universale consenso sulla posizione della Cedu nella gerarchia delle fonti giuridiche russe³⁸⁹.

Tuttavia, è da rilevare un impatto, generalmente ritenuto rilevante, delle sentenze della CtEdu sulla prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale³⁹⁰ e delle corti ordinarie³⁹¹. In particolare, almeno fino a pochi anni addietro, la Corte

religion"; § 7.9 "Russia shall bring detention conditions into line with European standards; § 10.2 la Russia avrebbe "sign within one year and ratify within three years from the time of accession Protocol No. 6 to the European Convention on Human Rights on the abolition of the death penalty in time of peace, and to put into place a moratorium on executions with effect from the day of accession"; § 10.17 la Russia avrebbe rivisto la "law on federal security services in order to bring it into line with Council of Europe principles and standards within one year from the time of accession: in particular, the right of the Federal Security Service (FSB) to possess and run pre-trial detention centres should be withdrawn.

L'accordo di adesione stabiliva anche la Russia modificasse alcuni aspetti delle sue relazioni internazionali e della sua politica estera. Id. (per esempio, § 10.9 sancisce che dopo l'annessione al Consiglio d'Europa, la Russia avrebbe ratificato entro sei mesi l'accordo del 21 ottobre 199 con la Moldova per il ritiro delle truppe militari).

³⁸⁸ Ad esempio, per Eur. Parl. Ass., cit., § 10, la Russia doveva modificare la legge sulla leva obbligatoria per portarla in linea con la prassi europea. Nel 2002 la Russia ha adottato una legge sulla leva alternativa. Tuttavia, come affermato dal Parliamentary Assembly's compliance report del 2012, "the formal adoption of a law cannot automatically stand for compliance with obligations and commitments" Eur. Parl. Ass. (Council of Europe), *The Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Doc. n. 13018 (2012).

³⁸⁹ Si veda ad esempio, A. Burkov, *The impact of the European convention on human rights on Russian law: Legislation and application in 1996-2006*, New York (2007), p. 26 ("As was shown before, the domestic status of the Convention is higher than that of any federal law or even federal constitutional law."). A. Nußberger, *The Reception Process*, cit., p. 617.

³⁹⁰ V. Zorkin, *Interaction Between National and Supranational Justice in Modern Times: New Prospects*, in O. Chernishova, M. Obov (a cura di), *Russia and the European court of human rights: a decade of change*, Mosca (2013), p. 355

[A]pplying enacted laws in particular circumstances proved an uphill struggle on the ground. It was here that the European standards came in handy as a universal scale of values to measure national realities. The highest courts of the Russian Federation – the Constitutional Court, the Supreme Court, and the Supreme Commercial Court – made a significant contribution to implementing the principle of direct application of the international law norms by domestic courts, as well as provision of general and specific remedies in compliance with European Court judgments.

³⁹¹ J. Henderson, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., p. 194

Costituzionale faceva regolarmente riferimento alle sentenze della CtEdu (e delle altre corti costituzionali dei Paesi del Consiglio d'Europa³⁹²) per aggiungere autorevolezza alle sue conclusioni, o sviluppare una sua interpretazione della costituzione russa e delle leggi ordinarie³⁹³.

Russia's membership of the Council of Europe created a two-way street. The jurisprudence of the European Court of Human Rights is beginning to have an impact on domestic cases;
Id., p. 251

Russia's accession to the Convention has brought the full panoply of the Court's jurisprudence directly into the Russian courts. Judges are supplied with Russian translations of the Court's findings, and increasingly citation is made of Convention rights by Russian courts, even if as yet in a sporadic and unsophisticated manner.

³⁹² A. Trochev, *Judging Russia*, cit., p. 158 (citando V. Zorkin, *Роль конституционного суда РФ в реализации конвенции о защите прав человека и основных свобод. Выступление В.Д. Зорькина на VIII Международном форуме по конституционному правосудию "Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы [il ruolo della Corte Costituzionale della FR nell'applicazione della cedu e delle libertà fondamentali. Intervento all'VIII forum internazionale di giustizia costituzionale sull'implementazione delle sentenze della corte edu nella prassi delle corti costituzionali dei paesi europei]*, Mosca (2006).

*In its judgments, the [Russian Constitutional Court] routinely examines and frequently refers case law to the ECtHR. **The RCC refers to jurisprudence concerning not only Russia, but also other member states of the 1950 convention** and, thus, underscores the universal binding effect of the decisions. Opinions about the real impact of the Strasbourg court's decisions on the jurisprudence of the RCC are divided. RCC judges never tire of insisting that their court 'refers to arguments based on international law not only to underscore the correctness of the legal positions worked out on the basis of the Constitution, but also to explain the idea and the meaning of the text of the Constitution and for defining the constitutional meaning of the contested legal provision. (enfasi aggiunta)*

³⁹³ Id.,

Opinions about the real impact of the Strasbourg court's decisions on the jurisprudence of the RCC are divided. RCC judges never tire of insisting that their court 'refers to arguments based on international law not only to underscore the correctness of the legal positions worked out on the basis of the Constitution, but also to explain the idea and the meaning of the text of the Constitution and for defining the constitutional meaning of the contested legal provision.

Si vedano anche O. Tiunov, *О роли Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского суда по правам человека в практике Конституционного Суда РФ [sul ruolo della convenzione sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Corte Costituzionale della FR]* 3 Конституционное право: восточноевропейское обозрение 96 (2001); T. Morshchakova, *Применение международного права [applicazione del diritto internazionale]*, cit.; N. Vitruk, *Конституционное правосудие [giurisprudenza costituzionale]*, cit.; B. Ebzeev, *Защита прав человека в Конституционном Суде Российской Федерации [la tutela dei diritti umani presso la Corte Costituzionale della FR]*, 1 Конституционное правосудие 95 (2003) e N. Bondar, *Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ [la giurisdizione della CEDU in relazione alle competenze della Corte Costituzionale della RF]*, 6 Журнал Российского Право 113/27 (2006).

Questa prassi dimostra come la Corte abbia *internalizzato* il diritto internazionale nel sistema giuridico nazionale³⁹⁴, rendendo la giurisprudenza della CtEdu (e il diritto internazionale, in generale) uno strumento importante con cui costruire le proprie interpretazioni della Costituzione e del sistema giuridico nazionale, nonché degli interessi nazionali, almeno nella misura in cui il diritto internazionale e la Cedu forniscano legittimazione alle interpretazioni della Corte Costituzionale.

Inoltre, fino a pochi anni addietro, nonostante il massiccio numero di ricorsi presso la CtEdu contro la Russia³⁹⁵, il Paese aveva generalmente risposto – anche se non sempre in maniera veloce – alle sentenze a suo sfavore (come nei casi di violazione del diritto di proprietà, trattati di seguito). Il giudizio condiviso dalla maggior parte degli osservatori era, quindi, di un effetto generalmente positivo delle sentenze CtEdu sulla tutela dei diritti fondamentali in Russia³⁹⁶.

Infatti, sembra difficilmente contestabile che la giurisprudenza della CtEdu abbia giovato alla tutela dei diritti umani³⁹⁷ in Russia in almeno tre modi.

³⁹⁴ Si veda, H. Koh, *Why Do Nations Obey International Law?*, 106 *Yale Law Journal* 2599, p. 2603 (1997) (“[T]his overlooked process of interaction, interpretation, and internalization of international norms into domestic legal systems is pivotal to understanding why nations ‘obey’ international law.”).

³⁹⁵ Tra il 1959 e il 2016, ci sono stati 140,731 ricorsi dalla Russia, per un totale di 133 decisi dalla CtEdu, il maggior numero per stati membri. *Eur. Court of Human Rights, Overview 1959-2016* (2017). Si veda anche W.E. Pomeranz, *Uneasy Partners: Russia and the European Court of Human Rights*, 19 *Hum. Rts. Brief* 17 (2012); A. Trochev, *Judging Russia*, cit., p. 165 [fino al 2009] [ordinary Russians flooded the ECtHR in such great numbers that this supranational tribunal is bound to become a supercession court for Russia.

P.A. Jordan, *Russia’s Accession to the Council of Europe and Compliance with European Human Rights Norms*, 11 *Demokratizatsiya* 281 (2003); B. Bowring, *Russia’s Accession to the Council of Europe and Human Rights: Four Years On*, 4 *Eur. Hum. Rts. L. Rev.* 362 (2000).

³⁹⁶ J. Henderson, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., p. 246–51; V. Starzhenetskii, *Assessing Human Rights in Russia: Not to Miss the Forest for the Trees A Response to Prelik, Schönfeld and Hallinan*, in L. Mälksoo (a cura di) *Russian and European human rights law: the rise of the civilization argument*, New York (2014), secondo cui “Russia is undoubtedly moving toward European standards of human-rights protection; it is trying to accommodate its legal and political systems to the requirements of the Convention.”

³⁹⁷ A. Riley afferma che il diritto internazionale ha giocato un ruolo fondamentale nel quadro giuridico russo non per tutelare i diritti umani ma anche per tutelare le aziende e gli investitori attraverso i tribunali arbitrali internazionali arbitration tribunals. Si veda A. Riley, *Russia’s Courts of Last Resort*, *New York Times* (2011).

In primo luogo, la possibilità di presentare ricorso presso la CtEdu ha, di per sé, aumentato la portata della tutela dei diritti umani dei potenziali ricorrenti³⁹⁸ e ha assicurato la possibilità di ottenere dei risarcimenti compensatori anche quando non si riceveva giustizia dalle corti nazionali, rendendo la CtEdu la “*corte più popolare in Russia*”³⁹⁹. In secondo luogo, la giurisprudenza CtEdu è servita come promotore delle riforme legislative. In questo senso, non può non considerarsi un successo, l’emanazione del nuovo codice di procedura penale (dicembre 2001)⁴⁰⁰ che introduce l’obbligatorietà di un mandato giudiziario per eseguire perquisizioni o sequestri e di una convalida giudiziaria di ogni arresto, da eseguirsi entro 48 ore dal fermo⁴⁰¹. Infine, un effetto meno dirompente (ma comunque positivo, come si vedrà più avanti nel caso del diritto di proprietà) si è avuto su quello che è probabilmente l’aspetto più problematico del sistema giuridico russo, ovvero la diffusa mancanza di esecuzione delle sentenze giudiziarie.

³⁹⁸ A. Trochev, *Judging Russia*, cit., p 148–49

Applying to the ECtHR is an increasingly attractive option because its judgments order Russia to rectify the violations of individual rights not just on paper but also in practice. The judgments of the ECtHR usually involve two kinds of orders to Russia: to eliminate the conditions that gave rise to the violation of the 1950 convention and to pay compensation to the successful applicants. So far, the second kind of order has received the greatest amount of attention. In 2006, the ECtHR ordered Russia to pay a total of €1.376 million and 1.055 million rubles. In 2007, the court ordered Russia to pay a total of €4.3 million. And between January 2008 and March 2009, the Strasbourg-based tribunal ordered Russia to pay some €9.3 million to successful applicants. Therefore, the Strasbourg court enjoys something that all other Russian courts lack: nearly complete enforcement of its judgments in terms of compensating those who won their cases.

³⁹⁹ *Id.*, p. 145.

⁴⁰⁰ A. Nußberger, *The Reception Process*, cit., p. 609–10.

⁴⁰¹ *Id.*, p. 609–10. La Russia ha anche emanato una serie di riforme penitenziarie che hanno contribuito a diminuire il numero di detenute prima del processo e altre riforme del sistema giudiziario, come l’istituzione del Comitato investigativo, separato dalla procura, con il compito di svolgere le indagini prima del processo.

5.3 La proprietà à la Cedu e à la russe

La Cedu tutela il diritto di proprietà all'art. 1 del primo Protocollo aggiuntivo (P1- 1)⁴⁰² piuttosto che nel testo della Convenzione.

Tale collocazione riflette il risultato di una soluzione compromissoria raggiunta tra i fautori di ideologie diverse in merito alla possibilità di configurare la proprietà privata alla stregua di un diritto umano⁴⁰³. Nessuno, tuttavia, dubita del valore giuridico della norma in commento, da porre su un medesimo piano rispetto alle altre disposizioni contenute nella Convenzione.

Il primo comma del P1-1 sancisce il diritto al rispetto dei beni di ciascuno e riconosce la possibilità dell'espropriazione, in presenza di determinate condizioni. Il secondo comma conferisce agli Stati il potere, tra gli altri, di regolare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale⁴⁰⁴. Per quanto distinte, tali norme sono fortemente irrelate tra loro, come messo in evidenza da una stratificata giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁴⁰⁵.

Nella giurisprudenza della CtEdu, infatti, il diritto di proprietà è prevalentemente tutelato attraverso la disposizione di carattere generale che consacra il diritto al rispetto dei propri beni e delle limitazioni riconducibili al potere dello Stato di regolamentare l'uso dei beni al fine di perseguire gli interessi della collettività. Oltre alle ipotesi di espropriazione per pubblica utilità, infatti, sono pochissime le situazioni suscumbibili nella sfera di applicazione della

⁴⁰² Art. 1 Prot. 1 allegato alla CEDU:

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

⁴⁰³ F. Buonomo, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Milano (2005).

⁴⁰⁴ Corte Europea di Strasburgo, 25 marzo 1999, *Iatridis v. Grecia*.

⁴⁰⁵ Corte Europea di Strasburgo, 21 febbraio 1986, *James e altri v. Regno Unito*; Corte Europea di Strasburgo, Grande Camera, 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi v. Italia*; 5 maggio 1995, *Air Canada v. Regno Unito*; 23 febbraio 1995, *Gasus Dossier und Fördertechnik GmbH v. Paesi Bassi*; 24 ottobre 1986, *Agosi vs Regno Unito*.

disposizione speciale che regola la privazione della proprietà⁴⁰⁶.

Tale scelta, da parte della CtEdu, non è priva di conseguenze sul piano della intensità della tutela del singolo individuo (anche se una certa uniformità di trattamento è garantita dal fatto che il principio di legalità e di proporzionalità abbiano portata generale⁴⁰⁷).

In particolare, la CtEdu afferma che la limitazione del diritto di proprietà deve rispettare "*un giusto equilibrio*" tra le esigenze di interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo⁴⁰⁸ e deve esprimersi in un "*ragionevole rapporto di proporzionalità*" fra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, ossia in "*una somma di denaro ragionevolmente correlata al valore del bene*"⁴⁰⁹. In generale, quindi, i *contenuti formali* delle disposizioni della Cedu e dell'ordinamento russo sono alquanto simili. Tuttavia, sono rinvenibili delle *differenze sostanziali*. La Convenzione riconosce al proprietario il potere di effettuare qualunque azione che non sia altrimenti vietata dalla legge. Nel diritto russo, il proprietario può esercitare il suo diritto solo in tre modi: possedere, usare e disporre. Tale triade, seppur molto generale, sembra comunque meno estesa del

⁴⁰⁶ Si può citare, come esempio, il caso *Pressos Compania Naviera*, in cui il ricorrente viene espropriato del diritto al risarcimento del danno per responsabilità extracontrattuale a causa del sopravvenire di una legge che lo negava con effetti retroattivi: Corte Europea di Strasburgo, 20 novembre 1995, *Pressos Compania Naviera v. Belgio*.

⁴⁰⁷ Quindi, secondo la Corte di Strasburgo, per valutare la legittimità delle ingerenze nel pacifico godimento dei propri beni, occorre, in primo luogo verificare che il dettato normativo sia sufficientemente chiaro, accessibile e prevedibile, essendo il principio di legalità inteso non soltanto in senso formale ma spingendosi financo sulla qualità della legge. Solo allorquando tale prima verifica risulti superata, si può effettuare il secondo *step* e quindi valutare la sussistenza di un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico perseguito e l'interesse individuale sacrificato, ravvisabile in presenza di una ragionevole proporzionalità tra l'obiettivo programmato e i mezzi utilizzati; R. Sapienza, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in Riv. dir. intern., 1991, p. 571; F. Bilancia, *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte Costituzionale italiana funzionalizza "il margine di apprezzamento" statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*, in Giur. Cost. (2009), p. 4772.

⁴⁰⁸ Corte Europea di Strasburgo, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth v. Svezia*, p. 24, para. 61.

⁴⁰⁹ Corte Europea di Strasburgo, 07 luglio 1989, *Tre Traktorer v. Svezia* (giusto bilanciamento tra il diritto di proprietà e la lotta all'alcolismo); 21 gennaio 1991, *Fredin v. Svezia* (tutela dell'ambiente), 28 settembre 1995, *Scollo e Spadea*, (la necessità di tutelare la politica della casa).

“pacifico godimento del possesso” sancito dalla Cedu.

Le tutele, nei casi di privazione della proprietà, sembrano *formalmente* più stringenti nell’ordinamento russo, in quanto questo richiede (al contrario della Cedu) la previa decisione dell’organo giudiziario e, inoltre, stabilisce rigidi requisiti a proposito dell’indennizzo, che deve essere “*preventivo e di pari valore*”.

Tuttavia, nonostante queste garanzie, è già stato evidenziato come la normativa e in alcuni casi anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale abbiano *sostanzialmente* depotenziato tali garanzie.

Inoltre, mentre la Cedu menziona solo la necessità che vi sia una qualche forma di indennizzo senza alcuna ulteriore specifica, la giurisprudenza della CtEdu ha sistematicamente affermato che può essere considerato ragionevole soltanto “*un indennizzo integrale*”, pari al valore di mercato. La mancanza di un indennizzo può giustificarsi soltanto in circostanze eccezionali, come il mutamento radicale del regime politico (quale il passaggio dalla monarchia alla repubblica⁴¹⁰ o la transizione da un regime comunista ad uno democratico⁴¹¹ o la riunificazione di uno Stato⁴¹²). Un rimborso inferiore al pieno valore di mercato, invece, può tollerarsi solo nel caso in cui vengano perseguiti obiettivi di pubblica utilità attraverso misure di riforma economica o di giustizia sociale⁴¹³ (ma differenze minime nel valore di mercato non sono ritenute lesive della Convenzione⁴¹⁴).

Inoltre, al di là delle differenze lessicali, esistono delle divergenze più profonde tra le due forme di tutela “costituzionale” del diritto di proprietà.

Tra le caratteristiche più problematiche se ne mettono qui in evidenza tre principali. La prima è che la *proprietà* in Russia è (tradizionalmente e ancora oggi) un diritto esclusivamente *in rem*; ovvero è applicabile esclusivamente ai

⁴¹⁰ Corte Europea di Strasburgo, 09 dicembre 1994, *Les Saints Monastères v. Grecia*, para. 56.

⁴¹¹ Corte Europea di Strasburgo Grande Camera, 22 giugno 2004, *Broniowski v. Polonia*.

⁴¹² Corte Europea di Strasburgo, Grande Camera, 02 marzo 2005, *Von Maltzan e altri v. Germania*, in CEDU 2005; 25 aprile 2002, *H. Jahn e altri v. Germania*.

⁴¹³ Corte Europea di Strasburgo, 21 febbraio 1986, *James e altri v. Regno Unito*.

⁴¹⁴ Corte Europea di Strasburgo, 02 febbraio 1997, *Papachelas v. Grecia*.

beni materiali. L'art. 128 del codice civile sancisce che il diritto di proprietà ha per oggetto beni tangibili, denaro e titoli⁴¹⁵. L'eventuale estensione dell'applicabilità della *proprietà* anche ai beni intangibili, conformemente alla tradizione di *common law* e della Cedu (in cui *property* indica sia un bene tangibile, che un interesse o un diritto personale), ad esempio, titoli, strumenti finanziari, proprietà intellettuale, etc.) è stato materia di un dibattito molto acceso in dottrina⁴¹⁶. La stragrande maggioranza dei giuristi russi non supporta un'interpretazione espansiva⁴¹⁷, il che ha creato un'immediata contrapposizione tra il sistema giuridico russo e la Cedu⁴¹⁸. La Corte Costituzionale ha tentato di riconciliare le differenze tra i due concetti di *proprietà*, interpretando l'art. 35 della Cost. in linea con la giurisprudenza della CtEdu⁴¹⁹, sostenendo, così, un'interpretazione costituzionale della *proprietà* ben più generale di quella del diritto civile russo⁴²⁰. Queste due diversi concetti di *proprietà*, uno costituzionale,

⁴¹⁵ G.A. Gadzhiev (la portata del diritto di proprietà tutelato dalla CEDU è più vasta di quella prevista dall'ordinamento russo, *Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод [Commentario alla Convenzione dei diritti umani e la sua applicazione]*, cit.

⁴¹⁶ A. Rybalov, *Право собственности [il diritto di proprietà]*, Mosca (2000). Ad esempio, E. Sukhanov, (a cura di), *Гражданское право [diritto civile]*, Mosca (2002) (solo i beni tangibili possono essere oggetto del diritto di proprietà). Per un approccio tradizionale e limitato della portata del diritto di proprietà, si veda K. Sklovskiy, *Собственность в гражданском праве [La proprietà del diritto civile]*, Mosca (2002). Per l'estensione della portata del diritto di proprietà, si veda O. Ioffe, *Гражданское право. Избранные труды [Diritto civile. Argomenti selezionati]*, Mosca (2001).

⁴¹⁷ E. Sukhanov (a cura di.), *Гражданское право [diritto civile]*, cit., pp. 492 –516, E. Sukhanov, *Лекции о праве собственности [considerazioni sul diritto di proprietà]*, Mosca (1991); E.A. Суханов, *Российский закон о собственности [legislazione russa sulla proprietà]*, Mosca (1993).

⁴¹⁸ E.A. Sukhanov, U. Mattei (a cura di), *Основные положения права собственности [norme principali a tutela del diritto di proprietà]*, cit.; B. Starjenezkin, *Россия и Совет Европы: право собственности [la Russia e il consiglio d'Europa: il diritto di proprietà]*, Mosca (2004); K. Slovkij, *Собственность в гражданском праве [la proprietà del diritto civile]*, Mosca (2002); T. Neshataeva, *Защита собственности в Европейском Суде по правам человека и арбитражных судах РФ [la tutela del diritto di proprietà nella corte europea e nelle corti arbitrali della FR]*, N 3 журнал Арбитражная практика (2006).

⁴¹⁹ Per esempio, decisione della Corte Costituzionale N. 8-P, 16 maggio 2000; V.D. Zorkin, *Конституционный Суд России: Доктрина и практика [la Corte Costituzionale russa: dottrina e pratica]*, Mosca (2018); V. Zorkin, *Современный мир, право и Конституция [mondo moderno, diritto e costituzione]*, Mosca (2010), pp. 195 –223.

⁴²⁰ Ad esempio, la Corte Costituzionale ha sancito che il diritto a rientrare in possesso di un credito fosse da considerare un diritto di proprietà, analogamente a quanto aveva sancito anche la

l'altro civile, coesistono tuttora nel diritto russo. Da ciò ne consegue che, a seconda del concetto applicato, determinati beni possono essere soggetti a diversi status giuridici e beneficiare di livelli di tutela diversa. Il diritto di proprietà, nel modello CEDU, è più esteso, in quanto risulta frequente l'assimilazione della tutela della proprietà privata alla tutela del libero esercizio delle attività economiche⁴²¹.

Inoltre, anche la “natura” del diritto acquista un significato peculiare. Rientrano, infatti, nella definizione di “proprietà” non soltanto il rapporto del proprietario con la *res* (tipicamente ravvisabile nella triade post-socialista⁴²²), ma altresì tutte le utilità che possono ricavarsi dall'uso dei beni e i diritti - anche di natura personale - in qualche modo riconducibili all'esercizio di un'attività economica, ad esempio i diritti contrattuali e di natura commerciale⁴²³. Viene accolto, quindi, pur non essendo dichiarato espressamente, un concetto di proprietà vicino alla nozione di *property* del *common law*⁴²⁴.

Ad esempio, nel caso *Burdov*, la CtEdu ha definito (diversamente dalle corti russe) l'interesse nell'esecuzione di una sentenza come un *property right*.

CEDU. Anche le azioni societarie sono considerate oggetto del diritto di proprietà. Decisione della Corte Costituzionale, 10 aprile 2003, N5-II.

⁴²¹ L. Daniele, *La tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche nell'ordinamento comunitario e nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 3 Il diritto dell'Unione Europea 53 (1998), p. 56; M. Fragola, *Limitazioni e contenuto minimo della proprietà nel sistema italo - europeo*, Milano (2002).

⁴²² Eppure, questa concezione della proprietà non è aliena alla tradizione russa. Nel periodo pre-sovietico, il diritto russo riconosceva come oggetti di proprietà sia i beni materiali che immateriali. Il codice civile del 1922 riconosceva anche la proprietà come diritto *in rem e in personam*.

⁴²³ Si veda, G. Gadzhiev, *Защита основных прав и свобод предпринимателей зарубежом и в Российской Федерации [tutela dei diritti e le libertà fondamentali degli imprenditori]*, cit.; T. Neshataeva, *Защита собственности в Европейском Суде [la tutela del diritto di proprietà nella Corte europea e nelle corti arbitrali della federazione russa]*, cit.

⁴²⁴ Corte di Giustizia, 14 maggio 1974, *J. Nold e altri v. Commissione*, Causa 4-73, 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, Causa 44/79 cit., 09 dicembre 1982, *Metallurgiki Halips*, Causa C-258/81; 19 aprile 1983, *Commissione v. Repubblica Federale di Germania*, Causa C-113/82; 14 gennaio 1987, *Zuckerfabrik*, Causa C-281/84; 17 ottobre 1995, *Fishermen's Organisations*, Causa C-44/94; 18 marzo 1980, *Valsabbia e altri v. Commissione*, Cause riunite 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 e 85/79; 06 dicembre 1984, *Biovalac*, Causa C-59/83; 14 novembre 1984, *Intermills*, Causa C-323/82; 11 luglio 1989, *Schrader*, Causa C-265/87; 22 ottobre 1991, *von Deetzen*, Causa C-44/89; 10 luglio 2003, *Booker Aquaculture*, Cause riunite C-20/00 e C-64/00.

Analogamente, nel caso *Rusatomet*, la medesima Corte ha concluso che un interesse legittimo esigibile dai pubblici poteri è un *property right*.

Inoltre, in Russia, il “mero possesso”, scorporato dal relativo diritto di proprietà, è scarsamente tutelato (come si evince dai casi di immobili c.d. non-autorizzati). Al contrario, anche il mero possesso trova una sua tutela nel sistema CtEdu⁴²⁵.

Vanno anche evidenziate le differenze relative ai soggetti a cui si applica il diritto di proprietà. Sebbene la Russia garantisca *formalmente* l’uguaglianza della proprietà delle persone fisiche e giuridiche⁴²⁶, *sostanzialmente* persistono delle differenze tra i due soggetti⁴²⁷.

In secondo luogo, sono evidenti le ragioni storiche, sociali e culturali per cui, in Russia, l’interesse privato è tradizionalmente subordinato all’*interesse pubblico*, interpretato in modo molto generale ed espansivo (e allo Stato è stata consentita una grande discrezionalità sui modi e la portata dell’interferenza con il godimento dei diritti di proprietà privata). Comprensibilmente, questa generale subordinazione all’interesse pubblico ha interessato anche (*rectius*: soprattutto) la tutela del diritto di proprietà anche in epoca post-sovietica⁴²⁸. Può, quindi, accadere che i rimedi giuridici risultino deboli o insufficienti a tutelare i privati

⁴²⁵ *Öneryildiz v. Turkey*, 30 novembre 2004, app. no. 48939/99, para. 129.

⁴²⁶ Art. 8 Cost.:

Sono riconosciute e protette in eguale misura la proprietà privata, statale, municipale ed altre forme di proprietà.

Art. 19 Cost.:

Lo Stato garantisce l’uguaglianza dei diritti e delle libertà dell’uomo e dei cittadini indipendentemente (...) dalla condizione economica e dalla posizione di lavoro, (...) e parimenti da altre circostanze.

⁴²⁷ Ad esempio, a differenza del modello CEDU, nel sistema russo le persone giuridiche non possono chiedere il risarcimento dei danni non-pecuniari. Si veda ad esempio, *Comingersoll S. A. v. Portugal*, 6 aprile 2000, app. no. 35382/97. Vi sono, infatti, stati casi in cui persone giuridiche russe hanno ricorso alla Corte EDU per il risarcimento di danni non-pecuniari non a beneficio di se stesse, bensì delle persone soci fisici. Nel caso *OOO PTK “Mercuriy” v. Russia*, la CtEdu ha dovuto concludere che nonostante l’accertata violazione del diritto di proprietà nei confronti della persona giuridica, non potesse ordinare il risarcimento perché le persone fisiche non si erano presentati come ricorrenti. *OOO PTK “Mercuriy” v. Russia*, 14 giugno 2007, app. no. 3790/05, para. 36.

⁴²⁸ A. Medushevskiy, *Российская правовая традиция - опора или преграда? [la tradizione giuridica russa – favore o ostracismo?]*, Mosca (2014).

contro lo Stato, gli apparati pubblici e anche entità private con un interesse statale, le cui azioni beneficiano di una forte presunzione di legalità, difficile da smentire nel corso del procedimento giudiziario. Di conseguenza, il principio del bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati, attraverso il principio di proporzionalità, tradizionalmente usato dalla CtEdu, era uno strumento del tutto nuovo per la Russia⁴²⁹. Non deve sorprendere, quindi, che la Corte Costituzionale ne abbia dato un'interpretazione in chiave sociale, certamente ispirata dal contesto socio-culturale.

Inoltre, va evidenziato il tradizionale atteggiamento “ultra-formalista”⁴³⁰ o “iper-positivista” delle corti nell'interpretazione e applicazione del diritto (in generale) e del diritto di proprietà (in particolare)⁴³¹, secondo cui il diritto è un prodotto dello Stato e il giudice – nell'applicare la legge - non ha quasi nessun margine di discrezionalità. In questo paradigma, il giudice è obbligato ad applicare la legge formale anche quando questa porta a risultati ingiusti o assurdi. Del resto, non può trascurarsi che, secondo una declinazione sociologica di questa tradizione, il giudice è prima di tutto un agente dello stato chiamato prima di tutto a tutelare gli interessi dello stato, non certo i diritti fondamentali!

⁴²⁹ Questo approccio può essere attribuito alla tradizione giuridica sovietica in generale. Si veda R. Mańko, *We Do Not Recognise Anything 'Private': Public Interest and Private Law under the Socialist Legal Tradition and Beyond*, in B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A. W. Bauknecht, M. Szpanowska e K. Wasyliszyn (a cura di), *Private Interest and Public Interest in European Legal Tradition*, New York (2015), pp. 31 –65.

⁴³⁰ Z. Kühn, *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation?*, Leiden (2011), pp. 129 –62 .

⁴³¹ R. Mańko da la seguente definizione:

Hyperpositivism insists on a preference for linguistic and 'logical' interpretation, with other methods (such as functional or systemic interpretation) treated as subsidiary ones, which may be resorted to only if the literal interpretation patently fails. In this mode of legal thinking, judges are seen as agents mechanically 'applying' legal texts to facts ('bouche de la loi' or 'Subsumptionsautomat'), and the role of the legal syllogism as a valid method of legal reasoning is emphasized. Consequently, more sophisticated methods of legal reasoning, such as the common-law reasoning per rationem decidendi, reasoning by balancing of interests or by reference to underlying policies are unknown. These aspects of legal thought manifest themselves especially in the style of judicial argumentation. Finally, hyperpositivism's formalism extends not only to interpretation, but also entails a high level of purely procedural formalism, whereby courts tend to dismiss cases on formal grounds in order to avoid analysing them on the merits.

R. Mańko, *Survival of the Socialist Legal Tradition? A Polish Perspective*, *Comparative Law Review* 4 (2013), p. 6.

Tale fenomeno (evidentemente espressione di un retaggio sovietico) affonda le sue radici nella tradizione di *civil law*, che – alle sue origini – si basava su una *semplificazione* del compito della giustizia, secondo cui la pratica decisoria deve essere una disciplina totalmente autonoma e isolata da fattori esterni (quali la politica, l'economia, l'etica o la sociologia ...). Bastava, quindi, prendere una premessa – la fattispecie del caso - trovare una norma giuridica che potesse applicarvisi e trarne le relative conclusioni. La pratica decisoria è, quindi, ridotta a un semplice sillogismo. Tale approccio si basa sulla premessa dell'auto-sufficienza del diritto (ovvero che le fonti del diritto possano fornire la risposta a qualunque questione) ed è un processo che la CtEdu definisce *giustizia formale*.

Diversamente, la tradizione Cedu, che si ispira maggiormente alla tradizione di *common law*, richiede che il giudice non cerchi tanto una *risposta formalmente corretta*, quanto piuttosto una decisione *giusta*, che tenga conto di tutti quei fattori esterni che il sillogismo formale mantiene al di fuori della pratica decisoria (ovvero, l'economia, la sociologia, l'etica etc.)⁴³². Proprio tale fattore rappresenta, forse, il maggiore ostacolo al cambiamento del sistema giuridico russo.

5.4 Tipologie frequenti di violazione del P1-1 da parte della Russia

Piuttosto che tentare di riportare le centinaia di casi di violazione del diritto di proprietà da parte della Russia dinanzi alla CtEdu (obiettivo certamente troppo ambizioso anche per una tesi di dottorato), viene di seguito svolta un'analisi delle (sette) tipologie più frequenti di violazione dell'art. P1-1.

Per ogni tipologia di violazione verranno evidenziate anche le misure prese dalla Russia per adeguare il suo sistema giuridico agli standard Cedu.

Inoltre, si parlerà del caso *Yukos* che, sebbene non rientri in nessuna tipologia di casi frequenti, riguarda anch'esso il diritto di proprietà e potrebbe

⁴³² Si veda generalmente, E.A. Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, Oxford (2014); A. Buchanan, *Human rights and the legitimacy of the international order*, *Legal Theory*, 14(1) (2008).

certamente avere un impatto significativo e duraturo sia sulla tutela del diritto di proprietà in Russia, sia – più in generale – sullo sviluppo della *Rule of Law* à la russe.

5.4.1 Mancata esecuzione delle sentenze

Il problema della mancata esecuzione delle sentenze, di cui si è fatto sopra cenno, rappresenta una grossa criticità del sistema russo. Ai nostri fini, peraltro, occorre evidenziare le importanti ricadute in materia di tutela del diritto di proprietà, in particolare dei diritti dei privati *vis à vis* nei confronti dello Stato.

Ad esempio, ci sono voluti due anni per dare attuazione a una decisione della corte del dicembre 2001 che invalidava lo statuto della città di Mosca sui prezzi della terra ed ordinava all'amministrazione della capitale di restituire il conteso appezzamento di terra al richiedente. Il sindaco di Mosca ha dato attuazione a questa decisione solo dopo che il delegato di Putin aveva personalmente richiesto che la terra fosse restituita al moscovita 89enne che aveva legittimamente vinto il suo ricorso presso la Corte Costituzionale⁴³³. Allo stesso tempo, altre regioni che avevano emanato statuti simili sull'uso della terra, e avevano confiscato dei possedimenti privati, hanno continuato a insistere fino al 2004 che la decisione della Corte Corte Costituzionale non si applicasse al loro caso.

Vale la pena ri-soffermarsi sulla mancata esecuzione delle sentenze per meglio considerarla nel contesto dell'interazione tra diritto russo e Cedu. Innanzitutto, come già detto, nella tradizione giuridica russa una sentenza favorevole non è una *property*, ma meramente un obbligo a pagare o a svolgere determinate azioni, soggetto alla disponibilità di risorse e fondi. Nella giurisprudenza CtEdu, invece, una sentenza favorevole è un *claim* o bene di valore economico secondo il P1-1. Al momento dell'adesione alla Cedu, la stragrande maggioranza dei giuristi – e funzionari statali russi – non aveva concezione di tale differenza nella definizione di *property*, e ciò spiega - in parte -

⁴³³ Decisione della Corte Costituzionale No 16-P del 13 dicembre 2001, pp. 3–9.

l'atteggiamento recalcitrante delle autorità russe verso il problema delle sentenze non eseguite, così come la grande quantità di ricorsi davanti la CtEdu, contro la Russia per la violazione dell'P1-1.

Inoltre, nella cultura giuridica russa, la fase di esecuzione delle sentenze non costituisce parte integrante della procedura giudiziaria o - più in generale del principio del giusto processo. Questo problema è stato evidenziato anche dalla Corte Costituzionale che, nella sentenza N.8-P del 14 luglio 2005, ha affermato che la fase di esecuzione è parte integrante del diritto al giusto processo e la discrezionalità governativa doveva essere *naturaliter* limitata dai diritti costituzionali, non potendosi ammettere che i privati non disponessero di alcun rimedio effettivo per la mancata esecuzione delle sentenze⁴³⁴.

Tuttavia, non va assolutamente sottovalutato che, al di là degli elementi sopra evidenziati, l'esecuzione delle sentenze che imponevano allo Stato di onorare i suoi debiti risultavano eccessivamente onerose, soprattutto a fronte delle risorse disponibili, erose dalle disastrose condizioni economiche della Russia nel periodo di transizione (si consideri, infatti, il contesto delle terapie economiche shock, della crisi finanziaria del 1998 e l'oneroso sistema di welfare sociale, non ancora smantellato).

In queste condizioni, il governo ha spesso giustificato la mancata esecuzione delle sentenze (anche di quelle della CtEdu) per l'insufficienza dei fondi pubblici. Tuttavia, il retroterra culturale e giuridico russo (per i motivi di cui sopra) poteva accettare la legittimità di questa spiegazione, ma certamente non poteva farlo la CtEdu (circostanza che non mancò di sorprendere molti giuristi russi).

È, infatti, interessante notare che la mancata esecuzione delle sentenze non suscitava scalpore in quanto non veniva considerata una reale violazione sistematica dei diritti fondamentali, fino a che la CtEdu non ha affermato il contrario, per la prima volta, in *Burdov* (2002)⁴³⁵.

⁴³⁴ Si vedano, ECtHR, *Timofeyev v. Russia*, No. 58263/00, 23 ottobre 2003; *Wasserman v. Russia*, No. 15021/02, 18 Novembre 2004; *Reynbakh v. Russia*, No. 23405/03, 29 settembre 2005; *Poznakhirina v. Russia*, No. 25964/02, 24 febbraio 2005; *Gorokhov e Rusyaev v. Russia*, No. 38305/02, 17 marzo 2005; *Shilyayev v. Russia*, No. 9647/02, 6 ottobre 2005.

⁴³⁵ ECtHR, *Burdov v. Russia*, No. 59408/00, 7 maggio 2002.

In seguito, la CtEdu ha sostenuto che la mancata esecuzione e il notevole ritardo nell'esecuzione delle sentenze costituiva un “*recurrent problem in the Russian Federation, which has led to the most frequent violations of the Convention since its ratification.*”⁴³⁶,

Sono seguiti più di dieci anni di collaborazione tra il governo russo e il Consiglio d'Europa per l'elaborazione di metodi idonei a risolvere il problema della mancata esecuzione delle sentenze⁴³⁷.

Una delle prime iniziative introdotte è stata la c.d. riforma della “monetizzazione dei benefit”⁴³⁸, attraverso l'emanazione di una legge (2005)⁴³⁹ che stabiliva una procedura speciale per la distribuzione di fondi per l'esecuzione delle sentenze contro lo Stato e garantiva l'ulteriore stanziamento di fondi a questo scopo. Inoltre, è stata anche emanata una legge sulla compensazione (2010)⁴⁴⁰ per il risarcimento alle vittime della prolungata non esecuzione delle sentenze. Sono state anche predisposte alcune misure organizzative per monitorare l'esecuzione delle sentenze da parte della Stato che hanno trovato l'approvazione del Consiglio d'Europa⁴⁴¹.

Tuttavia, le problematiche esistono ancora: i rimedi introdotti (in particolare, la legge sulle compensazioni) sono di natura limitati, si applicano solo alle sentenze non ancora eseguite (senza predisporre alcun meccanismo per evitare violazioni future) e riguarda solo i risarcimenti in denaro (non gli obblighi di fare). Limitando la portata applicativa della legge, il governo russo ha

⁴³⁶ ECtHR, *Gerasimov v. Russia*, No. 29920/05, 1 luglio 2014, § 206.

⁴³⁷ Sull'evoluzione del quadro legislative e regolatorio russo, si vedano le informazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione delle sentenze della CtEdu.

⁴³⁸ Legge federale del 22 agosto 2004 N 122-FZ; I. Morozova, *Проблемы оптимизации процесса монетизации натуральных [problemi di ottimizzazione del processo di monetizzazione]*, Журнал российского права N 8 (2005), pp. 10 –16.

⁴³⁹ Legge federale del 27 dicembre 2005, No. 197-FZ.

⁴⁴⁰ Legge federale del 30 aprile 2010, No. 68 □ FZ

⁴⁴¹ Interim Resolution CM/ResDH(2009)43, adottata il 19 marzo 2009; Interim Resolution CM/ResDH(2011)293 adottata il 2 dicembre 2011, ECtHR; *Gerasimov v. Russia*, No. 29920/05, 1 luglio 2014, § 206; *Nagovitsyn e Nalgiyev v. Russia*, Nos. 27451/09 and 60650/09, §38, 23 settembre 2010.

perseguito degli obiettivi pragmatici cercando di evitare una spesa eccessiva per il budget federale, ma (come in passato) queste considerazioni non trovano molto supporto presso la CtEdu che, in *Gerasimov*, ha richiesto alla Russia di

*set up an effective domestic remedy or combination of such remedies which ensure adequate and sufficient redress for non-enforcement of domestic judgements imposing obligations in kind on the state authorities in line with the Convention principles as established in the Court's case law*⁴⁴².

Un nuovo disegno di legge a tal proposito è, al momento, al vaglio della *Duma*.

5.4.2 Mancato pagamento dei bond sovietici

Altra frequente violazione del diritto di proprietà (per certi versi simile al precedente) da parte della Russia, riscontrato dalla CtEdu, è il mancato pagamento dei bond sovietici⁴⁴³.

Sebbene una serie di leggi prevedeva che tale pagamento venisse conteggiato nel deficit statale, il processo di estinzione è stato rallentato dai limiti finanziari, dalla mancanza di un'efficiente amministrazione del debito interno dello Stato e dalla mancanza di un quadro legislativo per la sua esecuzione. Periodicamente, le autorità russe hanno riservato dei fondi (tuttavia sempre insufficienti) per l'estinzione di alcuni di questi bond. I privati hanno, così, proposto ricorso contro lo Stato. In seguito, coloro che non ottenevano esecuzione delle sentenze a loro favore e coloro che avevano perso hanno fatto ricorso alla CtEdu.

⁴⁴² ECtHR, *Gerasimov v. Russia*, No. 29920/05, 1 luglio 2014, § 157 –66, 210 –18.

⁴⁴³ ECtHR, *Yuriy Lobanov v. Russia*, No. 15578/03, 2 dicembre 2010; *Andreyeva v. Russia*, No. 73659/10, 10 Aprile 2012; *Fomin et al. v. Russia*, No. 34703/04, 26 febbraio 2013. ECtHR *Panasenko v. Russia*, No. 9549/05, 1 Aprile 2010; *Sizintseva v. Russia*, Nos. 38585/04, 2795/05, e 18590/05, 8 aprile 2010; *Lukinykh v. Russia*, No. 34822/04, 10 luglio 2014. ECtHR, *Malysh et al v. Russia*, No. 30280/03, 11 febbraio 2010; *SPK Dimskiy v. Russia*, No. 27191/02, 18 marzo 2010; *Tronin v. Russia*, No. 24461/02, 18 marzo 2010.

Per quanto concerne la limitazione della proprietà privata, analogamente alla tipologia di casi precedenti, la posizione della CtEdu è stata che i limiti di bilancio non possono giustificare la limitazione dei diritti fondamentali e la violazione dell'art. P1-1⁴⁴⁴. Tuttavia, in questa tipologia di casi, la CtEdu ha accolto le precedenti analisi della Corte Costituzionale russa⁴⁴⁵, riconoscendo che le pesanti condizioni economiche della Russia degli anni '90 necessariamente imponevano delle limitazioni al diritto di proprietà privata⁴⁴⁶. Secondo la CtEdu, questa volta l'interferenza era legittima perché – oltre a perseguire un fine legittimo - era stato assicurato il rispetto del quadro giuridico interno. Tuttavia, in molti di questi casi, la conclusione della CtEdu è stata che essi violavano comunque l'art. P1-1 in quanto la prolungata mancanza di legiferazione per il pagamento di tali bond aveva creato una situazione di incertezza incompatibile con l'art. P1-1.

5.4.3 Violazione del principio di certezza del diritto nei procedimenti di supervisione (*nadzor*)

Questa tipologia di violazione è un esempio della positiva interazione tra diritto interno russo e diritto internazionale che ha come risultato l'ammodernamento del sistema giuridico russo in chiave di una sua maggiore compatibilità con gli standard del diritto internazionale e della tutela dei diritti fondamentali; essa riguarda il procedimento di supervisione (*nadzor*).

Il *nadzor* è un retaggio sovietico comune a molti stati est-europei⁴⁴⁷. Si tratta di un procedimento di supervisione straordinaria per l'annullamento di una

⁴⁴⁴ ECtHR, *Malysh et al v. Russia*, § 60–3.

⁴⁴⁵ Decisione della Corte Costituzionale del 15 dicembre 2000, N.251-O.

⁴⁴⁶ ECtHR, *Malysh et al v. Russia*, § 80.

⁴⁴⁷ Ad esempio, per la Romania (*Brumărescu v. Romania*, No. 28342/95, ECHR 1999-VII), la Moldavia (*Baroul Partner-A v. Moldova*, No. 39815/07, 16 luglio 2009), l'Ukraina (*Prystavska v. Ukraine*, No. 21287/02, 17 dicembre 2002), la Lituania (*Varniene v. Lithuania*, No. 42916/04, 12 novembre 2013), e la Slovacchia (*Draftova A. S. v. Slovakia*, No. 72493/10, 9 giugno 2015).

sentenza definitiva. Il *nadzor* è chiaramente uno degli strumenti con cui gli alti funzionari statali subordinavano il potere giudiziario, potendo usare qualunque vizio nell'applicazione del diritto per annullare una sentenza, se così richiedeva l'interesse pubblico. Non esistevano limiti temporali al procedimento di *nadzor*, che poteva essere applicato in qualsiasi momento. Nessuna sentenza poteva, quindi, mai considerarsi effettivamente *definitiva*, poiché pendeva sempre il rischio di annullamento per supervisione. In Russia il *nadzor* è sopravvissuto alla caduta dell'Unione sovietica. La procedura del *nadzor* è, evidentemente, incompatibile con i principi della Cedu per numerosi motivi: oltre a vanificare il principio stesso della certezza de diritto, ignora il bilanciamento dei diversi valori e interessi, che presuppongono la formale applicazione della legge⁴⁴⁸.

Inoltre, il caso *Panasenko* (2010)⁴⁴⁹ ne ha evidenziato alcune criticità concernenti il diritto di proprietà. In *Panasenko*, il richiedente aveva ottenuto, sette anni prima, una sentenza a suo favore, per la quale lo Stato era tenuto a corrispondergli un risarcimento. In seguito al *nadzor*, tuttavia, tale sentenza veniva annullata un anno dopo a causa dei vizi nell'applicazione della legge. Nella prassi giurisprudenziale della CtEdu (così come nella tradizione di *common law*), la sentenza che il ricorrente si era assicurato sette anni prima costituisce una *possession* ai fini dell'applicazione dell'art. P1-1⁴⁵⁰. Ne consegue che annullare una sentenza dopo che essa era divenuta definitiva costituisce un'indebita interferenza con il diritto di godere pacificamente della propria *possession*⁴⁵¹.

La Russia si è mostrata riluttante all'abbandono *tout court* del *nadzor* e ha, invece, preferito modernizzarlo per renderlo compatibile agli standard Cedu, in collaborazione con il Consiglio di Venezia. Dopo varie fasi di riforma nel (2002, 2007 e, dopo una prima approvazione da parte della cedu, 2010 e 2015).

In breve, la nuova legislazione ha introdotto dei limiti temporali per l'apertura del procedimento di supervisione; ha previsto che essa possa essere

⁴⁴⁸ ECtHR, *Ryabkin et al.*, No. 52166/08, 6 aprile 2011.

⁴⁴⁹ ECtHR, *Panasenko v. Russia*, cit.

⁴⁵⁰ Si veda tra gli altri, ECtHR, *Burdov v. Russia*.

⁴⁵¹ Si veda ECtHR, *Brumărescu*, cit. § 74.

iniziata solo dalle parti interessate e dinanzi alla corte suprema e che la sentenza finale possa essere annullata solo in casi di manifesto errore giudiziario⁴⁵². Già nel 2009, la Cedu ha approvato la procedura di supervisione, così come riformata dal codice di procedura commerciale⁴⁵³; e nel 2015, come prescritta dal codice di procedura civile⁴⁵⁴. In seguito a queste riforme, la CtEdu ha avuto modo di affermare che “*the uncertainty generated by the supervisory-review procedure in its previous form no longer exists*”⁴⁵⁵.

5.4.4. Distruzione o danno di proprietà durante le operazioni anti-terrorismo

La Russia è stata attivamente coinvolta nella lotta contro il terrorismo fin dagli anni '90 (in particolare, in Cecenia e nelle repubbliche del nord Caucaso). Le varie operazioni anti-terrorismo hanno spesso richiesto l'intervento dell'esercito - e, in generale, l'uso della forza - che, e, alle volte, ha prodotto nocimento o distruzione di proprietà di privati. Inizialmente, la legislazione russa non prevedeva alcuna norma specifica sui limiti all'uso legittimo della forza nel corso delle operazioni anti-terrorismo e non prevedeva il pagamento di alcun indennizzo per i danni materiali provocati, eccetto che un indennizzo simbolico nel caso di danni a persone fisiche⁴⁵⁶, esonerando, però, i funzionari dal pagamento di eventuali risarcimenti⁴⁵⁷.

⁴⁵² Ovvero escusivamente in caso di: violazione dei diritti umani, violazione dei diritti e interessi legittimi di un numero indeterminato di persone o altro interesse pubblico e violazione dell'uniforme interpretazione delle norme giuridiche da parte delle corti.

⁴⁵³ Si veda *Kovaleva et al.* No. 6025/09, 25 giugno 2009 e *OOO Link Oil SPB*, No. 42600/05, 25 giugno 2009.

⁴⁵⁴ Si veda *Abramyan et al.*, v. Russia, Nos. 38951/13 e 59611/13, 12 maggio 2015.

⁴⁵⁵ *Id.*, §83.

⁴⁵⁶ Art. 17 della legge sulla soppressione del terrorismo del 1998 (25 luglio 1998, No. 130-FZ),

⁴⁵⁷ *Id.*, art. 21.

Le norme generali del Codice civile non prevedevano alcun rimedio efficace, perché prevedeva un eccessivo onere della prova. In particolare, per ottenere un risarcimento, i ricorrenti avrebbero dovuto dimostrare l'illegalità delle azioni anti-terrorismo e la colpa delle autorità per i danni provocati. Nei casi di lotta al terrorismo, quindi, sembra che l'interesse pubblico sopprimesse completamente quello privato, come dimostra il caso *Gubiyev* (2011)⁴⁵⁸. In quel caso, il ricorrente chiedeva un indennizzo per la distruzione della sua proprietà nella repubblica cecena, avvenuta nel 2000, nel corso di speciali operazioni antiterrorismo.

Le arbitrali russe, dopo un esame abbastanza formale delle norme applicabili e delle prove presentate, avevano accolto l'istanza dello Stato, esonerandolo, come richiesto. Diversamente, la CtEdu concludeva che la vaghezza della formulazione della legge applicabile non poteva costituire la base giuridica per l'esonero dal pagamento di un indennizzo per la distruzione della proprietà del richiedente⁴⁵⁹. La CtEdu ha raggiunto conclusioni simili in altri analoghi casi⁴⁶⁰.

Anche questo caso dimostra che la positiva interazione del diritto interno con la giurisprudenza della CtEdu ha portato legislazione russa a tutelare maggiormente i diritti umani. Infatti, dopo un intenso dibattito dottrinale⁴⁶¹ e l'intervento della Corte Costituzionale⁴⁶², la nuova legge del 2006 sulla “contro-

⁴⁵⁸ *Gubiyev v. Russia*, No. 29309, 19 luglio 2011.

⁴⁵⁹ Art 21:

sulla base della legislazione ed entro i limiti stabiliti da essa, danni possono essere causati alla vita, la salute e la proprietà dei terroristi e ad altri interessi giuridicamente protetti, nel corso di una operazione contro-terroristica. Tuttavia, gli ufficiali, gli esperti e gli altri individui impegnati nella soppressione del terrorismo saranno esonerati da ogni responsabilità per tali danni, conformemente alla legislazione della Federazione Russa.

In quel caso, la CtEdu ha stabilito la violazione dell'art. P1-1 e ha stabilito un risarcimento di €340.000 in danni pecuniari

⁴⁶⁰ *Khamidov v. Russia*, No. 72118/01, 15 novembre 2007; *Esmukhambetov et al., Kerimova et al., Khashiyev v. Russia*.

⁴⁶¹ I. Trunov, *Борьба с терроризмом: необходима адекватная компенсация вреда его жертвам [la lotta contro il terrorismo: abbiamo bisogno di un'adeguata compensazione per le vittime]*, Журнал российского права N. 5 (2004), pp. 44 –50; K. Sklovskiy e M. Smirnova, *О возмещении вреда, причинённого в результате террористической акции [sul rimborso dei danni causati dagli atti terroristici]*, Хозяйство и право N. 6 (2003), pp. 903 –98.

⁴⁶² Decisione della Corte Costituzionale del 27 dicembre 2005, No. 523-O.

offensiva al terrorismo”⁴⁶³ ha introdotto importanti cambiamenti, in particolare facendo esplicito riferimento al principio di proporzionalità e predisponendo un sistema per gli indennizzi (sezione 18)⁴⁶⁴. Tale legge è servita da base per un ulteriore sviluppo dei relativi regolamenti⁴⁶⁵.

5.4.5 Revoca dei titoli di proprietà degli acquirenti in buona fede

La tutela degli acquirenti in buona fede è sempre stata una delle maggiori criticità del diritto civile russo⁴⁶⁶. Nel periodo di transizione, erano molto comuni le truffe mirate all’occultamento di beni, attraverso una catena di transazioni da privati verso privati, o da privati verso lo Stato. Il carattere illecito anche di una sola transazione della serie, ‘contaminava’ l’intera catena, con conseguente revoca del titolo di proprietà al compratore finale e restituzione al proprietario originale. La buona fede del compratore finale (ovvero, la circostanza che spesso egli ignorava del tutto il carattere illecito delle transazioni precedenti) non lo tutelava dalla perdita del titolo di proprietà.

Dalle considerazioni precedenti, è chiaro comprendere che l’applicazione del principio di buona fede risulta ostico alla tradizione giuridica russa, in quanto richiede la valutazione delle fattispecie *caso per caso* che mal si coniuga alla tendenza iper-positivista e formalista del diritto russo. La tutela degli acquirenti in buona fede è diventata, quindi, un ambito del diritto alquanto problematico.

⁴⁶³ Legge federale del 6 marzo 2006, No. 35-FZ.

⁴⁶⁴ La legge specificatamente indica nella che lo stato ha l’obbligo di pagare un indennizzo a coloro che soffrono un danno causato dall’attività dei terroristi o le legittime misure anti-terroristiche.

⁴⁶⁵ Decreto del 6 giugno 2007.

⁴⁶⁶ S. Morgunov, *Виндикация в гражданском праве. [il risarcimento nel diritto civile]*, cit.; K. Sklovskiy, *Сделка и ее действие [le transazioni e i loro effetti]*, *Хозяйство и право* N. 3 (2012), pp. 4 –65; A. Erdelevskiy, *Об истребовании имущества и добросовестного приобретателя [sul risarcimento della proprietà di un acquirente in buona fede]*, *Хозяйство и право* n.5 (2005).

Un caso emblematico, risolto dinanzi alla CtEdu, è *Gladysheva*⁴⁶⁷, ove il ricorrente aveva comprato un appartamento a Mosca nel 2005. L'immobile in questione era stato di proprietà della Città di Mosca, prima di essere acquisito, a mezzo di uno schema di privatizzazione, da un'altra persona fisica che lo aveva poi venduto ad un terzo, che lo aveva, a sua volta, venduto al ricorrente. Nel 2008, il dipartimento per le abitazioni di Mosca presentò un ricorso contro il compratore finale, lamentando che l'immobile era stato acquisito in modo illecito durante la privatizzazione e chiedendo alla corte di annullare le transazioni. La corte accolse il ricorso, dichiarando che il legittimo proprietario era quello originale, ovvero la Città di Mosca.

La CtEdu riconobbe che l'interferenza con il diritto di proprietà dell'ultimo acquirente (quello in buona fede) perseguiva il fine legittimo dell'interesse pubblico a soddisfare la richiesta di abitazioni popolari in città; ma la prassi decisoria russa, comunque, violava l'art P1-1, in quanto l'illegittimità sarebbe dovuta venire alla luce al momento della registrazione del passaggio di proprietà dell'immobile dinanzi alle autorità pubbliche e non poteva spettare al ricorrente assumersi un tale rischio. La CtEdu ha risolto in modo analogo altri casi simili⁴⁶⁸.

La violazione dell'art. P1-1 era resa ancora più lesiva dei diritti dal fatto che agli ultimi acquirenti non era stato corrisposto alcun indennizzo né era stata data loro la possibilità di ricevere un alloggio alternativo dallo Stato. Considerazioni di ordine pubblico, quindi, non lasciavano spazio alla tutela del diritto di proprietà dei privati.

Il problema descritto ha attirato la continua attenzione della Corte Costituzionale, della corte suprema e dell'alta corte arbitrale, nonché del presidente.

⁴⁶⁷ *Gladysheva v. Russia*, No. 7097/10, 6 dicembre 2011.

⁴⁶⁸ *Stolyarova v. Russia*, No. 15711/13, 29 gennaio 2015, *Bidzhiyeva v. Russia*, No. 30106/10, *Alentseva et al. v. Russia*, No. 31788/06, *Medvedev v. Russia*, No. 75737/13, *Loginov v. Russia*, No. 58647/14.

Già nel 1998 una Risoluzione Plenaria dell'Alta corte arbitrale mirava specificamente alla tutela degli acquirenti in buona fede⁴⁶⁹. Nel 2003, la Corte Costituzionale affermava che in circostanze eccezionali un compratore in buona fede poteva reclamare la restituzione della proprietà⁴⁷⁰. Nel 2010, una risoluzione Plenaria⁴⁷¹ della corte suprema e dell'alta corte arbitrale conteneva delle dettagliate linee guida per l'applicazione del relativo codice civile⁴⁷². Nel 2014, in una sua rassegna, la corte suprema riassumeva le *best practices* sulla legittimità della restituzione all'acquirente in buona fede e faceva riferimento ai principi della Cedu, sottolineando l'importanza di applicarli⁴⁷³. Nel 2015, la Corte Costituzionale ha aumentato (fino a 1 milione di rubli) l'ammontare dell'indennizzo reclamabile dagli acquirenti in buona fede, che non sono riusciti a recuperare i danni entro un anno dalla revoca del diritto di proprietà⁴⁷⁴. Nello stesso anno, la corte suprema ha emanato un'altra rassegna al fine di rafforzare la tutela dei diritti di proprietà privata⁴⁷⁵. Da questi documenti e sentenze, emerge che le corti hanno elaborato tre criteri per determinare la buona fede (o meno) dell'acquirente: (1) la buona fede delle azioni dell'acquirente; (2) il trasferimento del titolo di proprietà a seguito del pagamento di un'adeguata somma economica e (3) l'accordo del precedente proprietario alla transazione.

In generale, quindi, si evince un trend positivo di allineamento della giurisprudenza russa alle disposizioni della Cedu e alla giurisprudenza della CtEdu, con un graduale miglioramento della portata della tutela dei diritti di proprietà dagli acquirenti in buona fede.

⁴⁶⁹ Risoluzione Plenaria del 25 febbraio 1998, N-8 “sulla risoluzione delle controversie relative al diritto di proprietà dinanzi alle corti arbitrali” (sezioni 24-26).

⁴⁷⁰ Decisione del 21 aprile 2003, 6-P.

⁴⁷¹ Risoluzione Plenaria comune della Corte suprema e dell'alta corte arbitrale No.10/22, “su certe questioni derivanti dalla prassi giudiziaria concernenti alla risoluzione delle controversie sulla tutela del diritto di proprietà e altri diritti reali” (sezioni 34-43).

⁴⁷² Art. 302 del codice civile

⁴⁷³ Corte suprema, “rassegna della prassi giudiziaria in casi di reclamo degli immobili da parte di acquirenti in buona fede contro le autorità statali e municipali”, 1 ottobre 2014.

⁴⁷⁴ Corte Costituzionale sentenza n.13-P del 4 giugno 2015.

⁴⁷⁵ Corte suprema “rassegna della prassi giudiziaria in casi di reclamo degli immobili da parte di privati contro le autorità statali e autonomie locali” 26 novembre 2015.

5.4.6 Confisca nel corso di procedure penali e amministrative

In Russia, le forze di polizia hanno storicamente goduto di notevole e ampia discrezionalità nel corso di procedimenti penali e amministrativi, che si è spesso manifestata in interferenze nel godimento dei diritti di proprietà dei privati.

Nei casi più gravi ha, ad esempio, preso la forma di sequestro delle somme di denaro legittimamente in capo al ricorrente per non averle dichiarate alle autorità doganali con l'accusa (pretestuosa) che esse fossero prova tangibile di un crimine⁴⁷⁶ o il risultato di attività illecite⁴⁷⁷; confisca, durante un procedimento penale, di proprietà appartenente a una parte innocente con l'accusa (pretestuosa) che fosse il risultato di attività illecite⁴⁷⁸; continua detenzione della proprietà del ricorrente anche dopo l'annullamento del relativo ordine di confisca⁴⁷⁹; continua detenzione di proprietà che non era in sé oggetto, strumento o prodotto di attività illecite⁴⁸⁰; rifiuto di annullare l'ordine di confisca in procedimenti penali in cui il ricorrente non è parte⁴⁸¹; mancato riconoscimento di un indennizzo per danni causati alla proprietà confiscata⁴⁸² o distruzione della stessa⁴⁸³.

Questi casi sottendono delle criticità nella legislazione penale e amministrativa che spesso permette, in nome dell'interesse pubblico, un'interferenza eccessiva e sproporzionata nel godimento del diritto di proprietà. Questi casi dimostrano anche l'inefficienza del controllo giudiziario sulle azioni delle forze di polizia. Il problema era aggravato dall'eccessivo onere della prova e

⁴⁷⁶ *Ismayilov v. Russia*, No. 30352/03, 6 novembre 2008; *Adzhigovich v. Russia*, No. 23202/05, 8 ottobre, 2009.

⁴⁷⁷ *Baklanov v. Russia*, No. 68443/01, 9 giugno 2005; *Sun v. Russia*, No. 31004/02, 5 febbraio 2009.

⁴⁷⁸ *Frizen v. Russia*, No. 58254/00, 24 marzo 2005.

⁴⁷⁹ *Borzhonov v. Russia*, No. 18274/04, 22 gennaio 2009.

⁴⁸⁰ *Smirnov v. Russia*, No. 71362/01, 7 giugno 2007.

⁴⁸¹ *Denisova e Moiseyeva v. Russia*, No. 16903/03, 1 aprile 2010.

⁴⁸² *Novikov v. Russia*, No. 35989/02, 18 giugno 2009; *Dzugayeva v. Russia*, No. 44971/04, 12 febbraio 2013.

⁴⁸³ *Uniya e Belcourt Trading Company v. Russia*, Nos. 4437/03 and 13290/03, 19 giugno 2014.

le molte difficoltà procedurali che rendevano estremamente difficile – o impossibile – ricorrere per il risarcimento dei danni. Inoltre, adottando un approccio molto formalistico, le corti hanno spesso hanno “esonero” le autorità pubbliche da ogni responsabilità.

In *Novikov*⁴⁸⁴, ad esempio, nel corso di un procedimento penale, successivamente archiviato, era stato sequestrato del carburante di proprietà di un’azienda privata, in seguito andato “perduto”. Il ricorrente aveva chiesto un indennizzo allo Stato, prima presso la corte arbitrale (che lo aveva rigettato per mancanza di giurisdizione) e poi presso la corte ordinaria che lo rigettava, anch’essa, affermando che il sequestro era avvenuto al fine di avviare delle indagini urgenti e che il ricorrente non era riuscito a produrre prove del fatto che egli avesse acquisito i beni contestati in modo legittimo. La CtEdu concludeva che le corti russe non avevano potuto non riconoscere che la perdita del carburante era imputabile a un’autorità pubblica e, dunque, non concedere un indennizzo equivaleva a una violazione del diritto di proprietà.

In particolare, negli ultimi dieci anni la situazione di scarsa tutela della proprietà privata nel corso di un procedimento penale e amministrativo è migliorata, soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha dato avvio a un processo di riforma legislativa. Ad esempio, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità delle norme del codice penale che prevedevano il contrabbando per la mancata dichiarazione di beni e valuta alle autorità doganali⁴⁸⁵; nonché l’incostituzionalità delle norme del codice di procedura penale che consentivano il sequestro e la detenzione di proprietà di parti terze e lasciandole prive di rimedi giuridici effettivi⁴⁸⁶. Tali sentenze hanno dato avvio a un processo di revisione del codice penale e del codice di procedura penale, fornendo un approccio più equilibrato alla tutela del diritto di proprietà nei procedimenti penali.

⁴⁸⁴ *Novikov v Russia* (App no 7087/04) CtEdu 11 luglio 2013

⁴⁸⁵ Sentenza della Corte Costituzionale N.8-P del 27 maggio 2008 e N 15-P del 13 luglio 2010.

⁴⁸⁶ Sentenza della Corte Costituzionale N 1-P del 31 gennaio 2011, N 25-P del 21 ottobre 2014, N 31-P 10 dicembre 2014.

Un altro importante sviluppo giurisprudenziale ha interessato la responsabilità civile delle autorità pubbliche per l'illegittima interferenza con i diritti di proprietà, introdotta da una serie di sentenze dell'alta corte arbitrale⁴⁸⁷ che hanno dimostrato un radicale cambiamento di rotta la tutela degli interessi privati⁴⁸⁸.

5.4.7 Responsabilità statale per i passivi delle aziende municipali con diritto di possesso economico

Si è già parlato delle aziende unitarie (statali e municipali) con diritto di possesso economico (supra). Esse rappresentano una forma di entità commerciale ibrida, prevista dal diritto russo. L'introduzione di questa categoria giuridica è stato il risultato di un compromesso, raggiunto durante il periodo di transizione, tra la privatizzazione delle imprese pubbliche e il mantenimento del controllo dello Stato su beni strategicamente importanti (ad esempio, le infrastrutture relative ai servizi pubblici essenziali come l'acqua, il riscaldamento, il gas, l'energia, la luce, i trasporti, i servizi funebri, etc.)⁴⁸⁹. Formalmente, queste imprese hanno uno status legale a sé, regolato dal codice civile russo ma *de facto* era lo Stato a svolgere un ruolo cruciale nella gestione delle imprese e dei loro beni, incluso l'approvazione delle transazioni e la nomina dei *manager*⁴⁹⁰.

Al di là delle critiche, è pacifico che le imprese con diritto di possesso economico hanno svolto un ruolo positivo nel fornire accesso a buon mercato a

⁴⁸⁷ Sentenza del 9 luglio 2009, N 2183/09 nel caso N A 40-7356/08 –22-53, sentenza del 3 novembre 2009 N 8974/09 nel caso N A 56-19229/2008, sentenza del 23 novembre 2010 N 6763/10 nel caso N A 53 –6358/08, sentenza del 1 febbraio 2011 N 9713/10 nel caso N A 32-15408/2009 –9/353, sentenza del 17 novembre 2011 N 9030/11 nel caso N A 40-28395/10 – 55-229, sentenza del 30 luglio 2012 N 1468/12 nel caso N A 20-540/2010.

⁴⁸⁸ Tale approccio è stato ribadito nella lettera al Presidium dell'Alta corte commerciale del 31 maggio 2011 N 145 sulla responsabilità civile delle autorità pubbliche per i danni causati.

⁴⁸⁹ V. Boldyrev, *Юридические лица не собственников в системе субъектов гражданского прова [entità giuridiche non proprietarie nel sistema dei soggetti del diritto civile]*, Mosca (2000).

⁴⁹⁰ Sull'evoluzione del sistema giuridico si veda *Liseytseva e Maslov v. Russia*, Nos. 39483/05 e 40527/10, 9 ottobre 2014.

dei servizi socialmente importanti durante il (tumultuoso) periodo di transizione. Tuttavia, la loro efficienza economica è sempre stata dubbia⁴⁹¹ e, infatti, erano solite registrare forti perdite e fallire frequentemente. Al momento della messa in liquidazione, lo Stato era solito trasferire la proprietà dei beni ad altri soggetti giuridici simili, senza il corrispettivo di alcun indennizzo, lasciando così l'impresa in liquidazione senza le risorse sufficienti a estinguere i debiti. Tale pratica poteva, almeno teoricamente, configurare la responsabilità sussidiaria dello Stato o delle municipalità (esistevano delle norme a tal proposito, ma restavano largamente inapplicate).

Di tale fattispecie si è occupata la CtEdu nel noto caso *Liseytseva i Maslov* (2014). Secondo la CtEdu, queste imprese non godevano, *prima facie*, di un grado di indipendenza istituzionale e operativo sufficiente per esonerare lo Stato dalle responsabilità per il loro passivo. Era, tuttavia, necessaria un'analisi *case by case* che verificasse, in ciascun caso concreto, la portata del controllo statale effettivamente esercitato sulle imprese⁴⁹².

Anche in questo caso, il sistema giuridico russo ha, tendenzialmente, accolto le osservazioni della CtEdu. Il numero delle imprese con diritto di possesso economico è significativamente diminuito (da 13.800 nel 1999⁴⁹³ a 1.800 nel 2014⁴⁹⁴) e la completa privatizzazione doveva aver luogo nel 2018, secondo il programma statale sulla gestione della proprietà federale⁴⁹⁵.

⁴⁹¹ Esse, infatti, fornivano servizi pubblici a tariffe determinate dallo stato e basate sul valore nominale anche in periodi di altissima inflazione. I. Nikolaev and I. Shulga, *Государственные унитарные предприятия: настало время прощаться [report analitico sulle imprese uniche]*, Mosca (2001).

⁴⁹² *Shlepkin v. Russia*, No. 3046/03, 1 febbraio 2007; *Grigoryev e Kakaurova v. Russia*, No. 13820/04, 12 aprile 2007; e *Aleksandrova v. Russia*, No. 28965/02, 6 dicembre 2007; *Yershova v. Russia*, No. 1387/04, 8 aprile 2010.

⁴⁹³ Si veda il decreto N.1024 del 9 settembre 1999.

⁴⁹⁴ Si veda il decreto N.327 del 15 aprile 2014.

⁴⁹⁵ Parte 6 del Programma di sviluppo della legislazione civile del 2009.

5.5 Dal “dialogo” alla polemica tra la CtEdu e la Corte Costituzionale in materia di tutela del diritto di proprietà

Negli ultimi cinque anni, il dialogo tendenzialmente “collaborativo” tra la CtEdu e la Corte Costituzionale si è velocemente deteriorato.

La situazione è sensibilmente cambiata e si osserva un progressivo allontanamento della prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale dalle interpretazioni della CtEdu (culminato nel caso *Yukos*, su cui *infra*).

L’inizio del deterioramento delle relazioni della Russia con la comunità internazionale può farsi risalire alla prima presidenza Putin (che ha avuto inizio nel 2000). In questi anni, il generale sentimento pro-liberale e di *ottimismo normativo* ha dovuto, infatti, fare i conti con una transizione verso un’economia di mercato che non si dimostrava affatto breve e indolore. In questo clima di crescente insicurezza, il dibattito pubblico si è sempre più interrogato sul ruolo internazionale che spettava alla Russia nel mondo post-sovietico⁴⁹⁶. In generale, si è (ri)antagonizzato il ruolo degli Stati Uniti, ritenuti responsabili della crisi economica degli anni ’90, continuando, però, a cercare una maggiore integrazione con l’Europa⁴⁹⁷.

Nel luglio del 2012, un report di valutazione sui progressi della Russia nell’adempiere i suoi impegni internazionali, redatto dal Consiglio d’Europa, rilevando il graduale cambio di tendenza in Russia, affermava che:

⁴⁹⁶ Si veda D. Shlapentokh, *The Great Friendship: Geopolitical Fantasies About the Russia/Europe Alliance in the Early Putin Era (2000–2008) – The Case of Alexander Dugin*, 22 *Debate: Journal of contemporary Central and Eastern Europe* 49 (2014).

⁴⁹⁷ *Id.* at 53

The United States and Europe had often played entirely different roles in the minds of many Russians, both in the emerging post-Soviet elite and the masses. The US came to be considered as a symbol of everything negative that had happened during the early Gorbachev/Yeltsin era: the economic collapse, the impoverishment, the rise of the tycoons and the spread of crime. It was Americans who were connected in the minds of most early Putin-era Russians with the perversion of democratic principles transformed in what Russians called ‘demokratia’ (‘shitocracy’). Finally, the US’s nefarious influence was related to the collapse of the East European empire and, finally, with the USSR itself. ... This peculiar view of Europe should be placed in the context of the general Europhilism that prevailed in the early Putin era among the Russian public. For most urban Russians, Europhilism was connected mostly with high living standards and, in a way, was grounded in realities: something that the Russian middle class had either already achieved or wanted to achieve.

[W]e have been charged with the particularly difficult task of assessing the democratic progress in a country which seems to be at a crossroads, confronted with the choice of its own future . . . it is difficult to predict in which direction Russia will go⁴⁹⁸.

È diventata gradualmente sempre più diffusa l'opinione secondo cui i contrastanti umori del Consiglio d'Europa nei confronti della Russia avessero un impatto sulle sentenze della CtEdu⁴⁹⁹. Nel 2011, infatti, all'International Legal Forum di San Pietroburgo, l'allora presidente Medvedev affermava:

*It is clear that citizens' possibility of appealing national court decisions in the international courts is an inalienable part of the status of the individual, of law and order. The international courts, by their very nature, always involve us conceding a bit of our national sovereignty. **Russia enforces their decisions and will continue to do so. We do this because we want to be a normal modern and civilised country, even when we are not completely in agreement with a decision, for whatever reasons, or think decisions excessively politicised⁵⁰⁰.***

Nello stesso anno, nel contesto di crescente sfiducia e delusione, A. Torshin, portavoce del Consiglio della Federazione (la Camera alta del parlamento russo), ha presentato una proposta legislativa per consentire alla Corte

⁴⁹⁸ Eur. Parl. Ass., *The Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, cit.

⁴⁹⁹ A. Trochev, *Judging Russia*, cit., at 146
[some Russian officials have attempted to characterize the ECtHR as] plotting against Russia or as a biased, slow, ineffective court.

⁵⁰⁰ D. Medvedev, discorso all'International Legal Forum di San Pietroburgo (2011). Le considerazioni dell'ex presidente riflettono perfettamente la posizione di H. Koh che le nazioni rispettano il diritto internazionale perché
[la continua partecipazione nel sistema transnazionale] helps to reconstitute national interests, to establish the identity of actors as ones who obey the law, and to develop the norms that become part of the fabric of emerging international society."
Koh, *Why Do Nations Obey International Law?*, cit., p. 2655.

Costituzionale di non applicare le sentenze della CtEdu⁵⁰¹, subito criticata dalle organizzazioni per i diritti umani e, alla fine, non approvata. Tuttavia, i sentimenti di ostilità nei confronti della Cedu e della sua corte e le accuse di una eccessiva ‘politicizzazione’ della CtEdu contro la Russia⁵⁰² sono regolarmente riemersi in occasione di sentenze sfavorevoli al Paese (ad esempio sulla sistematica violazione dei diritti umani nelle regioni contese)⁵⁰³.

In questo contesto, la Corte Costituzionale ha assunto una posizione sempre più “aggressiva” nei confronti delle sentenze della CtEdu. Zorkin (di nuovo presidente della Corte) si è fatto promotore di questa posizione, sostenendo la supremazia del diritto costituzionale russo rispetto alle norme della Cedu⁵⁰⁴. A questo proposito, nel 2012, Zorkin ha auspicato “*the necessity of taking general [legal] measures following the ECHR judgments*”, proponendo che la Corte Costituzionale accentrasse a sé maggiori poteri al fine di migliorare il dialogo con la CtEdu⁵⁰⁵.

Tre sentenze della CtEdu (*Markin*⁵⁰⁶, *Yukos*⁵⁰⁷ e *Anchugov*⁵⁰⁸), in particolare, hanno suscitato una forte reazione e svolto un ruolo catalizzatore nella protesta contro la CtEdu.

⁵⁰¹ T. Balmforth, *Russian Legislation Takes Aim at Human Rights Court in Strasbourg*, Radio free Europe (2011).

⁵⁰² Si veda ad esempio L. Mälksoo, *Russia’s Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights: Constitutional Court of the Russian Federation Judgment of 14 July 2015*, No 21-II/2015, 12 Eur. Const. L. Rev. 377 (2016), p. 162.

⁵⁰³ Si veda ad esempio, *Ilaşcu Moldova and Russia* (2004) e *Catan et al. Other v. Moldova and Russia* (2012) (che sanziona la Russia per le violazioni dei diritti umani in Transdniestria, la regione separatista della Moldova).

⁵⁰⁴ Si veda L. Mälksoo, *Russia’s Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights*, cit. (“*Judge Zorkin’s opposition to the judicial activism of the Strasbourg Court has over the last years been as programmatic as his support for the principle of subsidiarity and margin of appreciation in the context of the Strasbourg Court has been vocal*”).

⁵⁰⁵ V. Zorkin, *Право против хаоса [il diritto contro il caos]*, Mosca (2018), p. 35.

⁵⁰⁶ *Markin v. Russia*. *Markin* è, probabilmente, stato il primo caso ad aver seriamente incrinato le relazioni con la CtEdu. L. Mälksoo, *Russia’s Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights*, cit. p. 385 (“*For the Russian Constitutional Court, apparently, the mental turning point was the Markin v Russia case*”). In tale fattispecie, il richiedente Martin, un uomo arruolato nell’esercito russo, aveva richiesto lo stesso congedo parentale disponibile alle sue omologhe donne. A seguito della negazione della richiesta di Martin, sulla base che tale congedo era disponibile solo per le donne, la CtEdu aveva accolto la richiesta di Martin, riscontrando una violazione degli artt. 14 (discriminazione) e 8 (il rispetto per la vita privata e

Ai nostri fini, di grande rilievo è il caso *Yukos*, per le importanti ricadute in materia di tutela della proprietà, oltre che – come è evidente – sui rapporti tra Corti.

La sentenza della CtEdu nel caso *Yukos*⁵⁰⁹ (in cui questa ordinava il pagamento della somma di quasi €2 miliardi agli azionisti di Yukos per la violazione del P1-1⁵¹⁰) segnava un forte deterioramento nella relazione della Russia con la Cedu e la sua corte. Questa sentenza arrivava in un momento di già grande tensione tra l'Europa e la Russia, a seguito dell'annessione della Crimea (18 marzo 2014) e nel mezzo delle continue tensioni in Ucraina orientale (il cui coinvolgimento russo era stato fortemente disapprovato dal Consiglio

familiare) della Cedu. In Russia, la sentenza non venne accolta con calore, incluso dal presidente della Corte Costituzionale V. Zorkin. Si veda, S. Flogatis (a cura di), *The European court of human rights and its discontents: turning criticism into strength*, New York (2013). A seguito della sentenza CtEdu, Martin chiedeva la riapertura del caso dinanzi ad una corte di San Pietroburgo che rimise la questione alla Corte Costituzionale. Alcuni si aspettavano che, in questa occasione, la Corte Costituzionale avrebbe determinato quale corte, tra la stessa Corte Costituzionale e la CtEdu, fosse giuridicamente superiore. Si veda G. Vaypan, *Acquiescence Affirmed, Its Limits Left Undefined: The Markin Judgment and the Pragmatism of the Russian Constitutional Court Vis-à-vis the European Court of Human Rights*, 2 *Russian Law Journal* 130, pp. 130–35 (2014). Tuttavia, la Corte Costituzionale non si spinse così in là, 'limitandosi' a concludere che se una sentenza della CtEdu contraddice una norma legislativa, costituzionalmente valida, spetterà alla Corte Costituzionale, entro i limiti della sua competenza, determinare i modi costituzionalmente validi per l'esecuzione della sentenza CtEdu. Sentenza della Corte Costituzionale del 6 dicembre 2013 No. 27-P.

⁵⁰⁷ *Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*.

⁵⁰⁸ *Anchugov and Gladov v. Russia* (No. 1157/04 e 15162/05) (2013). In *Anchugov*, la CtEdu ha concluso che il divieto della Russia di concedere il diritto di voto ai condannati violava il P1-3, che. La sentenza della CtEdu è stata anch'essa rimessa alla Corte Costituzionale, in quanto ritenuta dal Ministro degli esteri in contrasto con la costituzione e, quindi, non meritevole di applicazione. Una delle basi (sicuramente creativa) della decisione di illegittimità costituzionale di *Anchugov* è che le incompatibilità tra la costituzione russa e la Cedu, al momento della ratifica della Convenzione da parte della Russia sono essenzialmente serviti come una 'riserva implicita' all'accettazione dell'art. P1-3. Si veda P. Pustorino, *Russian Constitutional Court and the execution 'à la carte' of ECtHR judgments*, 32 *Questions of International Law* 5 (2016); si veda anche V.I. Kuznetsova, *The Constitutional Court left a loophole for Strasbourg*, Fontanka (2016). Giuristi sia russi che internazionali dibattono ancora l'importanza delle riforme del 2015 e la successiva decisione della corte del 2016. I giuristi russi nella "dottrina statica" asseriscono che non è avvenuto nessun cambiamento nella gerarchia delle fonti, altri osservatori ritengono che l'inversione di tendenza invece ci sia stata e renda molto più incerta la futura applicazione delle sentenze CtEdu in Russia.

⁵⁰⁹ *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, App. No. 14902/04, (2012).

⁵¹⁰ Analoghe decisioni erano state prese da tre tribunali arbitrali con giurisdizione sull'Energy Charter Treaty. Si veda DLA PIPER, *A Case of Winning the Battle and Losing the War: Yukos v Russian Federation*, New York (2016).

d'Europa⁵¹¹), già risultate nell'imposizione di pesanti sanzioni alla Russia da parte dell'Europa.

La storia dell'azienda Yukos è, di per sé, un buon esempio dei radicali cambiamenti sociali e politici che hanno interessato la Russia nel periodo di transizione, delle problematiche del suo processo di privatizzazione, e dell'ascesa e caduta degli oligarchi.

Nel 2002, l'azienda era gestita da uno dei più importanti oligarchi russi, M. Khodorkovskiy, che (complice la generale perdita di influenza degli oligarchi in quel periodo), a seguito di una serie di controlli e procedimenti fiscali, fu scoperto aveva usato un illecito schema di evasione fiscale, attraverso la creazione di aziende fittizie. Yukos venne, dunque, condannata per frode tributaria e, travolta dallo scandalo, venne dichiarata insolvente e considerazioni di ordine pubblico (la necessità di far pagare le tasse evase, distanziarsi dagli oligarchi e mantenere il controllo sulle risorse naturali) ne segnarono l'inesorabile fine. Questo caso giovò moltissimo all'immagine (e alle entrate fiscali!) del governo russo perché divenne l'esempio emblematico delle profonde trasformazioni che la Russia stava (di nuovo) sperimentando, in particolare: il ritorno di una Russia ad attore dominante sulla scena internazionale; il rafforzamento dell'apparato statale e l'espulsione degli oligarchi dal processo politico. Non sorprende, quindi, che il caso *Yukos* aveva trovato un ampio supporto tra la popolazione russa.

Nel resto del mondo, invece, le vicende di Yukos venivano tendenzialmente descritte come "*l'aggressione da parte di uno stato predatore*" che poneva "*nuove minacce alla tutela del diritto di proprietà in Russia*"⁵¹². Provando, quindi, a cavalcare le simpatie dall'estero, i dirigenti e gli azionisti di Yukos ricorrevano, contro la Russia, presso le corti internazionali, cercando di convincere i giudici e gli arbitri di commercio internazionali che i beni della compagnia erano stati, per ragioni politiche, *de facto* espropriati senza il pagamento di un giusto indennizzo, in violazione del diritto internazionale.

⁵¹¹ Risoluzione 1990 del, Eur. Parl. Ass., *Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, 16th Sess. (20 aprile 2014).

⁵¹² J. Gans-Morse, *Threats to Property Rights in Russia: From Private Coercion to State Aggression*, Post-Soviet Affairs (2012), pp. 263 –95.

In *Yukos* (2011)⁵¹³, la CtEdu concludeva che i procedimenti contro l'azienda non erano stati politicamente motivati e che Yukos non era stata discriminata rispetto ad altre aziende. La corte confermava anche che Yukos aveva effettivamente fatto uso di schemi illeciti per l'evasione fiscale su larga scala, da cui ne conseguiva l'obbligo di pagare le tasse dovute all'erario russo. Allo stesso tempo però, la CtEdu riscontrava anche diverse violazioni dell'art. P1-1. In particolare, le corti russe avevano (1) imposto delle penali illegittime relative alla verifica fiscale degli anni 2000-2001 e (2) non avevano preso in dovuta considerazione il giusto bilanciamento dei diversi interessi. Vale la pena notare che tre giudici (che, tra l'altro rappresentavano nazioni produttrici di petrolio: Norvegia, Azerbaijan e Russia) votarono contro la violazione dell'art. P1-1 e che, quindi, la decisione era stata presa con un margine molto ristretto. Entrambe le parti erano soddisfatte del verdetto della CtEdu che esibirono, entrambe, come una vittoria⁵¹⁴.

La storia, tuttavia ebbe un altro finale quando, nel 2014, la CtEdu emanò la sua decisione sulle misure risarcitorie⁵¹⁵. La somma stabilita (quasi €2 miliardi) era senza precedenti e decisamente inusuale alla luce (del carattere quasi compromissorio) della decisione nel merito, e l'approccio, generalmente cauto, della CtEdu verso i risarcimenti (in base all'art. 41 della Cedu). Inoltre, alla luce del fatto che fosse pacifico che Yukos avesse effettivamente adottato degli schemi di evasione fiscale, l'ammontare del risarcimento diventava, oggettivamente, difficile da comprendere (si vedano le opinioni dissenzienti dei giudici Bushev e Hajiyeu).

Ovviamente, in Russia l'ammontare del risarcimento fu aspramente criticato e generalmente percepito come ingiusto. Risarcire quasi 2 miliardi non solo avrebbe messo a dura prova i limiti di bilancio, ma inoltre, per le ragioni sopra enunciate, richiedeva anche un oneroso costo politico. Un gruppo di 93

⁵¹³ *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, No. 14902/04, (2011).

⁵¹⁴ Nel 2013, la Russia presentò al Consiglio d'Europa un dettagliato piano d'azione molto legislativo ed organizzativo per migliorare lo stato della esecuzione delle sentenze, dimostrando, così, la volontà di collaborare con il Consiglio d'Europa per rimediare a una problematicità cruciale già più volte riscontrata dalla CtEdu.

⁵¹⁵ *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, No. 14902/04, 31 luglio 2014.

parlamentari della дума richiedeva, così, alla Corte Costituzionale di chiarificare la posizione delle sentenze della CtEdu nella gerarchia delle fonti russe⁵¹⁶.

La Corte ha raggiunto tre conclusioni: in primo luogo, ha affermato che esperire tutti i rimedi interni, costituzionalmente stabiliti, di tutela giudiziaria assicura l'applicazione della Cedu e delle sentenze della sua corte; in secondo luogo, la Corte Costituzionale ha affermato l'obbligo, per le corti russe, di rimettere alla Corte Costituzionale i casi riguardanti l'applicazione di sentenze CtEdu, dove le corti russe ritengano che le leggi sanzionate dalla corte di Strasburgo siano invece, sotto il profilo domestico, costituzionali. Infine, la Corte Costituzionale ha stabilito l'obbligo, per gli apparati statali che hanno il compito di assicurare che la Russia rispetti i suoi obblighi internazionali, di rimettersi alla Corte Costituzionale quando essi ritengano che l'esecuzione di una sentenza CtEdu violi la costituzione⁵¹⁷.

Il terzo punto della decisione è stato, alla fine, tradotto in legge⁵¹⁸ e, una volta approvata, il ministro della giustizia ricorreva, quindi, alla Corte Costituzionale per chiedere un giudizio di legittimità costituzionale sulla sentenza *Yukos*⁵¹⁹.

In quell'occasione⁵²⁰, la Corte Costituzionale affermava che la sentenza *Yukos* era in contrasto con la Costituzione russa e quindi se ne bloccava l'esecuzione.

In particolare, la Corte non mostrava di condividere la conclusione della CtEdu sull'applicazione retroattiva della sentenza relativa all'imposizione ed il

⁵¹⁶ Sentenza della Corte Costituzionale del 14 luglio 2015. Si veda L. Mälksoo, *Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Right*, cit.; N. Chaeva, *The Russian Constitutional Court and its Actual Control over the ECtHR Judgement in Anchugov and Gladkov*, EJIL: TALK! (2016).

⁵¹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale N.21-P del 14 luglio 2015.

⁵¹⁸ N. Chaeva, *The Russian Constitutional Court*, cit.. L. Mälksoo ha affermato che la decisione della Corte Costituzionale appare come un tentativo di rimanere contemporaneamente un po' dentro e un po' fuori dalla giurisdizione della CtEdu. L. Mälksoo, *Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Right*, cit., p 395.

⁵¹⁹ Si veda *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)*, Opinion No. 832/2015.

⁵²⁰ Sentenza della Corte Costituzionale N.1-P del 19 gennaio 2017.

calcolo delle sanzioni per gli anni 2000-2001; tali sanzioni, infatti, non erano il risultato dell'applicazione di una nuova norma, ma una mera chiarificazione dell'interpretazione costituzionale delle norme del codice tributario russo. Inoltre, la Corte Costituzionale si è soffermata sul contesto storico di *Yukos*, sulle frequenti riforme fiscali negli anni '90 e sull'*effetto distruttivo del sistema giuridico* delle attività dell'azienda. Ha affermato, infatti, che il danno sofferto da Yukos era il risultato delle sue azioni illecite, piuttosto che dell'arbitrarietà dello Stato.

In queste circostanze, secondo la Corte Costituzionale, l'obbligo di pagare un risarcimento agli ex azionisti (incluso i direttori dell'azienda che erano stati personalmente coinvolti nell'evasione fiscale) avrebbe costituito una violazione dei principi costituzionali di eguaglianza e giustizia nell'applicazione del diritto tributario. Infine, la Corte Costituzionale ha accettato il principio del pagamento di una qualche compensazione agli azionisti "innocenti", se ulteriori beni dell'azienda fossero stati rivalutati. Infine, *inter alia*, la Corte Costituzionale ha anche sottolineato la sua volontà di accettare il sistema di tutela europeo dei diritti umani (inclusa la Cedu), senza tuttavia acconsentire all'esecuzione *de plano* delle decisioni della CtEdu, soprattutto in ipotesi di interpretazioni "insolite" o contrarie agli obiettivi e agli scopi della Convenzione stessa.

CONCLUSIONI

Nel presente elaborato si è inteso tracciare un affresco dei peculiari sviluppi del “costituzionalismo” russo attraverso la comparazione tra il modello delle Costituzioni sovietiche e quello, formalmente diverso, della Costituzione post-sovietica del 1993. L’angolo prospettico che abbiamo individuato per svolgere siffatta comparazione è rappresentato dalla disciplina delle c.d. “libertà economiche” o, come suole dirsi, della “costituzione economica” russa nel suo evolversi storico. In particolare, si è ritenuto opportuno centrare il *focus* dell’indagine sul diritto di proprietà e sul peculiare regime per esso previsto nell’ordinamento della Russia sovietica e post-sovietica.

A conclusione delle riflessioni qui proposte è doveroso dar conto tanto delle ragioni di una scelta, quanto degli esiti della comparazione svolta. In relazione al primo aspetto, va da subito messo in rilievo che lo studio delle libertà economiche costituzionalmente previste intercetta, se così può dirsi, il “cuore” del costituzionalismo (o meglio, di un preciso modo di intendere tale scienza): la dialettica – non sempre piana – tra il potere politico e i suoi limiti; tra *gubernaculum* e *iurisdictio*.

Del resto, la tensione tra diritto ed economia rappresenta il *fil rouge* delle riflessioni sulla “costituzione economica”; tensione destinata ad acuirsi laddove sono coinvolti i diritti fondamentali. Sul punto, sembra in astratto condivisibile l’affermazione di M. Ainis, secondo cui «economia e diritto parrebbero dislocarsi su due fronti contrapposti: la prima richiama la competitività, il secondo evoca le garanzie»⁵²¹. E quel che l’economia spesso “rimprovera” al diritto (*rectius*: ai diritti) è proprio l’eccesso di garanzie approntate a favore delle posizioni dei singoli: «si contesta alle persone di evocare diritti insaziabili. Senonché, pare aver ragione S. Rodotà quando, in un articolo apparso su Repubblica del 20 ottobre 2014, ammonisce che «non sono i diritti ad essere insaziabili, lo è la pretesa dell’economia di stabilire quali siano i diritti compatibili con essa»⁵²².

⁵²¹ M. Ainis, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, n. 18, 1 ottobre 2014.

In altri termini, si può affermare che lo studio delle libertà economiche (e dei diritti ad esse correlati) si traduce, in chiave giuridica e, nella specie, costituzionalistica, in una riflessione sul rapporto tra *ordo oeconomicus* e democrazia, come ben posto in evidenza da attenta dottrina⁵²³. Da qui, l'esigenza di osservare lo stato (e lo stadio) della neo-democrazia russa dall'analisi della "costituzione economica", formalmente stabilita dalla Costituzione del 1993, che – altrettanto formalmente – sembra ispirarsi ai modelli delle liberal-democrazie occidentali.

L'interrogativo da cui l'indagine ha preso le mosse può essere così sintetizzato: l'ispirazione a un preciso modello economico (e democratico) si è tradotta, nella Russia post sovietica, in una concreta ed effettiva adesione a siffatto modello? Quali elementi di distinzione è possibile eventualmente rinvenire, pur nell'individuazione di alcuni tratti assiologici e identificativi del modello costituzional-economico prescelto? La risposta a tali domande si rinviene nell'esito della ricerca condotta.

All'inizio delle presenti conclusioni abbiamo virgolettato, con riferimento all'esperienza russa, il termine *costituzionalismo*. Non si tratta di una svista. Più semplicemente, abbiamo inteso sottolineare la difficoltà con cui, a rigore, può rinvenirsi nell'ordinamento russo il nucleo essenziale del moderno costituzionalismo, che individua nella Costituzione, innanzitutto, un preciso limite al potere politico; un potere che, come evidenziato nel corso della tesi, sembra piuttosto forgiare – soprattutto in materia economica – il significato stesso della Costituzione e dei valori democratici in essa formalmente accolti.

⁵²² Q. Camerlengo, *Introduzione allo studio della Costituzione economica*, corso di lezioni anno accademico 2014-15, in www.economia.unipv.it.

⁵²³ Sul punto, si segnala la riflessione di L. D'Andrea, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, in *Democrazia, oggi*, Annuario 2017, Atti del XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Modena, 10-11 novembre 2017, Napoli 2018, 255 ss., il quale rileva che «La problematica relativa al rapporto tra democrazia e potere economico si configura come un tema classico di ogni riflessione critica (filosofica, politologica, sociologica, economica... e naturalmente anche giuridica ...) intorno alle forme e ai limiti dell'autogoverno della comunità politica. Non può stupire che essa abbia attraversato anche la dottrina che ha avuto ad oggetto la fisionomia ideale e le modalità di inveroamento storico-positivo del moderno costituzionalismo liberaldemocratico; e, proprio come tutti i temi classici di una disciplina, anche la questione delle relazioni tra democrazia e potere economico nel sistema costituzionale merita sempre di essere ripensata, per convenientemente "ambientarla" nell'ambito del contesto storico di riferimento».

Si è ben consapevoli della fisiologica oscillazione del pendolo, negli ordinamenti dotati di una Costituzione scritta, tra forma e sostanza della Legge fondamentale⁵²⁴. Epperó, l'appiattimento sulla descrizione della “costituzione formale” di un ordinamento è, forse, più nelle corde della scienza politica che di quella costituzionalistica: questa ha il compito di evidenziare eventuali fratture tra ciò che la Costituzione prescrive e ciò che la politica (olisticamente intesa) pretende di tradurre in regole di comportamento per i consociati.

L'analisi qui condotta ha mostrato che nella Russia post-sovietica, dotata di una Costituzione formalmente democratica, ispirata ai canoni identificativi del liberalismo economico, il pendolo della storia è, forse, ancora eccessivamente immobile e attratto dalla forza “culturale” di un passato ben lungi dall'essere superato.

Se può certamente discorrersi di un costituzionalismo russo, occorre tuttavia assumere la consapevolezza che si tratta di un costituzionalismo affatto diverso da quello radicato nella cultura occidentale. Sotto questo profilo, rimangono attuali le riflessioni di U. Cerroni⁵²⁵, secondo il quale la cultura giuridica russa è stata caratterizzata da una tardiva sistematizzazione dal punto di vista costituzionale, se paragonata agli orientamenti del costituzionalismo dell'Europa occidentale. Del resto, sia sufficiente ricordare che «nell'impero russo la questione teoretica e gnoseologica dello Stato di diritto è stata pressoché ignorata fino a metà del XIX secolo, quando in Russia è stato forgiato un peculiare concetto di *Staatrecht*»⁵²⁶.

Tale impronta culturale è presente, come si è tentato di evidenziare, proprio nel modo stesso di intendere la “costituzione economica” della Russia post-sovietica. E infatti, il dibattito sui modelli di costituzione economica ha rappresentato oggetto delle riflessioni dottrinali in Russia alla metà degli anni '90: si tratta di un periodo caratterizzato da una forte impronta positivista nelle scienze

⁵²⁴ Valga, per tutti, la teorizzazione offerta da C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano (1940).

⁵²⁵ U. Cerroni, *Il pensiero giuridico russo*, Roma (1969).

⁵²⁶ R. Gravina, *Teorie e prassi delle Costituzioni sovietiche e della costituzione post-sovietica del 1993: dall'URSS alla Federazione Russa*, in *Giornale di storia costituzionale* 1/2017, 49.

socio-economiche, nonché da attrazioni (sia pur solo teoriche!) per il modello economico liberale. Quest'ultimo è stato *'trapiantato'* nel sistema giuridico russo in assenza dei relativi fondamenti filosofici e giuridici. In altri termini, tale modello risultava del tutto incompatibile con la formazione della maggior parte degli studiosi (e dei politici) russi, in cui ancora erano forti le "nostalgie" per il periodo sovietico.

Sotto il profilo formale, il modello costituzionale dell'economia russa è basato sul concetto di sviluppo sostenibile, sull'uguaglianza di tutte le *forme* di proprietà e sulla combinazione di vantaggi associati al mercato e alla regolazione statale. La Costituzione definisce, infatti, le funzioni economiche degli organi statali e regola i fondamenti del funzionamento delle singole istituzioni direttamente coinvolte nell'esecuzione della politica economica.

Tuttavia, l'analisi dell'esperienza russa mostra una evidente divaricazione tra la forma e la sostanza della costituzione economica: a fronte, infatti, di un dichiarato liberalismo (preferenza accordata espressamente ad una "economia di mercato", ai sensi del combinato disposto dell'art. 8 e dell'art. 34 Cost. russa), si riscontra una vocazione (quasi naturale) ad una concezione dirigistica e paternalistica dello Stato nel settore economico, che peraltro trova un terreno fertile nella società russa post sovietica. Questo divario è evidente, soprattutto, se si considera il potere riconosciuto allo Stato di interferire con la libertà di iniziativa economica per tutelare vari interessi di ordine pubblico.

L'economia di mercato rappresenta formalmente, dunque, il fondamento più importante per il sistema costituzionale della Russia. Gli ideatori della Costituzione miravano a fornire dei 'vantaggi comparati' per l'esecuzione del nuovo modello di ordine economico. Come osservato dai giuristi russi, tuttavia, una caratteristica peculiare della Costituzione è l'ambiguità relativa allo stesso modello di libera economia di mercato, in quanto nella Costituzione manca sia la definizione di economia di mercato, sia una generale sezione dedicata al sistema economico del Paese⁵²⁷. Tale scelta redazionale riflette un compromesso

⁵²⁷ Si veda ad esempio S. Stepashin, *Конституционный аудит [audit costituzionale]*, cit.; G. Gadzhiev et al., *Предприниматель - Налогоплательщик - Государство: [Imprenditore. Contribuente. Stato]*, cit.

ideologico e politico che sottende la mancanza di condivisione generalizzata, del popolo russo, dei principi del libero mercato e dell'economia di mercato.

Siffatte difficoltà di “maturazione” dei principi caratterizzanti l'economia di mercato possono essere rinvenuti proprio dall'analisi della disciplina normativa e giurisprudenziale del diritto di proprietà. Abbiamo messo in luce che la Costituzione russa del 1993, in continuità con l'esperienza sovietica, stabilisce nell'art. 8, comma 2, l'espressa tutela del diritto di proprietà declinato in plurime *forme* (privata, degli enti territoriali e “altre”). Anche il Codice civile ha mantenuto la nozione di *forma* di proprietà, lasciando, quindi, possibile la lettura del diritto non come situazione *astratta*, ma come insieme di facoltà dipendenti dalla natura del soggetto titolare. A questo proposito, il codice civile menziona solo il riconoscimento delle diverse forme di proprietà e l'uguale tutela dei diritti dei proprietari, ma non l'uguaglianza tra tutte le forme di proprietà.

Tale scelta evidenzia, quale residuo dell'esperienza sovietica, una tendenza a confondere la nozione di proprietà pubblica con quella di proprietà dello Stato e pare in contrasto con quelle disposizioni che, ponendo i privati e lo Stato che agisce nei rapporti civilistici su di un piano di parità, sembrerebbero negare la permanenza di una *forma* specifica di proprietà statale.

Sicuramente, un importante retaggio sovietico si rileva dal perdurare di istituti “alternativi” al diritto di proprietà, disegnati in epoca socialista, che giustificassero la dissociazione fra *titolarietà* (dello Stato) e *gestione* (delle imprese) dell'apparato produttivo. In particolare, persiste ancora oggi l'istituto sovietico del “diritto di gestione operativa” delle imprese di Stato, rinominato *diritto di possesso economico*, quale diritto reale minore (artt. 294-295 cc). Si rivela anche interessante e in continuità con l'esperienza sovietica la sopravvivenza dei *modi* di manifestazione del diritto, ovvero sulla già-nota triade di poteri di *possedere, usare e disporre*. La stessa Costituzione fa riferimento alla triade, come declinazione di un diritto universale alla proprietà. Analogamente, il codice civile, ha mantenuto il riferimento alla triade tradizionale dei poteri.

Si è, altresì, evidenziata l'importanza dell'art. 35, comma 2, della Costituzione russa del 1993, ove sono stabiliti i requisiti necessari per procedere con una privazione legittima della proprietà, ovvero: (a) rispetto del principio di

legalità; (b) previa decisione da parte dell'organo giudiziario (che può essere resa nel corso sia di procedimenti civili, amministrativi che penali); e (c) pagamento di un preventivo indennizzo di pari valore.

Proprio con riferimento alle limitazioni del diritto di proprietà e, dunque, all'interpretazione dell'art. 35 Cost. russa abbiamo messo in luce l'importante ruolo svolto dalla Corte costituzionale della Federazione nell'individuazione del corretto bilanciamento *in vivo* tra interessi pubblici e privati. Bilanciamento spesso eccessivamente calibrato su orientamenti statalisti e non del tutto attenti alle logiche sottese a quello che il giudice Baglai, con accezione chiaramente negativa, ha definito il “*burrascoso mare del liberalismo*”⁵²⁸.

In particolare, i giudici costituzionali russi hanno riconosciuto che il bilanciamento dei tradizionali diritti positivi e negativi rappresenta l'unico modo per mantenere la pace sociale nel corso di una redistribuzione delle risorse economiche (senza precedenti nella storia del Paese) e un notevole aumento dell'ineguaglianza socio-economica.

È proprio nella giurisprudenza costituzionale in materia di limiti al diritto di proprietà che può rinvenirsi la tendenza ad un ridimensionamento del modello costituzionale dell'economia di mercato, declinato secondo la sintassi dello (o, meglio, di un preciso modo di intendere lo) Stato sociale.

Su questo terreno, come abbiamo tentato di evidenziare, si sono confrontate e, più di recente, con il consolidarsi dell'“era putiniana”, scontrate la Corte costituzionale russa e la Corte europea dei diritti dell'Uomo; uno scontro che sottende due visioni affatto diverse del diritto di proprietà (e dei limiti a questo opponibili), come si è sopra evidenziato, soprattutto con riguardo agli esiti – non del tutto rassicuranti – dell'ormai noto caso *Yukos*.

Alla luce della ricostruzione offerta e dei dati emersi dall'analisi del contesto socio-politico e culturale della Russia post-sovietica, nonché della giurisprudenza di maggiore rilievo ci sembra di poter affermare con ragionevole certezza che l'esperienza russa continua ad essere caratterizzata, pur dopo la svolta formalmente democratica del 1993, da prassi strettamente legate al retroterra culturale e giuridico sovietico, incentrato sulla teoria dell'«unità di

⁵²⁸ A. Trochev, *Judging Russia*, cit..

comando» (*edinonačale*) e sul «culto del capo» (*vozd*); teorie declinate, oggi, declinate in forme forse più laicamente “accettabili” dal salotto buono delle democrazie occidentali, ma certamente ben lontane dall’assiologia del costituzionalismo moderno e degli approdi della teoria liberalista.

Nella Federazione Russa permane, a nostro avviso, l’idea di un legame indissolubile tra lo Stato e i suoi cittadini che continua a concretarsi, dal punto di vista economico, in mal celate forme di collettivismo statalista e nel contrasto politico ad “eccessive” forme di liberalizzazione e privatizzazione.

Il processo di riforme avviate in Russia dopo il 1993, in altri termini, si scontra con una strisciante e consolidata prassi socio-politica, ancora imbevuta dalle teorie staliniste del rafforzamento dello Stato, quale condizione – apparentemente paradossale – per l’estinzione dello Stato e l’affermarsi del comunismo. Non a caso, per Stalin, efficienza dello Stato e del diritto, potenziamento economico del Paese, abolizione di forme di proprietà privata rappresentavano i termini di un lessico imprescindibile per l’inveramento della rivoluzione proletaria. Lessico che, seppur depurato da alcuni estremismi travolti dalla storia, continua a sorreggere, a nostro avviso, la grammatica costituzionale russa⁵²⁹.

Nel contrasto tra Corte Costituzionale russa e CtEdu in materia di limitazioni al diritto di proprietà tutto ciò traspare con palpabile evidenza: v’è tutta l’opposizione tra due *Weltanschauung*; tra due modi affatto diversi non già e non solo di “leggere” il “terribile diritto”, come definito da Stefano Rodotà⁵³⁰, ma di interpretare la democrazia e il suo difficile rapporto con l’economia.

Non è compito del giurista e, in particolare del comparatista, individuare il modello ideale o preferibile. Scopo della comparazione può essere, tuttavia, quello di saggiare le peculiarità di un ordinamento e di raffrontarlo con altre esperienze ordinamentali, onde riscontrare elementi di comunanza (o universalità, come definita da A. Pizzorusso⁵³¹) e metterne in luce eventuali distonie rispetto a

⁵²⁹ I. Stalin, *Questioni del leninismo*, in *Opere scelte*, Milano (1973), 34.

⁵³⁰ S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna (1981).

⁵³¹ A. Pizzorusso, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, cit.

taluni principi caratterizzanti il modello paradigmatico posto alla base della comparazione. Con qualche esemplificazione di troppo, potremmo dire che la ricerca del comparatista ha ad oggetto non la perfezione ma la *perfettibilità* (intesa come allineamento “ragionevole” al modello prescelto) degli ordinamenti presi in esame.

Con riguardo all’esperienza russa, su cui verte questo elaborato, riteniamo che il tentativo di un allineamento della “costituzione economica” della Federazione ai valori di fondo del liberalismo economico e del costituzionalismo moderno risulti, allo stato, puramente teorico.

La *perfettibilità* del modello formalmente accolto dalla Costituzione russa del 1993 imporrebbe, infatti, una “presa di distanza” da un orizzonte culturale storicamente superato e in frontale contrasto con le moderne accezioni dello Stato sociale di diritto costituzionale, cui pure la Russia espressamente si ispira fin dal Preambolo della propria Costituzione.

Del resto, se si parte dalla premessa che l’adesione al modello economico di ispirazione liberale sia stato più una “concessione” alle grandi potenze occidentali, che frutto di reale convincimento, ben si comprendono le difficoltà di inveroamento di siffatto modello.

BIBLIOGRAFIA

- С.А. Авакьян, *Конституционное право России [diritto costituzionale russo]*, Mosca (2007)
- С.А. Авакьян, *Изъятие недвижимости как основание принудительного прекращения права собственности [Limitazione della proprietà privata come fondamento della privazione dei diritti di proprietà]*, Журнал Право и Экономика N 7 (2006)
- С.С. Алексеев, *право собственности: проблемы теории [diritto di proprietà: problemi teorici]*, Mosca (2007)
- С.С. Алексеев, *Прекращение на жилое помещение связи с изъятием земельного участка [Alienazione dei diritti di proprietà sulla casa nel caso della requisizione della terra]*, Журнал Закон N 8 (2006)
- Э.М. Аметистов, *Бывшим судьям повезло [gli ex giudici hanno fortuna]*, Время новостей (2002)
- Э.М. Аметистов, *Доигрывание отложенной партии [riesumere il partito sospeso]*, Известия (1993)
- М.В. Баглай, *Конституционная политическая экономия в контексте теории и практики. [l'economia politica costituzionale in teoria e pratica]*, Вопросы регулирования экономики № 5(1) (2014)
- М.В. Баглай, *Суд не пожарная команда [la corte non è una squadra anti-incendio]*, Время МН (2002)
- М.В. Баглай, *Два года назад начала действовать Российская Конституция [la Costituzione russa è entrata in vigore due anni fa]*, Независимая газета (1995)
- В.А. Бланкенагеля, *“Детство, отрочество, юность” Российского Конституционного суда [“infanzia, adolescenza, giovinezza” della corte costituzionale russa]*, Mosca (1996)
- Н.В. Болдырев, *Конституционное право и экономика: поиск методологии и бегство от идеологии [diritto costituzionale e economia: alla ricerca di una*

metodologia e una fuga dall'ideologia], 4 Конституционное и муниципальное право 9 (2015)

Н.В. Болдырев, *Юридические лица не собственников в системе субъектов гражданского права [entità giuridiche non proprietarie nel sistema dei soggetti del diritto civile]*, Mosca (2000)

Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм в России [costituzionalismo giuridico in Russia]* (2012)

Н.С. Бондарь, *Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в отношении с компетенцией Конституционного Суда РФ [la giurisdizione della CEDU in relazione alle competenze della corte costituzionale della RF]*, 6 Журнал Российского Право 113/27 (2006)

Н.С. Бондарь, *Конституционный императив социальных прав (о практике конституционного суда Российской Федерации по социальной защите граждан [l'imperativo costituzionale dei diritti sociali. Sulla prassi della Corte costituzionale della FR in materia di tutela sociale dei cittadini]*, in Конституционное право: восточноевропейское обозрение 2/39 (2002)

Н.В. Витрук, *Верность Конституции [l'impegno verso la costituzione]*, Mosca (2008)

Н.В. Витрук, *Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг) [giurisprudenza costituzionale russa (anni 1991-2001)]*, Mosca (2001)

С.В. Водолагин, *Защита права собственности в России в свете требований статьи 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [tutela del diritto di proprietà in Russia alla luce dei requisiti dell'art. 1 del protocollo 1 della CEDU]*, in Роль конституционных судов в обеспечении права собственности. Сборник докладов (il ruolo della Corte costituzionale nella tutela del diritto di proprietà), Mosca (2001)

Г.А. Гаджиев, *Онтология права [ontologia del diritto]*, Mosca (2013)

Г.А. Гаджиев, *Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности [la costituzione economica. Le garanzie costituzionali della libertà dell'attività imprenditoriale (economica)]*, Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 1. С. 4-15 (2009)

Г.А. Гаджиев, *Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности [costituzione economica. Garanzie costituzionali della libertà di iniziativa economica]*, Конституционный вестник № 1/19 (2008)

Г.А. Гаджиев, *У нас огромный поток жалоб налогоплательщиков, и он вряд ли уменьшится в обозримом будущем [abbiamo un enorme numero di controversie tributarie e probabilmente la situazione non cambierà nel breve futuro]*, Российский Налоговый курьер по. 24/2 (2004)

Г.А. Гаджиев, *Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) [principi costituzionali dell'economia di mercato (sviluppo dei fondamenti del diritto civile nelle sentenze della Corte costituzionale della Federazione Russa)]*, Mosca (2004)

Г.А. Гаджиев, *Комментарий [commentario]*, in Б.С. Эбзеев (a cura di), *Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ [commentario alla giurisprudenza della corte costituzionale della FR]*, Mosca (2002)

Г.А. Гаджиев (a cura di.), *Конституционная экономика [economia costituzionale]*, Mosca (2000)

Г.А. Гаджиев, С.Г. Пепеляев, *Предприниматель - Налогоплательщик - Государство: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации [Imprenditore. Contribuente. Stato. Posizioni di diritto della Corte costituzionale della FR]*, Mosca (1998)

Г.А. Гаджиев, *Защита основных прав и свобод предпринимателей зарубежом и в Российской Федерации [tutela dei diritti e le libertà fondamentali degli imprenditori nella federazione russa e all'estero]*, Mosca (1998)

Е. Гайдар (a cura di), *Экономика переходного периода - Очерки экономической политики посткоммунистической России - Экономический рост 2000—2007 [l'economia del periodo di transizione: saggi sulla politica economica nella Russia post-comunista 1991 – 1997]*, Mosca (2008)

Е. Гайдар (a cura di), *Экономика переходного периода - Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998 2002*

[l'economia del periodo di transizione: saggi sulla politica economica nella Russia post-comunista 1998 –2002], Mosca (2003)

Е. Гайдар (a cura di), Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997 *[l'economia del periodo di transizione: saggi sulla politica economica nella Russia post-comunista 1991 –1997]*, Mosca (1998)

С. Голубев (a cura di), Конституционная экономика и антикризисная деятельность центральных банков: Сборник статей *[economia costituzionale e attività anti-crisi delle banche centrali: raccolta di articoli]*, Mosca (2013)

А. Данилов, А. Пушиков, *Неизвестный конституционный проект [proposte costituzionali non pubblicate]*, 1 Государство и право 88 (2002)

В.Н. Дурденевский, Судебная проверка конституционности закона *[giudizio di costituzionalità delle leggi]*, 11 Вопросы права. Журнал научной юриспруденции 89 (1912)

Б.Н. Ельцин, Проект Конституции Российской Федерации представленный Президентом Российской Федерации *[bozza costituzionale del presidente Yeltsin]*, Mosca (1993)

В. Емельянов, *Учиться политической работа [studiare il processo politico]*, Советская Россия р. 4 (1988)

А. Закатнова, *Республиканский закон Дагестана противоречит Конституции России [la legge della repubblica del Dagestan viola la costituzione russa]*, Независимая газета (2000)

Б. Л. Зимненко, *Международное право и правовая система РФ [diritto internazionale e sistema dei diritti nella FR]*, Mosca (2010)

В.Д. Зорькин, *Право против хаоса [il diritto contro il caos]*, Mosca (2018)

В.Д. Зорькин, *Конституционный Суд России: Доктрина и практика [la corte costituzionale russa: dottrina e pratica]*, Mosca (2018)

В.Д. Зорькин, *Цивилизация права и развитие России [sviluppo del diritto e sviluppo della Russia]*, Mosca (2016)

В.Д. Зорькин, *Правовой путь России [il percorso della Russia verso i diritti]*, Mosca (2014)

- В.Д. Зорькин, *Право в условиях глобальных перемен [il diritto nel sistema globale]*, Mosca (2013)
- В.Д. Зорькин, *Конституционно-правовое развитие России [sviluppo giuridico costituzionale russo]*, Mosca (2011)
- В.Д. Зорькин, *Современный мир, право и Конституция [mondo moderno, diritto e costituzione]*, Mosca (2010)
- В. Зорькин, *Кризис, собственность и верховенство права [crisi, proprietà e diritto di supremazia]*, 74 журнал сравнительное конституционное обозрение п. 1 /74 (2010)
- В.Д. Зорькин, *Россия и Конституция в XXI веке [la Russia e la costituzione nel XXI secolo]*, Mosca (2008)
- В.Д. Зорькин, Роль конституционного суда РФ в реализации конвенции о защите прав человека и основных свобод. Выступление В.Д. Зорькина на VIII Международном форуме по конституционному правосудию "Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы [il ruolo della corte costituzionale della FR nell'applicazione della cedu e delle libertà fondamentali. Intervento all'VIII forum internazionale di giustizia costituzionale sull'implementazione delle sentenze della corte edu nella prassi delle corti costituzionali dei paesi europei], Mosca (2006)
- В.Д. Зорькин (intervista), *последний шанс диктатура закона Конституционное правосудие в России [l'ultima chance per la supremazia delle leggi nello stato di diritto russo]*, ВЕК, N. 43 (1996)
- В. Зорькин, *Главная наша задача — защитить конституционный строй [il nostro principale obiettivo è proteggere l'ordine costituzionale]*, Сов. юстиция (1992)
- В.Д. Зорькин, *Позитивистская теория права в России [teoria positivistica del diritto russo]*, Mosca (1978)
- В.К. Камыш, *Право собственности России второй половины XIX - начала XX веков [diritto di proprietà in Russia all'inizio del XIX secolo]*, Mosca, (1994)
- В.Д. Карпович (a cura di), *Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации [commentario alla costituzione della FR]*, Mosca (2003)

- В.А. Кряжков, Л.В.Лазарев, *Конституционная юстиция в Российской Федерации [giustizia costituzionale nella FR]*, Mosca (1998)
- Б.М. Лазарев (a cura di), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации [commentario alla costituzione della FR]*, Mosca (2003)
- Б.М. Лазарев, *Комитет конституционного надзора СССР (подводя итоги) [comitato di supervisione costituzionale dell'URSS (traendone le conclusioni)]*, 5 Государство и право 21 (1992)
- П. Лебедев, *Нужен суд! [c'è bisogno della corte!]*, Известия (1988)
- В.О. Лучин, *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации [la costituzione della FR. Problemi di realizzazione]*, Mosca (2002)
- М.Н. Малеина, *Реквизиция. Комментарий к статье 242 Гражданского Кодекса Российской Федерации [sequestro. Commento all'art. 242 del codice civile della FR]*, N 8, Журнал Российского права (2006)
- Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза [materiali della 19esima conferenza unica del partito comunista dell'Unione Sovietica]*, Mosca (1988)
- А.Н. Медушевский, *Российская правовая традиция - опора или преграда? [la tradizione giuridica russa – favore o ostracismo?]*, Mosca (2014)
- А.Н. Медушевский, *Размышления о современном российском конституционализме [considerazioni sul moderno costituzionalismo russo]*, Mosca (2007)
- А.Н. Медушевский, *Проекты аграрных реформ в России XVIII — начало XXI века [progetti di riforma agraria nella Russia del XVIII – XXI secolo]*, Mosca (2005)
- А.Н. Медушевский, *Теория конституционных циклов [una teoria dei cicli costituzionali]*, Mosca (2005)
- А.Н. Медушевский, *Сравнительное конституционное право и политические институты [diritto costituzionale comparato e istituti politici]*, Mosca (2002)
- А.Н. Медушевский, *Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе [democrazia e*

autoritarismo: il costituzionalismo russo in prospettiva comparata], Mosca (1998)

М.А. Митюкова, *Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки [precursori del giudizio di costituzionalità: visioni, proposte e requisiti istituzionali]*, Mosca (2006)

М.А. Митюкова, *Судебный конституционный надзор: Сущность, назначение и характерные особенности [supervisione e giudizio di costituzionalità: problematiche storiche, teoria e pratica]*, Mosca (2005)

М.А. Митюкова, *К истории конституционного правосудия России [sulla storia della giustizia costituzionale in Russia]*, Mosca (2002)

М.А. Митюкова (a cura di), *Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации [problemi dell'esecuzione delle sentenze della corte costituzionale]*, Mosca (2001)

М.А. Митюкова, А.М. Барнашов, *Очерки конституционного правосудия России [saggi sulla giustizia costituzionale]*, Mosca (1999)

С.В.Моргунов, *Виндикация в гражданском праве. Теория. Проблемы. Практика [il risarcimento nel diritto civile. Teoria. Problemi. Pratica]*, Mosca (2006)

И.С. Морозова, *Проблемы оптимизации процесса монетизации натуральных [problemi di ottimizzazione del processo di monetizzazione]*, Журнал российского права N 8 (2005)

Т. Морщакова, *Применение международного права в конституционном правосудии: итоги и перспективы [applicazione del diritto internazionale nella prassi giudiziaria costituzionale conclusioni e prospettive]*, Конституционное Правосудие N 4 (2001)

Т. Морщакова, *Роль Конституционного Суда РФ в процессе демократический преобразований [il ruolo della corte costituzionale della RF nel processo di trasformazione democratica]*, Конституционное Правосудие N 2 (1998)

Т. Морщакова, *Применение международного права в конституционном правосудии: итоги и перспективы [il primato del diritto internazionale nella*

giurisprudenza costituzionale: problemi e prospettive], 4 Конституционное Правосудие 119 (2001)

Т.Н. Нешатаева, *Защита собственности в Европейском Суде по правам человека и арбитражных судах РФ [la tutela del diritto di proprietà nella corte europea e nelle corti arbitrali della FR]*, N 3 журнал Арбитражная практика (2006)

И.А. Николаев, И.Е. Шульга, *Государственные унитарные предприятия: настало время прощаться [report analitico sulle imprese uniche]*, Mosca (2001),

А. Нуссбергер, *Восстановление Вавилонской башни [ricostruire la torre di Babele]*, in М.А. Митюкова (a cura di) *Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия: Сборник докладов [lo spazio giuridico comune europeo e la prassi della giustizi costituzionale – una raccolta di testi scientifici]*, Mosca (2007)

Д. Орлов, *Решение по делу КПСС [la decisione nel caso CPSU]*, Российские вести (1996)

М.Ф. Орзих, М.Е. Черкес, А.С. Васильев, *Правовая охрана конституции в социалистическом государстве [la tutela della costituzione nello stato socialista]*, Сов. государство и право N. 6 (1988)

А. Першутов, *Проблемы взаимодействия Федерального собрания РФ и Конституционного Суда РФ в процессе законотворчества [problemi dell'interazione dell'assemblea federale e della corte costituzionale nel processo legislativo]*, Правосудие в Восточной Сибири № 1-2 (2001)

А.С. Пиголкин, *Подготовка проектов нормативных актов, [preparazione dei progetti degli atti normativi]*, Mosca (1968)

Programma di sviluppo della legislatura civile del 2009

О.Г. Румянцева, *Из истории создания Конституции Российской Федерации Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) [sulla storia della stesura della costituzione della FR. La commissione costituzionale: Report Stenografici, Materiali, Documenti (1990–1993)]*, Mosca (2007)

А.О. Рыбалов, *Право собственности [il diritto di proprietà]*, Mosca (2000)

- В. Савицкий, *Можно и комитет, но [forse il comitato ma]*, Известия (1988)
- В.К. Самигуллин, *Экономический потенциал конституции [il potenziale economico della costituzione]*, 4 Конституционное и муниципальное право.6 (2015)
- К.И. Скловский, *Сделка и ее действие [le transazioni e i loro effetti]*, Хозяйство и право N. 3 (2012)
- К.И. Скловский, М.Б.Смирнова, *О возмещении вреда, причинённого в результате террористической акции [sul rimborso dei danni causati dagli atti terroristici]*, Хозяйство и право N. 6 (2003)
- К.И. Скловский, *Собственность в гражданском праве [la proprietà del diritto civile]*, Mosca (2002).
- С.В. Степашин, *Конституционный аудит [audit costituzionale]*, Mosca (2006)
- П.А. Столыпин, *Нам нужна Великая Россия. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1990–2011 [abbiamo bisogno di una grande Russia. Una raccolta complete dei discorsi della дума statale e del consiglio statale 1990–2011]*, Mosca (1991)
- В.В. Старженецкий, *Россия и Совет Европы: право собственности [la Russia e il consiglio d'Europa: il diritto di proprietà]*, Mosca (2004)
- Е.А. Суханов, (a cura di) *Гражданское право [diritto civile]*, Mosca (2002)
- Е.А. Суханов, U. Mattei (a cura di), *Основные положения права собственности [norme principali a tutela del diritto di proprietà]*, Mosca (1999)
- Е.А. Суханов, *Российский закон о собственности [legislazione russa sulla proprietà]*, Mosca (1993)
- Е.А. Суханов, *Лекции о праве собственности [considerazioni sul diritto di proprietà]*, Mosca (1991)
- Е.А. Суханов, *Гражданское и хозяйственное право европейских социалистических стран [diritto civile dei paesi socialisti europei]*, Mosca (1984)
- В.И. Теребилов, *Законность и правосудие в СССР [legislazione e giurisprudenza nell'URSS]*, (1987)

О.И. Тиунов, Борьба с терроризмом: необходима адекватная компенсация вреда его жертвам [*la lotta contro il terrorismo: abbiamo bisogno di un'adeguata compensazione per le vittime*], Журнал российского права N. 5 (2004)

О.И. Тиунов, *О роли Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского суда по правам человека в практике Конституционного Суда РФ* [*sul ruolo della convenzione sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo nella prassi della corte costituzionale della FR*] 3 Конституционное право: восточноевропейское обозрение 96 (2001)

В.А. Туманов, *Дела суда не политика а право* Tumanov [*il compito della corte è il diritto, non la politica*] Российские вести (1995)

В.А. Туманов, *Судебный контроль за конституционностью нормативных актов* [*giudizio di costituzionalità degli atti normativi*], Советское государство и право № 3 (1988)

Е.Т. Усенко, *Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция* [*cooperazione e attriti tra il diritto internazionale e domestico e la costituzione russa*], Московский журнал международного права (1995)

В.А. Четвернин (a cura di), *Конституция Российской Федерации* [*la costituzione della RF*], Mosca (1997)

В.Е. Чиркин, *Конституция. Российский модель model* [*la costituzione. Il modello russo*], Mosca (2002)

Г.Ф. Шершеневич, *Учебник русского гражданского права* [*manuale di diritto civile*], Mosca (2010)

И.Г. Шаблинский, *Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989 - 1995 гг.)* [*i limiti del potere: la lotta per la riforma costituzionale russa: 1989-1995*], Mosca (1997)

Л.А. Шалланд, *Верховный суд и конституционное государство* [*corte suprema e stato costituzionale*], in Конституционное государство. Сборник статей (S.Pb., 2005)

- Х.Б. Шейнин, *Проблемы исполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации [problemi dell'esecuzione delle sentenze della corte costituzionale della FR]*, in М.А. Митюкова (a cura di), *Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации [problemi dell'esecuzione delle sentenze della corte costituzionale]*, Mosca (2001)
- Л.В. Щёникова, *О реквизиции в гражданском праве: гимн или реквием [il sequestro nel codice civile]*, Журнал Законодательство № 6, (2006)
- Б.С. Эбзеев, *Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации [l'uomo, il popolo lo stato nel sistema costituzionale della FR]*, Mosca (2005)
- Б.С. Эбзеев, *Защита прав человека в Конституционном Суде Российской Федерации [la tutela dei diritti umani presso la corte costituzionale della FR]*, 1 Конституционное правосудие 95 (2003)
- Б.С. Эбзеев (a cura di), *Комментарии к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации [commentario alle decisioni della Corte costituzionale russa]*, Mosca (2000)
- М.Л. Энтин, *Россия и Европейский Союз в 2011—2014 годах [la Russia e l'unione europea negli anni 2011-2014]*, Mosca (2015)
- М.Л. Энтин, *Правовые основы внешней политики, безопасности и обороны Европейского Союза [fondamenta del diritto e istituzioni politiche, sicurezza e sviluppo nell'unione europea]*, Kiev (2003)
- М.Л. Энтин, *Защита прав человека по праву Европейского союза [la tutela dei diritti dell'uomo nel diritto europeo]*, Mosca (2003)
- А.М. Эрделевский, *Об истребовании имущество и добросовестного приобретателя [sul risarcimento della proprietà di un acquirente in buona fede]*, Хозяйство и право п.5 (2005)
- Е.А. Юнина, *О праве собственности граждан на жилое помещение [i diritti di proprietà sulla casa]*, Журнал Правоведение N.1 (1999)
- Юридическая наука и практика в условиях перестройки // Коммунист. 1987. No 14 (1987)

* * *

- M. Ainis, *La semplificazione complicante*, Federalismi.it n. 18 (2014)
- R. Alexy, *The existence of human rights*, 11 Law of Ukraine 102 (2011)
- G. Ajani, *Il modello post socialista*, Torino (2008)
- G. Ajani, *Gestione operativa*, Torino (1992)
- G. Ajani, U. Mattei, *Reforming Property Law in the Process of Transition - Some Insight from Comparative Law and Economics*: 19 Hastings Int. Comp. L. Rev. 117 (1995)
- J.T. Andrews, *When Majorities Fail: The Russian Parliament, 1990–1993*, Cambridge (2002)
- A. Aslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, New York (2013)
- A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, (1997)
- A. Baldassarre, *Libertà, I) Problemi generali*, in Enc. Giur. Treccani, XIX, Roma (1990)
- T. Balmforth, *Russian Legislation Takes Aim At Human Rights Court In Strasbourg*, Radio free Europe (2011)
- P.D. Barenboim, *The Interrelationship between the Rule of Law and the Legal state Doctrines as the Key Issue of the Legal Phylosophy and Constituionalism*, Mosca (2013)
- D.D. Barry, *Trial of the CPSU and the Principles of Nuremberg*, Review of Central and East European Law, vol. 22, no. 3 (1996)
- S. Bartole, *Conclusions: Legitimacy of Constitutional Courts: Between Policy Making and Legal Science*, in W. Sadurski (a cura di), Constitutional Justice, East and West, L'Aja (2003)
- J. Bell, *Judiciaries within Europe. A Comparative Review*, New York (2006)
- H.J. Berman, *La giustizia nell'URSS*, Milano (1964)
- F. Bilancia, *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte Costituzionale italiana funzionalizza "il margine di apprezzamento" statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*, in Giur. Cost. (2009)
- P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino (1996)

- A. Blankenagel, *Eyes wide Shut: Displace Cultural Objects in Russian Law and Adjudication*, East European Constitutional Review, vol. 8, n. 4 (1999)
- B. Bowring, *Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights: Four Years On*, 4 Eur. Hum. Rts. L. Rev. 362 (2000)
- R. Brady *Kapitalizm: Russia's struggle to free its economy*, New Haven (1999)
- A. Buchanan, *Human rights and the legitimacy of the international order*, Legal Theory, 14(1) (2008)
- B. Bugarič, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism*, 13 International Journal of Constitutional Law 219 (2015)
- F. Buonomo, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Milano (2005)
- W. Burnham, P.B. Maggs, G.M Danilenko, *Law and Legal System in the Russian Federation*, Cambridge (2009)
- W. Burnham, A. Trochev, *Russia's War between the Courts: The Struggle over the Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts*, American Journal of Comparative Law, vol. 55, no. 3 (2007)
- E. Burke, *Reflections of the Revolution in France*, Baltimora (1790)
- A. Burkov, *The impact of the European convention on human rights on Russian law: Legislation and application in 1996-2006*, New York (2007)
- W.E. Butler (a cura di), *Russian public law. The foundations of a Rule-of-law State: Legislation and Documents*, New York (2005)
- W.E. Butler, *The law of treaties in Russia and the Commonwealth of independent states*, Cambridge (2002)
- W.E. Butler, *Techniques of Law Reform in the Soviet Union*, 31 Current Legal Problems (1978)
- Q. Camerlengo, *Introduzione allo studio della Costituzione economica, corso di lezioni anno accademico 2014-15*, www.economia.unipv.it (2014)
- S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Milano (2016)
- L. Cassetti, *Costituzione economica*, in Dizionario di diritto pubblico, dir. da S. Cassese, Milano (2006)

- E. Castorina, I. Ganfalean, P. Kapusta, J. Michalska (a cura di), *Current Constitutional Issues. A Jubilee Book on the 40th Anniversary of Scientific Work of Prof. Bogusław Banaszak*, Varsavia (2017)
- E. Castorina, C. Nicolosi, “Sovranità dei valori” e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull’evoluzione della giurisprudenza statunitense, forum di quaderni costituzionali (2015)
- E. Castorina, *Sovranità popolare e “consenso”: L’influenza dei modelli occidentali ed i recenti sviluppi del costituzionalismo islamico*, Rivista AIC n. 3 (2014)
- E. Castorina, *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino (2010)
- E. Castorina, G. Chiara, Beni pubblici. Artt. 822-830, in *Il codice civile. Commentario*, Milano (2008)
- E. Castorina, *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino (2007)
- E. Castorina, *Efficienza e concorrenzialità nel mercato europeo: l’esperienza della privatizzazione delle imprese pubbliche in Italia*, in *Annali del Seminario Giuridico*, Milano (2001)
- E. Castorina, *Mercati finanziari e modelli di vigilanza: unità ed articolazione nel sistema italiano alla luce dell’ordinamento comunitario*, in *Annali del Seminario Giuridico*, Milano (2002)
- U. Cerroni, *Il pensiero giuridico russo*, Roma (1969)
- N. Chaeva, *The Russian Constitutional Court and its Actual Control over the ECtHR Judgement in Anchugov and Gladkov*, EJIL: TALK! (2016)
- K. Chukovskij, *La traduzione una grande arte*, Venezia (2003)
- Commissione di Venezia, *The Rule of Law and the Rechtsstaat (Report)*, (2009)
- Comparative Text of the 1977 USSR Constitution with Draft and Final Amendments*, 15 Review of Socialist Law 76, (1989)
- L.J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe* Ithaca, New York (2007)
- L. D’Andrea, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, in *Democrazia, oggi*, Annuario 2017, Atti del XXXII Convegno

annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Modena, 10-11 novembre 2017, Napoli (2018)

L. D'Andrea, *I principi costituzionali in materia economica*, Giur. Cost. (2014)

L. Daniele, *La tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche nell'ordinamento comunitario e nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 3 Il diritto dell'Unione Europea 53 (1998)

A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Milano (2012)

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

Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milano, (2004)

A. Di Gregorio, *Russia: come si evolve la transizione*, Queste Istituzioni n. 113 (1998)

A.V. Dicey, *A digest of the law of England*, Cambridge (1907)

S. Djankov, P. Murrell, *The determinants of enterprise restructuring in transition: an assessment of the evidence*, Washington (2000)

DLA Piper, *A Case of Winning the Battle and Losing the War: Yukos v Russian Federation*, New York (2016),

R.O. Dragneva, W.B. Simons, *Rights, Contracts and Constitutional Courts: the Experience of Russia*" in F. Feldbrugge, W. Simons, (a cura di), *Human Rights in Russia and Eastern Europe: Essays in Honor of Ger P. van den Berg*, L'Aja (2002)

C. Dupre, *Importing the Law in post-communist transitions: the Hungarian constitutional court and the right to human dignity*, Cambridge (2003)

R. Dvorkin, *The rule of law as a practical concept*, intervento alla Conferenza della Commissione di Venezia (2012)

L. Epstein, J. Knight, O. Shvetsova, *The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government*, Law & Society Review (2001)

- C.R. Epp, *The Rights Revolution*, Chicago (1998)
- Eur. Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Russian Federation. Judgement No. 12II/2016 of 19 April 2016 of the constitutional court*, Opinion No. 832 (2016)
- Eur. Parl. Ass. (Council of Europe), *Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, Risoluzione n. 1990, (2014)
- Eur. Parl. Ass. (Council of Europe), *The Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Doc. n. 13018 (2012)
- Eur. Parl. Ass. (Council of Europe), *The principle of the Rule of Law*, Risoluzione n. 1594 (2007)
- C. Fabre, *Social Rights under the Constitution*, Oxford (2000)
- F. Feldbrugge, *Russian Law: The End of the Soviet System and the Role of Law*, 45 *Law in Eastern Europe* (1993)
- L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali: un dibattito teorico*, in E. Vitale (a cura di), Roma (2008)
- M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente. globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna (2002)
- S. Flogatis (a cura di), *The European court of human rights and its discontents: turning criticism into strength*, New York (2013)
- M. Fragola, *Limitazioni e contenuto minimo della proprietà nel sistema italo – europeo*, Milano (2002)
- C. Freeland, *Sale of the century: Russia's wild ride from communism to capitalism*, New York (2000)
- F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York (1992)
- F. Fukuyama, *The End of History?*, *The National Interest*, New York (1989)
- M. Ganino, *Russia*, Bologna (2010)
- M. Ganino, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza della Russia*, in: R. Scarciglia, M. Gobbo, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste (2001)
- J. Gans-Morse, *Threats to Property Rights in Russia: From Private Coercion to State Aggression*, *Post-Soviet Affairs* n. 28 (2012)

- S. Gardbaum, *What's So Weak About "Weak-Form Review"? A Reply to Aileen Kavanagh*, 13 *International Journal of Constitutional Law* 1040 (2015)
- S. Gardbaum, *Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?*, 53 *Columbia Journal of Transnational Law* 285 (2015)
- A. Ghani, C. Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford (2009)
- M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna (1995)
- T. Ginsburg, A. Simpser, *Constitutions in Authoritarian Regimes (Comparative Constitutional Law and Policy)*, Cambridge (2013)
- T. Ginsburg, *Courts and New Democracies: Recent Works*, 37 *Law & Social Inquiry* 720 (2012)
- R. Gravina, *Teorie e prassi delle Costituzioni sovietiche e della costituzione post-sovietica del 1993: dall'URSS alla Federazione Russa*, *Giornale di storia costituzionale* n.1 (2017)
- J. Grzybowski, *Legal Science During the Last Century: Russia*, in *Rotondi (a cura di) Inchieste di diritto comparato. La scienza del diritto nell'ultimo secolo*, Padova (1976)
- G. Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, Bari (2002)
- P.A. Jordan, *Defending Rights in Russia: Lawyers, the State, and Legal Reform in the Post-Soviet Era*, Vancouver (2005)
- P.A. Jordan, *Russia's Accession to the Council of Europe and Compliance with European Human Rights Norms*, 11 *Demokratizatsiya* 281 (2003)
- J. Kahn, *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*, Oxford (2002)
- P. Klebnikov, *Godfather of the Kremlin: the decline of Russia in the age of gangster capitalism*, Orlando (2000)
- H. Koh, *Why Do Nations Obey International Law?*, 106 *YALE Law Journal* 2599 (1997)
- P. Krug, *Assessing Legislative Restrictions on Constitutional Rights: The Russian Constitutional Court and Article 55(3)*, 56 *Oklahoma Law Review* 694 (2003)
- P. Krug, *Glasnost as a Constitutional Norm: The Article 29 Jurisprudence of the Constitutional Court and Other Courts in the Russian Federation*, intervento alla

- Annual Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Arlington (2001)
- Z. Kühn, *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation?*, Leiden (2011)
- V.I. Kuznetsova, *The Constitutional Court left a loophole for Strasbourg*, Fontanka (2016)
- V.I. Kuznetsova, B.R. Tuzmukhamedov, *International law - A Russian introduction*, New York (2009)
- G. Gadzhiev, *Power Imbalance and Institutional Interests in Russian Constitutional Engineering*, in J. Zielonka, (a cura di), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, New York (2001)
- P. Haeberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Padova (1993)
- H. Hausmaninger, *From the Soviet Committee on Constitutional Supervision to the Russian Constitutional Court*, 25 *Cornell International Law Journal* 314 (1992)
- J. Henderson, *The Constitution of the Russian Federation: a contextual analysis*, (a cura di P. Leyland, A. Hardin, Cambridge (2011)
- J. Henderson, *The Russian Constitutional Court and the Communist Party Case: Watershed or Whitewash?*, *Communist and Post-Communist Studies* vol. 40, no. 1 (2007)
- K. Hendley, *Suing the State in Russia*, *Post-Soviet Affairs* vol. 18, no. 2 (2002)
- C. Hill, *A Burgeois Revolution?*, in L. Stone (a cura di) *The British Revolutions: 1641, 1688, 1776*, Princeton (1980)
- R. Hirschl, *Towards Juristocracy*, Cambridge (2004)
- D. Hoffman, *The Oligarchs*, *Public Affairs* (2002)
- K. Lane Scheppele, *Guardians of the Constitution: Constitutional Court Presidents and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe*, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 154, no. 6 (2006)
- K. Lane Scheppele, *A Realpolitik Defense of Social Rights*, *University of Texas Law Review*, vol. 82, no. 7 (2004)
- K. Lane Scheppele, *Constitutional Negotiations: Political Contexts of Judicial Activism in Post-Soviet Europe*, *International Sociology*, vol. 18, no. 1 (2003)

- C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna (1977)
- B. Leoni, *Freedom and the Law, Liberty Found*, Indianapolis (1991)
- M. Levi, *Of rule and Revenue*, Berkeley (1988)
- P. Lillo, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino (2006)
- M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, Rivista AIC (2006)
- K. Malfliet, *Property rights as human rights: A post-communism Paradigm?*, in F. Feldbrugge AND W.B. Simons (a cura di), *Human Rights in Russia and Eastern Europe. Essays in honour of Ger P. van den Berg*, L'Aja (2002)
- L. Mälksoo, *Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights: Constitutional Court of the Russian Federation Judgment of 14 July 2015*, No 21-II/2015, 12 Eur. Const. L. Rev. 377 (2016)
- L. Mälksoo, *Russian approaches to international law*, Oxford (2015)
- S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano (1986)
- R. Mańko, *We Do Not Recognise Anything 'Private': Public Interest and Private Law under the Socialist Legal Tradition and Beyond*, in B. Sitek, J.J. Szczerbowski, A.W. Bauknecht, M. Szpanowska, e K. Wasyliszyn (a cura di) *Private Interest and Public Interest in European Legal Tradition*, New York (2015)
- R. Mańko, *Survival of the Socialist Legal Tradition? A Polish Perspective*, Comparative Law Review n. 4. (2013)
- N. Matteucci, *La Costituzione statunitense e il suo significato odierno*, Bologna (1988)
- B. Maggs, *The Russian Constitutional Court's decisions on Residence Permits and Housing*, Parker School Journal of East European Law n. 2 (1995)
- D. Medvedev, *Intervento all'International Legal Forum di San Pietroburgo* (2011)
- R. Miccù, *Costituzione economica e trasformazioni del modello sociale europeo nella crisi dell'Eurozona*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli (2017)
- B. Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant*, Boston (1966)
- C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano (1940)

- Moscow News, *Valery Zorkin: Russia's President Has His Mandate, Not an Indulgence*, (1992)
- D.C. North e B.R. Weingast, *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institution Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*, in L.J. Alston, T. Eggertsson, D.C. North (a cura di), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge (1996)
- A. Nußberger, *The Reception Process in Russia and Ukraine*, in (a cura di) H. Keller, A. Stone Sweet) *A Europe of rights: the impact of the ECHR on national legal systems*, Oxford (2008)
- R. Pipes, *Property and Freedom*, New York (1999)
- A. Pizzorusso, *Commentario del codice civile. Art. 1-9. Fonti del diritto. Disposizioni preliminari*, Bologna-Roma, (2011, I ed. 1977)
- A. Pizzorusso, *Le sentenze dei giudici costituzionali tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo*, in *La ciencia del derecho procesal constitucional: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, Santiago de Chile (2009)
- A. Pizzorusso, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Torino (2005)
- A. Pizzorusso, *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia*, in *Stato ed economia: scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano (1984)
- W.E. Pomeranz, *Uneasy Partners: Russia and the European Court of Human Rights*, 19 Hum. Rts. Brief 17 (2012)
- E.A. Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, Oxford (2014)
- R. Procházka, *Mission Accomplished*, in W. Sadurski (a cura di), *Constitutional Justice, East and West*, L'Aja (2003)
- P. Pustorino, *Russian Constitutional Court and the execution 'à la carte' of ECtHR judgments*, 32 Questions of International Law 5 (2016)
- P. Ridola, *Introduzione*, in P. Häberle (a cura di), *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Roma (1993)
- A. Riley, *Russia's Courts of Last Resort*, New York Times (2011)

- R. Müllerson, *Ordering anarchy: international law in international society*, New York (2000)
- W.M. Reisinger, *Legal Orientations and the Rule of Law in Post-Soviet Russia*, in S.J. Kennedy, W.M. Reisinger, J.C. Reitz (a cura di), *Constitutional Dialogues in a Comparative Perspective*, New York (1999)
- T.F. Remington, *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999*, New Haven (2001)
- T.F. Remington, *Russia and the “Strong State” Ideal*, *East European Constitutional Review* vol. 9 n. 1/2 (2000)
- S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna (1981)
- W. Sadurski (a cura di), *Constitutional Justice, East and West*, L’Aja (2003)
- A. Sajó, *Rule by Law in East Central Europe*, in V. Gessner, A. Hoeland, C. Varaga (a cura di), *European Legal Cultures*, Aldershot (1966)
- R. Sapienza, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. intern.* (1991)
- A. Scalisi, *Il valore della persona nel sistema e i nuovi diritti della personalità*, Milano, (1990)
- M. Shapiro, *The Success of Judicial Review*, in S.J. Kennedy, W. Reisinger, J.C. Reitz (a cura di), *Constitutional Dialogues in a Comparative Perspective*, New York (1999)
- R. Sharlet, *Legal Transplants and Political Mutations: The Reception of Constitutional law in Russia and the Newly Independent States*, 7 *East European Constitutional Review* 59 (1998)
- R. Sharlet, *The Russian Constitutional Court: First Term*, *Post-Soviet Affairs* vol. 9 no. 1 (1993)
- R. Sharlet, *Russian Constitutional Crisis: Law and Politics under Yeltsin*, *Post-Soviet Affairs* vol. 9 no. 3 (1993)
- K.L. Scheppele, *Guardians of the Constitution: Constitutional Court Presidents and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe*, *University of Pennsylvania Law Review* vol. 154 no. 6 (2006)
- D. Shlapentokh, *The Great Friendship: Geopolitical Fantasies About the Russia/Europe Alliance in the Early Putin Era (2000–2008) – The Case of*

Alexander Dugin, 22 *Debate: Journal of contemporary Central and Eastern Europe* 49 (2014)

H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago (2000)

G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, *Riv. Trim. Dir. Pub.* n. 4 (2013)

G.B. Smith, *State-Building in a New Russia: Assessing the Yeltsin Record*, in G.B. Smith, (a cura di), *State-Building in Russia: The Yeltsin Legacy and the Challenge of the Future* Armonk, New York (1999)

G.B. Smith, *Reforming the Russian Legal System*, New York (1996)

K.E. Smith, *Mythmaking in the New Russia: Politics and Memory during the Yeltsin Era*, Ithaca (2002)

P.H. Solomon, Jr., *Judicial Power in Russia: Through the Prism of Administrative Justice*, *Law and Society Review* vol. 38 no. 3 (2004)

P.H. Solomon Jr., *The U.S.S.R. Supreme Court: History, Role, and Future Prospects*, 38 *American Journal of Comparative Law* 127 (1990)

P.H. Solomon Jr., *Gorbachev Legal Revolution*, 17 *Canadian Business Law Journal* 184 (1990)

I.V. Stalin, *Questioni del leninismo*, in *Opere scelte*, Milano (1973)

V. Starzhenetskii, *Assessing Human Rights in Russia: Not to Miss the Forest for the Trees A Response to Preclik, Schönfeld and Hallinan*, in L. Mälksoo (a cura di) *Russian and European human rights law: the rise of the civilization argument*, New York (2014)

J. Steele, *Eternal Russia: Yeltsin, Gorbachev, and the Mirage of Democracy*, Cambridge (1995)

L. Steffens, *The Autobiography of Lincoln Steffens*, New York (1931)

E. Stein, *International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-East European Constitutions*, 88 *American Journal of International Law* 445 (1994)

K. Stoner-Weiss, *Resisting the State: reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia*, New York (2006)

- A. Stone Sweet, J. Mathews, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, Yale Law Faculty Scholarship (2008)
- I. Tarbell, *History of the Standard Oil Company*, New York (1904)
- C. Thorson, *Politics, Judicial Review, and the Russian Constitutional Court*, Vancouver (2012)
- A. Trochev, *All Appeals Lead to Strasbourg? Unpacking the Impact of the European Court of Human Rights on Russia*, 17 *Demokratizatsiya* 145 (2009)
- A. Trochev, *Judging Russia. Constitutional Court in Russian Politics*, Cambridge (2008)
- A. Trochev, *Implementing Constitutional Court Decisions*, 11 *East European Constitutional Review* 95 (2002)
- M. Tushnet, *Authoritarian constitutionalism*, 100 *Cornell Law Review* 391 (2015)
- A. Yakovlev, *Striving for Law in a Lawless Land: Memoirs of a Russian Reformer*, Armonk (1996)
- B. Yeltsin, *The Struggle for Russia*, New York (1994)
- G.P. van den Berg, *Constitution of the Russian Federation Annotated with Summaries of Rulings and Other Decisions of Constitutional (Charter) Courts: 1990–2001*, *Review of Central and East European Law* vol. 27 no. 2–3 (2001)
- G. Vaypan, *Acquiescence Affirmed, Its Limits Left Undefined: The Markin Judgment and the Pragmatism of the Russian Constitutional Court Vis-à-vis the European Court of Human Rights*, 2 *Rus. Law Journal* 130 (2014)
- A.V. Venediktov, *La proprietà socialista dello Stato*, Torino (1953)
- F. Von Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago (1992)
- D.M. Woodruff, *Rules for Followers: Institutional Theory and the New Politics of Economic Backwardness in Russia*, *Politics and Society* vol. 2, no. 4 (2000)
- F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, *Foreign Affairs* (1997)
- B.L. Zimnenko, *International law and the Russian legal system*, (W.E. Butler ed. and trad), New York (2007)
- D. Zolo, *Libertà, proprietà ed uguaglianza nella teoria dei "diritti fondamentali". A proposito di un saggio di Luigi Ferrajoli*, *Teoria Politica* n.1 (1999)

V. Zorkin, *Interaction Between National and Supranational Justice in Modern Times: New Prospects*, in O. Chernishova, M. Obov (a cura di), *Russia and the European court of human rights: a decade of change*, Mosca (2013)

V. Zorkin, *Axiological Aspects of the Russian*, Mosca (2010)

SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

- Corte Europea di Strasburgo, 28 ottobre 1999, *Brumărescu v. Romania*
- Corte Europea di Strasburgo, 9 giugno 2015, *Draftova A.S. v. Slovakia*
- Corte Europea di Strasburgo, 12 maggio 2015, *Abramyan et al., v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 29 gennaio 2015, *Stolyarova v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 3 luglio 2014, *Loginov v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 9 ottobre 2014, *Liseytseva e Maslov v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 31 luglio 2014, *AO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 10 luglio 2014, *Lukinykh v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 1 luglio 2014, *Gerasimov v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 19 giugno 2014, *Uniya e Belcourt Trading Company v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 12 novembre 2013, *Varniene v. Lithuania*
- Corte Europea di Strasburgo, 4 luglio 4, 2013, *Anchugov and Gladov v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 11 luglio 2013, *Novikov v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 26 febbraio 2013, *Fomin et al. v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 12 febbraio 2013, *Dzugayeva v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 22 gennaio 2013, *Medvedev v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 10 Aprile 2012, *Andreyeva v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 19 ottobre 2012, *Catan et al. v. Moldova e Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 3 agosto 2012, *Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 22 marzo 2012, *Markin v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 6 dicembre 2011, *Gladysheva v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 20 settembre 2011, *AO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 19 luglio 2011, *Gubiyev v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 6 aprile 2011, *Ryabkin et al. v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 19 aprile 2010, *Bidzhiyeva v. Russia*
- Corte Europea di Strasburgo, 2 dicembre 2010, *Yuriy Lobanov v. Russia*

Corte Europea di Strasburgo, 23 settembre 2010, *Nagovitsyn e Nalgiyev v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 8 aprile 2010, *Sizintseva v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 8 aprile 2010, *Yershova v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 1 aprile 2010, *Panasenko v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 1 aprile 2010, *Denisova e Moiseyeva v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 18 marzo 2010, *SPK Dimskiy v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 18 marzo 2010, *Tronin v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 11 febbraio 2010, *Malysh et al v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 8 ottobre, 2009, *Adzhigovich v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 16 luglio 2009, *Baroul Partner-A v. Moldova*
Corte Europea di Strasburgo, 25 giugno 2009, *OOO Link Oil SPB v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 25 giugno 2009, *Kovaleva et al. v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 18 giugno 2009, *Novikov v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 5 febbraio 2009, *Sun v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 22 gennaio 2009, *Borzhonov v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 6 novembre 2008, *Ismayilov v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 6 dicembre 2007, *Aleksandrova v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 15 novembre 2007, *Khamidov v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 14 giugno 2007, *OOO PTK "Merkuriy" v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 7 giugno 2007, *Smirnov v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 12 aprile 2007, *Grigoryev e Kakaurova v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 1 febbraio 2007, *Shlepkin v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 19 aprile 2006, *Alentseva et al. v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 6 ottobre 2005, *Shilyayev v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 29 settembre 2005, *Reynbakh v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 9 giugno 2005, *Baklanov v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 24 marzo 2005, *Frizen v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 17 marzo 2005, *Gorokhov e Rusyaev v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 2 marzo 2005, *Von Maltzan et al v. Germania*
Corte Europea di Strasburgo, 24 febbraio 2005, *Poznakhirina v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 30 novembre 2004, *Öneryildiz v. Turchia*
Corte Europea di Strasburgo, 18 Novembre 2004, *Wasserman v. Russia*

Corte Europea di Strasburgo, 22 giugno 2004, *Broniowski v. Polonia*
Corte Europea di Strasburgo, 8 luglio 2004, *Ilașcu v. Moldova e Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 23 Ottobre 2003, *Timofeyev v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 17 dicembre 2002, *Prystavska v. Ucraina*
Corte Europea di Strasburgo, 7 maggio 2002, *Burdov v. Russia*
Corte Europea di Strasburgo, 6 aprile 2000, *Comingersoll S. A. v. Portogallo*
Corte Europea di Strasburgo, 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi v. Italia*
Corte Europea di Strasburgo, 25 marzo 1999, *Iatridis v. Grecia*
Corte Europea di Strasburgo, 2 febbraio 1997, *Papachelas v. Grecia*
Corte Europea di Strasburgo, 20 novembre 1995, *Pressos Companhia Naviera v. Belgio*
Corte Europea di Strasburgo, 28 settembre 1995, *Scollo e Spadea*
Corte Europea di Strasburgo, 5 maggio 1995, *Air Canada v. Regno Unito*
Corte Europea di Strasburgo, 23 febbraio 1995, *Gasus Dosier e Fördertechnik GmbH v. Paesi Bassi*
Corte Europea di Strasburgo, 9 dicembre 1994, *Les Saints Monastères v. Grecia*
Corte Europea di Strasburgo, 21 gennaio 1991, *Fredin v. Svezia*
Corte Europea di Strasburgo, 07 luglio 1989, *Tre Traktorer v. Svezia*
Corte Europea di Strasburgo, 24 ottobre 1986, *Agosi v. Regno Unito*
Corte Europea di Strasburgo, 21 febbraio 1986, *James et al v. Regno Unito*
Corte Europea di Strasburgo, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth v. Svezia*

SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Corte di Giustizia, 10 luglio 2003, *Booker Aquaculture*

Corte di Giustizia, 17 ottobre 1995, *Fishermen's Organisations*

Corte di Giustizia, 22 ottobre 1991, *von Deetzen*

Corte di Giustizia, 11 luglio 1989, *Schrader*

Corte di Giustizia, 14 gennaio 1987, *Zuckerfabrik*

Corte di Giustizia, 6 dicembre 1984, *Biovalac*

Corte di Giustizia, 14 novembre 1984, *Intermills*

Corte di Giustizia, 19 aprile 1983, *Commissione v. Repubblica Federale di Germania*

Corte di Giustizia, 9 dicembre 1982, *Metallurgiki Halips*

Corte di Giustizia, 18 marzo 1980, *Valsabbia et al. v. Commissione*

Corte di Giustizia, 13 dicembre 1979, *Liselotte Hauer*

Corte di Giustizia, 14 maggio 1974, *J. Nold*

FONTI GIURISPRUDENZIALI IN LINGUA RUSSA

Alta corte arbitrale, sentenza N 1468/12, 30 luglio 2012
Alta corte arbitrale, sentenza della N 9030/11, 17 novembre 2011
Alta corte arbitrale, lettera al Presidium, 31 maggio 2011 N 145
Alta corte arbitrale, sentenza N 9713/10, 1 febbraio 2011
Alta corte arbitrale, sentenza N 6763/10, 23 novembre 2010
Alta corte arbitrale, sentenza della N 8974/09, 3 novembre 2009
Alta corte arbitrale, sentenza della N 2183/09, 9 luglio 2009
Alta corte arbitrale, sentenza N 11992/04, 14 dicembre 2004
Corte arbitrale della regione degli Urali, sentenza della N Φ09, 31 luglio 2007
Corte costituzionale, sentenza N.1-P, 19 gennaio 2017
Corte costituzionale, sentenza N.21-P, 14 luglio 2015
Corte costituzionale, sentenza N.13-P, 4 giugno 2015
Corte costituzionale, sentenza N 31-P, 10 dicembre 2014
Corte costituzionale, sentenza N 25-P, 21 ottobre 2014
Corte costituzionale, sentenza No. 27-P, 6 dicembre 2013
Corte costituzionale, sentenza N 1-P, 31 gennaio 2011
Corte costituzionale, sentenza N 15-P, 13 luglio 2010
Corte costituzionale, sentenza N.8-P, 27 maggio 2008
Corte costituzionale, sentenza No 137-O, 17 luglio 2006
Corte costituzionale, sentenza No. 523-O, 27 dicembre 2005
Corte costituzionale, sentenza No 17-O, 15 febbraio 2005
Corte costituzionale, sentenza N 97-O, 10 marzo 2005
Corte costituzionale, sentenza No. 9-P, 23 aprile 2004
Corte costituzionale, sentenza No 132-O, 9 aprile 2003
Corte costituzionale, sentenza No 7-P, 24 aprile 2003
Corte costituzionale, sentenza No 6-P, 21 aprile 2003
Corte costituzionale, sentenza No 5-P, 10 aprile 2003
Corte costituzionale, sentenza N 4-II, 1 aprile 2003
Corte costituzionale, sentenza No 387-O, 6 novembre 2003
Corte costituzionale, sentenza 6-P, 21 aprile 2003

Corte costituzionale, sentenza N5-II, 10 aprile 2003
Corte costituzionale, sentenza No 4-P, 1 aprile 2003
Corte costituzionale, sentenza No 284-O, 10 dicembre 2002
Corte costituzionale, sentenza No 258-O, 10 ottobre 2002
Corte costituzionale, sentenza No 228-O, 1 ottobre 2002
Corte costituzionale, sentenza No 14-P, 22 luglio 2002
Corte costituzionale, sentenza No 115-O, 6 giugno 2002
Corte costituzionale, sentenza No 7-P, 2 aprile 2002
Corte costituzionale, sentenza No 5-P, 19 febbraio 2002
Corte costituzionale, sentenza No 3-P, 24 gennaio 2002
Corte costituzionale, sentenza No 16-P 13 dicembre 2001
Corte costituzionale, sentenza No 255-O, 6 dicembre 2001
Corte costituzionale, sentenza No 4-P, 25 luglio 2001
Corte costituzionale, sentenza No 11-P, 5 luglio 2001
Corte costituzionale, sentenza No 130-O, 5 luglio 2001
Corte costituzionale, sentenza No 33-O, 8 febbraio 2001
Corte costituzionale, sentenza No 251-O, 15 dicembre 2000
Corte costituzionale, sentenza No 14-P, 22 novembre 2000
Corte costituzionale, sentenza No 14-P, 24 ottobre 2000
Corte costituzionale, sentenza No 92-O, 27 giugno 2000
Corte costituzionale, sentenza No 147-O, 23 giugno 2000
Corte costituzionale, sentenza No 9-P, 6 giugno 2000
Corte costituzionale, sentenza No 8-P, 16 maggio 2000
Corte costituzionale, sentenza N.251-O, 15 dicembre 2000
Corte costituzionale, sentenza No 1-P, 14 gennaio 2000
Corte costituzionale, sentenza No 209-O, 9 dicembre 1999
Corte costituzionale, sentenza No 4-P, 14 maggio 1999
Corte costituzionale, sentenza No 4-P, 23 febbraio 1999
Corte costituzionale, sentenza No 3-P, 2 febbraio 1999
Corte costituzionale, sentenza No 144-O, 26 novembre 1998
Corte costituzionale, sentenza No 144-O, 3 novembre 1998
Corte costituzionale, sentenza No 24-P, 12 ottobre 1998

Corte costituzionale, sentenza No 23-P, 17 luglio 1998
Corte costituzionale, sentenza No 86-O, 14 luglio 1998
Corte costituzionale, sentenza No 17-P, 10 giugno 1998
Corte costituzionale, sentenza No 14-P, 12 maggio 1998
Corte costituzionale, risoluzione plenaria N-8, 1998
Corte costituzionale, sentenza No 14-P, 24 febbraio 1998
Corte costituzionale, sentenza No 6-P, 17 febbraio 1998
Corte costituzionale, sentenza No 20-P, 16 dicembre 1997
Corte costituzionale, sentenza No 8-II, 20 maggio 1997
Corte costituzionale, sentenza No 20-O, 19 marzo 1997
Corte costituzionale, sentenza No 20-P, 17 dicembre 1996
Corte costituzionale, sentenza No 19-P, 28 novembre 1996
Corte costituzionale, sentenza No 17-P, 24 ottobre 1996
Corte costituzionale, sentenza No. 10-P, 22 aprile 1996
Corte costituzionale, sentenza No 1-P, 16 gennaio 1996
Corte costituzionale, sentenza No. 4-P, 25 aprile 1995
Corte costituzionale, sentenza No. 1-P, 23 marzo 1995
Corte costituzionale, sentenza No 2-Z, 21 settembre 1993
Corte costituzionale, sentenza No. 70-R, 12 luglio 1993
Corte costituzionale, sentenza No 12-P, 31 maggio 1993
Corte costituzionale, sentenza No. 1-Z, 23 marzo 1993
Corte costituzionale, sentenza No. 9-P, 30 novembre 1992
Corte costituzionale, sentenza No 7-P, 9 giugno 1992
Corte suprema, “Rassegna della prassi giudiziaria in casi di reclamo degli immobili da parte di privati contro le autorità statali e autonomie locali”, (2015)
Corte suprema, “Rassegna della prassi giudiziaria in casi di reclamo degli immobili da parte di compratori in buona fede contro le autorità statali e municipali” (2014)
Corte suprema, sentenza No. 8pv04, 14 luglio 2004
Decreto N.327, 15 aprile 2014
Decreto N.1024, 9 settembre 1999
Legge dell'URSS del 1 dicembre 1988

Legge dell'URSS N 1305-1 del 6 marzo 1990

Legge RSFSR del 3 luglio 1991

Legge RSFSR N 374 –1 del 23 novembre 1990

Legge RSFSR del 25 dicembre 1990