

Le elezioni del sindaco di Mosca: disciplina, riforme e prospettive

GIACOMO ANTONIO LOMBARDI

Dottorando di ricerca
Università degli Studi “Suor Orsola Benincasa”

Abstract [It]: Il 10 settembre 2023, nella giornata unica di voto, il partito di Vladimir Putin Russia Unita si è imposto nella quasi totalità delle elezioni locali, comprese quelle tenutesi tra le polemiche nelle *oblasti* ucraine occupate; in particolare, la rielezione di Sergej Sobjanin come sindaco di Mosca si offre come paradigma del modello elettorale russo, permettendo al contempo qualche considerazione in vista delle presidenziali del 2024. Lo studio punta a ricostruire giuridicamente la normativa inerente la chiamata alle urne nella capitale russa, nella sua evoluzione storica *post-caduta* dell’URSS ed in un’ottica comparativa interna, evidenziando le differenze di disciplina esistenti tra una città di rilevanza federale (*ipso facto* un soggetto federale) ed una città espressione invece di autogoverno locale.

Title: Moscow mayoral elections: legislation, reforms and perspectives

Abstract [En]: On September 10th 2023, on the single election day, Vladimir Putin's party United Russia won the vast majority of votes in the local elections, including the ones held amidst controversy in the occupied Ukrainian oblasts; more specifically, the re-election of Sergey Sobyenin as mayor of Moscow may be observed as a paradigm of the Russian electoral model, while allowing for some considerations in view of the 2024 presidential elections. The study aims for the legal reconstruction of the electoral legislation in the Russian capital, in its historical evolution after the fall of the USSR, as well as from an internal comparative perspective. Therefore, it highlights the legal differences between a city of federal importance, for its own nature constituent federal subject, and a city that is an expression of local self-government.

Parole chiave: Mosca, Sergej Sobjanin, Russia, autogoverno locale, Vladimir Putin.

Keywords: Moscow, Sergey Sobyenin, Russia, local self-government, Vladimir Putin.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro generale: Mosca come soggetto federale. – 3. Le elezioni comunali in Russia, all’infuori di Mosca: l’autogoverno locale di Vladivostok. – 4. L’elezione del sindaco di Mosca, prima: evoluzione normativa e storia. – 5. L’elezione del sindaco di Mosca, oggi. – 6. La rielezione di Sergej Sobjanin: considerazioni e prospettive.

1. Introduzione.

Il 10 settembre 2023 si è tenuta nella Federazione Russa la “giornata unica di voto”, in cui si sono svolte elezioni o di carattere suppletivo per la Duma, o parlamentari locali o governatoriali. In particolare, 22 (+4) soggetti federali sono stati chiamati ad eleggere il proprio Capo in forma diretta o indiretta (ossia attraverso un voto parlamentare).

L’attenzione primaria si è riversata sulle elezioni indirette tenutesi nelle quattro *oblasti* ucraine illegalmente occupate di Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporizžja: i governatori di esse sono stati eletti tramite scrutinio indiretto nel corso della prima convocazione dei parlamenti locali (il 23 settembre), a loro volta emersi dal quadro elettorale nonostante la legge marziale e lo stato bellico.¹ Numerose sono

¹ I. GALIMOVA, *La Russia ad un anno dall’avvio dell’“operazione speciale”: l’introduzione della coscrizione elettronica e le preparazioni nei territori alla campagna elettorale di settembre*, in *Nomos*, 1/2023, pp. 2-4.

La possibilità di svolgere elezioni nonostante la permanenza della legge marziale è stata introdotta attraverso l’art. 3 della legge federale 184-FZ/2023, emendante l’art. 101 della l.fed. 67-FZ/2002.

state le polemiche e le contestazioni da parte degli osservatori sovranazionali, con accuse alla Russia di aver organizzato «elezioni-farsa» e non libere poiché svoltesi sotto la minaccia delle armi: i risultati non sono stati riconosciuti dalla comunità internazionale, la quale ha universalmente espresso la propria condanna.²

L'esito delle votazioni è risultato essere, in tutta la nazione, un plebiscito per il partito presidenziale Russia Unita (*Edinaja Rossija*), in grado di riconfermare tutti i Capi di soggetti federali (*Glavy sub'ektov Federazii*) in carica. Solo nella Repubblica di Khakassia e nell'*Oblast'* di Orël il Partito Comunista (KPRF) è riuscito a far rieleggere i propri governatori, in un quadro che comunque, pur nelle accuse di brogli, ha complessivamente offerto una notevole prova di forza del *Prezident* Vladimir Putin.

Elezioni si sono svolte anche nella capitale Mosca, soggetto federale a se stante, ove dall'8 al 10 di settembre si è votato per la rielezione del sindaco (*mer*) Sergej Sobjanin, agevolmente impostosi con il 76.39% di preferenze. Il risultato, ampiamente prevedibile alla vigilia, è stato garantito anche grazie ad alcune peculiarità giuridiche degne di nota³ ed impone una riflessione non solo sulle sue cause, quanto anche sulle sue possibili prospettive ed evoluzioni a livello sia locale che nazionale.

Intento del presente elaborato sarà, pertanto, la ricostruzione della disciplina elettorale moscovita nella sua evoluzione storica, con le sue svolte ed i suoi ritorni, evidenziandone le peculiarità e le possibili prospettive alla luce della qualificazione della capitale come soggetto federale, e pertanto non come espressione di un autogoverno locale. L'esito delle urne ha fatto emergere un quadro interessante in vista delle elezioni presidenziali di marzo 2024, con potenziali influssi presenti o futuri sulle vicende interne al Cremlino.

2. Il quadro generale: Mosca come soggetto federale.

La Federazione Russa è divisa in 83 soggetti federali – 89, includendo i territori ucraini annessi militarmente nel 2014 (Crimea e Sebastopoli)⁴ e nel 2022 (Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporiz'žja) e privi di qualsivoglia riconoscimento internazionale⁵ – a loro volta ripartiti *ex art.* 65 della Costituzione del 1993 in 46 *oblasti*, 22 repubbliche, 9 territori, 4 circondari autonomi, 3 città di rilevanza federale ed

² A.J. BLINKEN, *Russia's Sham Elections in Ukraine's Sovereign Territory*, su *State.gov* (U.S. Department of State), 7 settembre 2023; K. KARINŠ, T. KOX, M. PEJČINOVIĆ BURIĆ, *Dichiarazione congiunta sulle elezioni illegittime in parti dell'Ucraina temporaneamente occupate dalla Russia*, su *coe.int* (Consiglio d'Europa), 10 settembre 2023.

³ *Regole generali per l'organizzazione delle elezioni del sindaco di Mosca del 2023* (*Основные правила организации выборов мэра Москвы в 2023 году*), su *TASS*, 7 giugno 2023; A.E. LYUBAREV, S.V. ANDREYCHUK, *Legal peculiarities of the elections scheduled for 10 September 2023: the time of the unsure*, su *Golos*, 31 luglio 2023.

⁴ Sulla questione crimeana, vd.: C. FILIPPINI, *La Crimea: da repubblica autonoma dell'Ucraina a repubblica della Federazione di Russia?*, in *Federalismi*, 6/2014, pp. 1-8; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, a cura di M. Iovane, XI ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 30.

⁵ C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, VII ed., CEDAM – Wolters Kluwer, Padova, 2023, pp. 51-52, 690-692

un'*oblast'* autonoma.⁶ Essi sono racchiusi in 8 circondari federali, ripartizione introdotta nel 2000 e ricomprensente tutte le diverse entità.⁷

Mosca, oltre ad essere la capitale della sconfinata nazione, è anche a sua volta un soggetto federale in quanto città di rilevanza federale (*gorod federal'novo značeniija*); tale *status* è detenuto anche da San Pietroburgo e dalla crimeana Sebastopoli (seppur *de jure* appartenente all'Ucraina). La ricomprensione in tale categoria indica la presenza di un organo decentrato del potere statale che rende il ruolo del sindaco delle tre città, come si vedrà, differente da quello dei suoi omologhi degli altri enti municipali (espressioni invece di autogoverni locali). Il sindaco di Mosca è, a tutti gli effetti, il capo di un soggetto federale, con tutte le implicazioni collegatevi.

Mosca, San Pietroburgo e Sebastopoli quindi «si configurano come soggetti della Federazione e non come formazioni municipali di secondo livello».⁸ Pur avendo la denominazione di città, esse sono soggetti federali a cui si applica, per l'appunto, la disciplina inerente gli organi del potere statale (da ultimo, legge federale 414-FZ/2021) e non quella riguardante gli autogoverni locali (legge federale 131-FZ/2003). L'impiego in entrambi i casi del termine *gorod* rende necessaria questa preliminare distinzione.

Mosca capitale, in quanto soggetto federale, è suddivisa in dodici distretti amministrativi, a loro volta ripartiti in 146 municipalità (125 *okrug* municipali, 19 insediamenti e 2 *okrug* urbani). Queste ultime sono considerate territori intraurbani di città di rilevanza federale,⁹ dotati di un proprio autogoverno locale (ossia di un capo dell'amministrazione comunale, e di un Consiglio quale organo rappresentativo composto da deputati locali). Per le elezioni della Duma di Mosca, le municipalità sono accorpate in 45 circoscrizioni, ciascuna eleggente un candidato.¹⁰ Si afferma in tal modo, strutturalmente, la differenza tra organi statali (il sindaco) ed autogoverno locale in una città di rilevanza federale, creandosi anche una peculiare dicotomia.

⁶ Sul federalismo russo si rimanda a: M. GANINO, *Russia*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 73-107; C. GAZZETTA, *Il federalismo russo, tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi*, 20/2013, pp. 1-26; nonché soprattutto: C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale in Russia. Dall'unità del potere statale all'unità del potere pubblico: ricostruzione di un modello*, G. Giappichelli Editore – *Federalismi*, Torino, 2020, pp. 48ss.

Sul federalismo in generale, invece, vd.: L. CUOCOLO, *Le forme di Stato*, in T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, II ed., il Mulino, Bologna, 2022, pp. 120-127.

⁷ I circondari federali non hanno il rango di soggetti federali, i quali sono in essi accorpate. Dipendono direttamente dal Cremlino, essendo presieduti da “rappresentanti plenipotenziari del Presidente” senza reali poteri ma con funzioni di controllo su specifici settori (es.: questioni bancarie). La loro creazione si deve all'editto presidenziale 849/2000 del neo-eletto Vladimir Putin, il quale all'inizio del suo mandato volle istituire tale ripartizione col fine di interporre un nuovo livello esecutivo nel coordinamento delle attività degli organi del potere statale, istituendo ciò che è stata definita dalla dottrina russa come una «sovrastuttura unitaria» (N.I. GRAČEV, *Circondari federali: status giuridico e posizione nell'organizzazione politico-territoriale dello Stato russo* [Федеральные округа: правовое положение и место в политико-территориальной организации российского государства], in *Bollettino dell'Accademia Statale di Diritto di Saratov* [Вестник Саратовской государственной юридической академии], № 3, 146 · 2022, p. 19).

Sul tema, si rimanda a: N. PETROV, *Seven Faces of Putin's Russia: Federal Districts as the New Level of State—Territorial Composition*, in *Security Dialogue*, Vol. 33 No. 1, 2002, pp. 73-91; L. CARACCILO, *83 soggetti in 8 distretti*, su *Limes Online*, 17 febbraio 2014.

⁸ C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., p. 154

⁹ *Idem*

¹⁰ È da segnalare una differenza esistente tra le città di rilevanza federale di Mosca e San Pietroburgo e gli altri soggetti federali, in quanto essi «sono gli unici soggetti della Federazione in cui si prevede che i deputati del corrispondente organo legislativo debbano essere tutti eletti sulla base della formula maggioritaria. In tutti i restanti soggetti della FR almeno il 25% dei deputati della rispettiva assemblea deve essere invece eletto sulla base della formula proporzionale» (*ibidem*, p. 119).

È da segnalare, comunque, che è attribuita «agli organi delle città di livello federale una maggiore autonomia nel disciplinare l'esercizio dell'autogoverno locale all'interno dei loro territori rispetto a quanto riconosciuto in capo agli organi degli altri soggetti della Federazione».¹¹ Una normativa più flessibile resa necessaria dalla struttura stessa di tali enti locali, non ricomprensibili tra i comuni ma comparatisticamente più simili a dei quartieri cittadini.¹²

L'autonomia della capitale comporta la sua non coincidenza con l'*Oblast'* di Mosca, diverso ente territoriale: Mosca e l'*oblast'* omonima sono due soggetti distinti e – in certa misura – separati. Entrambi sono, infatti, soggetti federali a se stanti e tra di loro differenti, dotati di una propria autonomia amministrativa in quanto espressioni del potere centrale. La *Moskovskaya Oblast'* (o *Podmoskov'e*) presenta Mosca capitale come suo capoluogo *de facto*, ma questa rappresenta un soggetto federale a sé e da essa distaccato; *de jure*, invece, il suo centro amministrativo è da considerarsi Krasnogorsk in considerazione della presenza degli uffici degli organi del potere regionale.

L'*Oblast'* di Mosca circonda geograficamente la città di Mosca, la quale tuttavia non vi appartiene e che presenta strutture ed istituzioni proprie, capo (sindaco) compreso. In ottica comparativa, la capitale russa si distingue da sue omologhe occidentali quali Roma (capoluogo del Lazio) e Parigi (capoluogo dell'Île-de-France), risultando essere invece assimilabile alla città-Land di Berlino. La “non appartenenza” di Mosca all'*oblast'* che da essa prende il nome, inoltre, pone un'ulteriore differenza con capitali quali Bruxelles (capoluogo della *Région de Bruxelles-Capitale*) e Madrid (capoluogo della *Comunidad de Madrid*).

Il 10 settembre si sono tenute elezioni sia a Mosca che nella *Podmoskov'e* per eleggerne, rispettivamente, il sindaco (Sobjanin) ed il governatore (Andrey Vorobyov). Nonostante la differente nomenclatura ed il diverso ruolo che idealmente si attribuisce alle due cariche, esse rappresentano in questo caso due funzionari di pari grado in quanto entrambi capi («funzionari supremi») di un soggetto federale.

L'elezione del sindaco di Mosca comporta quindi la nomina non soltanto della guida della capitale ma anche di un *glava sub'ekta*, il quale sarà di diritto membro dell'organo consultivo presidenziale del Consiglio di Stato ed avrà potere di nomina di un senatore al Consiglio Federale (la camera alta russa).¹³ L'attuale ed appena rieletto *mer Moskovy* è Sergej Semënovič Sobjanin, in carica dal 2010 e, alla vigilia elettorale, indiscusso favorito per la vittoria. Di etnia Mansi, non originario della capitale ma di Njaksimvol' nel Circondario autonomo degli Chanty-Mansi-Jugra (poco ad est degli Urali), ha in precedenza ricoperto gli incarichi di governatore dell'*Oblast'* di Tjumen', di capo dell'amministrazione presidenziale e di vice-Primo ministro del Governo Putin II. È considerato uno dei più stretti alleati del Presidente Vladimir Putin ed uno dei più probabili candidati alla sua successione, soprattutto alla luce degli ultimi risultati.

Nei suoi tredici anni di governo della capitale Sobjanin si è più volte confrontato con mutamenti della legislazione inerente il suo ufficio, tanto da essere entrato in carica senza un'elezione diretta e dall'aver

¹¹ *Ibid.*, p. 154

¹² V. ZOTOV, E. ZABELINA, A. YAKOVLEV, V. ALIYEV, A. RUDNEV, O. GRACHEVA, *Moscow's experience in building a system of management of the metropolis (organizational and legal aspects)*, in *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Vol. 374, dicembre 2019, pp. 437-442

¹³ Sulle questioni inerenti il Consiglio della Federazione, la sua evoluzione legislativa ed il suo rapporto con gli organi del potere statale nei soggetti federali, vd.: C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., pp. 107ss..

ora ottenuto un quarto mandato che, *ex lege*, non sarebbe stato precedentemente possibile.¹⁴ A seguito della riforma del 2021, inoltre, si è giuridicamente creata una paradossale situazione normativa tale per cui chiunque avesse avuto intenzione di sfidare Sobjanin alle elezioni di settembre non avrebbe potuto farlo se non, come si vedrà, trovando un accordo o con Putin o con Sobjanin stesso onde superare i cd. «filtri municipali» (art. 34¹⁶ del Codice elettorale moscovita), venendosi così a formare inevitabili compromessi che hanno reso ancor più prevedibile il verdetto delle urne.¹⁵

Di ciò si discuterà nei seguenti paragrafi. Per cominciare, tuttavia, si procederà con un accenno comparatistico “interno” atto ad evidenziare le differenze presenti, nel sistema federale russo, tra una città di rilevanza federale quale Mosca (soggetto federale a sé, quindi espressione del potere statale) ed un “semplice” capoluogo di soggetto federale (ossia un autogoverno locale). Non tutti i sindaci, in Russia, sono uguali tra di loro, con il *mer* moscovita detentore di proprie univoche caratteristiche.

Come sarà *infra* specificato, infatti, lo *status* di soggetto federale implica che i supremi funzionari delle *goroda federal'novo značeniija* di Mosca, San Pietroburgo e Sebastopoli (*i.e.* i sindaci) siano eletti non con la disciplina ordinaria riservata alle elezioni comunali degli autogoverni locali, bensì con le specifiche norme riservate ai capi dei *sub'ekta*. Le elezioni per il *mer* di tali città sono quindi condotte con le medesime previsioni riservate ai governatori, a differenza di quanto avviene negli altri capoluoghi di soggetti federali. La ricomprensione finale sfocia, dal 2020, nell'unico sistema del «pubblico potere».¹⁶

Prima di analizzare in concreto il caso moscovita, in chiave comparativa è utile ricostruire la questione degli autogoverni locali onde evidenziare le differenze di disciplina esistenti.

3. Le elezioni comunali in Russia, all'infuori di Mosca: l'autogoverno locale di Vladivostok.

In Russia, oppositamente all'Italia, l'elezione del sindaco raramente si svolge a suffragio universale, prevalendo invece la modalità indiretta.¹⁷ Sono oggi solamente otto le grandi città in cui la scelta del *mer* è ancora demandata alla popolazione: le tre *goroda federal'novo značeniija* di Mosca, San Pietroburgo e Sebastopoli (i cui governanti, come visto, sono equiparabili a dei governatori sia nei poteri che, negli ultimi due casi, nel titolo), a cui si aggiungono Abakan, Chabarovsk, Jakutsk, Anadyr' ed Ulan-Ude (espressioni invece di autogoverni locali).¹⁸

Un esempio di come invece avviene la nomina del sindaco nella maggioranza delle grandi municipalità può essere edotto dalla Carta della città di Vladivostok (Decisione della Duma cittadina 49/2005)¹⁹, capoluogo del soggetto federale del Territorio del Litorale (o *Primorskij kraj*) nel circondario dell'Estremo Oriente.

L'articolo 27² (emendato dall'atto cittadino municipale № 213-МП/2015) statuisce che: «Il capo della città di Vladivostok è eletto dalla Duma di Vladivostok tra le candidature ricevute dalla commissione

¹⁴ Come *Sergej Sobjanin* si è candidato alle elezioni per il sindaco di Mosca (*Как Сергей Собянин участвовал в выборах мэра Москвы*), su *TASS*, 9 giugno 2023

¹⁵ "Golos": *There will be no competition in the Russian gubernatorial elections 2023*, su *russian-election-monitor.org*, agosto 2023

¹⁶ Sulla riforma del 2020, di cui comunque si accennerà *infra* nel paragrafo 5, vd.: C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., pp. 193-201.

¹⁷ C. MAYNES, *Russia's Elected Mayors - a Dying Breed*, su *VOA*, 27 maggio 2018

¹⁸ Da ultimo, le elezioni del sindaco sono state cancellate nelle città di Tomsk (M. TUBRIDY, *One Mayor Down*, su *russiapost.info*, 21 dicembre 2022) e Novosibirsk (*Novosibirsk ha eliminato le elezioni dirette del sindaco. Ora solo Mosca e San Pietroburgo possono eleggere il capo di una città con più di un milione di abitanti* [В Новосибирске отменили прямые выборы мэра. Теперь из городов-миллионников напрямую избирать главу могут только Москва и Петербург], su *Meduza*, 20 febbraio 2023).

¹⁹ Il testo della Carta di Vladivostok è consultabile, in russo, [qui](#).

elettorale in seguito ai risultati di un concorso. La procedura di tale concorso per la selezione dei candidati alla posizione di sindaco di Vladivostok sarà stabilita dalla Duma di Vladivostok. [...] Il numero totale dei membri della commissione elettorale sarà stabilito dalla Duma cittadina. A Vladivostok, la metà di tali componenti sarà nominata dalla Duma cittadina e l'altra metà dal governatore del *Primorskij kraj*. La decisione della Duma di Vladivostok di eleggere il sindaco di Vladivostok tra i candidati presentati dalla commissione elettorale [...] sarà adottata dalla maggioranza dei deputati a scrutinio palese».

L'autogoverno locale prevede quindi, prevalentemente, che sia l'organo cittadino locale ad eleggere l'organo esecutivo ma con una "partecipazione" dall'alto. Nel caso particolare di Vladivostok, questo controllo "superiore" è attuato tramite l'intervento diretto del governatore del Territorio del Litorale nella scelta dei membri della commissione elettorale che, a loro volta, decideranno sulla rosa dei nomi da presentare alla Duma cittadina.

Tale normativa elettorale conduce proceduralmente ad una certa prevedibilità dei risultati: l'appartenenza del governatore del soggetto federale e della maggioranza della duma locale al partito presidenziale Russia Unita porterà, inevitabilmente, alla nomina di una commissione elettorale della medesima tendenza politica. Il sindaco del capoluogo, di conseguenza, non potrà che essere affine alle posizioni del Cremlino.

La tendenza all'elezione comunale indiretta non è sempre stata una costante ma si è acuita a seguito della riforma istituzionale del 2014-2015.²⁰ La normativa russa sul sindaco (o, letteralmente, sul «capo della formazione municipale») è contenuta dall'art. 36 della legge federale 131-FZ/2003 «Sui principi generali dell'autogoverno locale nella Federazione Russa».²¹

Nella sua formulazione originale, il secondo comma prevedeva che il sindaco venisse scelto o attraverso elezioni comunali a suffragio universale o dall'organo di rappresentanza comunale (*id est* dal consiglio municipale o dalla duma cittadina) tra i suoi membri. Il *mer*, «il più alto funzionario della formazione municipale, investito [...] di poteri propri per risolvere questioni di rilevanza locale», poteva esercitare le proprie prerogative o presiedendo l'organo di rappresentanza comunale o dirigendo l'amministrazione locale (ergo l'esecutivo).

La riforma apportata dalla legge federale 136-FZ/2014²² (e confermata dalla sentenza 30-P/2015 della Corte Costituzionale) ha introdotto una terza modalità d'elezione rappresentata, come osservato nel caso di Vladivostok, dalla scelta, da parte di una commissione elettorale *ad hoc*, di una rosa di candidati da presentare al consiglio comunale. Il sindaco eletto con tale sistema dirigerà l'amministrazione locale e, se membro dell'organo di rappresentanza comunale, decadrà dalla carica.²³

²⁰ Per un quadro generale, si rimanda a: A. ROMANOWSKIY, *La riforma dell'autogoverno locale nella Russia moderna (sull'esempio dell'Oblast' di Voronež) (Реформа местного самоуправления в современной России [на примере Воронежской области])*, in „*Wschód Europy. Studia humanistyczno-społeczne*”, Vol. 6.1, 2020, pp. 135-147.

Per un riepilogo cronologico, invece, vd.: *La riforma dell'autogoverno locale. Dossier (Реформа местного самоуправления. Досье)*, su *TASS*, 5 novembre 2015.

²¹ Da ultimo emendata, recentissimamente, con la legge federale 420-FZ/2023 di questo agosto che ha aggiunto la Sezione 9.1 comprendente una più compiuta disciplina delle relazioni economiche internazionali delle autonomie locali: alla luce dell'evoluzione del riparto delle competenze tra Stato federale, soggetti della Federazione e autogoverno locale, sono state introdotte disposizioni che comportano un controllo maggiore in tale campo da parte dei soggetti della Federazione, a loro volta concretamente controllati dal centro.

Il testo della legge, in russo, è consultabile [qui](#).

²² Il testo della legge, in russo, è consultabile [qui](#).

²³ V. NIKITINA, *La riforma dell'autogoverno locale in Russia: cosa cambia?*, in *NAD*, 30 aprile 2016

Le modalità di presentazione delle suddette candidature alla commissione elettorale, insieme ai requisiti minimi richiesti ai partecipanti (es.: non essere soggetti a restrizioni al diritto d'elettorato passivo *ex art.* 4^{3.2} l.fed. 67-FZ/2002), sono statuite in generale al comma 2.1 (introdotto dalla l.fed. 8-FZ/2015) del suddetto art. 36 ma prevalentemente rinviate alla legislazione locale per la disciplina di dettaglio.

La riforma ha così *de facto* centralizzato in Russia la figura di stampo americano del *city-manager*²⁴ (anche detto «sindaco a contratto»), un soggetto preferibilmente terzo preselezionato dalla commissione elettorale e scelto dall'organo rappresentativo comunale unicamente in base alle sue qualità e capacità (quantomeno *de jure*; la prassi, tuttavia, dimostra come vi siano anche in questo caso ingerenze politiche).²⁵ La novità legislativa, fortemente supportata dal partito presidenziale Russia Unita,²⁶ è stata accolta rapidamente da un gran numero di soggetti federali: in pochi anni, le elezioni a suffragio universale per la carica di sindaco sono divenute sensibilmente meno,²⁷ sino a rendere il nuovo modello quasi «obbligatorio».²⁸

I vantaggi propugnati dai sostenitori della riforma sarebbero l'economicità ed il risparmio della non convocazione della tornata elettorale (tagliando così tutte le spese ad essa inerenti), la tendenziale e teorica apoliticità e terzietà dei *city-managers* e la loro professionalità e capacità, elementi che soli dovrebbero condurre competitivamente alla preferenza di un candidato rispetto ad un altro. Al contrario, i critici evidenziano come l'estraneità del prescelto sia alla sfera politica che, talvolta, alla stessa città²⁹ porti a difficoltà e contrasti³⁰ nonché all'impossibilità di avere una programmazione a

²⁴ Prontamente difesa dalla Corte Costituzionale con il parere 1676-O/2018: A.A. AMIANTOV, *Risoluzione di questioni inerenti all'autonomia locale nella prassi della Corte costituzionale della Federazione Russa durante l'attuazione della riforma municipale* (Решение вопросов местного самоуправления в практике Конституционного Суда РФ в период реализации муниципальной реформы), in *РУДН Journal of Public Administration*, 6.2, 2019, p. 141.

Sulla figura del *city-manager* in Russia, in generale, cfr.: V. KOVALEV, A. DYATLOV, A. NECHUSHKIN, *Political preconditions for the institutionalization of "city management" into the system of Russian municipal government*, in *SHS Web of Conferences*, Vol. 70, 2019, pp. 1-6; E.V. FROLOVA, O.V. ROGACH, V.Yu. SHALASHNIKOVA, *Implementazione del modello del "city-manager" in Russia: limiti e vantaggi* (Реализация модели «сити-менеджер» в России: ограничения и преимущества), in *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*, N° 6, 2021, pp. 506-527.

²⁵ V. KOVALEV, A. DYATLOV, A. NECHUSHKIN, *Political preconditions* cit., p. 6

²⁶ V. BUSLAEV, Yu.P. DENISENKO, *La riforma dell'autogoverno locale ripulirà il potere da dirigenti inefficienti* (Реформа МСУ очистит власть от неэффективных управленцев), su *МК.Ру Vladivostok*, 31 ottobre 2014

²⁷ Ž. ULYANOVA, *Sindaci a contratto: 66 regioni hanno rinunciato ad eleggere il capo delle proprie capitali* (Мэр по контракту: 66 регионов отказались от выборов главы своей столицы), su *RBK - RosBiznesKonsulting*, 19 dicembre 2014

²⁸ V. KOVALEV, A. DYATLOV, A. NECHUSHKIN, *Political preconditions* cit., p. 1

²⁹ V. DRAČKOVA, *Who Wants To Be A Mayor? Remote Russian City Of Magadan Has No Applicants*, su *RFERL*, 4 novembre 2020

³⁰ «Almeno tre dozzine di *city-managers* (nel solo Circondario federale degli Urali!) hanno terminato il loro incarico ben prima del tempo. Alcuni sono in fuga, altri in carcere. Questo è comprensibile: un sindaco che affrontato delle elezioni (e che vuole vincere nuovamente) dovrà comunque fare qualcosa per provare in qualche modo il suo apporto benefico alla città. [...] Il *city-manager* è un lavoratore temporaneo. Il suo contratto potrebbe cessare in ogni momento... Ciò cosa lo incentiva a fare?» (L. VOLKOV, *3 coltelli nella schiena del city-manager* [Три ножа в спину Сити-менеджера], su *La gazetta serale* [Вечерние ведомости], 7 giugno 2010)

lungo termine.³¹

La riforma è stata inoltre tacciata di essere uno degli strumenti tramite il quale Vladimir Putin avrebbe condotto un'opera di «verticalizzazione del potere»³² ben contraria all'idea stessa di federalismo: l'abolizione di libere elezioni renderebbe eventuali opposizioni più semplici da debellare, favorendo così nomine “gradite” mascherate da una presunta tecnicità e dalla lotta agli «amministratori inefficienti». Non sorprende, pertanto, che delle 171 città russe con più di 100.000 abitanti ben 144 siano guidate da un sindaco appartenente a Russia Unita (a cui andrebbero sommati coloro *de jure* “apartitici” ma *de facto* da considerarsi molto vicini al partito presidenziale; la candidatura di un soggetto “indipendente”, come appena visto coi *city-managers*, necessita comunque di un certo supporto politico per essere proposta dalla commissione elettorale e votata dalle Dume locali).

Anche a Mosca, soggetto federale, per un certo periodo il sindaco non è stato eletto dalla popolazione ma “imposto” dall'alto, ed è proprio così che iniziò nel 2010 la carriera municipale di Sobjanin. Giuridicamente parlando, tuttavia, ciò avvenne per ragioni differenti da quelle finora evidenziate.

4. L'elezione del sindaco di Mosca, prima: evoluzione normativa e storia.

A Mosca, come visto, vige un regime differente a causa del peculiare *status* della capitale: non un semplice agglomerato urbano, bensì una città di rilevanza federale³³ e, *ipso facto*, un soggetto federale a se stante. La disciplina inerente colei che fu definita la «Terza Roma»³⁴ segue, quindi, non le norme dedicate agli autogoverni locali dei capoluoghi, bensì proprio quelle dedicate agli altri *sub"ekty Federazii*. La carica di «capo di un soggetto federale» può assumere diversi titoli: governatore è il più comune (61

³¹ Sulle differenze qualitative tra sindaci eletti e nominati, si rimanda a: N. BUCKLEY-FARLEY, G. GARIFULLINA, O.J. REUTER, A. SHUBENKOVA, *Elections, appointments, and human capital: The case of Russian mayors*, in *Demokratizatsiya - The Journal of Post-Soviet Democratization*, 22(1), pp. 87-116.

Degli stessi autori, sul fenomeno delle elezioni a livello locale in un regime qualificato di stampo autocratico quale quello russo, vd.: *Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Elections*, in E.G. Yasin (a cura di), *XVI^a conferenza scientifica internazionale d'aprile su problemi economici e di sviluppo sociale (XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества)*, Libro III, Higher School of Economics – Высшая школа экономики, Mosca, 2016, pp. 141-150.

³² E. MINAEVA, A. RUMIANTSEVA, M. ZAVADSKAYA, *From local elections to appointments: How has municipal reform changed vote delivery in Russian municipalities?*, in *Electoral Studies*, Vol. 85, 2023, p. 11; nonché: G. FAVAREL-GARRIGUES, *La verticale de la peur — Ordre et allégeance en Russie poutinienne*, La Découverte, Parigi, 2023, pp. 26-33.

³³ Vd. *supra* par. 2.

³⁴ F.M. D'IPPOLITO, F. LUCREZI, *Profilo storico-istituzionale di diritto romano*, III ed., ESI - Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 247-248

soggetti), seguito da Capo della Repubblica (20 soggetti).³⁵ Nella sola città di Mosca, il titolo del *glava sub''ekta* è quello di sindaco.³⁶

Mentre per i sindaci degli autogoverni locali si è assistito, come osservato *supra*, ad una prima fase a suffragio universale seguita da una diffusissima preferenza per le elezioni indirette, per i capi dei soggetti federali si è avuto un percorso inverso. Vitalij Vjačeslavovič Ivanov, nella sua monumentale opera sul tema (di cui è stata pubblicata una terza edizione questo agosto),³⁷ divide il primo dodicennio del XXI secolo in tre fasi: il «primo Putin» (2000-2004),³⁸ il «Putin maturo» (2004-2008)³⁹ ed «il tempo dei due Zar» (la «tandemcrazia» Putin-Medvedev del 2008-2012).⁴⁰

Originariamente la nomina dei governatori avveniva tramite elezioni dirette: la Corte Costituzionale, addirittura, in uno storico decreto del 1996 statuì tale circostanza come «necessaria», non essendo accettabile, nel caso di specie, una nomina del Capo della Repubblica dell'Altaj imposta dal potere legislativo (decreto 2-П/1996).⁴¹ Il «primo Putin», chiamato il 31 dicembre 1999 a succedere a Boris Eltsin, si adattò a tale normativa.

Il «Putin maturo», rieletto nel 2004, a seguito della strage di Beslan propose ed ottenne di abolire le elezioni dirette dei governatori «per questioni di sicurezza interna» ed a fini di contrasto del terrorismo.⁴² La centralizzazione del controllo sugli organi del potere statale venne perpetrata attraverso la legge federale 159-FZ/2004, la quale emendò l'art. 18 della l.fed. 184-FZ/1999 operando una pesante cesura con la normativa precedente.⁴³ Nonostante le critiche sollevatesi,⁴⁴ un opportuno quanto discusso *overruling* della Corte Costituzionale risolse il dilemma e conferì a Putin il potere di scegliere

³⁵ Nel conteggio, come in precedenza, non sono stati inclusi i territori contestati della Crimea, del Donbass e del litorale del Mare di Azov.

³⁶ Mosca è l'unica città di rilevanza federale ad aver conservato il titolo di sindaco per indicare il supremo funzionario dell'organo del potere statale: a San Pietroburgo, infatti, l'ufficio di *mer* è stato abolito con la legge della città di San Pietroburgo 25-3/1996 e sostituito da quello del Governatore. Medesimo titolo governatoriale spetta a chi presiede la contestata città di Sebastopoli: in questo caso, la posizione è stata creata in seguito all'annessione della Crimea del 2014 (art. 24 della Carta della città di Sebastopoli, legge della città di Sebastopoli № 1-3C/2014) in sostituzione del precedente «capo dell'amministrazione cittadina statale».

Altri titoli utilizzati per indicare i leader dei soggetti federali in Russia sono quelli di «Capo» (*Oblast'* di Tambov) e la carica composta di «Capo della Repubblica — Presidente del Governo della Repubblica» (Repubblica della Khakassia). Ancora, va segnalato come in Cecenia, dal 2003 al 2011, l'incarico abbia avuto la nomenclatura di «Presidente» (abolita con legge cecena № 4-RKZ/2010). Identico titolo spettava, fino al febbraio 2023, al leader del Tatarstan Rustam Minnichanov; al termine di un'aspra battaglia col Cremlino durata diversi anni, tuttavia, questi si è visto costretto a mutare il nome del proprio ufficio in *Ra'is* della Repubblica (decreto presidenziale del Tatarstan 68/2023; I. GALIMOVA, *La Russia ad un anno* cit., pp. 12-13).

L'art. 20⁵ della l.fed. 414-FZ/2021 vieta oggi a qualunque capo di soggetto federale di farsi chiamare «Presidente», titolo riservato solamente al capo di Stato: I. DMITROV, *Putin ha vietato ai capi delle regioni di chiamarsi presidenti* (*Путин запретил главам регионов называться президентами*), su *Lenta.ru*, 21 dicembre 2021.

³⁷ V.V. IVANOV, *I Capi dei soggetti della Federazione Russa* (*Глава субъекта Российской Федерации*), III ed., Gnōsis, Mosca, 2023

³⁸ *Ibid.*, Libro II, pp. 8-303

³⁹ *Ibid.*, pp. 304-411

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 412-527

⁴¹ M. GANINO, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza della Russia*, in R. Scarciglia, M. Gobbo (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, EUT, Trieste, 2001, pp. 105ss.; J.P. GOODE, *Russia's Gubernatorial Elections: A Postmortem*, in J. Newton, W. Tompson (a cura di), *Institutions, Ideas and Leadership in Russian Politics*, Palgrave Macmillan, Londra, 2010, pp. 48-49; C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., p. 84; V.V. IVANOV, *I Capi* op. cit., Libro I, pp. 457ss..

⁴² M.C. FRANCESCHELLI, *La Russia al voto*, in *Rivista Il Mulino*, 7 settembre 2022

⁴³ Il testo della legge, con tutte le versioni precedenti, si trova [qui](#).

⁴⁴ C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., pp. 84-88

personalmente i capi dei soggetti federali (decreto 13-P/2005).⁴⁵

Il novellato art. 18 l.fed. 184-FZ/1999 recitava: «Un cittadino della Federazione Russa sarà investito dei poteri di più alto funzionario di un'entità costituente della Federazione Russa (capo del più alto organo esecutivo del potere statale di un'entità costituente della Federazione Russa) su proposta del Presidente della Federazione Russa da parte dell'organo legislativo (rappresentativo) del potere statale del soggetto federale della Federazione Russa, in conformità con la procedura prevista dalla presente legge federale e dalla Costituzione dell'entità costituente della Federazione Russa. [...] ¶ Una proposta di candidatura per la carica di più alto funzionario [governatore, ndr.; ...] sarà presentata dal Presidente della Federazione Russa all'organo legislativo (rappresentativo) del potere statale dell'entità costitutiva non più tardi di 35 giorni prima della scadenza del mandato del più alto funzionario dell'entità costitutiva [...]»⁴⁶

Prima di presentare la candidatura, il Presidente era tenuto a prender parte ad apposite consultazioni. L'organo legislativo locale aveva 14 giorni per decidere sulla candidatura e, in caso di rifiuto, il *Prezident* avrebbe avuto ulteriori 7 giorni per presentare un nuovo nome. In caso di duplice rifiuto, il capo di Stato avrebbe prima dovuto nominare un governatore *ad interim*, per poi prender parte a nuove consultazioni con la дума locale e scegliere se sottoporle una nuova proposta o nominare coattivamente un *glava*.

La disciplina del 2004, quindi, presentava uno strapotere presidenziale non indifferente: era il Cremlino a decidere chi avrebbe presieduto ogni soggetto federale e, anche in caso di contrasti con l'organo legislativo territoriale, il *Prezident* avrebbe avuto la possibilità finale di insediare unilateralmente un proprio prescelto. L'ultima parola spettava *ex lege* sempre al Presidente.

Con la legge federale 40-FZ/2012 in Russia si è verificata un'ulteriore inversione normativa tornando ad eleggere a suffragio universale i governatori.⁴⁷ Il nuovamente novellato art. 18 l.fed. 184-FZ/1999 al suo terzo comma prevedeva, quasi pedissequamente al primo comma pre-2004, l'elezione del *glava* da parte dei cittadini russi residenti nel soggetto federale. Le candidature sarebbero state indicate dai partiti politici o tra i propri membri o tra esterni; l'auto-nomina non era vietata in assoluto, ma doveva essere esplicitamente regolamentata dalle leggi locali.

I «due Zar» Putin e Medvedev, tuttavia, ben si guardarono dal rimuovere ogni forma di influenza presidenziale sulla scelta dei candidati: l'era del «primo Putin» era da tempo terminata. Il comma 3.4, infatti, esplicitamente statuiva che «il Presidente della Federazione Russa, di propria iniziativa, può tenere consultazioni con i partiti politici che designano i candidati alla carica di più alto funzionario di

⁴⁵ I. GALIMOVA, *La dinamica della legislazione elettorale nella Russia post-sovietica: le elezioni libere tra forma e sostanza*, tesi di Dottorato, supervisor F. Lanchester, A. Zei, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma, 2019, pp. 134ss.

⁴⁶ Per un commentario, si rimanda a: A.N. BORISOV, *Commento alla legge federale 184-FZ/1999 articolo per articolo (Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных [представительных] и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" — постатейный*), II edizione, Delovoy Dvor, Mosca, 2020.

⁴⁷ Sul tema, anche in senso critico, vd.: J. DEBARDELEBEN, M. ZHEREBTSOV, *The Reinstated Gubernatorial Elections in Russia: A Return to Open Politics?*, in *Region*, Vol. 3 No. 1S, 2014, pp. 9ss.; E. TEAGUE, *Russia's Return to the Direct Election of Governors: Reshaping the Power Vertical?*, in *Region*, Vol. 3 No. 1S, 2014, pp. 37-51.

Successivamente, tramite l'art. 5 l.fed. 30-FZ/2013, è stata reintrodotta il «diritto di poter eliminare le elezioni dirette dei propri governatori tramite il voto popolare», ossia di nominare il governatore indirettamente con voto parlamentare: E. KRAPIVNITSKAYA, *Russia: legge sulle elezioni dei governatori delle regioni*, in *Federalismi*, 14, 2013, p. 1.

Alle elezioni del 2023, oltre alle quattro *oblasti* ucraine, soltanto il Circondario autonomo Jamalo-Nenez ha nominato il proprio *Gubernator* con modalità indirette.

un'entità costitutiva della Federazione Russa (capo del più alto organo esecutivo del potere statale di un'entità costitutiva della Federazione Russa), nonché con i candidati designati a tale carica per auto-nomina. La procedura per lo svolgimento di tali consultazioni sarà stabilita dal Presidente.»

In tal modo, ben poteva il capo di Stato (*de jure* ancora Medvedev) avere un ruolo di “influenza decisiva” sulla scelta del nome da proporre, non solo da parte di Russia Unita ma anche degli altri partiti. La normativa impattava fortemente sugli schieramenti elettorali: il Presidente non nominava più direttamente il governatore ma poteva avere un forte ruolo nella decisione di tutti i candidati alla carica («filtro presidenziale»⁴⁸).

De facto, attraverso un preciso stratagemma politico, le elezioni governatoriali divennero «uno strumento di conferma *ex post* di nomi decisi da Mosca. Il sistema è stato rodato in più elezioni ed è molto efficiente: il governatore in carica rassegna le dimissioni alcuni mesi prima delle elezioni autunnali, l'amministrazione presidenziale invia al suo posto un rappresentante ‘*ad interim*’ [virgolettato dell'autrice, ndr.],⁴⁹ il quale si candida poco dopo come membro di Russia Unita o come indipendente e, nella stragrande maggioranza dei casi (anche se non in tutti), vince».⁵⁰

Quanto descritto finora si applicava anche al sindaco di Mosca, non solo *leader* cittadino ma anche a tutti gli effetti capo di un soggetto federale: la disciplina relativa all'elezione dei governatori lo riguardava pienamente, viste le ragioni sopra enunciate.

La carica di *mer Moskvy* fu introdotta nella primavera del 1991 nell'allora Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR), negli ultimi mesi di vita dell'URSS.⁵¹ Giuridicamente l'ufficio venne istituito col decreto del Presidium del Consiglio Supremo RSFSR 1120-I/1991,⁵² mentre la procedura elettorale fu stabilita con la decisione provvisoria del Soviet moscovita (*Mossoviet*) del 29 aprile.

La prima tornata fu vinta da Gavriil Popov, il quale si sarebbe dimesso dopo appena un anno in polemica con la politica economica governativa e a seguito di scandali sui rifornimenti alimentari;⁵³ gli subentrò il vice-sindaco Jurij Lužkov (editto presidenziale 565/1992), il quale – nonostante le polemiche⁵⁴ – avrebbe portato a termine il mandato del predecessore. Redatta una definitiva legge elettorale (legge della città di Mosca 21/1995), Lužkov si impose plebiscitariamente alle elezioni del 1996 per un termine quadriennale (e non più quinquennale).⁵⁵

Il sindaco allora in carica avrebbe in seguito vinto anche le tornate elettorali del 1999 e del 2003,

⁴⁸ Sul «filtro presidenziale», direttamente correlato al «filtro municipale», vd.: V. NIKITINA, *Elezioni dirette dei governatori in Russia: gli effetti del “filtro municipale”*, in *NAD*, 8 ottobre 2012.

Di «filtraggio delle candidature» si parla anche in: D. SZAKONYI, *Candidate Filtering: The Strategic Use of Electoral Manipulations in Russia*, in *British Journal of Political Science*, 52(2), 2022, pp. 649-670.

⁴⁹ La nomina di un Governatore *ad interim* era consentita dall'art. 19^o l.fed. 184-FZ/1999.

⁵⁰ C. DE STEFANO, *Il sistema politico russo è cambiato*, su *Il Grand Continent*, 22 settembre 2021

⁵¹ La carica di sindaco di Mosca aveva cessato d'esistere con la Rivoluzione d'ottobre del 1917, sostituita da organi collegiali sovietici dalla diversa nomenclatura; da ultimo, fino al 1990, la capitale fu presieduta da Valery Timofeyevič Saikin in quanto Presidente del Comitato esecutivo cittadino.

⁵² Il testo del decreto è consultabile, in russo, [qui](#).

⁵³ *Sergej Sobyanin ha assunto l'ex-sindaco di Mosca come assistente (Сергей Собянин взял в помощники бывшего мэра Москвы)*, su *Kommersant*, 26 settembre 2011

⁵⁴ Т. Ъ-ТИБУРСКАЯ, *Il Mossoviet sceglierà il sindaco di Mosca nonostante la decisione della corte (Моссовет будет выбирать мэра вопреки решению суда)*, su *Kommersant*, № 19, 27 ottobre 1992

⁵⁵ *Storia delle elezioni e delle nomine del sindaco di Mosca (История выборов и назначений мэра Москвы)*, su *TASS*, 5 settembre 2013

organizzate rispettivamente secondo i dettami della legge della città di Mosca 22/1999⁵⁶ e della legge della città di Mosca 36/2003.⁵⁷

In ossequio alla l.fed. 159-FZ/2004 non si sarebbero tenute elezioni per i successivi dieci anni, ma l'esito non mutò: alla scadenza del mandato di Lužkov nel 2007, infatti, il Presidente Putin indicò la sua candidatura alla Duma di Mosca per la rielezione, che avvenne regolarmente.⁵⁸

Dopo 18 anni, tuttavia, la permanenza di Lužkov sulla *Tverskaya uliza* (sede del municipio della capitale) terminò forzatamente quando l'allora *Prezident* Dmitrij Medvedev, col quale aveva avuto contrasti, lo destituì *ex art.* 19^{1.d}) l.fed. 184-FZ/1999 per «perdita della fiducia presidenziale» (ed.pres. 1183/2010).⁵⁹ Al suo posto, *ad interim*, si insediò il primo vice-sindaco Vladimir Resin.

In assenza di elezioni dirette, il nuovo *mer* fu nuovamente scelto dal Cremlino: Sergej Semënovič Sobjanin venne proposto da Medvedev alla Duma di Mosca, che ne accettò la nomina quasi senza opposizioni. L'attuale sindaco, pertanto, salì al potere senza passare per alcuna legittimazione popolare.

Nel 2012 (l.fed. 40-FZ/2012) la normativa sui capi dei soggetti federali mutò reintroducendo, come visto *supra*, le elezioni dirette. Contestualmente, tuttavia, venne introdotto il cd. «filtro municipale» per i candidati presentati dai partiti politici, ossia «l'obbligo posto in capo ad essi di raccogliere, a loro sostegno, una percentuale di firme tra il 5% ed il 10% dei deputati degli organi rappresentativi e (o) dei capi elettivi delle formazioni municipali in almeno tre quarti dei distretti municipali e dei circondari urbani del rispettivo soggetto della FR. [...] Nel caso delle città di rilevanza federale le firme devono essere raccolte in almeno tre quarti dei territori infraurbani interni alle stesse».⁶⁰

Forte del sostegno di Russia Unita che gli avrebbe consentito di superare agilmente lo scoglio del filtro municipale, Sobjanin presentò le dimissioni (ed.pres. 545/2013) per consentire un ritorno alle urne anticipato (il mandato sarebbe scaduto nel 2014). Come normativa venne ripescato il mai utilizzato codice elettorale del 2005 (legge della città di Mosca 38/2005), integrato con la legge della città di Mosca 26/2013 («Codice elettorale della città di Mosca»).

Ricandidatosi, Sobjanin ottenne quella legittimazione popolare che gli mancava e venne eletto per un termine quinquennale; stesso esito ebbero le elezioni del 2018, a seguito delle quali l'odierno sindaco cominciò il suo terzo mandato, in teoria l'ultimo consentitogli. Tale limite era esplicitamente previsto all'art. 18⁵ l.fed. 184-FZ/1999, emendato dalla l.fed. 174-FZ/2015 onde statuire che nessuno potesse rimanere capo di un soggetto federale «per più di due termini consecutivi» a prescindere dalla circostanza che egli fosse stato eletto a suffragio universale o dall'organo legislativo territoriale. *Ex art.* 2 della stessa l.fed. 174-FZ/2015, tuttavia, «il primo dei due mandati consecutivi possibili sarà il mandato per il quale il capo del soggetto federale è stato eletto dopo l'entrata in vigore della l.fed. 40-FZ/2012».

Per Sobjanin si sarebbe quindi trattato *de facto* del terzo mandato ma, a fini elettorali, gliene sarebbero

⁵⁶ Il testo della legge moscovita («Sull'elezione dei deputati alla Duma di Mosca, del sindaco e del vice-sindaco di Mosca e dei consiglieri dell'Assemblea distrettuale della città di Mosca») è consultabile, in russo, [qui](#).

⁵⁷ Il testo della legge moscovita è consultabile, in russo, [qui](#).

⁵⁸ Попов, Лузков, Собянин: как мэры Москвы были избраны и назначены (Попов, Лузков, Собянин: как выбирали и назначали мэров Москвы), su *RIA Novosti*, 4 giugno 2013

⁵⁹ Medvedev silura il sindaco di Mosca, su *La Stampa*, 28 settembre 2010.

La normativa applicata per la destituzione d'iniziativa presidenziale fu, ovviamente, quella prevista per i capi di soggetti federali; un'omologa disciplina esplicitamente prevista per i «capi dei distretti municipali», comunque, si ritrova all'art. 36⁶¹ l.fed. 131-FZ/2003.

⁶⁰ C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., pp. 90-91

stati conteggiati solamente due, essendo stato espunto dalla legge il periodo 2010-2013. A prescindere da ciò, giunto al 2018 alla sua seconda nomina per un termine quinquennale, il suo incarico appariva a tutti gli effetti non ulteriormente rinnovabile.

Alle elezioni del 2023, tuttavia, Sobjanin è stato rieletto per un quarto mandato, complice un'ulteriore (e cospicua) riforma legislativa.

5. L'elezione del sindaco di Mosca, oggi.

La legge federale 184-FZ/1999, per anni perno trainante delle nomine dei capi dei soggetti federali, è stata abrogata dalla l.fed. 414-FZ/2021.⁶¹ Dal 1° gennaio 2023 essa ha cessato definitivamente di produrre effetti giuridici.

Già nel 2020, tuttavia, la corposa riforma costituzionale (l.cost.fed. 1-FKZ/2020)⁶² che consentirà a Putin di ricandidarsi nel 2024 aveva inciso sulle fondamenta del federalismo russo, indebolendolo. In un'ottica di ulteriore centralizzazione del potere, infatti, vi era stato «l'inserimento degli organi dell'autogoverno locale nell'unico sistema del pubblico potere» (art. 132³ Cost.),⁶³ con l'automatica supervisione del *Prezident* su di essi. Al capo di Stato, con l'attuale disciplina, è stato conferito inoltre l'onere di «garantire l'armonico funzionamento e cooperazione» degli organi dei soggetti federali (art. 80² Cost.), potendo così esercitarvi un notevole condizionamento.⁶⁴

È questa la fase successiva ai «due Zar»: mentre il «Putin maturo» si creò il potere di nominare di sua sponte i governatori, il «Putin finale», come lo si potrebbe definire, punta più sul *soft power*, su una decisiva influenza atta a determinare comunque le scelte dei soggetti federali e realizzata in concreto

⁶¹ Per il testo integrale della nuova legge, si rimanda a: <https://base.garant.ru/403266160/>.

Sulla normativa, cfr.: I. GALIMOVA, *Gli esiti delle elezioni parlamentari russe di settembre e le prime iniziative della nuova legislatura*, in *Nomos*, 3-2021, pp. 7ss.; O. MOSCATELLI, *La riforma anti-federalista è l'inizio della transizione alla Russia post-Putin*, su *Limes Online*, 13 gennaio 2022; M.V. GLIGIČ-ZOLOTAREVA, N.I. LUK'YANOVA, *Nuovi contorni della trasformazione della pubblica autorità nella Federazione Russa (Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации)*, in *Federalizm (Федерализм)*, T. 27 № 1, pp. 23-50.

⁶² A. DI GREGORIO, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, in *NAD – Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 1/2020, pp. 139-176; M. GANINO, *Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti?*, in *NAD – Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 1/2020, pp. 176-197.

⁶³ G. CODEVILLA, *La riforma della Costituzione*, in S. CAPRIO, *Lo Zar di vetro. La Russia di Putin*, Jaca Book, Milano, 2020, p. 240.

Sul nuovo rapporto centro-periferia in Russia, si riporta che «gli emendamenti vanno nel senso di una quasi-rottura con la Costituzione del 1993, ormai piegata al recepimento di prassi autoritarie consolidate nell'ultimo ventennio, orientate verso una sempre maggiore centralizzazione gerarchico-piramidale del potere (rafforzamento della “verticale del potere”), una rinazionalizzazione di fondo (anche con elementi identitari, sovranisti e sociali), un annullamento anche di aspetti formali e apparenti del *pravovoe gosudarstvo* (Stato di diritto), uno stimolo crescente alla (già storicamente ingente) patrimonializzazione del potere e una ricerca spasmodica del consenso e dell'incremento di popolarità del Presidente al fine di puntellarne il potere. [...] La creazione esplicita di ‘un sistema unitario di potere pubblico’ non fa che sottolineare il ruolo secondario e subordinato della “periferia” (nozione di per sé incompatibile con un sistema federale) e rientra nella stessa logica accentratrice del ridimensionamento delle prerogative degli 85 soggetti della Federazione» (A. VITALE, *Equilibri dei poteri, “stabilità interna” e immagine internazionale della Russia*, in *NAD: Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 1/2020, pp. 249-250, 252).

La normativa resta, nonostante tutto, poco chiara, non essendo ben delineati i confini del coordinamento presidenziale su organi del potere statale ed autogoverno locale.

⁶⁴ In generale, nuovamente, sulla struttura federale russa, vd.: R. SAWKA, *Russian Politics and Society*, II ed., Routledge, New York, 2002, pp. 210-228.

Va segnalato come la riforma costituzionale appaia confliggente con l'art. 12 Cost. che, al contrario, recita: «Nella Federazione Russa si riconosce e si garantisce l'autogoverno locale. L'autogoverno locale nei limiti dei propri poteri è indipendente. Gli organi di autogoverno locale non rientrano nel sistema degli organi del potere statale» (per un approfondimento, cfr.: M. GANINO, *Russia* op. cit., pp. 94ss.).

tramite il soprammenzionato strumento del filtro presidenziale. Gli organi di autogoverno locale, in quanto appartenenti all'unico sistema del pubblico potere, si ritrovano così oggi a rispondere più o meno direttamente al Presidente della Federazione.⁶⁵

Tale influenza presidenziale è stata prepotentemente riaffermata con la «riforma dei poteri dello Stato» attuata attraverso la suddetta l.fed. 414-FZ/2021: la nuova normativa ha, infatti, ulteriormente rafforzato ed aumentato le possibilità di destituzione da parte del capo di Stato. Quest'ultimo può rimuovere dal suo incarico «il funzionario di grado più elevato di un soggetto federato» (quindi governatori etc.) anche solo per «perdita della fiducia presidenziale» (art. 28^{1.3}) – come già in precedenza, ma con ancor meno oneri di giustificazione – nonché per altre serie causali (es.: il rifiuto di eseguire previsioni espresse in una sentenza della Corte Costituzionale: art. 29^{3.3}). Il Presidente può preventivamente inviare «avvertimenti» o «reprimende» ma, in definitiva, è libero di procedere alla revoca governatoriale quandunque egli voglia e per qualunque motivazione.

Le conseguenze, a livello di influenza e di (poca) indipendenza del soggetto federato dal potere federale, sono facilmente intuibili.⁶⁶ Più che di Federazione Russa, si potrebbe oggi parlare di «*fédéralisme inauthentique*».⁶⁷

Il discorso si applica anche a Mosca (in quanto soggetto federale a tutti gli effetti) ed al suo sindaco, con l'ultima tornata elettorale che per la prima volta si è svolta in ossequio alla nuova normativa:⁶⁸ la disciplina generale si ritrova agli artt. 20-22 l.fed. 414-FZ/2021, mentre quella speciale continua ad essere contenuta nel Codice elettorale promulgato con legge della città di Mosca 38/2005, seppur opportunamente emendato dalla legge della città di Mosca 13/2023.⁶⁹

Nel 2004-2012, mentre in Russia la maggioranza degli agglomerati urbani eleggeva autonomamente il proprio *mer*, Mosca faceva eccezione, essendo il sindaco scelto direttamente dal Cremlino; nel 2023, al contrario, in una nazione in cui è il *city-manager* a far da padrone negli autogoverni locali, nella capitale russa non vi può che essere, giuridicamente, un'investitura popolare a suffragio universale del proprio primo cittadino. Tale inversione di tendenza, ancora una volta, dimostra la profonda discrepanza della capitale (nonché di San Pietroburgo e Sebastopoli) dalle altre città,⁷⁰ a rimarcare il proprio *status* di *sub"ekt* Federazii.

Innanzitutto, *ex* art. 20 l.fed. 414-FZ/2021, il capo di un soggetto federale può essere eletto o a suffragio universale dalla popolazione o, più raramente, dai deputati dell'organo legislativo territoriale. Il

⁶⁵ B. NOBLE, N. PETROV, *From Constitution to Law: Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes*, in *Russian Politics*, Vol. 6 Special Issue 1, 2021, pp. 144-147.

È quindi avvenuta «una concentrazione dei medesimi nella figura del Presidente della FR che travalica la stessa forma di governo sino ad incidere sulla forma di Stato nella quale, tendendo ad assumere carattere autocratico, il principio unitario viene interpretato prevalentemente nel senso dell'accentramento» (C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., pp. 204-205).

⁶⁶ C. DE STEFANO, *Storia del potere in Russia. Dagli zar a Putin*, Morcelliana Scholé, Brescia, 2022, pp. 191-194

⁶⁷ Così A. VITALE, *Equilibri* cit., p. 253, riprendendo la definizione del giurista savoiardo: O. BEAUD, *La Fédération entre l'État et l'Empire*, in A. Allain, M. Dupont, M. Hearn (a cura di), *Les fédéralismes*, Presses universitaire du Septentrion, Lilla, 1996, p. 42.

⁶⁸ *Regole generali per l'organizzazione delle elezioni* cit.

⁶⁹ Il testo del Codice elettorale moscovita aggiornato al 2023 è consultabile sul [sito della Commissione elettorale moscovita](#).

⁷⁰ Come già analizzato *supra* al par. 2.

mandato ha una durata tassativa di cinque anni (in precedenza, invece, questo era il limite massimo, con intervalli più brevi approvabili dalle costituzioni federate).⁷¹

Quid invece del limite dei due termini, punto nevralgico dell'art. 18⁵ l.fed. 184-FZ/1999? Esso, semplicemente, non è stato inserito nel nuovo testo legislativo. Non vi è traccia di limitazioni o durate massime di permanenza dello stesso soggetto a capo di un soggetto federato, spianando così giuridicamente la strada al quarto mandato di Sobjanin.⁷²

La motivazione di tale scelta, diametralmente opposta a quella di appena sei anni prima, è stata fornita dal Presidente della Duma di Stato Vjačeslav Volodin: «Tutto è nelle mani dei nostri cittadini. Anche in presenza della restrizione dei due mandati, può accadere che il governatore possa governare per uno, ricandidarsi per il secondo e non ricevere supporto. Se lavora bene, che lo si lasci lavorare; se non lo farà, non sarà rieletto. La fonte del potere è il popolo».⁷³

Nominalmente, pertanto, un rafforzamento della democrazia.

Il candidato deve avere compiuto almeno 30 anni, godere dei diritti politici, essere residente in Russia (non obbligatoriamente nel soggetto federale per cui concorre alla carica di governatore)⁷⁴ e non avere né la cittadinanza di un altro Paese né un permesso di soggiorno all'estero.

Ex art. 21 l.fed. 414-FZ/2021, la carica di *mer Moskvy* (come quella di qualunque altro capo di soggetto federale) è incompatibile con qualsivoglia altro ufficio sia pubblico (es.: parlamentare) che privato (es.: professore universitario), con una menzione proibitiva particolare nei confronti dei ruoli nelle ONG.

Nel caso in cui il sindaco eletto non dovesse rassegnare le dimissioni dalle sue cariche precedenti entro il giorno del giuramento, egli decadrà dal suo ufficio e dovrà risarcire di tasca propria la Commissione elettorale moscovita per la ripetizione delle elezioni (art. 79⁶ Codice elettorale moscovita).

Ogni candidato, *ex art.* 32³⁻⁴ del Codice elettorale moscovita, è tenuto a pubblicare un resoconto della propria situazione fiscale e reddituale ed a chiudere eventuali conti bancari aperti all'estero. L'art. 57 riguarda invece la disciplina dei fondi elettorali per la candidatura, i quali non potranno superare i 250 milioni di rubli (circa €2 milioni e mezzo). Di questi, il candidato potrà contribuire massimo per il 3% (quindi non potrà investire personalmente più di €7.5 milioni).

Chiunque sia stato rimosso da una carica governatoriale da parte del Presidente della Federazione Russa non può ricandidarsi per l'incarico di Capo di nessuna entità costituente per i successivi cinque anni.

L'art. 22 l.fed. 414-FZ/2021 contiene più specificamente la normativa per le elezioni a suffragio universale (l'art. 23, inerente invece la nomina governatoriale da parte dell'organo legislativo locale, non riguarda il caso di Mosca).

⁷¹ La Duma di Stato ha approvato il diritto dei Governatori ad essere eletti per più di due mandati consecutivi (Госдума одобрила право губернаторов избираться больше двух сроков подряд), su *Vedomosti*, 9 novembre 2021

⁷² A. ŠAPOŠNIKOV, *Sobjanin potrebbe ricandidarsi per un quarto mandato* (Спикер Мосгордумы сообщил, что Собянин может выдвинуть свою кандидатуру на четвертый срок), su *TASS*, 29 dicembre 2022

⁷³ V.V. VOLODIN, *Il disegno di legge sulle autorità regionali nella Federazione Russa è stato approvato in prima lettura* (Законопроект о региональной власти в РФ принят в первом чтении), su *Duma.gov.ru*, 9 novembre 2021

⁷⁴ Al contrario addirittura, è stato calcolato che, tra il 2016 ed il 2020, ben il 73% dei governatori eletti non proveniva dal soggetto federale di presentazione della candidatura: M. MORINI, *Le elezioni regionali del 2022 in Russia*, in *Regional Studies and Local Development*, 3/2, 2022, p. 59 (che a sua volta cita: A.V. KYNEV, *Il fenomeno dei governatori-“variaghi” come indicatore di ricentralizzazione* [Феномен губернаторов-“варягов” как индикатор рецентрализации], in *Politeia*, 2(93), pp. 125-150).

In onore alle origini storiche russe ed al fondatore Rurik, i governatori non provenienti dal soggetto federale in cui sono stati eletti sono stati definiti «governatori variaghi».

I candidati possono o essere indicati dai partiti politici, anche all'infuori dei propri iscritti, o auto-nominarsi (art. 28^{2.2} del Codice elettorale moscovita).

Chi ricopriva la carica ma è stato sfiduciato dall'organo legislativo locale non può presentare la propria candidatura per le elezioni susseguenti l'*impeachment* (il quale deve comunque essere approvato dal capo di Stato); ove invece l'incarico sia cessato per «perdita della fiducia presidenziale», vige incandidabilità assoluta per cinque anni in ogni soggetto federale.

In caso di dimissioni spontanee⁷⁵ la ricandidatura è possibile solo con il consenso del Presidente della Federazione e se il dimissionario ha esercitato il proprio mandato per almeno un anno. Nel caso in cui il *glava* dimessosi volesse candidarsi per le elezioni di un altro soggetto federale, ciò sarebbe possibile solo se la tornata elettorale in questione sia stata a sua volta convocata a causa di dimissioni spontanee di chi deteneva la carica.

Ulteriori limiti all'elettorato passivo sono previsti all'art. 4¹⁰⁻¹¹ del Codice elettorale moscovita (es.: i condannati per gravi reati, fino a 10 anni dopo l'estinzione della loro pena).

Una candidatura per l'ufficio di sindaco di Mosca, per essere valida, dev'essere sottoscritta almeno dal 6% dei capi delle municipalità della capitale e/o dei loro deputati eletti nell'organo rappresentativo dell'autogoverno locale (art. 34¹⁶ del Codice elettorale moscovita);⁷⁶ *ex art.* 29 del Codice, la documentazione va presentata entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni. La norma sul cd. «filtro municipale», com'è stato definito, risulta essere decisiva per la formazione degli schieramenti per la tornata elettorale appena conclusasi.⁷⁷

Alle elezioni municipali di Mosca del 2022 Russia Unita (per l'occasione guidata dal presidente della Duma moscovita Aleksei Šapošnikov) ed il movimento *Moj Rayon* di Sobyenin hanno ottenuto ben 1294 seggi sui 1417 disponibili, a cui vanno sommati i 26 indipendenti comunque appartenenti a tale area politica. Il Partito Comunista ha conquistato appena 42 seggi, mentre gli altri partiti d'opposizione sono riusciti ad eleggere ancor meno candidati, con un bottino totale di appena 97 deputati dei distretti municipali.⁷⁸

Sulla base di tali risultati, se al candidato sindaco di Mosca è richiesto il raccoglimento delle sottoscrizioni del 6% dei deputati e/o dei capi delle municipalità moscovite (ergo circa 110 firme) appare matematicamente evidente come l'unico modo per superare il filtro imposto dal codice

⁷⁵ Il fenomeno delle dimissioni dei governatori ha conosciuto, negli ultimi anni, un sensibile incremento, spesso accompagnato dalla nomina del dimissionario ad altre posizioni di carattere federale (M. TORIKAI, *Integrating Governor Posts Into the Federal Bureaucratic Structure: Resignation and Post-Tenure Careers of Governors in Russia*, in *Europe-Asia Studies*, Volume 75, 2023, pp. 1651-1676).

⁷⁶ Mosca, come visto *supra* al par. 2, è suddivisa in 12 distretti amministrativi, a loro volta composti da un totale di 146 quartieri ed insediamenti.

⁷⁷ M. KOSTERVA, *La Commissione elettorale cittadina moscovita annuncia l'impossibilità di cancellare i filtri municipali a causa della legge della Federazione Russa* (В Мосгоризбиркоме заявили о невозможности отменить муниципальный фильтр из-за закона РФ), su *Kommersant*, 29 marzo 2023.

La costituzionalità dei filtri municipali, introdotti dall'art. 13^b l.fed. 40-FZ/2012 (emendante l'art. 18³ l.fed. 184-FZ/1999), è stata confermata dalla Corte Costituzionale la Vigilia di Natale del 2012 (ordinanza 32-II/2012): M.S. BAYNOVA, *Il filtro municipale: attuali problemi delle elezioni regionali* (Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов), in *Consigliere di Stato (Государственный советник)*, № 2, 2017, pp. 11ss.; C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale op.cit.*, pp. 96-100.

⁷⁸ E. LAMOVA, T. ZVIROVA, *L'opposizione ha mantenuto soltanto un distretto a Mosca dopo i risultati delle elezioni* (Оппозиция сохранила всего один район в Москве по итогам выборов), su *RBK*, 12 settembre 2022

elettorale sia tramite un accordo o con Russia Unita ed i suoi deputati municipali e/o con Sobjanin stesso.⁷⁹

Senza pesanti compromessi, quindi, nessuno sfidante avrebbe potuto presentarsi alle elezioni comunali: *de facto* un esempio di ciò si ritrova nel candidato scelto dal Partito Comunista Leonid Zjuganov, nipote del leader del PCFR Gennadij Zjuganov ormai sempre più tacciato, soprattutto dopo lo scoppio del conflitto in Ucraina, di essere a capo di una «opposizione sistemica» spesso conciliante col Cremlino.⁸⁰ Una figura, quindi, non particolarmente apprezzata e capace di ottenere appena un decimo dei voti del sindaco uscente.

Nessuno, pertanto, avrebbe potuto sfidare Sobjanin senza essersi preventivamente accordato con Russia Unita. Nessuno, con la presente normativa, avrebbe potuto partecipare alla tornata elettorale senza trovare un compromesso con colui che avrebbe dovuto fronteggiare.

Raccolte le sottoscrizioni municipali necessarie (a cui vanno aggiunte, per gli auto-nominati, le firme di circa 40.000 cittadini moscoviti *ex art.* 22¹² l.fed. 414-FZ/2021, ossia dello 0.5% della popolazione cittadina), il candidato è chiamato ad indicare tre nominativi per uno dei due seggi della città di Mosca al Consiglio Federale. Sarà il sindaco neo-eletto a decidere chi di questi suoi tre fedelissimi incaricare come nuovo senatore in rappresentanza della capitale (art. 35²⁻¹ del Codice).

La Commissione elettorale moscovita, *ex art.* 37²⁰ del Codice elettorale, può riservarsi di escludere un candidato per una lunga serie di motivazioni (es.: irregolarità nella presentazione dei documenti; errori nella raccolta delle sottoscrizioni etc.).⁸¹

⁷⁹ Tale accordo ben può trascendere da ogni istituzionalizzazione ed avviene, tendenzialmente, nei mesi antecedenti la candidatura alla carica di sindaco ed anche rivolgendosi a singoli deputati delle municipalità, nel tentativo di arrivare alle 110 firme richieste.

Oltre a Sobjanin ed al comunista Zjuganov *jr.*, di cui si accenna subito dopo, sono riusciti a superare il filtro municipale Boris Černyšov del Partito Liberal-Democratico, Vladislav Davankov di “Nuova Gente” e Dmitriij Gusev di “Russia Giusta”. È da segnalare come tutti i candidati siano a favore dell’aggressione russa in Ucraina (per la quale sono anche sotto sanzioni da parte dell’Unione Europea) e come nessun indipendente sia riuscito a superare il vaglio imposto dalla legge.

Il Partito Democratico Unificato Russo (noto come *Jabloko*), orientato invece su posizioni pacifiste, ha deciso di non formalizzare la candidatura di Sergej Mitrokhin sia per l’impossibilità di condurre una campagna elettorale contro il conflitto nel Donbass anche per il rischio di ripercussioni legali, sia per l’estrema difficoltà nel superare il filtro municipale raccogliendo firme di deputati di Russia Unita nelle municipalità moscovite (*Sergej Mitrokhin decided not to participate in the elections of the Moscow Mayor because of the inability to campaign for peace with Ukraine*, su *Yabloko.ru*, 16 giugno 2023). *Jabloko* è tuttavia riuscito ad affermare la propria presenza nelle assemblee cittadine di Ekaterinburgo e Novgorod soprattutto grazie alla forte popolarità locale dei candidati: evince pertanto come «mentre il regime dimostra la sua forza e la sua abilità nell’assicurarsi voti, è anche evidente che vi siano limitate opportunità per opposizione moderate in elezioni locali in regioni politicamente più pluraliste» (M. ZAVADSKAYA, *Russia’s September 2023 Elections: A Dress Rehearsal for Vladimir Putin*, in *SCEEUS*, No. 21, 2023, p. 2).

⁸⁰ B. DUBOW, *With Enemies Like Russia’s Communists, Putin Doesn’t Need Friends*, su *CEPA*, 8 febbraio 2022; M.C. FRANCESCHELLI, M. NAPOLITANO, *La Russia senza sinistra*, in *Rivista il Mulino*, 1/2023, pp. 98ss.; E. PIETROBON, *Gennady Zyuganov, l’ultimo comunista di Russia*, su *insideover.com*, 13 gennaio 2023; in senso leggermente dissenziente, invece, vd.: O. BONDARENKO, *Between Loyalty and Opposition: The Communist Party of Russia and the Growing Intra-Party Cleavage*, in *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 56 (4), dicembre 2023, pp. 143–165.

⁸¹ 7 dei 12 aspiranti alla posizione di sindaco di Mosca hanno perso il loro status di candidati per decisione della commissione elettorale (*Семь из 12 претендентов на пост мэра Москвы утратили статус кандидата по решению избиркома*), su *Interfax*, 13 luglio 2023

Ai candidati alla carica di sindaco, *ex artt.* 51ss., dovrebbe essere garantita parità di spazio e visibilità da parte dei *media*.⁸²

Ex art. 76 del Codice elettorale moscovita, è eletto sindaco il candidato che riceve più del 50% delle preferenze dei votanti. Nel caso in cui una tale soglia non dovesse essere stata raggiunta, si procederebbe a ballottaggio entro 14 giorni. In caso di ritiro di uno dei candidati al ballottaggio gli subentrerebbe il candidato terzo classificatosi alle elezioni e, in caso di nuovo ritiro, così via fino al cessare dei candidati. Nel caso eventuale di elezione o ballottaggio con un solo candidato ammesso, questi dovrebbe comunque raggiungere il 50% delle preferenze pena l'annullamento e la ripetizione della votazione (art. 78.2³).

Lo *status*, i poteri e le prerogative del *mer Moskvy* sono elencati al Capitolo VII (artt. 40-49) della Carta della città di Mosca del 1995.⁸³

6. La rielezione di Sergej Sobjanin: considerazioni e prospettive.

La normativa elettorale del sindaco di Mosca presenta, come visto, peculiarità notevoli che ben si inquadrano nell'ancor più caratteristico sistema giuridico russo.⁸⁴

Così come Putin, con l'emendamento Tereškova del 2020,⁸⁵ si è potuto garantire la ricandidatura e la pressoché certa rielezione del 2024, allo stesso modo Sobjanin ha potuto concorrere per un nuovo mandato grazie alla «riforma dei poteri dello Stato» del 2021. L'analogia appare evidente e, a questo punto, «pan-russa».

L'esito delle elezioni, già alla vigilia considerato scontato, non ha dato adito a sorprese: Sergej Sobjanin è stato rieletto sindaco di Mosca per un quarto mandato con il 76.39% delle preferenze (circa 2 milioni e mezzo di elettori). Il *mer* in carica ha quasi decuplicato il risultato del suo principale sfidante Zyuganov jr., fermatosi all'8.11% (circa 265mila voti); ancor più staccati il liberal-democratico Boris Černyšov (5.61%), il candidato di «Nuova Gente» Vladislav Davankov (5.34%) ed il candidato di «Russia Giusta» Dmitrij Gusev (3.93%).

Alla luce della normativa in vigore, comunque, era impossibile aspettarsi una diversa conclusione. A seguito delle elezioni municipali moscovite dello scorso anno stravinte da Russia Unita, lo si torna a ripetere, paradossalmente nessun candidato avrebbe potuto sfidare Sobjanin senza essersi preventivamente accordato o con Putin o con Sobjanin stesso onde ottenere quelle sottoscrizioni di deputati delle *rayony* necessarie per superare il «filtro municipale» e partecipare alla tornata elettorale.

La disciplina redatta negli ultimi anni non solo ha reso possibile un quarto mandato inizialmente non previsto, per quanto ha anche reso «ineluttabile» un'imposizione del candidato del Cremlino. L'influenza della legislazione sul modello governativo russo appare, pertanto, giunta ad un livello di gravidanza assoluto, potendo agevolmente condizionare non solo i risultati delle elezioni dei soggetti federali ma anche la stessa presentazione dei candidati: la normativa impatta in modo decisivo sulla

⁸² Ma sull'argomento dei *media* in Russia, *ex multis*, vd.: M. MORINI, *La Russia di Putin*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 119-131; A. GIORDANO, *Le news al tempo di Putin*, su *Inchiostro - Università Suor Orsola Benincasa*, 13 aprile 2022, pp. 1, 3.

Particolarità dell'elezione di settembre è stato il completo disinteresse, da parte di Sobjanin, per i dibattiti televisivi, come riportato in: O. VLASOVA, *Redefining Russian elections: insights from Moscow's 2023 mayoral race*, su *The Loop - ECPR*, 9 ottobre 2023.

⁸³ Per il testo della Carta della città di Mosca: https://ru.wikisource.org/wiki/Устав_города_Москвы.

⁸⁴ A.E. LYUBAREV, S.V. ANDREYCHUK, *Legal peculiarities* op.cit.

⁸⁵ C. FILIPPINI, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, pp. 888ss.

formazione degli schieramenti.

In un contesto in cui la sempre più acuita centralizzazione dei poteri sta minando le fondamenta dell'apparato federale russo,⁸⁶ le elezioni nella capitale (prim'ancora di quelle nel resto della Russia e nei territori ucraini occupati) hanno rappresentato un nuovo test di popolarità per Vladimir Putin in vista delle elezioni presidenziali di marzo 2024. Vista l'enorme influenza del capo di Stato sulla tornata elettorale appena conclusasi,⁸⁷ non sembra neanche più corretto dire che il Cremlino si trovi a Mosca: forse è oggi preferibile affermare che sia Mosca a trovarsi attorno al Cremlino, suo centro nevralgico.

I risultati emersi consentono alcune considerazioni:

1) Russia Unita non ha vinto le elezioni: le ha stravinte, a Mosca come nel resto della nazione e nei territori ucraini occupati.⁸⁸ L'affermazione del sindaco uscente non è mai stata realisticamente in dubbio, con i sondaggi della vigilia che si attestavano attorno al 60% e l'esito finale che ha riportato un innalzamento di tale percentuale ben del 16%.

A tale dato va aggiunta la circostanza di un'affluenza in crescita: 43.18%, a fronte del minimo storico del 30.91% (2.2 milioni di votanti su 7.2 milioni di elettori) toccato nel 2018. Era da vent'anni (57.54% nel 2003) che a Mosca non veniva superata la soglia del 40%.⁸⁹ Tale innalzamento è stato indubbiamente consentito dal ben più che discusso sistema del voto *online*, causa di numerose polemiche ed accuse (come si vedrà di qui a poco), ma rimane un dato da tenere in considerazione nell'analisi. I maggiori dubbi della vigilia riguardavano proprio non i risultati ma la tematica dell'affluenza, vero successo del binomio Putin-Sobjanin;

2) l'affermazione elettorale è stata favorita dalla normativa esistente: per quanto Russia Unita appaia ineluttabile, una vittoria così schiacciante non si sarebbe probabilmente avuta senza le opportune riforme legislative intervenute negli ultimi anni.

Si è già ampiamente discusso della paradossale circostanza dei filtri municipali, strumento che ha imposto a tutti gli sfidanti del sindaco uscente di trovare un accordo con *Edinaja Rossija* (e quindi con Putin e Sobjanin stesso) per poter presentare la propria candidatura. L'art. 34¹⁶ del Codice elettorale moscovita pone una limitazione apparentemente insormontabile all'elettorato passivo (le 110 firme richieste), tale da spingere i partiti a dover trovare candidati di compromesso e senza concrete

⁸⁶ «Il tipo di Stato, risultante dopo la riforma federale putiniana, da un lato non si è allontanato dalla lettera della Costituzione, dall'altro – si è perso nel suo nucleo il principio federalistico. E' importante notare che questi cambiamenti verso un maggiore accentramento nei rapporti centro-periferia hanno determinato anche lo spostamento del modello di Stato dalla democrazia elettorale verso uno Stato amministrativo, sempre più burocratizzato, in cui alla competizione elettorale si preferisce la designazione presidenziale e alla legittimità popolare – la lealtà e l'efficienza.» (I. GALIMOVA, *La dinamica della legislazione elettorale* op. cit., pp. 170-171).

Per la risposta alla domanda «*La Russie est-elle un vrai État fédéral ?*», si rimanda anche a: T. KASTOUÉVA-JEAN, *La Russie de Poutine en 100 questions*, Éditions Tallandier - Texto, Parigi, 2022, pp. 116-118.

È stato inoltre affermato che «se dalla lettura delle disposizioni costituzionali si potrebbe dedurre che la configurazione del decentramento territoriale in Russia sia stata maggiormente influenzata dalla circolazione dei modelli propri degli Stati democratici la relativa prassi di realizzazione, in concomitanza della persistenza di alcuni lasciti della Russia zarista e della forma di Stato socialista, sembra piuttosto avvicinare l'esperienza della Russia a quella di certe Repubbliche dell'ex URSS che [...] neppure formalmente accolgono in maniera compiuta gli istituti del decentramento politico» (C. FILIPPINI, *Autonomie e autogoverno locale* op.cit., p. 205).

⁸⁷ C. GRANGE, *With Sobyenin, Putin remains mayor of Moscow*, traduzione di J. Richard, su *Le Journal International*, 26 giugno 2013

⁸⁸ *Putin stravince le elezioni in Russia, tra accuse di brogli e avversari bloccati*, su *Today.it*, 11 settembre 2023; K. SMOLYAKOVA, *Results of the September elections in Russia*, su *Riddle*, 18 settembre 2023.

⁸⁹ Yu. MALEVA, *Come si sono concluse le elezioni per il sindaco di Mosca (Чем завершились выборы мэра Москвы)*, su *Vedomosti*, 11 settembre 2023

possibilità.

Altra questione riguarda l'*e-voting*,⁹⁰ introdotto in via sperimentale con la l.fed. 103-FZ/2019 e considerato uno dei principali strumenti di broglio elettorale.⁹¹ A Mosca circa l'80% dei residenti ha optato per tale modalità di voto,⁹² compreso Vladimir Putin.⁹³ Le accuse di brogli derivano dagli scarsi controlli con cui l'*e-voting* è esercitato, con un'attendibilità discutibile ed una dubbia corrispondenza con la realtà.⁹⁴ La "transizione elettronica" del voto, introdotta a fini di modernizzazione del sistema elettorale⁹⁵ ed anelata in molte nazioni, pone in Russia numerose questioni dando adito a segnalazioni e polemiche.⁹⁶

Viste le percentuali emerse, appare possibile affermare che Russia Unita avrebbe vinto anche senza frodi elettorali; il ruolo "correttivo" di queste, tuttavia, è di particolare rilevanza per una piena analisi dei risultati delle urne;⁹⁷

3) la vittoria non è solo di Putin, ma anche di Sobjanin: l'influenza del capo di Stato è notevole, decisiva ed onnicomprensiva, ma il rieletto sindaco di Mosca è stato in grado di ritagliarsi una buona parte di consenso proprio.

Nei suoi tredici anni di mandato, il sindaco ha ricevuto sì critiche⁹⁸ ma anche numerosi apprezzamenti per il suo operato – in particolare per la sua politica infrastrutturale – che ha portato Mosca ad ottenere riconoscimenti internazionali nel periodo pre-bellico.⁹⁹ Sobjanin negli anni ha consolidato la sua posizione in un seggio complesso quale quello della *Tverskaya uliza* guadagnandosi la stima del partito e di chi lo presiede. È sì vero che, in quanto capo di un soggetto federale quale la capitale, il capo di Stato potrebbe rimuoverlo in qualunque momento per «perdita della fiducia presidenziale» (art. 28^{1.3}) l.fed.

⁹⁰ Sul rapporto tra Internet e democrazia, analizzandone generalmente sia vantaggi che critiche, vd.: T.E. FROSINI, *Liberté Égalité Internet*, III ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 204-213 (originariamente in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4/5, 2017, pp. 657ss.).

⁹¹ In senso fortemente critico, vd.: J. IACOPONI, *Elezioni in Russia, per Sobjanin trionfo fasullo nella marea opaca del voto elettronico. Così il sindaco di Mosca si piazza in pole per il dopo-Putin contro Patrushev*, su *La Stampa*, 11 settembre 2023

⁹² M. SOVINA, *È stata annunciata la percentuale di moscoviti che hanno votato elettronicamente alle elezioni* (*Назван процент проголосовавших электронно москвичей на выборах*), su *Lenta.ru*, 11 settembre 2023

⁹³ *Russia, anche Putin vota online per elezioni regionali*, su *ANSA*, 9 settembre 2023

⁹⁴ *Sull'e-voting in Russia, non solo riguardo l'ultima tornata elettorale*, cfr.: A. POLUSHIN, Y. LANRONG, M.S. NISAR, *Exploring E-Voting in Moscow Region, Russia: A Survey of Voters' Perception of Trust in Government and Other Factors*, in *International Journal of Basic Sciences and Applied Computing (IJBSAC)*, Vol. 2-5, 2018, pp. 1-8; M. MORINI, *Le elezioni regionali del 2022 cit.*, pp. 57ss.; *Vote Fraud Reported as Russian Local, Regional Elections Get Underway*, su *The Moscow Times*, 8 settembre 2023.

⁹⁵ *Regole generali per l'organizzazione delle elezioni cit.*

⁹⁶ S.V. ANDREICHUK, *Results of the candidates' nomination for the election of senior officials of the constituent entities of the Russian Federation scheduled for September 10, 2023: the haunting spectres — 2.20. Moscow*, su *golosinfo.org*, 7 agosto 2023

⁹⁷ Sulla questione delle frodi elettorali, vd.: M. MORINI, *La Russia di Putin op. cit.*, pp. 100-101.

⁹⁸ B. VITKINE, *L'étoile ternie de Sergueï Sobjanine, maire de Moscou dans la tourmente*, su *Le Monde*, 6 settembre 2019; G. D'AMATO, *Mishustin, Sobjanin, Djumin: i big che possono sostituire Putin*, su *Il Mattino*, 2 aprile 2022; V. PAWLOTSKY, *La « modernisation autoritaire » de la Russie par l'urbain : quelles leçons tirer du Nouveau Moscou ?*, su *Metropolitiques*, 2 novembre 2023.

⁹⁹ *Mosca si affida al suo sindaco tecnologico*, su *We Build Value Digital Magazine*, 14 marzo 2018; L. PROTSIENKO, *Com'è cambiata Mosca con Sergej Sobjanin* (*Как изменилась Москва при Сергее Собянине*), su *Rossijskaja Gazeta*, 21 giugno 2018; E. GERSHKOVICH, *Sergei Sobjanin, Moscow's High Priest of Urban Renewal, Is Biding His Time*, su *The Moscow Times*, 6 settembre 2018; *Mosca è la terza migliore metropoli del mondo secondo l'ONU: lo dice la nuova classifica UN-Habitat*, su *RBTH*, 9 febbraio 2022.

Al sindaco in carica è stato attribuito il merito di aver condotto «l'opera di pianificazione urbana più sana degli ultimi anni»: L. OKOROKOVA, *Belorusskaya shopping mall axed*, su *The Moscow News*, 26 maggio 2011.

Sobjanin è stato anche lodato per le iniziative e le restrizioni prese al fine di contrastare la pandemia di COVID-19: A. DI GREGORIO, *L'emergenza Coronavirus in Russia. Poteri, fonti, responsabilità*, in *DPCE Online*, 2020/2, pp. 1928ss..

414-FZ/2021) — come precedentemente avvenuto con Lužkov — ma l'eventualità non appare affatto realistica al momento, col *mer* considerato uno dei più fidati collaboratori del *Prezident*.¹⁰⁰

Aspetto interessante riguarda una delle conseguenze dell'affermazione plebiscitaria di Sobjanin alle urne: il sindaco di Mosca si pone oggi come uno dei principali – se non il principale – candidato alla successione di Putin quando questi deciderà di lasciare il Cremlino. Tale teoria, già precedentemente sollevata, si è particolarmente intensificata anche tra i *media* russi a seguito dell'ultima tornata elettorale;¹⁰¹ lo stesso Putin sembra riservare un occhio di riguardo verso Sobjanin, al punto tale da rompere la prassi istituzionale aprendo personalmente la cerimonia di giuramento, ruolo originariamente spettante alla presidente del Commissione elettorale moscovita Ol'ga Kirillova.¹⁰²

Analizzando gli altri principali pretendenti alla successione putiniana, evince come sorgano per tutti delle difficoltà oggettive: Dmitrij Medvedev, già Presidente nella tandemocrazia del 2008-2012, si è reso fortemente inviso alla comunità internazionale a seguito di numerose e violente dichiarazioni di stampo anti-occidentale;¹⁰³ Michail Mišustin, Primo ministro dal 2020, è più un economista che un politico vero e proprio, mancando inoltre del carisma necessario per guidare il partito e la nazione; Sergej Šojgu, Ministro della Difesa dal 2012, era considerato un forte candidato prima dell'invasione in Ucraina del 2022, con gli insuccessi militari dell'ultimo anno e mezzo che ne hanno minato la posizione; infine, per Sergey Lavrov e Nikolaj Patrušev, rispettivamente Ministro degli Esteri dal 2004 e Segretario del Consiglio di Sicurezza dal 2008, sorgono problematiche di carattere anagrafico (in quanto essi avrebbero, nel 2030 in caso di non ulteriore ricandidatura di Putin, 80 e 79 anni).

Sobjanin, pur a sua volta non giovanissimo (nel 2030 avrebbe 72 anni), supera molte delle avversità dei suoi “rivali interni”: è più moderato di Medvedev, ha più esperienza amministrativa e di governo del “burocrate” Mišustin (pur conservando comunque una sua dose di “tecnocrazia”) e non è stato coinvolto attivamente nelle operazioni militari in Ucraina (pur supportandole e pur essendo stato per tale motivo sanzionato dalla comunità internazionale). Il risultato ottenuto questo settembre consente quindi al sindaco di Mosca di imporsi come possibile *front-runner* nella corsa alla successione di Putin, casomai dovesse ritirarsi prima del 2036;¹⁰⁴

4) Putin può guardare con ancora più fiducia alle imminenti elezioni presidenziali.

Nel marzo 2024 si voterà per eleggere (o, più probabilmente, rieleggere) il capo di Stato, con la vittoria di Russia Unita difficilmente in discussione. I sondaggi dell'indipendente Levada Center dell'agosto 2023 mostrano come Vladimir Putin sia l'assoluto favorito, seguito da suoi fedelissimi (Mišustin, Lavrov, Šojgu, lo stesso Sobjanin) in caso di una sua non ricandidatura. Il leader comunista Zyuganov, primo dell'opposizione, è fermo al 3%.¹⁰⁵

Putin – che nel 2024 si sarebbe dovuto ritirare, prima dell'emendamento Tereškova che ha introdotto l'art. 81^{3-bis} Cost. – ha ufficialmente annunciato la propria ricandidatura solo agli inizi di dicembre 2023

¹⁰⁰ A. PERTSEV, *The casting for successors*, su *Riddle*, 25 ottobre 2023

¹⁰¹ S. FIRSOV, D. ŽURAVLEV, *Un politologo fa il nome del possibile successore di Putin (Политолог назвал возможного преемника Путина)*, su *Federal Press*, 18 settembre 2023

¹⁰² E. RYKOVZEVA, *Il successore è passato inosservato (Преемник подкрался незаметно)*, su *Radio Svoboda*, 19 settembre 2023

¹⁰³ *Russia, Medvedev: odio gli occidentali, voglio farli sparire*, su *Sky TG24*, 7 giugno 2022

¹⁰⁴ Già nel 2017 P'ONG Peterburgskaya Politika, nella sua classifica dei più probabili successori di Putin post-2024 (data in cui, all'epoca e pre-riforma del 2020, sarebbe sorta l'incandidabilità assoluta del *Prezident*), posizionò Sobjanin secondo, appena dietro Medvedev: C. DE STEFANO, *Towards Putin's Last Presidency?*, in *LAI Papers*, 18, 2018, p. 9.

¹⁰⁵ Il sondaggio, in russo, è consultabile [qui](#).

e punta ad ottenere dalle urne un nuovo plebiscito.¹⁰⁶ Lo stesso portavoce del Cremlino Dmitrij Peskov si è espresso in tal senso, dapprima affermando che le elezioni presidenziali in Russia non siano «una vera democrazia, quanto più una costosa burocrazia. Mr. Putin sarà rieletto l'anno prossimo con più del 90% dei voti»,¹⁰⁷ per poi rimarcare, in seguito al successo elettorale del 10 settembre, che «nessuno può competere col Presidente. [...] Nonostante le elezioni siano un requisito della democrazia e Putin stesso abbia deciso di organizzarle, teoricamente esse non dovrebbero proprio tenersi. Perché è già ovvio che Putin sarà rieletto».¹⁰⁸

Gli ultimi mesi sono stati colmi di eventi che, secondo molti commentatori, avrebbero indebolito il *Prezident*.¹⁰⁹ non solo il perdurante conflitto ucraino, quanto soprattutto l'ammutinamento e tentato golpe del Gruppo Wagner di giugno¹¹⁰ e l'improvvisa morte del suo *leader* Evgenij Prigožin, che si tratti o meno di *maskirovna*.¹¹¹ Il risultato delle urne tuttavia, al netto delle considerazioni sui diffusi brogli a livello nazionale,¹¹² offre un quadro di netta ed indiscussa maggioranza per Russia Unita, capace di confermare tutti i governatori in carica cedendo il passo al KPRF soltanto in Khakassia e nell'*Oblast'* di Orël dove i comunisti già esprimevano il capo del soggetto federale.¹¹³

Analizzando l'andamento elettorale dei governatori, evince come il “peggior” risultato elettorale del partito di Putin (escludendo Khakassia ed Orël) sia il 70.21% del Territorio di Krasnojarsk: nessuno ha ottenuto una percentuale inferiore. In senso opposto, invece, il *Prezident* ha ottenuto gli esiti migliori nelle *oblasti* di Smolensk (86.62%) e Pskov (86.3%).¹¹⁴ Il 76.39% di Sobjanin a Mosca appare quindi in media con i risultati a livello nazionale.

In considerazione delle modalità con cui si sono svolte e della loro illegalità in punta di diritto internazionale,¹¹⁵ si è scelto di non prendere in considerazione gli esiti delle elezioni tenutesi nelle *oblasti* ucraine occupate (Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporizžja).

È indubbio che i denunciati brogli attuati a livello nazionale abbiano ampliato una maggioranza putiniana comunque esistente ma forse non con tale margine. La normativa esistente, capace di impedire la candidatura a soggetti che potrebbero creare difficoltà ai membri di Russia Unita attraverso elaborati filtri municipali od esclusioni *ad hoc* da parte delle Commissioni elettorali, a sua volta rappresenta un fondamentale strumento del capo di Stato onde assicurarsi che non vi siano imprevisti o sorprese. Ancora, è da prendere in considerazione l'affluenza media avutasi: 43.5%, non elevata ma il miglior risultato dal 2017. Nel 2022, la giornata unica di voto vide presentarsi alle urne solamente il

¹⁰⁶ G. AGLIASTRO, *Putin annuncia che si candiderà alle presidenziali. E lo fa in un incontro con i militari*, su *La Stampa*, 9 dicembre 2023

¹⁰⁷ R. COHEN, *Putin's Forever War*, su *The New York Times*, 6 agosto 2023

¹⁰⁸ V. POLYAKOVA, A. ZABRODA, *Il Cremlino ha valutato il possibile esito delle elezioni se Putin si ricandiderà (В Кремле оценили вероятный исход выборов в случае выдвижения Путина)*, su *RBK*, 11 settembre 2023

¹⁰⁹ H.W. JENKINS JR., *Prigožhin's Death Leaves Putin Weaker*, su *Wall Street Journal*, 29 agosto 2023

¹¹⁰ O. MOSCATELLI, *L'infarto*, in *Limes*, 6/2023, pp. 37-45

¹¹¹ M. MORINI, *La morte di Prigožin è il monito di Putin ai suoi oppositori*, su *Domani*, 24 agosto 2023

¹¹² G. LO NOSTRO, *Elezioni in Russia nel segno dei brogli: "Sostegno assoluto a Putin"*, su *il Giornale*, 11 settembre 2023

¹¹³ A. TÓTH-CZIFRA, *Takeaways from Russia's Regional and Municipal Elections*, su *Foreign Policy Research Institute*, 19 ottobre 2023

¹¹⁴ O. MOSCATELLI, *Alle elezioni regionali, tutto secondo i piani di Putin*, su *Limes Online*, 11 settembre 2023

¹¹⁵ F. LIGHT, F. HOSKE, *Moscow stages local elections in occupied parts of Ukraine*, su *Reuters*, 31 agosto 2023; K. KARINŠ, T. KOX, M. PEJČINOVIĆ BURIĆ, *Dichiarazione cit.*

35% degli aventi diritto.¹¹⁶ Principale spiegazione di questo sensibile innalzamento – e, al contempo, delle maggiori accuse di brogli – è, come visto, la normativa sull'*e-voting*, sempre più diffuso a livello nazionale ma tacciato di impossibilità di controlli concreti sulla veridicità dei risultati espressi.¹¹⁷

Non vi è ragione di ritenere che le imminenti elezioni presidenziali si svolgeranno con modalità differenti: vi saranno accuse di brogli e violazioni, con una normativa sia sui criteri d'accesso all'elettorato passivo che sul voto elettronico che renderà la tornata elettorale una mera constatazione della popolarità di Putin nel Paese.¹¹⁸ Come sostenuto da Peskov,¹¹⁹ in linea con l'esito del 2018 (77.53%)¹²⁰ ed alla luce dei risultati delle elezioni governatoriali appena concluse, il *Prezident* dovrebbe confermare il proprio *imperium* per un nuovo sessennio. Le percentuali emerse nella nazione, particolarmente a Mosca, hanno offerto esattamente il quadro che Putin avrebbe desiderato.

In conclusione, pertanto, le elezioni comunali nella capitale pongono diversi spunti di riflessione sul momento russo dopo la convulsa estate trascorsa. Mentre il conflitto in Ucraina prosegue drammaticamente, la macchina elettorale ha fornito un quadro del supporto della popolazione nei confronti del regime putiniano.

Sergej Sobjanin, giunto ormai al suo quarto mandato, sta sempre più consolidando la sua posizione come “successore designato” di Vladimir Putin ove mai questi decidesse di non rimanere al Cremlino sino al 2036, così come la Costituzione *post*-emendamento Tereškova gli consentirebbe (art. 81^{3-bis}). La sua affermazione alle urne, già alla vigilia prevedibile, è stata favorita da una normativa particolare che, nel rispetto della Costituzione (almeno secondo quanto stabilito dalla Corte Costituzionale), *de facto* “imponesse” una situazione monopartitica sempre più accentuata e dalla quale appare complesso uscire.

Mosca, come più volte ripetuto, gode di uno *status* particolare, non di “semplice” capitale della Federazione ma di soggetto federale. Il suo sindaco, in tutto paragonabile ad un governatore, dispone di poteri e prerogative notevoli nonché di una disciplina elettorale simile soltanto ai suoi corrispettivi di San Pietroburgo e della crimeana Sebastopoli: la comparazione con l'autogoverno locale di Vladivostok, riportata *supra* nel secondo paragrafo, ha potuto evidenziare le profonde differenze esistenti a livello normativo tra i due capolinea della Transiberiana.

Mentre a livello degli organi esecutivi dell'autogoverno locale vi è ormai la piena diffusione della figura del *city-manager*, che richiede la partecipazione procedurale (e l'influenza) anche del vertice del soggetto federale, a Mosca (vertice essa stessa del suo proprio *sub'ekt*) sono dal 2012 tornate le elezioni a suffragio universale, seppur con gli evidenziati requisiti richiesti. Onde evitare sorprese dalle urne, infatti, il legislatore è intervenuto con norme *ad hoc* imponenti criteri, quali i filtri municipali, che inevitabilmente portano alla ricerca, da parte delle opposizioni, di “accordi” o “compromessi” col regime esistente, pena l'assoluta impossibilità anche della sola candidatura poiché non sarebbe possibile raggiungere il numero di firme richiesto. È necessaria la “cessione” di qualche deputato delle municipalità moscovite da parte di Russia Unita, che detiene l'assoluta maggioranza senza che alcun partito d'opposizione possa offrire un contrasto.

¹¹⁶ G. MISLIVSKAYA, T. ZAMAKHINA, S. BULANOV, *CEC: la giornata unica di voto in Russia si è conclusa senza gravi violazioni e con un'affluenza del 43.5%* (ЦИК: Единый день голосования в России прошел без серьезных нарушений и при явке 43,5%), su *Rossijskaja Gazeta*, 11 settembre 2023

¹¹⁷ F. LIGHT, L. KELLY, *Russian regional vote delivers strong result for Putin amid claims of rigging*, su *Reuters*, 11 settembre 2023

¹¹⁸ S. ZAWADZKA, *Specoperacija ed elezioni*, in *Osservatorio Strategico*, IV/2023, pp. 65-67

¹¹⁹ R. COHEN, *Putin's Forever War* cit.

¹²⁰ Sulle elezioni presidenziali del 2018, vd.: M. MORINI, *La Russia di Putin* op. cit., pp. 82-84.

Queste peculiarità del sistema elettorale russo ben dimostrano l'approccio di «democratura» esistente in Russia:¹²¹ una situazione fattualmente di monopartitismo e di predominio presidenziale, ma nel formale rispetto di una normativa redatta appositamente onde non mutare l'esito finale. L'ultimo ventennio ha visto susseguirsi, soprattutto per gli organi del potere statale, una serie di riforme che, con puro "gattopardismo", hanno più volte modificato tutto con l'obiettivo di non mutare concretamente nulla.¹²² Che sia eletto dal popolo o scelto direttamente dal Cremlino poco cambia: il sindaco di Mosca è sempre rimasto un "uomo del Presidente" e, quando tale *status* si è visto in dubbio a causa di vari contrasti, è stato significativo l'intervento di Medvedev atto a destituire Lužkov *ex art.* 19^{1.d)} l.fed. 184-FZ/1999 per «perdita della fiducia presidenziale».

Sobjanin non solo è un fedelissimo del capo di Stato ma, ancor più a seguito di quest'ultima tornata elettorale, può consolidare la propria posizione come suo possibile successore, ipotesi già precedentemente discussa ma non con l'attuale intensità.¹²³ L'affermazione plebiscitaria verificatasi a Mosca come nel resto della nazione è valsa a tal scopo: mentre una percentuale non eccelsa, al contrario, l'avrebbe pressoché definitivamente escluso dal novero dei pretendenti, il risultato ottenuto offre nuove prospettive su chi potrebbe essere il futuro vertice del peculiare semipresidenzialismo russo.

Le elezioni comunali della capitale di settembre sono state pertanto un fondamentale test dalla determinante importanza non solo per il prossimo quinquennio della «Terza Roma», quanto potenzialmente per il futuro di tutta la Russia dall'Occidente all'Oriente.

¹²¹ L. CARACCILO, *Democratura, il cuore antico del regime di Putin*, su *Limes Online*, 11 marzo 2015

¹²² «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi» (G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, 1984, p. 41).

¹²³ S. DE MICHELE, *Russia, il sindaco di Mosca Sobjanin: fedelissimo di Putin o possibile successore?*, su *Euronews*, 18 ottobre 2022; E. RYKOVZEVA, *Il successore* cit..