

SLAVIA
rivista trimestrale di cultura

2

Anno XVII

aprile
giugno 2008

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1 comma 2 DCB - Roma
prezzo € 15,00

Ivan Marino

LA METAMORFOSI DEL MECCANISMO ELETTORALE NELLA RUSSIA POSTSOVIETICA

Il 2 dicembre del 2007 si sono tenute le elezioni della Duma di Stato¹ (V legislatura). Si presenta quindi l'occasione più idonea per tentare di analizzare senza preconcetti taluni aspetti del sistema elettorale del Parlamento russo.

La Russia, d'altronde come l'Italia, che non si candida certamente ad essere un "modello d'eccellenza" per il suo sistema elettorale a liste bloccate approvato nella XIV legislatura, offre un modello elettorale per le elezioni politiche, a nostro giudizio, anomalo, alquanto contorto, con forti ambiguità di fondo che tenteremo di mettere in evidenza.

L'art. 3 della Costituzione "el'ciniana"² sancisce che il referendum e le libere elezioni sono la più alta espressione diretta del potere del popolo. Inoltre, l'articolo 32, comma 2, stabilisce che i cittadini della F.R. (Federazione Russa) hanno il diritto di eleggere e di essere eletti negli organi del potere statale e negli organi dell'autogoverno locale, così come di partecipare ai referendum.

Il presidente della Corte Costituzionale della F.R., V. D. Zor'kin, sostiene che in Russia si sia realizzato il passaggio dalle votazioni senza alternative dell'epoca del partito unico a libere elezioni.³ Altri costituzionalisti russi tendono a enfatizzare ancor più il fatto che nella Russia post-sovietica si siano ottenute elezioni libere, dirette, competitive con candidature alternative.

L'obiettivo che ci prefiggiamo in questo articolo è quello di analizzare la fase postsovietica, quella del "passaggio alle libere elezioni", proporre un primo bilancio dell'attuazione dell'espressione diretta della volontà popolare dal 1993 ad oggi. Proviamo ad analizzare quella che è la attuazione reale del dettato costituzionale della FR, e di caratterizzare in ultima analisi il modello elettivo di entrambe le Camere del Parlamento russo, mettendo in evidenza "le incongruenze" del sistema elettorale in Russia.

L'Assemblea Federale – il Parlamento della Federazione Russa, l'organo rappresentativo e legislativo della Federazione Russa - si compo-

ne di due Camere: il Consiglio della Federazione e la Duma di Stato.

Il Consiglio della Federazione

La Costituzione della Federazione Russa stabilisce che entrano a far parte del Consiglio della Federazione due rappresentanti di ogni Soggetto della Federazione Russa⁴: uno per l'organo rappresentativo e uno per l'organo esecutivo,⁵ e rimanda quindi alle leggi federali le modalità della formazione del Consiglio della Federazione e delle elezioni dei Deputati della Duma di Stato.

In base alle disposizioni finali e transitorie della Costituzione, limitatamente alla prima legislatura⁶, si ebbero elezioni dirette di tutti i membri del Consiglio della Federazione (gennaio 1994 – dicembre 1995). La successiva legge federale del 1995, "Metodo di formazione del Consiglio della Federazione della FR", dispose che sarebbero entrati a far parte di tale Camera del Parlamento russo il capo dell'organo rappresentativo e il capo dell'organo esecutivo degli 89 Soggetti della F.R.

Per quanto riguarda i membri della Camera Alta (Consiglio della Federazione) del Parlamento russo, "eletti" in quanto capi dell'esecutivo dei Soggetti della Federazione, va rimarcata una palese contraddizione con un articolo della Costituzione (art. 104/1) che non prevede che agli organi del potere esecutivo dei Soggetti della Federazione spetti il diritto d'iniziativa legislativa a livello federale.⁷

Inoltre vanno tenuti in considerazione altri aspetti della legge sopra citata. In primo luogo, attraverso questo sofisticato *escamotage*, i capi dell'esecutivo dei Soggetti della Federazione acquisiscono "per vie traverse", ovvero nella veste parallela di membri della Camera Alta, l'immunità parlamentare. In secondo luogo, il doppio incarico di tutti i membri della Camera Alta, sia a livello federale che a livello di Soggetti della Federazione, comporta inevitabilmente un loro impiego "part-time", non a tempo pieno.

Nel 2000 è stata approvata la nuova legge federale "Metodo di formazione del Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale", che stabilisce che il Membro del Consiglio della Federazione rappresentante dell'organo esecutivo del Soggetto della F.R. viene nominato dal Capo dell'organo esecutivo dello stesso Soggetto della F.R.⁸ Prevede inoltre che la delibera di nomina del rappresentante sopraindicato entri in vigore se in Assemblea ordinaria o straordinaria dell'organo legislativo del Soggetto della F.R. non vi sia il voto contrario da parte dei due terzi del numero complessivo dei deputati. Questa norma ha un carattere del tutto *sui generis*: stabilisce in altri termini che basta anche la minoranza, ovvero 1/3 più un solo voto, per approvare la nomina del candidato proposto

dal Capo dell'esecutivo del Soggetto della Federazione. Viene creato di fatto un principio alquanto bizzarro, definibile della "minoranza maggioritaria".

La legge sopra indicata determina una situazione di precarietà del mandato, per cui il Membro della Camera Alta resterà in carica sino a quando godrà della fiducia di chi lo ha nominato, nei confronti del quale si trova in uno stato di subalternità.

E' indispensabile a questo punto soffermarsi sul metodo di elezione del Capo dell'organo esecutivo dei Soggetti della Federazione della FR.

La Costituzione della F.R. non regola il metodo di elezione del Capo dell'organo esecutivo dei Soggetti della F.R.. Già a partire dal 1991 il Presidente della F.R., attraverso l'emanazione di editti presidenziali, iniziò a nominare taluni Capi degli organi esecutivi dei Soggetti della F.R. In gran parte ciò avvenne per i Capi delle Amministrazioni delle Regioni della Russia (i cosiddetti governatori). La nuova legge federale del 1995⁹ stabilì la obbligatorietà del passaggio alle elezioni dirette per tutti i suddetti Capi degli organi esecutivi dei Soggetti della Federazione Russa, nonchè stabilì che le relative elezioni si sarebbero dovute svolgere entro il dicembre del 1996. Passaggio che si è realizzato gradualmente e più lentamente del previsto. Si ebbero in questa prolungata "fase di transizione" più di quaranta Capi delle Amministrazioni di talune Regioni della Russia ancora nominati dal Presidente della FR e, così come previsto dalla legislazione allora vigente sopra citata, in virtù del loro status di Capi dell'esecutivo dei Soggetti della Federazione Membri della Camera Alta, si ebbero di fatto "parlamentari" di nomina presidenziale. Queste "distorsioni" hanno rappresentato il più pericoloso allontanamento dal principio della separazione dei poteri solennemente proclamato dall'art. 10 della Costituzione della FR.¹⁰

Con l'approvazione della legge federale del 2004 furono approvate delle sostanziali modifiche alla legge "Principi generali dell'organizzazione degli organi rappresentativi ed esecutivi dei Soggetti della Federazione Russa", in virtù delle quali il Capo dell'organo esecutivo del Soggetto della Federazione Russa non è più eletto direttamente dagli elettori dei Soggetti della Federazione, come stabilito dalla sopra citata legge del 1995, bensì eletto dall'organo rappresentativo del Soggetto su proposta esclusiva del Presidente della Federazione Russa. Si tratta di un monopolio assoluto del Presidente della FR nella designazione del candidato, la cui votazione successiva da parte del Parlamento si traduce sostanzialmente in una mera ratifica. Va infatti evidenziato che, come previsto dalla legge, ove mai il Parlamento di un Soggetto per due volte di seguito dovesse esprimere un voto contrario alla candidatura

avanzata dal Presidente della FR, quest'ultimo maturerebbe il diritto di sciogliere l'organo rappresentativo del Soggetto della FR.¹¹ Ne deriva incredibilmente che tutti i Membri della Camera Alta, in rappresentanza degli organi esecutivi dei Soggetti della FR, sono di fatto nominati dai Capi dell'Esecutivo dei Soggetti della FR, a loro volta nominati dal Presidente della FR. L'influenza del Presidente della FR¹² sulla composizione della Camera alta, anche se in maniera indiretta, è determinante.

Vediamo quindi che, con l'eccezione della prima legislatura, in cui tutti i membri della Camera Alta vennero eletti, attualmente lo stesso Consiglio non è propriamente definibile una Camera, espressione diretta del potere del popolo.¹³

Può essere a questo punto interessante prendere in esame l'indicazione che si evince da un sondaggio¹⁴ realizzato nel 2006 sull'orientamento dei cittadini russi relativo alle eventuali elezioni dirette dei Capi dell'organo esecutivo dei Soggetti della Federazione Russa e dei membri del Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale della F.R.

Risulta dalle risposte ottenute che la maggioranza degli intervistati dà la preferenza alla elezione diretta dei Capi dell'esecutivo dei Soggetti della Federazione (58,6%) e dei membri del Consiglio della Federazione (59,0%). La maggioranza degli interpellati è in favore di elezioni dirette e quindi emerge che la domanda e l'offerta di partecipazione non corrispondono. Ma probabilmente il dato più rilevante è che una consistente minoranza degli intervistati (35,2%) non reputa necessarie le elezioni dirette dei Capi dell'esecutivo dei Soggetti della FR, considerato anche il dato del 6,2% di indecisi. Anche per il secondo sondaggio – elezione diretta dei membri del Consiglio della Federazione, - va rilevato che il 33,4% degli intervistati non reputa necessarie le elezioni dirette, considerato anche in questa occasione il dato del 7,6 % di indecisi. Emerge che una fetta non trascurabile degli intervistati accetta lo *status quo*, non reputando le elezioni dirette necessarie in questa fase storica e politica del paese.

La Duma di Stato

La Duma di Stato si compone di 450 deputati ed è eletta per un periodo di 4 anni. Abbiamo ricordato come anche per le elezioni dei deputati della Duma di Stato della "prima legislatura" (1993-1995), in

conformità alla parte seconda della Costituzione - Disposizioni Finali e transitorie - ed in conformità al decreto del Presidente della Federazione Russa del 1° ottobre del 1993 N°. 1557, sia stato previsto un termine di due anni di mandato, creando una Camera a termine anticipato.

Le elezioni dei deputati della Duma di Stato della seconda e delle altre successive legislature (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007) sono avvenute in conformità della legge federale N. 90 del 26 giugno del 1995 "Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato dell'Assemblea Federale della Federazione Russa", più volte emendata.¹⁵

Il Regolamento per le elezioni della Duma di Stato del 1993, approvato con l'editto presidenziale n. 1400 del 21 settembre 1993 "Sulla riforma costituzionale progressiva della Federazione Russa", comportava un sistema elettorale misto. Ovvero 225 deputati dovevano essere eletti con il sistema elettorale proporzionale sulla base di liste elettorali federali bloccate con una soglia di sbarramento elettorale del 5%, gli altri 225 deputati invece dovevano essere eletti con un sistema maggioritario uninominale.

Il modello proporzionale con liste federali bloccate crea in linea generale un modello particolare definibile come il modello della "votazione a forfait". Si vota per una "lista preconfezionata di candidati" senza poter indicare una preferenza precisa da attribuire ad uno di essi e, tra l'altro, sapendo che solo una parte di essi potrà, in caso di superamento da parte del partito della soglia prestabilita, essere eletta a seconda del posizionamento nella lista.

Valutiamo le importanti modifiche apportate alla legislazione vigente che hanno riguardato le elezioni del dicembre del 2007. In primo luogo, la soglia di sbarramento elettorale è stata elevata dal 5% al 7%, producendo un vero e proprio "fuoco di sbarramento" a danno dei partiti piccoli e medi.¹⁶ Ciò avrebbe dovuto favorire, nelle intenzioni degli autori, un processo di fusione di partiti e quindi la nascita di un eventuale sistema bipartitico, improbabile a nostro avviso, considerate le reali forze politiche in campo.

Si è determinato inoltre il passaggio da un sistema misto a un sistema unicamente proporzionale sulla base di liste federali bloccate, a danno dei deputati indipendenti, che pure hanno rappresentato in questi anni un fenomeno di una certa consistenza quantitativa, ora "in via d'estinzione"¹⁷.

Secondo l'orientamento degli elettori della Federazione Russa, in base a un sondaggio del 2007¹⁸ in merito alla soglia di sbarramento per le elezioni dei deputati della Duma di Stato, si ricaverebbe che la grande maggioranza degli interpellati (74%) diano la propria preferenza alla

soglia di sbarramento. Più precisamente il 50% dà la preferenza ad una soglia del 7%, il 24% dà la preferenza ad una soglia più bassa del 5%.

Si potrebbe così evincere dal sondaggio una richiesta di semplificazione del sistema partitico che va nella direzione di evitare una eccessiva frammentazione della rappresentanza politica dei piccoli partiti politici. Solo il 26% degli interpellati si è espresso in favore dell'abbattimento di qualsiasi soglia di sbarramento, che intenderebbe favorire la possibilità anche per i piccoli partiti di avere una rappresentanza parlamentare.

Va ribadito che l'esistenza - nell'ambito di un sistema proporzionale - di una soglia di sbarramento per l'ottenimento da parte dei partiti politici di una rappresentanza parlamentare, così come avviene anche se in maniera del tutto diversa nei sistemi elettorali maggioritari, comporta la perdita di una quantità di voti degli elettori, anche consistente, ove non si superi la soglia, e di conseguenza comporta un deficit di rappresentanza politica in Parlamento.

Alle elezioni della Duma di Stato del 1995, per fare un esempio concreto, quasi la metà dei votanti non ottenne una rappresentanza parlamentare, in quanto il loro suffragio andò disperso tra una notevole quantità di piccoli partiti che non riuscirono a superare la soglia del 5% del voto di lista, né a far passare il proprio candidato nei collegi maggioritari uninominali.

E' indispensabile analizzare più attentamente gli esiti del meccanismo di conversione dei voti in seggi parlamentari. I partiti politici che superano la soglia di sbarramento si spartiscono da soli tutti i 450 seggi parlamentari, una sorta di "premio di maggioranza indefinito", quantificabile solo dopo l'esito del voto. Si tratta di un "bonus in seggi" potenzialmente anche molto consistente. Quantifichiamo questo procedimento di conversione: secondo fonti ufficiali, alle elezioni del 2003 (quarta legislatura) il 37.57% dei voti di "Russia Unita" è stato convertito nel 53.17%; il 12.61% dei voti del Partito Comunista della FR (PCFR) nel 17.85%; l'11.45% dei voti del Partito Liberal-democratico della Russia nel 16.21%; il 9.02% della coalizione elettorale "Patria" nel 12.77%.¹⁹ In questa tornata elettorale sono stati quattro i partiti politici ad aver superato la nuova soglia di sbarramento: "Russia Unita", il Partito Comunista della F.R., il partito Liberal-Democratico della Russia ed il partito "Russia Giusta".

Si produce così una "sterilizzazione giuridica" del voto, con il conseguente annullamento del principio "una testa - un voto".

A incrementare la perdita di voti validi ("conquistati" però dai partiti maggiori, che superino la soglia prestabilita), ha contribuito una invenzione giuridica, a dir poco stravagante dei costituzionalisti russi. Ci

riferiamo al voto dato al simbolo "Contro tutti", sempre presente anche in occasione degli altri appuntamenti elettorali, da sbarrare eventualmente sulla scheda elettorale. Spacciato per voto di protesta, si è trattato in sostanza di una trappola, di un trabocchetto elettorale, di un voto che andava ovviamente ad incrementare anch'esso il numero dei seggi alla Duma di Stato di quei partiti che superavano la soglia di sbarramento e "contro i quali" in forma di protesta avrebbe inteso votare una determinata fascia di elettorato. In conclusione questi voti finiscono con l'essere redistribuiti tra i partiti che riescono a superare la soglia di sbarramento elettorale.²⁰

L'avventura del voto "contro tutti" è finalmente terminata grazie a una providenziale sentenza della Corte Costituzionale della FR, che ha annullato in maniera definitiva la votazione "Contro tutti" al fine di evitare la deformazione della volontà dei votanti.²¹

Forniamo qualche dato per comprendere la consistenza del fenomeno. Alle elezioni della Duma di Stato del 1993 questi voti hanno raggiunto il 4.22% dei consensi. Alle elezioni alla Duma di Stato del 2003 hanno raggiunto il 4.70% dei consensi.

I sopraindicati "malfunzionamenti" del modello elettorale preso in esame generano rischiosi fenomeni di sottorappresentazione e provocano "distorsioni" nei precari equilibri tra istituti di democrazia diretta e sofisticati istituti di democrazia mediata.

Le elezioni del 2 dicembre del 2007 hanno rappresentato indubbiamente un banco di prova interessante per gli emendamenti approvati alle leggi in materia elettorale da noi in breve analizzati.

I capi degli esecutivi dei Soggetti della Federazione attualmente nominati dal Presidente della FR, per la quasi totalità provenienti dal partito "Russia Unita", hanno chiaramente fatto la loro parte nella campagna elettorale. Laddove in precedenza erano eletti direttamente dal popolo e quindi in rappresentanza di diversi partiti politici, con le modifiche apportate alla legislazione per la prima volta si è potuto valutare il loro effettivo apporto in termini di "valore aggiunto" al risultato elettorale. Ancor di più si è potuto valutare il notevole apporto dato al partito "Russia Unita" dall'attuale Presidente della F.R. (che riscuote un forte successo di consensi tra l'elettorato russo), il quale, dopo aver deciso le dimissioni del Governo in carica e formato conseguentemente un nuovo Governo, ha deciso di candidarsi come capolista del suddetto partito a queste elezioni.

Dopo l'ottimo risultato ottenuto dal partito "Russia Unita" alle elezioni politiche, trasformate nella realtà in una sorta di referendum sulla popolarità dell'attuale Presidente della F.R., è stata ufficializzata la decisione di quest'ultimo di sostenere la candidatura alle elezioni presidenziali.

li del marzo del 2008 dell'attuale primo vice-presidente del Governo della F.R. Dmitrij Medvedev. Quest'ultimo, a sua volta, ha già ufficialmente dichiarato che in caso di elezione proporrà alla Duma di Stato dell'Assemblea Federale della F.R. la candidatura dello stesso V. V. Putin alla presidenza del Governo della F.R. In merito a questo sviluppo degli eventi, ci limitiamo solamente a prendere atto del dettato costituzionale (art. 83/3) che non prevede limitazione alcuna per la decisione del Presidente della F. R. relativa alle dimissioni del Governo. Si tratta comunque di un incarico istituzionale, quello del Presidente del Governo della F.R., fortemente a rischio e quindi non sono da escludersi nel prossimo futuro potenziali conflitti istituzionali che la Costituzione russa risolve sempre e comunque ad unico vantaggio del Presidente della F.R. in carica.

In conclusione però, a nostro giudizio, vanno attentamente osservate le elezioni politiche in Russia del 2 dicembre del 2007 non solo in quanto costituiscono una sorta di "primarie per le presidenziali" del marzo del 2008, ma anche ai fini di valutazioni più generali concernenti caratteristiche specifiche del sistema politico russo.

In maniera apparentemente paradossale si è registrato in questi ultimi anni una relativa crescita del ruolo dell'organo parlamentare solo in virtù del fatto che si è avuta una maggioranza filopresidenziale alla Duma di Stato. Si tratta quindi di un finto ed effimero rafforzamento legato solo a fattori congiunturali e non quindi di un rafforzamento stabile e duraturo nel tempo.

L'Assemblea Federale, il Parlamento della Russia, è comunque costituzionalmente impotente di fronte allo strapotere presidenziale disegnato su misura dagli autori della Costituzione della Russia del 1993. Una Legge Fondamentale non a caso definita da autorevoli costituzionalisti russi: "la Costituzione del vincitore", naturale conclusione degli esiti del conflitto istituzionale del 1993 e che sancisce la logica del primato istituzionale del Presidente della FR.

Rimane sempre attuale la tesi secondo cui, anche nell'ambito di quelle forti restrizioni definite dalla Costituzione e dalla forma di governo presidenziale da essa prevista, al Parlamento dovrebbe essere attribuito comunque un ruolo istituzionale primario e non da comprimario, dovrebbe l'organo legislativo rappresentare uno dei cardini principali dell'organizzazione dello Stato, avere quel ruolo di centralità, fondamentale nella vita politica.

Ben descrive la realtà della Russia odierna Anatolij Ivanovič Luk'janov: «sempre più si avverte la caduta del ruolo del Parlamento che ubbidientemente "mette il timbro" sui progetti di legge del Presidente e

del Governo».²²

Sarebbe auspicabile un rafforzamento del potere di controllo dell'organo legislativo sull'esecutivo e, inoltre, in omaggio alla sovranità popolare, il passaggio vero ad elezioni libere, dirette per entrambe le Camere, con candidature alternative, con l'eliminazione delle liste bloccate predefinite, in una effettiva libera competizione. Questo darebbe sicuramente maggiore autorevolezza e forza istituzionale al Parlamento russo.

Dobbiamo constatare invece che una delle "particolarità" della Russia è proprio quella di essere uno di quei pochi Stati, tra i quali, è bene ricordarlo, oggi figura "di diritto" anche l'Italia, in cui neanche un solo parlamentare è espressione diretta del popolo, ovvero eletto attraverso una precisa indicazione da parte dell'elettorato di un candidato in competizione con candidati alternativi. Questa probabilmente rappresenta una delle anomalie più evidenti delle istituzioni "rappresentative" postsovietiche.

BIBLIOGRAFIA

- Šeinis. Vzlet i padenie Parlamenta. Perelomnye gody v Rossijskoj politike (1985-1993).

- Parlamentarizm i mnogopartijnnost' v sovremennoj Rossii. Obšč. Red. V. N. Lysenko. M. 2000.

- T. Ja Chabrieva. Novye zakonoproekty o porjadke formirovanija Gosudarstvennoj Dumy i organov ispolnitel'noj vlasti sub'ektov RF. Žurnal rossijskogo prava. N. 11 – 2004.

- Čirkin V. E. Optimal'naja izbiratel'naja sistema dlja Rossii (sub'ektivnye zametki). Žurnal Rossijskogo prava. N. 11 – 2004.

- V. D. Zor'kin. Rossija i Konstitucija v XXI veke. Vzgljad s Il'inki. Norma. M. 2007.

- Kommentarij k federal'nomu zakonu o političeskich partijach. IZISP. M. 2002. Pod red. V. V. Lapaevoj.

- Nisnevič Ju. A., Platonov V. M., Slizovskij D. E.. Zakonodatel'naja dejatel'nost' – politiko-pravovoj analiz. Aspekt Press. M., 2007.

- Kovacev D. A.. Problemy konstitucionnogo prava. ZPPST. M. 2003.

- Tretij elektoralnij cikl v Rossii 2003 – 2004 gody. Sankt Peterburg. 2007.

- O. G. Rumjancev (Pod. obšč. Red.). Iz istorii sozdanija

Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaja Komissija. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1991 gg.). Tom I, M. 2007, Wolters Kluwer.

NOTE

1) Le leggi più importanti che regolano le elezioni della Duma di Stato sono le seguenti:

FZ (Federal'nyj Zakon) ot 18 maja 2005. N. 51 "O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. (Red. Ot 24.07.2007).

FZ ot 11 ijulija. 2001. N.95 "O političeskich partijach", (red. Ot 26.04.2007).

FZ ot 12 ijunja 2002. N. 67 "Ob osnovnych garantijach izbiratel'nyh prav i prava na učastie v referendumе graždan (red. Ot 24.07.2007).

Cfr. <http://www.cikrf.ru/cikrf/>

2) La Costituzione della F.R. del 1993, identificabile come la Costituzione della definitiva desovietizzazione del potere statale, fu approvata alla fine del drammatico scontro politico-istituzionale tra l'allora Presidente e l'allora Parlamento della F.R.. Il primo presidente della FR decise di risolvere nell'ottobre del 1993 tale conflitto istituzionale con il Parlamento utilizzando non la "forza del diritto", bensì "il diritto della forza", con l'attacco armato al Parlamento russo. Si determinò così un processo "costituente" alternativo pilotato. Infatti, in conformità della Costituzione del 1993 allora vigente, l'approvazione della nuova Costituzione della FR spettava al Parlamento, ovvero al Congresso dei Deputati del Popolo della Russia, mentre l'elaborazione del testo costituzionale spettava alla Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati del Popolo, che aveva iniziato i suoi lavori dal 1990. Il Presidente B. N. El'cin decise di scavalcare l'organo legislativo e la Commissione Costituzionale predetta, convocando un nuovo organo: la Conferenza Costituzionale.

3) V. D. Zor'kin. Rossija i Konstitucija v XX veke. Vzgljad s II'inki. Izd. Norma, M., 2007, pag. 14.

4) L'art. 65 della Costituzione elenca gli 89 Soggetti con diverso status che compongono la Federazione Russa: città di rilevanza federale, regioni, regioni autonome, repubbliche, circondari autonomi e territori.

Va preso atto della diminuzione del numero di Soggetti della Federazione previsto dalla Costituzione della FR (89) in virtù della fusione di taluni di essi avvenuta sulla base di referendum attuati a livello locale.

5) Il primo Presidente della FR B. N. El'cin, dopo che si erano già conclusi i lavori della Conferenza Costituzionale, apportò unilateralmente aggiunte molto sostanziali al testo costituzionale, senza quindi che potessero essere sottoposte a votazione nell'ambito della Conferenza Costituzionale stessa. Si tratta di un "peccato originale"

compresso dal Primo Presidente della FR. Tra queste aggiunte, la più sostanziale, a nostro avviso, è relativa alla composizione della Camera Alta del Parlamento russo. Fu infatti lo stesso Presidente El'cin ad aggiungere la seconda parte della norma: "uno per l'organo rappresentativo ed uno per l'organo esecutivo del potere statale". Questo "vizio d'origine" ha comportato l'entrata nella Camera Alta, chiamata formalmente ad una funzione di controllo sul potere esecutivo, degli organi del potere esecutivo dei Soggetti della Federazione chiaramente subalterni al Presidente della FR. Questo ha costituito un "virus costituzionale letale" per il Consiglio della Federazione. Cfr. Tomo 20°, pag. 42 dei resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale, in cui è pubblicato il progetto di Costituzione della FR con le correzioni apportate a mano dal Presidente El'cin direttamente. Cfr. *Konstitucionnoe Soveščanie, Stenogrammy, materialy, dokumenty. Tom 20. Izd. "Juridičeskaja literatura". 1996, pag. 42.*

6) L'intento degli autori della Costituzione russa fu quello di indebolire l'organo legislativo e di penalizzarlo in particolare nell'arco della sua prima legislatura. Nelle disposizioni finali e transitorie della Costituzione si stabilì che il primo Consiglio della Federazione e la prima Duma di Stato sarebbero stati eletti per un periodo di due anni" (art. 7).

In aggiunta si stabilì che i deputati del primo Consiglio della Federazione Russa avrebbero esercitato i loro poteri su base non continuativa. (art. 9) con conseguente limitazione della propria funzione.

7) Il diritto d'iniziativa legislativa spetta al Presidente della F.R., al Consiglio della Federazione, ai membri del Consiglio della Federazione, ai deputati della Duma di Stato, al Governo della F.R., agli organi rappresentativi dei Soggetti della Federazione Russa. Il diritto d'iniziativa legislativa spetta anche alla Corte Costituzionale della FR, alla Corte Suprema della FR, alla Corte Arbitrale Suprema della FR nelle materie di loro competenza.

8) Un aspetto positivo della nuova legge, che abolisce il doppio incarico, può essere riscontrato innanzitutto nella avvenuta perdita dell'immunità parlamentare da parte dei capi dell'esecutivo dei Soggetti della Federazione.

9) Legge del 6 dicembre 1995 «Sulla procedura per la formazione del Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale della Federazione Russa».

10) «Il potere statale nella Federazione Russa è esercitato sulla base della divisione in legislativo, esecutivo e giudiziario. Gli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario sono autonomi».

11) Va ricordato che tale legge federale è stata deferita alla Corte Costituzionale della F.R., chiamata a pronunciarsi su istanza presentata da parte dei deputati della Duma di Stato della Assemblea Federale della F.R. La Corte Costituzionale, con decisione n. 13-p del 21 dicembre del 2005, ha deliberato la conformità della legge federale del 2004 alla Costituzione vigente.

12) L'Art. 77/2 della Costituzione stabilisce che "nell'ambito della competenza e delle attribuzioni della Federazione Russa nelle materie di competenza congiunta

della Federazione Russa e dei Soggetti della Federazione Russa, gli organi federali del potere esecutivo e gli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione Russa formano il sistema unitario del potere esecutivo nella Federazione Russa.

13) I membri del Consiglio della Federazione rappresentanti dell'organo rappresentativo dei Soggetti della Federazione non sono eletti direttamente dal popolo. La legge federale prevede che vengano eletti nei parlamenti dei Soggetti della Federazione.

14) Sondaggio realizzato da maggio 2006 a ottobre 2007 a cura dell'Osservatorio sul Sistema Politico-Costituzionale della Federazione Russa. I 500 elettori della FR intervistati rappresentano 53 Soggetti della Federazione.

www.osservatoriorussia.it

Quesito n. 1

Considerate necessarie le elezioni dirette del Capo dell'organo esecutivo supremo dei Soggetti della Federazione Russa?

SI - 58,6 %

NO - 35,2 %

NON SO - 6,2 %

Quesito n. 2

Considerate necessarie le elezioni dirette dei membri del Consiglio della Federazione della Assemblea Federale della Federazione Russa?

SI - 59,0 %

NO - 33,4 %

NON SO 7,6 %

15) Sino agli ultimi emendamenti approvati con Legge Federale "Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato dell'Assemblea Federale della Federazione Russa" N. 64 del 26 aprile 2007.

16) E' positivo che la legislazione elettorale preveda quantomeno due condizioni per la ripartizione dei seggi tra quei partiti che abbiano superato la soglia elettorale. In primo luogo è stabilito che debbano aver superato tale soglia elettorale non meno di due partiti. Inoltre è previsto che questi partiti in totale debbano ottenere quantomeno la maggioranza assoluta dei voti degli elettori partecipanti al voto. Anche se solo una di queste due condizioni dovesse venire meno, allora in tal caso è prevista una regolamentazione diversa per la ripartizione dei seggi, e quindi vengono ammesse le liste dei candidati che non abbiano superato la soglia di sbarramento elettorale. In merito cfr. il parere del Presidente della Corte Costituzionale della FR, in: V. D. Zor'kin. Rossiya i Konstitucija v XX veke. Vzgljad s II'inki. Izd. Norma, M., 2007, pag. 144.

17) Secondo talune fonti ufficiali, alle elezioni della Duma di Stato del dicembre del 1999 la percentuale dei candidati indipendenti, in crescita rispetto al 1995, rappresentava un quarto del totale dei seggi della Duma.

18) Sondaggio realizzato da maggio ad agosto del 2007 a cura dell'Osservatorio Sul Sistema Politico-Costituzionale della Federazione Russa. I 500

elettori della FR intervistati rappresentano 27 Soggetti della Federazione. Cfr www.osservatoriorussia.it

Quesito – Per le elezioni della Duma di Stato dell'Assemblea Federale della FR, Lei ritiene necessaria la soglia di sbarramento del 7%, del 5% oppure ritiene necessario eliminare qualsiasi soglia di sbarramento?

Soglia del 7% - 50%

Soglia del 5% - 24%

Eliminazione della soglia di sbarramento - 26%

19) Cfr. Tretij elektoralnyj cikli v Rossii 2003 – 2004 gody. Sankt Peterburg. 2007, pag. 42.

20) Ovviamente va sempre e comunque tenuta in considerazione la perdita di voti dovuta alla quota delle schede elettorali dichiarate non valide. Ad esempio alle elezioni del 2003 si è arrivati a invalidare l'1.56% delle schede.

21) In merito a tale decisione della Corte Costituzionale cfr. Il commento del Presidente della Corte Costituzionale della F.R. . in: V. D. Zor'kin. Rossija i Konstitucija v XX veke. Vzgljad s II'inki. Izd. Norma, M., 2007, pag. 144.

22) A. I. Luk'janov. Il Presidenzialismo in Russia (ovvero il destino delle illusioni costituzionali). Slavia 2. 2007, pag 96.