

SLAVIA
rivista trimestrale di cultura

2

Anno XVIII

**aprile
giugno 2009**

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

L'ISTITUTO DEL MESSAGGIO PRESIDENZIALE IN RUSSIA LEGGE FONDAMENTALE E PRASSI POLITICA

L'istituto del Messaggio presidenziale non era contemplato dal diritto statale sovietico. Infatti le enciclopedie giuridiche pubblicate precedentemente alla dissoluzione dell'URSS non prevedevano tra le loro voci tale atto politico istituzionale.¹

La "Bol'shaja Sovetskaja Enciklopedija" (Grande Enciclopedia Sovietica) chiariva come tale istituto appartenesse al diritto statale borghese. Con riferimento agli Stati con forma di governo presidenziale, l'enciclopedia sottolineava come in essi il messaggio presidenziale finisse per rappresentare in realtà una forma di intervento da parte del Capo dello Stato sulle iniziative legislative.²

Con l'approvazione della Costituzione della Federazione Russa del 1993³ viene introdotto nel sistema politico-costituzionale postsovietico della F.R. tale istituto.⁴

In conformità alla nuova Costituzione, nel 1994 il presidente della Federazione Russa si rivolse all'Assemblea Federale con il Messaggio annuale "Rafforzamento dello Stato russo. (Indirizzi principali di politica interna ed estera)". Seguirono con cadenza annuale, come stabilito dalla Legge Fondamentale, altri messaggi presidenziali.

- Nel 1995: "Efficacia del potere statale in Russia".
- Nel 1996: "La Russia, della quale noi siamo responsabili" (sulla situazione nel paese e sugli indirizzi principali di politica della F.R.).
- Nel 1997: "Ordine nel potere, ordine nel Paese".

Così di seguito sino al messaggio ultimo del presidente della F.R. Dmitrij Medvedev del 5 novembre del 2008.

La nuova Costituzione postsocialista stabilisce all'articolo 84/f: "Il Presidente della Federazione Russa si rivolge all'Assemblea Federale con messaggi annuali sullo stato del Paese e sugli indirizzi fondamentali della politica interna ed estera dello Stato".

Stabilisce infine all'articolo 100/3: "Le Camere possono riunirsi in seduta congiunta⁵ per ascoltare i messaggi del Presidente della

Federazione Russa, i messaggi della Corte Costituzionale⁶ della Federazione Russa e i discorsi degli alti esponenti di Stati esteri”.⁷

Va comunque rilevato che l'Istituto del Messaggio Presidenziale è stato poco dibattuto sia durante i lavori della Commissione Costituzionale⁸ sia durante quelli della Conferenza Costituzionale⁹.

Nella seduta del Gruppo dei partiti politici della Conferenza Costituzionale del 1993¹⁰, presieduta dal coordinatore A. A. Sobčak¹¹, fu avanzata una proposta di articolo costituzionale che prevedeva: “Il Presidente della F.R. presenta relazioni annuali al Parlamento sull’attuazione del bilancio e sull’attuazione dei programmi federali”.¹²

Si trattava quindi non di un Messaggio, ma di una relazione dal raggio d’azione più limitato e indirizzato soprattutto a questioni specifiche quali ad esempio la politica di bilancio. Ne sarebbe risultato un semplice rendiconto ai parlamentari di quanto già realizzato.¹³

Sempre il Gruppo dei partiti politici il 15 giugno del 1993 ha discusso una possibile ulteriore versione di Messaggio presidenziale: “Messaggio alla popolazione della Federazione Russa”.

Riportiamo i resoconti stenografici della discussione che maturò sull’argomento. A presiedere la seduta vi era A. A. Sobčak, che sottopose a votazione l’articolo da lui personalmente sostenuto .

A. A. Sobčak: “Questa sì che è una novità, si rivolge attraverso i Messaggi al popolo della Federazione Russa. Tra l’altro, si tratta di un potere più di una volta già esercitato dal nostro presidente. Allora, vi è l’intenzione di sostenere tale proposta? Vi sono sostenitori? Vi sono casi in cui il presidente può e deve avere il diritto di rivolgersi direttamente alla popolazione, nascono situazioni di guerra, sorgono situazioni di forte crisi politica, quando non si presenta altra via d’uscita”.

Il provvidenziale intervento di V. L. Šejnis¹⁴ riuscì a bloccare la discussione sul nascere: “Quali conseguenze giuridiche dovrebbero sorgere? A me pare del tutto chiaro che questo diritto del presidente non vada inserito nella Costituzione. Questo è ovvio”.¹⁵

Se la proposta fosse stata accolta, si sarebbero ulteriormente rafforzate a livello costituzionale le prerogative presidenziali bypassando pericolosamente le naturali, indispensabili dinamiche di confronto tra presidente e parlamento.

Nella Costituzione sono quindi entrati i due articoli già menzionati (84/F e 100/3), mentre a livello di legislazione federale russa non è stata prevista una regolamentazione precisa dell’istituto dei Messaggi. Ad oggi manca ancora una legge federale ad hoc, benché ci siano state proposte in tal senso. Nel 1995 ad esempio il costituzionalista Ju. I. Skuratov¹⁶ avanzò la tesi secondo cui si sarebbe dovuto provvedere a

definire una regolamentazione giuridica del Messaggio, preferibilmente attraverso l'approvazione di una Legge Federale, in cui definire le questioni relative ai tempi, alla struttura, alla presa d'atto da parte dell'Assemblea Federale.¹⁷ In assenza di norme giuridiche che disciplinino il modo in cui espletare la lettura del Messaggio ed altre procedure, è stata la prassi politica dei presidenti sino ad ora eletti a definire precedenti, consuetudini e regole comportamentali.¹⁸

Per caratterizzare la natura dell'atto, riportiamo innanzitutto taluni pareri di autorevoli rappresentanti della dottrina del diritto costituzionale russo sull'istituto del Messaggio presidenziale.

A. V. Mal'ko sostiene che "I Messaggi del presidente della F.R. all'Assemblea Federale rappresentano un documento ufficiale di grande significato politico, privi di contenuto normativo".¹⁹

M. V. Baglaj e V. A. Tumanov²⁰ sostengono che: "I Messaggi annuali del presidente sono importanti atti istituzionali programmatici".²¹

Il Messaggio presidenziale previsto dalla Costituzione è in sostanza un atto politico programmatico del Capo dello Stato, un atto che intende definire la strategia dello sviluppo del paese, che detta l'agenda politica delle priorità nazionali. Rappresenta per alcuni aspetti il programma politico aggiornato di anno in anno del presidente, la sua piattaforma programmatica di politica interna ed estera, che si estende ai problemi della sicurezza²², a quelli economici e sociali, senza limitazione alcuna nei contenuti.

Il Messaggio del Presidente della F.R., che rappresenta in maniera indiscussa l'organo predominante nel sistema politico-istituzionale²³, è un atto indubbiamente forte ed influente, ma resta comunque nella sua natura un atto propositivo. Prendiamo in esame, ad esempio, l'ultimo messaggio del presidente della F.R. Dmitrij Medvedev: "Innanzitutto propongo di approvare misure per ...", "è necessario approvare la legge...". Si tratta di un atto attraverso il quale il presidente della F.R. esterna la sua visione dei problemi, avanza le sue opinioni: "Ritengo che in questo un ruolo importante possa svolgerlo il Consiglio della Federazione...". Ed è anche un atto in cui preannuncia in linea generale i compiti da affidare al governo, che verranno specificati in una fase successiva: "Quindi do l'incarico al governo e all'amministrazione presidenziale di predisporre prima della fine di questo anno...". "Ho incaricato il governo di elaborare...".

Il Messaggio sostanzia in definitiva un atto non avente efficacia giuridica e quindi non vincolante.²⁴ Infatti esso non ha forza cogente per il governo²⁵ e ancor meno ovviamente per l'Assemblea Federale.

Sono state però avanzate in questi anni, da parte di costituzionalisti russi, anche tesi azzardate in virtù delle quali i messaggi annuali del pre-

sidente all'Assemblea Federale della FR sarebbero da considerarsi atti dal contenuto normativo.

Secondo il parere della costituzionalista Ol'ga Nikolaevna Kičaljuk "Il Messaggio Presidenziale all'Assemblea Federale è un documento politico-normativo che comporta l'obbligo del Parlamento di esaminare l'atto e l'obbligo del governo di eseguirlo."²⁶

Secondo altri sarebbe addirittura un atto avente superiore forza giuridica: "atti costituzionali al di sopra delle leggi in quanto a forza giuridica".²⁷

Persino tra gli autori della Costituzione, membri della Conferenza Costituzionale del 1993, c'è chi ha avallato una tale tesi, ad esempio il costituzionalista M. A. Krasnov. Ma a nostro avviso la tesi non è condivisibile, in quanto tra l'altro trattasi di un atto per il quale i costituenti russi non hanno inteso prevedere che sia soggetto a pubblicazione ufficiale, a differenza delle leggi federali (art. 15/3 Costituzione). Ed ancora, un atto cui la Costituzione, differenzialmente dalle leggi federali e dalle leggi costituzionali federali (art. 76/1), non attribuisce efficacia diretta su tutto il territorio della Federazione Russa. E' un atto infine su cui la Corte Costituzionale non è chiamata ad esprimere un giudizio di conformità alla Costituzione, a differenza di altri atti normativi elencati nell'art. 125/a/b/c/ della Costituzione.

E' importante a questo punto valutare la reale rispondenza ed efficacia del Messaggio annuale presidenziale.

Anche qui può essere utile ed interessante riproporre la significativa discussione avvenuta in merito tra gli autori della Costituzione russa nella Conferenza Costituzionale del 23 ottobre del 1993. S. A. Filatov pone la questione: "... Egli (Il presidente della Federazione Russa, n.d.a.) attua la sua politica ed è chiaro a tutti che ciò avviene attraverso l'emanazione di ukazy. Nei Messaggi viene solo dichiarata la sua politica? ...".

A. A. Kotenkov: "... Dicono bene i colleghi intervenuti prima di me che sostengono che nel Messaggio del presidente si corregge il suo programma prelettorale in virtù dei cambiamenti del contesto politico. Questo lo può fare appunto nei Messaggi".

S. A. Filatov: «Allora scriviamo: "nei suoi messaggi stabilisce le direttive principali della politica interna ed estera"».

A. A. Kotenkov: "A che scopo ancora limitare!".

A. S. Filatov: "E allora? Dov'è a questo punto che le definisce?".

A. A. Kotenkov: "Sì, Egli può definirle per sé ed attuarle attraverso gli ukazy".²⁸

A Kotenkov, giurista di fiducia del primo presidente della F.R.

Boris El'cin, era già perfettamente chiaro come si sarebbero evolute nella prassi le dinamiche di attuazione delle linee programmatiche presidenziali dichiarate nel Messaggio.

Difatti nella realtà avviene che a questo punto, una volta espletata la procedura formale della lettura del Messaggio, a dare forza giuridica alla dichiarazione d'intenti illustrata nello stesso interviene l'ukaz presidenziale, che deve essere obbligatoriamente eseguito su tutto il territorio della Federazione Russa (art. 90/2 Costituzione). Riportiamo uno solo dei tanti esempi possibili: l'ukaz presidenziale N. 278 "Misure prioritarie per l'attuazione del Messaggio Presidenziale della F.R. all'Assemblea Federale ...".

Di regola, successivamente alla lettura del messaggio, il presidente della F.R. formula a questo punto in maniera dettagliata i compiti da affidare al governo, esposti per somme linee in precedenza. Ad esempio, il presidente Dmitrij Medvedev il 3 dicembre del 2008 ha ufficializzato i compiti assegnati per l'attuazione del Messaggio presidenziale all'Amministrazione Presidenziale, al Governo ed al Consiglio di Sicurezza.

In effetti, solo successivamente e dopo l'emanazione da parte dello stesso presidente della F.R. dei relativi ukazy segue l'emanazione dei corrispondenti atti normativi del governo²⁹ della F.R., che possono essere in sintonia con il Messaggio,³⁰ ma che devono essere emanati sulla base ed in esecuzione degli ukazy normativi del presidente della F.R. (art. 115/1 Costituzione).

Il Messaggio può essere determinante non solo per l'approvazione degli atti normativi del governo, ma anche per l'approvazione di quelle leggi federali³¹ repute necessarie dallo stesso presidente.

In merito alla rispondenza del Parlamento rispetto al Messaggio però va innanzitutto rimarcato come la Costituzione non preveda da parte delle Camere decisioni in merito ai contenuti del Messaggio dopo la sua lettura.

Può essere interessante rilevare che durante i lavori della Conferenza Costituzionale (seduta della Commissione di lavoro del 2 luglio 1993) la questione fu posta. Riportiamo i resoconti stenografici che possono chiarire i contenuti e l'atmosfera di tale discussione.

E. A. Danilov³² avanzò a ragione preoccupazioni argomentate sul diritto del presidente della F.R. di stabilire in modo esclusivo gli indirizzi principali di politica interna ed estera: "E' una esagerazione stabilire che il Presidente definisca le principali direttive di politica interna ed estera ... Se decidiamo questo, allora non riesco a comprendere cosa rimanga da fare al Parlamento ...".

E' abbastanza significativo che persino S. A. Filatov, politico molto vicino all'allora presidente della F.R.³³, abbia riconosciuto e posto il problema oggettivo della mancanza di equilibrio tra competenze dei due organi e quindi abbia proposto una formale approvazione da parte del Parlamento del Messaggio. A. S. Filatov: "A questo punto non è chiaro il ruolo dell'Assemblea Federale. Essa non stabilisce nulla in fin dei conti? L'Assemblea Federale non approva solo le leggi, ma anche i Messaggi del Presidente".

A. A. Kotenkov: "Il Presidente, nello stabilire le principali direttive della politica statale, si rivolge all'Assemblea Federale attraverso il messaggio presidenziale nel quale espone le stesse. L'Assemblea Federale a questo punto non reagisce in nessun modo. Non approva nessun atto sulla base di questo Messaggio".³⁴

La discussione in merito si ripropose successivamente con un altro tentativo in tal senso, volto quindi a prevedere nella Legge Fondamentale decisioni ufficiali del Parlamento relative al Messaggio Presidenziale. Questo tentativo si ebbe il 19 ottobre del 1993 quando in sede di Commissione di lavoro il presidente della seduta S. A. Filatov sottopose a discussione un emendamento all'art. 99 della Costituzione presentato dal Consiglio della Regione di Nižnij Novgorod (Nižegorodskij Oblastnoj Sovet): "L'Assemblea Federale può adottare deliberazioni sui Messaggi Presidenziali nella forma stabilita per l'approvazione delle leggi Federali che vanno sottoposte all'esame obbligatorio del Consiglio della Federazione". S. A. Filatov, rivedendo le sue precedenti posizioni, esprime a questo punto un parere contrario rispetto al diritto del Parlamento di deliberare in merito. Quindi conclude: "A me sembra che qui si metta troppa carne a cuocere". A seguire intervennero D. S. Ebzeev e V. L. Šejnis, che argomentarono la loro contrarietà ad un tale articolo il quale venne definitivamente accantonato.³⁵

I parlamentari russi al momento della lettura del Messaggio prendono solo atto dei suoi contenuti. Ciò non toglie che in una fase successiva possano prendere in esame il messaggio³⁶ e quindi possa seguire l'attuazione da parte delle due camere di autonome iniziative politiche³⁷ e l'adozione di autonome delibere.³⁸

L'Assemblea Federale, purché in sintonia con i contenuti del Messaggio del Presidente della F.R. sulla necessità di approvare determinate leggi federali, può attivarsi in tal senso e dare priorità a queste ultime.

Il Messaggio del presidente Medvedev, ad esempio, nella parte relativa all'utilità di prolungare il mandato presidenziale da 4 a 6 anni ed il mandato parlamentare per i deputati della Duma di Stato da 4 a 5, ha

avuto un immediato accoglimento. In tempi brevissimi sono stati approvati i conseguenti emendamenti alla Costituzione della Russia³⁹, malgrado la procedura di approvazione sia, come è noto, estremamente complessa (Capitolo 9 della Costituzione: Emendamenti costituzionali e revisione della Costituzione).

La prassi di questi anni naturalmente ha evidenziato che le Camere del Parlamento russo hanno risposto in maniera diversa, in forme e tempi diversi, ai contenuti dei Messaggi durante le tre diverse presidenze: El'cin, Putin, Medvedev.

L'efficacia del Messaggio presidenziale dipende da una serie di fattori tra i quali, ad esempio, il consenso, l'autorevolezza del presidente nel contesto politico specifico, la favorevole o meno composizione politica dei due rami del Parlamento, la composizione politica del governo, la sintonia politico-istituzionale tra il presidente della F.R. ed il presidente del governo, il contesto temporale del mandato del Parlamento e del Presidente.⁴⁰

Come evolverà l'istituto del Messaggio Annuale Presidenziale in Russia? Probabilmente resterà la prassi politica degli stessi presidenti in carica a farla da padrona, a dettare quindi le regole del gioco. Non sono prevedibili stravolgimenti rispetto a quanto sinora avvenuto. Non è avvertita dal legislatore la necessità di approvare una apposita legge federale che vada a regolare in maniera specifica le procedure e la rilevanza del Messaggio.

In conclusione, il Messaggio Presidenziale, così come prestabilito dai costituenti, ovvero nella forma di Messaggio annuale, rappresenta un passaggio obbligato della vita politica del paese ed ha anche rappresentato, così come dimostrato dalla prassi di questi anni, un passaggio chiave della stessa. Ne è risultato essere in definitiva un atto politico che, malgrado non abbia carattere imperativo e quindi vincolante, ha avuto di volta in volta un reale impatto sulla vita politica del paese ed una concreta influenza sull'operato e sulle decisioni degli altri organi del potere statale.

BIBLIOGRAFIA

Juridičeskij Enciklopedičeskij slovar', glavnyj redaktor A. Ja Sucharev, M. Sovetskaja Enciklopedija, 1984.

Iz istorii sozdanija Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaja Komissija. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993.), 1990, pod obšč. red. O. G. Rumjanceva.

Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. Izd. "Juridičeskaja Literatura", M. 1995, sbornik "Konstitucionnyj stroj

Rossii”, vypusk vtoroj. M. IGI PRAN, 1995.

M. V. Baglaj, V. A. Tumanov. *Malaja Enciklopedija konstitucionnogo prava*, BEK. V. 1998.

Kičaljuk Ol'ga Nikolaevna, *Akty Prezidenta Rossijskoj Federacii. Konstitucionno-pravovoj aspekt*, Saratov 1999.

V. D. Zor'kin, *Rossija i Konstitucija v XXI veke*, M. Norma, 2007.

S. A. Avak'jan, *Konstitucionnoe pravo Rossii*, Volumi 1 e 2. M. Jurist, 2005.

L. A. Okun'kov, *Prezident Rossijskoj Federacii. Konstitucija i političeskaja praktika*, M. 1996.

V. O. Lucin, *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemy realizacii*, Juniti, M. 2002.

O. G. Rumjancev, *Osnovy konstitucionnogo stroja Rossii*, M. 1994.

V. I. Lafitskij *Poezija prava: stranicy pravotvorčestva ot drevnosti do našich dnei*, M. 2003.

NOTE

1) Cfr.: Juridičeskij Enciklopedičeskij slovar'. Glavnyj redaktor A. Ja Sucharev. M. Sovetskaja Enciklopedija, 1984.

2) Cfr.: Bol'shaja Sovetskaja Enciklopedija, Volume 20, pag. 409.

3) Il travagliato processo costituente in Russia inizia il 16 giugno del 1990 con la Deliberazione del Congresso dei Deputati del Popolo N. 37-1 “Ob Obrazovanii Konstitucionnoj Komissii”, con la quale viene istituita la Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati del Popolo della Federazione Russa.

Quest'organo parlamentare operante dal 1990 al 1993 avrebbe dovuto in applicazione alla Costituzione allora vigente approvare il testo della Costituzione della F.R.. Il primo Presidente della F.R. in contrapposizione a detto organo, nel maggio del 1993 istituisce la Conferenza Costituzionale (Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii del 20 maggio del 1993, N. 718 “O sozyve Konstitucionnogo Soveščanija i Zaveršenii podgotovki proekta Konstitucii Rossijskoj Federacii), un organo presidenziale che predispone il testo definitivo della Costituzione. S'inasprisce il conflitto istituzionale tra l'allora Presidente della FR e il Parlamento che si conclude con l'uso della forza da parte del Presidente della F.R. con l' attacco armato al Parlamento russo il 3 ed il 4 ottobre del 1993.

Il 12 dicembre del 1993, il testo di Costituzione della Conferenza Costituzionale viene sottoposto a votazione di tutto il popolo.

4) Va ricordato che una sorta di Messaggio Presidenziale “Sulla costituzionalità” (“O Konstitucionnosti”) era stato già elaborato da parte del Presidente della Russia B. N. El'cin, ed inviato il 24 marzo del 1993 all'allora Soviet Supremo della

Federazione Russa. Il testo venne pubblicato sul giornale "Izvestija" del 25 marzo del 1993.

5) In effetti la convocazione di sedute comuni delle due camere del Parlamento per l'ascolto del messaggio Presidenziale era già prevista dal progetto della Commissione Costituzionale del 12 novembre del 1990. Cfr.: *Iz istorii sozdanija Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaja Komissija. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993.)*. Volume 1 - 1990, Pod obšč. red. O. G. Rumjanceva, pag. 635.

Leonid Borisovič Volkov, membro della Conferenza Costituzionale del 1993, già Deputato del Congresso dei Deputati del Popolo della Russia e già membro precedentemente della Commissione Costituzionale dello stesso Congresso dei Deputati del Popolo, durante i successivi lavori della Conferenza Costituzionale riprende la proposta relativa alla riunione congiunta delle due Camere che viene poi approvata. Cfr.: *Discussione del 16 giugno 1993 del gruppo "Organi statali"*, Volume 10, pag.13.

6) E' interessante notare come nella fase costituente, durante i lavori della Conferenza Costituzionale (seduta del 16 giugno del 1993 del gruppo degli organi del potere statale, Aleksandr Maksimovič Jakovlev, giurista di fiducia del Presidente della F.R. El'cin, membro della Conferenza Costituzionale in quanto nominato direttamente dal Presidente della F.R. (Ordinanza del Presidente della F.R. del 3 giugno 1993, N. 408), abbia tentato di attribuire uno status superiore al Messaggio Presidenziale rispetto a quello della Corte Costituzionale: "...io sono del parere che il Messaggio Presidenziale sia un documento speciale. Ritengo che esso vada previsto in un apposito articolo della Legge Fondamentale. Invece la procedura con la quale la Corte Costituzionale si rivolge al Parlamento non va messa sullo stesso livello del Messaggio Presidenziale...". Cfr.: *resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale. Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. Izd. "Juridičeskaja Literatura"*, M. 1995, Volume 10, pag. 12.

7) Ad oggi l'uso dell'istituto del Messaggio della Corte Costituzionale è stato tatticamente evitato da parte della stessa, la quale ha forse preferito fare a meno di tale diritto-dovere, forse ai fini di evitare una interpretazione possibile dell'atto da parte degli altri organi statali come una forma di intromissione negli affari prettamente politici dai quali deve chiaramente rimanere fuori. Nel 1993 si ebbe il Messaggio della Corte Costituzionale al VIII Congresso dei Deputati del Popolo ed al Soviet Supremo della Federazione Russa sulle condizioni della legalità costituzionale nella Federazione Russa. E successivamente attraverso un ukaz presidenziale è stata bloccata per ben un anno e mezzo l'attività della Corte Costituzionale, accusata ingiustamente di voler ingerirsi nelle dinamiche prettamente politiche del paese. Attualmente la situazione reale mostra come il Messaggio della Corte Costituzionale, che i costituenti russi hanno previsto alla pari del Messaggio Annuale Presidenziale, possa avere un ruolo importante e debba costituire uno strumento in più per definire priorità sul piano esclusivo del rispetto della costituzionalità.

8) L'istituto del Messaggio Presidenziale era stato già previsto nel progetto di Costituzione della Commissione Costituzionale e di volta in volta modificato nelle nuove stesure apportate al testo. Cfr.: Iz istorii sozdanija Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaja Komissija. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg.). Pod obšč. red. O. G. Rumjanceva, Volume 1 - 1990, pag. 628, Volume 2 pag. 90 e 305, Volume 3/1 - pag. 105, Volume 3/2 - 1990, pag. 582.. M. 2007.

9) Cfr. resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale. Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. 20 Volumi. Izd. "Juridičeskaja Literatura", M. 1995.

10) La Conferenza Costituzionale del 1993 si suddivideva in cinque sottogruppi, comunque coordinati dalla Commissione di lavoro presieduta dall'allora Capo dell'Amministrazione Presidenziale S. A. Filatov.

11) Membro della Conferenza Costituzionale in quanto nominato direttamente dal Presidente della FR B. N. El'cin (Ordinanza del Presidente della F.R. del 12 maggio del 1993, N. 334.

12) Cfr. resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale. Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. Izd. "Juridičeskaja Literatura", M. 1995, Volume 9, pag. 338.

13) Anche il Messaggio Presidenziale sul bilancio è stato più volte preso in considerazione dai costituenti ed anche questo sempre respinto. Va preso atto però che detto Messaggio nella duplice versione di Messaggio Presidenziale all'Assemblea Federale e Messaggio Presidenziale al Governo, al di là della volontà dei costituenti, è stato comunque introdotto nella prassi politica dal primo Presidente della F.R. B. N. El'cin allo scopo di assumere autonomamente la definizione delle linee della politica di bilancio. Solo successivamente è stato formalmente previsto dal Codice di Bilancio della F.R. all'art. 170.

14) Già vice segretario della Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati del Popolo.

15) Cfr. resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale. Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. Izd., M. 1995, "Juridičeskaja Literatura" Volume 9, pag. 353.

16) Ex Procuratore Generale della FR..

17) Cfr.: Ju. I. Skuratov. Parlament i Prezident v Rossijskoj Federacii (V sbornike "Konstitucionnyj Stroj Rossii", vypusk vtoroj). M. IGiPRAN, 1995, pag. 76-77.

18) E' stata proprio questa prassi a creare a nostro avviso un "pericoloso" precedente, cioè quello della lettura del Messaggio Presidenziale nella sede ufficiale del Presidente della F.R. (il Cremino) e non nella sede parlamentare a camere riunite.

19) Cfr.: Konstitucionnoe pravo. Učebno-metodičeskoe posobie. Pod obšč. Red. A. V. Mal'ko. Izd. Norma. M. 2000, pag. 315.

20) Autori della Costituzione della F.R. in quanto membri della Conferenza Costituzionale del 1993, successivamente entrambi nominati Presidenti della Corte

Costituzionale della F.R.

21) Cfr.: M. V. Baglaj, V. A. Tumanov. Malaja Enciklopedija konstitucionno-go prava. BEK. V. 1998, pag. 332

22) Sui temi specifici della sicurezza va constatato come la prassi del Primo Presidente della F.R. abbia introdotto di fatto un altro Messaggio parallelamente a quello annuale: il Messaggio sulla sicurezza nazionale, adottato dal Presidente della F.R. B. N. El'cin nel 1996.

23) Il Presidente della F.R. è la più alta carica dello Stato, a cui la Legge Fondamentale attribuisce in maniera esclusiva persino il diritto di determinare, in conformità alla Costituzione della Federazione Russa e alle leggi federali, gli indirizzi fondamentali della politica interna ed estera dello Stato. (art. 80/3).

24) Il Messaggio annuale Presidenziale non comporta obblighi vincolanti per lo stesso Presidente della FR, il quale successivamente potrebbe anche non attenersi alle linee programmatiche da lui stesso esposte. La Costituzione della FR prevede (art. 82/2 della Costituzione) un altro caso, quello del giuramento, in cui il Presidente della FR interviene dinanzi ai parlamentari russi di entrambe le camere: "viene prestato in forma solenne alla presenza dei membri del Consiglio della Federazione, dei deputati della Duma di Stato ...", in questo caso, si tratta del giuramento del Presidente della F.R.. Si tratta di un atto formale dalla piena valenza giuridica, che comporta per lo stesso Presidente della FR (il mandato del presidente della F.R. può cessare anticipatamente in caso di destituzione conformemente all. art. 92/2 della Costituzione) degli obblighi vincolanti quindi con forza giuridica.

25) La Costituzione ad esempio non menziona il Messaggio Annuale Presidenziale, tra gli atti, sulla base ed in esecuzione dei quali, il Governo emana decreti e ordinanze (art. 115/1) (figurano invece gli editti normativi del Presidente della F.R.).

26) Cfr.: Kičaljuk Ol'ga Nikolaevna. Akty Prezidenta Rossijskoj Federacii. Konstitucionno-pravovoj aspekt. Saratov. 1999, pag. 15.

27) Cfr.: Nezavisimaja Gazeta, 13 febbraio 1997.

28) Cfr.: resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale. Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. Izd. "Juridičeskaja Literatura", M. 1995, volume 19, pag. 190.

29) La Costituzione (art. 115/3) prevede l'annullamento da parte del Presidente della F.R. dei decreti del Governo in contrasto con gli ukazy presidenziali.

Inoltre (Art. 83/3) stabilisce che le dimissioni del Governo sono decise dal Presidente della F.R. senza limite di alcun genere.

30) Possiamo riportare un esempio concreto: il Governo il 29 giugno del 1995 ha approvato la deliberazione N. 639 "Sul piano complessivo di azioni del Governo della Federazione Russa per l'attuazione nel 1995 del Messaggio annuale Presidenziale all'Assemblea Federale". Cfr.: SZ RF, 1995, N. 28, 2675. Ancora il Governo il 30 di aprile del 1997 ha approvato il "Piano complessivo di atti relativi all'attuazione del

Messaggio Presidenziale”. Cfr.: SZ RF, 1997, 18, 2149.

31) Ad oggi in conformità con le modifiche approvate alla legislazione elettorale, metà dei parlamentari di una Camera del Parlamento, il Consiglio della Federazione, sono di fatto nominati dai Capi dell’ organo esecutivo dei Soggetti della Federazione, a loro volta nominati dal Presidente della F.R.. L’influenza del Presidente della F.R. sulla composizione di questa camera, anche se in maniera indiretta è determinante. Cfr.: sulla legislazione elettorale in Russia: La metamorfosi del meccanismo elettorale nella Russia postsovietica. Cfr.: Slavia, Anno XVII aprile – giugno 2007, pag. 117.

32) Già membro della Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati del Popolo

33) Non a caso ricopriva la carica di Capo dell’Amministrazione Presidenziale. Membro della Conferenza Costituzionale in quanto nominato direttamente dallo stesso Presidente El’cin (Ordinanza del Presidente della F.R. del 3 giugno 1993, N. 408) e successivamente nominato Presidente della Commissione di lavoro della Conferenza Costituzionale.

34) ...”. Cfr.: resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale. Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. Izd. “Juridičeskaja Literatura”, Volume 16, pag. 102.

35) Cfr.: resoconti stenografici della Conferenza Costituzionale. Konstitucionnoe Soveščanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. Izd. “Juridičeskaja Literatura”, Volume 18, pag. 161.

36) Il Regolamento (art. 51/1) della Duma di Stato dell’Assemblea Federale ad esempio prevede: «l’esame in seduta straordinaria della Duma di Stato di:

A) Messaggi ed appelli Presidenziali; ...». Regolamento approvato con la delibera della Duma di Stato del 22 gennaio del 1998 N. 2134 G.D. con le modifiche approvate dalla Duma di Stato del 10 dicembre del 2008 N. 1365 – 5 G.D.). Cfr.: Sobranie Zakonodatel’stva Rossijskoj Federacii. 2008, N. 50, pag. 5875.

37) Nel 2006 alla Duma di Stato dell’Assemblea Federale della FR è stata creato il gruppo di lavoro per l’attuazione delle disposizioni del Messaggio Annuale Presidenziale all’Assemblea Federale della FR, del quale hanno fatto parte i Presidenti delle Commissioni della Duma Di Stato, i rappresentanti di tutti i gruppi politici al parlamento.

38) Ad esempio: il Consiglio della Federazione ha approvato il 25 maggio del 2005 la delibera (N. 161) “Programma del Consiglio della Federazione per la attuazione del Messaggio Presidenziale della FR all’Assemblea Federale della FR per l’anno 2005”.

39) Un altro emendamento proposto nel Messaggio e successivamente approvato ha riguardato i resoconti annuali del Governo sui risultati della sua attività alla Duma di Stato dell’Assemblea Federale. Cfr.: Rossijskaja Gazeta, 21 gennaio 2009.

40) Ad esempio il Messaggio Presidenziale di fine mandato può avere un impatto più limitato rispetto ai precedenti.