

SISTEMA DELLE FONTI E POTERI NORMATIVI DELL'ESECUTIVO IN UNA
FORMA DI GOVERNO IPER-PRESIDENZIALE: IL CASO DELLA FEDERAZIONE
RUSSA

ROLANDO TARCHI*

Sommario

1. Inquadramento del tema; 2. Il sistema delle fonti della Federazione di Russia. La Costituzione federale ed i procedimenti di revisione; 2.1 Le leggi costituzionali e le fonti legislative; 3. I poteri normativi del Presidente della Federazione; 3.1 La proclamazione dello stato di guerra e dello stato di emergenza; 4. Il potere normativo del Governo federale; 5. Considerazioni conclusive: il sistema delle fonti in relazione alla forma di stato e di governo; 5.1 Segue: con riguardo alla forma di governo

Abstract

The paper reconstructs the system of sources of law governed by the Constitution of the Federal Republic of Russia of 1993, in order to frame the nature and type of regulatory power granted to the organs of executive power. This is in order to verify the coherence between this discipline with the form of state and the form of government of that country, in particular in the light of the historical and political evolution of the system and the characteristics it has assumed in practice.

Suggerimento di citazione

R. TARCHI, *Sistema delle fonti e poteri normativi dell'Esecutivo in una forma di governo iper-presidenziale: il caso della Federazione Russa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario in Diritto pubblico comparato nella Università di Pisa
Contatto: rolando.tarchi@unipi.it

1. Inquadramento del tema.

Questo lavoro ha come oggetto centrale la ricostruzione delle potestà normative attribuite ed esercitate dagli organi (Presidente della Repubblica e Governo) che integrano il potere esecutivo della Repubblica federale di Russia, per verificarne, alla fine, la coerenza con la forma di governo di quel Paese, sia con riguardo al modello costituzionale adottato, sia con riferimento alle sue dinamiche di funzionamento effettivo, in particolare nel periodo più recente. Per inquadrare meglio l'argomento dovremo preliminarmente procedere ad una sintetica descrizione del sistema delle fonti del diritto dell'ordinamento russo, all'interno del quale, come vedremo, gli atti normativi dell'esecutivo occupano una posizione di grande rilievo.

2. Il sistema delle fonti della Federazione di Russia. La Costituzione federale ed i procedimenti di revisione

Il sistema delle fonti del diritto delineato dalla Costituzione della Federazione di Russia (da ora CFR), approvata il 12 dicembre ed entrata in vigore il 25 dicembre 1993¹, presenta una struttura particolarmente articolata e complessa che, peraltro, sembra riflettere in maniera speculare sia la forma di stato che la forma di governo del Paese.

Provando ad operare una sistematizzazione del catalogo previsto dalla CFR, utilizzando, in primo luogo, il principio di gerarchia, a livello apicale si trovano le fonti costituzionali, che costituiscono comunque una categoria disomogenea al loro interno, con differenti gradi di rigidità, cui corrispondono procedimenti di revisione plurimi (artt. 134 - 137 CFR)².

Proseguendo nell'elenco, su un piano di poco inferiore sono collocate le leggi costituzionali (artt. 76 e 108 CFR), poi le leggi federali (artt. 76, 105, 106 e 107 CFR) e le leggi delle entità territoriali federate (art. 76 CFR) e, infine, gli atti normativi del Presidente federale (art. 90 CFR) e del Governo (art. 115 CFR).

¹ Va considerato che la Costituzione varata nel 1993 chiude la precedente esperienza di transizione avviata nel 1988 e viene adottata dopo che il drammatico conflitto istituzionale tra il Capo dello Stato ed il Parlamento si conclude con l'espugnazione *manu militari* di quest'ultimo il 4 ottobre 1993 e la definitiva affermazione del Presidente El'cin e del suo progetto istituzionale e politico. Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990 un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Milano, 1991; M. GANINO, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. MEZZETTI - V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, 1997, spec. 382 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998, 186 ss.; L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma - Bari, 2014, 524 ss.

² Cfr. M. GANINO, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, in DPCE, 2009, 1607 ss.

Partendo dalle fonti di rango costituzionale in senso stretto, va immediatamente richiamato l'art. 15.2 CFR, che conferisce alla Costituzione forza giuridica suprema e ne dispone l'efficacia diretta e l'obbligatoria applicazione su tutto il territorio della Russia. Peraltro, le disposizioni che integrano il testo costituzionale sono contraddistinte da un tasso di rigidità variabile in relazione al loro contenuto, prevedendosi, per le rispettive modifiche, procedimenti differenziati di revisione³. Un primo gruppo di disposizioni comprende, infatti, quelle che possono essere definite "iper-rigide"; queste possono essere modificate dall'Assemblea federale solo mediante l'attivazione di un procedimento di revisione "super aggravato"⁴, che, di fatto, assume una consistenza costituente⁵ e può essere equiparato a quello previsto per la revisione totale contemplata in altri ordinamenti⁶.

³ Quella russa non è l'unica costituzione che differenzia la forza riconosciuta alle proprie disposizioni, con una modulazione variabile di rigidità e la conseguente previsione di procedimenti plurimi di revisione costituzionale. Oltre alla Costituzione spagnola, si ricordano anche quella della Bulgaria del 1991 e la Costituzione canadese. Quest'ultima è quella che più si avvicina al modello russo, trattandosi, in entrambi i casi, di procedimenti plurimi che risentono tutti della natura federale dello stato. Inoltre, anche in Canada i procedimenti possibili sono tre; quello aggravato, disciplinato dall'art. 38 Cost., che richiede la delibera sia della Camera dei comuni sia del Senato e la successiva approvazione da parte delle legislature dei 2/3 delle province a condizione che rappresentino almeno il 50% della popolazione complessiva. Quello "super aggravato", che, ai sensi dell'art. 41 Cost. deve essere utilizzato per le c.d. materie superprotette (Corona, Governatore generale, aumento della rappresentanza provinciale alla Camera dei comuni, composizione della Corte suprema, uso delle lingue ufficiali, procedimento revisione costituzionale) e che richiede, oltre all'approvazione da parte delle due Camere federali, la condivisione di tutte le Province, manifestata dalle assemblee legislative. La terza ipotesi è quella della revisione semplificata, utilizzabile per le questioni che riguardano singole province, per le quali è sufficiente, dopo la delibera parlamentare, l'accettazione da parte della provincia interessata. In argomento cfr. T. GROPPI, *Canada*, Bologna, 2006, 87 ss.

Per un'analisi dei procedimenti di revisione nella prospettiva comparatistica, cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, 1997; L. PEGORARO - A. RINELLA, *Costituzioni e fonti del diritto*, Torino, 2018, 132 ss.

⁴ La formula è di M. GANINO, *Russia*, Bologna, 2010, 136.

⁵ Questo risulta dal combinato disposto degli art. 64 e 135 CFR, in base ai quali per è necessaria una richiesta adottata a maggioranza dei 3/5 del numero complessivo dei membri del Consiglio della Federazione e dei deputati della Duma, che porta alla convocazione di un'apposita Assemblea costituzionale. Quest'ultima può respingere la proposta o procedere all'elaborazione di un progetto di nuova costituzione approvandolo a maggioranza dei 2/3 dei componenti o con sottoposizione a referendum popolare (art. 135.3 CFR).

⁶ La possibilità di una revisione totale della costituzione è prevista in Austria (art. 44 Cost.), Svizzera (art. 138 Cost.) e Spagna (art. 168 Cost.), e costituisce un'applicazione dell'idea kelseniana che mediante procedimenti di tipo democratico-parlamentare si possa assumere qualsiasi decisione, purché i relativi procedimenti siano progressivamente aggravati quanto più elevato risulta il livello dell'intervento. Nel caso spagnolo, ad esempio per addivenire a questa decisione si richiede, nell'ordine: l'approvazione del progetto a maggioranza dei 2/3 da parte di entrambe le Camere; il loro successivo scioglimento; una seconda deliberazione delle Camere neolette a maggioranza dei 2/3 e, infine, la sottoposizione del progetto a referendum obbligatorio. D'altra parte, il confine tra revisione totale e modifica della parte più qualificante della costituzione (i principi fondamentali che identifica la forma di stato) è piuttosto labile, ove si consideri che, almeno in Spagna, il medesimo procedimento

Ricordiamo che, ove prevista, il ricorso alla procedura di revisione totale rende possibile un'integrale sostituzione della legge fondamentale vigente. Nel caso russo questo procedimento risulta necessario per la revisione dei Capitoli 1 (articoli da 1 a 16 che dettano le "Basi dell'ordinamento costituzionale"), 2 (articoli da 17 a 64 sui "Diritti e libertà dell'uomo e del cittadino") e 9 (articoli 134-137, "Emendamenti costituzionali e revisione della Costituzione"). Come si vede, la modifica del nucleo dei principi costituzionali fondamentali viene considerata come un'ipotesi di rottura e deve essere sostanzialmente equiparata all'adozione di una costituzione nuova, che altera la forma di stato esistente. In questo modo si è finito per offrire una base giuridica *pro futuro* per eventuali decisioni politiche fondamentali, analoghe a quelle che sono state assunte nei passaggi operati nel 1990 per iniziativa del Presidente Gorbačëv e nello stesso 1993 per iniziativa del Presidente El'cin, che potremmo considerare rivoluzionari in quanto non compiuti sulla base di regole predeterminate sulla revisione costituzionale, ma realizzati in via di fatto e, soprattutto, per avere affermato una discontinuità con i valori fondanti tra le forme di stato che si sono succedute attraverso questi passaggi⁷.

In considerazione dell'estrema importanza di una scelta volta a rimettere in discussione l'impianto costituzionale complessivo, il procedimento in questione prevede espressamente che l'Assemblea costituente appositamente eletta può liminarmente riaffermare l'immodificabilità della Costituzione vigente, facendo così abortire l'iniziativa intrapresa. Come si vede, il ritorno al potere costituente può produrre un duplice esito: una modificazione di regime

"super aggravato" è richiesto anche per la revisione del titolo preliminare (principi fondamentali: art. 1-9) del capitolo II, sezione I, Titolo I (Diritti fondamentali e libertà pubbliche: art. 15-29); del Titolo II (la Corona: art. 56-65). Sulla revisione totale, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., Padova, 2013, 294 ss.

Come accennato nel testo, il confine tra revisione totale equivale all'esercizio preventivamente autorizzato, formalizzato e proceduralizzato di una sorta di potere costituente; è come se una costituzione contenesse una clausola risolutiva riguardo alla sua stessa sopravvivenza. Nella prassi non si è mai fatto ricorso alla revisione totale; nell'unico caso in cui la procedura è stata utilizzata (con l'approvazione della nuova Costituzione della Svizzera entrata in vigore nel 2000), ci si è limitati a razionalizzare la scrittura di un testo che aveva subito in precedenza numerose modifiche parziali e doveva essere integralmente riscritto secondo i canoni della buona tecnica legislativa.

⁷ Ci pare questa l'interpretazione sostenuta da M. GANINO, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, cit., 1615. Lo stesso Autore, op. cit., 1609, richiama l'esperienza delle revisioni totali della costituzione intervenute nel periodo dello Stato socialista (1936 e 1977), allorché non si faceva distinzione tra le diverse tipologie di revisione e non erano previsti limiti alla stessa, neppure per la salvaguardia dei principi fondamentali propri di tale forma di stato. Questo, ovviamente, considerando il diverso valore riconosciuto alla costituzione, che, in un sistema socialista resta pur sempre un atto dal prevalente valore politico, che non diventa mai norma giuridica nel senso proprio del termine. Cfr. anche M. GANINO, *Russia*, cit., 53 ss.

o, in alternativa, un rifiuto di procedere, con una conseguente rilegittimazione del testo costituzionale in vigore.

Essendo formalizzata questa eventualità, deve ritenersi pacifica l'esistenza di limiti, anche soltanto impliciti, al potere di revisione costituzionale.

Il secondo gruppo, che è anche quello quantitativamente più consistente, include le previsioni modificabili con il procedimento emendativo aggravato, la cui disciplina si rinviene nell'art.136 CFR.⁸ La disposizione appena citata adotta una procedura di tipo federale⁹ e, secondo quanto è stato precisato dalla stessa Corte costituzionale, consente l'adozione di "leggi federali di emendamento"¹⁰.

Esiste, infine, la modalità di revisione in forma semplificata prevista dall'art. 137 CFR, riferita esclusivamente alle modifiche dell'art. 65 CFR, che enuclea nominativamente i soggetti che integrano la Federazione di Russia¹¹. Quest'ultima si configura, pertanto come una disposizione costituzionale con una forza passiva depotenziata¹².

La complessità delle procedure di revisione (previsione di maggioranze molto elevate per l'approvazione degli emendamenti da parte delle Camere e successiva ratifica degli organi legislativi dei territori), che è stata letta come una conferma della precedente tradizione che si era affermata in via di fatto

⁸ Si tratta degli emendamenti relativi ai Capitoli da 3 a 8 della CFR (concernenti l'organizzazione costituzionale), per i quali si deve seguire la stessa procedura prescritta per le leggi costituzionali (sulla quale v. *infra*, n. 10), cui si aggiunge l'approvazione da parte dei 2/3 dei soggetti federati.

⁹ Seguendo l'esempio dell'esperienza statunitense (art. VI Cost.), nella quasi totalità dei sistemi federali il procedimento di revisione è strutturato in modo da coinvolgere nella fase costitutiva anche le entità territoriali, cui è riconosciuta la possibilità di condividere o rifiutare la decisione assunta dal parlamento federale. Questo avviene con diverse modalità che prevedono talora passaggi referendari (come in Svizzera o Australia), piuttosto che l'approvazione da parte di almeno la maggioranza (Canada) o i 2/3 (USA) dei parlamenti provinciali o statali, o, ancora, l'approvazione da parte delle seconde camere che si pone come diretta rappresentante dei territori (come nel caso del *Bundesrat* tedesco). Per la Russia opera sia la previsione della necessaria delibera della camera territoriale (il Consiglio della federazione), peraltro a maggioranza dei 3/4 dei componenti sia la successiva ratifica da parte degli organi del potere legislativo di almeno 2/3 degli Stati membri della Federazione. Clausole che sono volte ad assicurare una larghissima condivisione in ordine alla decisione da assumere. In argomento v., ampiamente, T. GROPPI, *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, 2001.

¹⁰ Distinte dalle leggi costituzionali federali richiamate dall'art. 108 con la sent. 31 ottobre 1995; cfr. M. GANINO, *Russia*, cit., 136 ss. La materia è ora disciplinata dalla legge federale ordinaria del 4 marzo 1998 "Sulle modalità di adozione ed entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione della Federazione di Russia".

¹¹ In base all'art. 137 CFR, le modifiche dell'art. 65 CFR, che stabilisce la Composizione della Federazione di Russia, sono introdotte sulla base di una legge costituzionale federale.

¹² La disciplina dei procedimenti di revisione costituzionale è stata integrata da una legge federale del 4 marzo 1998; per il riferimento ai suoi contenuti si rinvia a M. GANINO, *Russia*, cit. 137.

nell'esperienza dello stato socialista¹³, ha conferito all'intera CFR un alto tasso di rigidità, rendendo difficile l'introduzione di modifiche al testo originario, rimasto inalterato nei primi 15 anni della sua vigenza. Questo è dipeso anche dalle condizioni politiche che hanno caratterizzato la prima la seconda fase della vita della Russia post-sovietica e dal timore dei presidenti El'cin e Putin di fomentare l'instabilità di un sistema che doveva ancora consolidare i propri equilibri istituzionali. La linea seguita in questa fase, che può essere considerata di assestamento del sistema, è stata quella di preferire adattamenti e interpretazioni degli enunciati costituzionali, da parte degli organi costituzionali e, in particolare del Presidente (anche mediante il ricorso ad *ukaz*), con l'avallo della Corte costituzionale che non si è mai pronunciata in modo censorio o, almeno, critico, qualificabili in termini di modifiche tacite¹⁴.

Se si escludono alcuni interventi, di rilievo marginale, che hanno riguardato il mutamento di denominazione dei soggetti federati inclusi nell'elenco dell'art. 65 CFR, alla prima vera revisione costituzionale si è proceduto nel 2008, per iniziativa del Presidente Medvedev, che ha conseguito facilmente l'obiettivo perseguito, affermando, peraltro, che la proposta presentata era volta ad introdurre solo degli aggiustamenti, senza cedere ad alcuna "smania riformatrice"¹⁵.

2.1 Le leggi costituzionali e le fonti legislative

Sul gradino immediatamente inferiore a quello delle fonti costituzionali in senso proprio sono poste le c.d. "leggi costituzionali", previste dall'art. 108 CFR. Si tratta di una denominazione fuorviante, non solo perché tali fonti restano del tutto esterne al testo della Costituzione (ed anche per questo, come già accennato vanno considerate infungibili rispetto alle "leggi emendative della CFR", alla quale non possono apportare modifiche), ma, soprattutto, perché le leggi costituzionali sono fonti a competenza riservata ed esclusiva, potendo intervenire nelle sole materie ad esse espressamente riservate dalla

¹³ M. GANINO, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, cit., 1609. In ordine all'elaborazione della terza costituzione federale v., ampiamente, P. BISCARETTI DI RUFFIA – G. CRESPI REGHIZZI, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Milano, 1979.

¹⁴ Cfr. M. GANINO, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, cit., 1607.

¹⁵ L'espressione è ripresa da M. GANINO, *Russia*, cit., 138, che riferisce anche della sequenza temporale seguita e degli esiti dei vari passaggi dell'iter. Gli emendamenti apportati (per il testo in italiano degli stessi, oltre che la descrizione analitica della vicenda in questione, si rinvia a M. GANINO, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, cit., 1624-1625,) riguardavano la durata del mandato del Presidente della Repubblica (elevato da cinque a sei anni, art. 81.1 CFR) e della Duma (da quattro a cinque anni, art. 96.1 CFR) e l'estensione dei poteri di controllo parlamentare sul governo (artt. 103.1 e 114.1 CFR).

Costituzione stessa¹⁶. Nella sostanza tali fonti sono equiparabili alle c.d. leggi organiche proprie anche di altri sistemi costituzionali¹⁷, secondo quanto confermato dal procedimento previsto per la loro approvazione, aggravato rispetto all'ordinario iter legislativo ed agli ambiti di competenza loro attribuiti¹⁸. Anche in Russia la *ratio* della previsione di simili atti è da rintracciare nell'esigenza di introdurre una fonte intermedia tra la Costituzione e le leggi ordinarie, con riferimento ad alcuni settori normativi, ritenuti particolarmente importanti, tanto da richiedere, per l'attuazione dei disposti costituzionali, l'adozione di una normativa caratterizzata da un'efficacia passiva rinforzata; mentre nei settori non previsti dalla Costituzione una siffatta esigenza non viene avvertita, tanto da rendere impossibile l'adozione di leggi organiche.

Sotto il profilo procedimentale l'art. 108 CFR introduce due varianti rispetto alla procedura legislativa, consistenti nella previsione di maggioranza qualificata per la loro approvazione e nell'esclusione del potere di veto del Presidente federale¹⁹. Per quanto concerne poi gli ambiti riservati, si tratta di

¹⁶ Gli ambiti di riferimento materiale sono quelli relativi all'organizzazione costituzionale, cui si aggiungono la disciplina degli stati di emergenza (art. 56 e 58 CFR) e lo stato di guerra (art. 87.3 CFR). La loro approvazione deve avvenire a maggioranza qualificata (3/4 dei membri del Consiglio della Federazione e 2/3 della Duma), come per l'approvazione degli emendamenti costituzionali; le leggi costituzionali, al pari degli emendamenti alla Costituzione sono sottratti alla possibilità di veto presidenziale (art. 108.2 CFR).

¹⁷ Il modello di questa fonte trova una radice nella Costituzione francese del 1958. Durante i lavori preparatori della stessa Michel Debré, nel suo discorso dinanzi al Consiglio di Stato (27 agosto 1958), enfatizzò il ruolo e la funzione che le "nuove" leggi organiche avrebbero dovuto svolgere nel sistema delle fonti del diritto: "... ridurre l'arbitrio, sia del Governo che del Parlamento, per tutto ciò che concerne i pubblici poteri. In questa sfera, la Costituzione non può regolamentare tutto. Non è, tuttavia, opportuno che una legge sia redatta e votata sbrigativamente. Una procedura particolare, semplicemente caratterizzata da un tempo [più] ampio per la riflessione e dall'accrescimento dei poteri del Senato, è destinata a fare delle leggi organiche testi dotati di una maggiore stabilità, vale a dire, come risulta necessario, contornati di un maggiore rispetto".

Il successo dell'esperienza francese ha portato ad una diffusione dell'istituto che, in Europa, è stato ripreso, con diversità di discipline che in questa sede non possiamo descrivere, dalla Costituzione portoghese del 1976, da quelle spagnola del 1978 (con un ampliamento della sfera di intervento anche in materia di diritti fondamentali), dalla Costituzione rumena del 1991 e da quella ungherese.

In materia cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova 1990; ID., *Le fonti nel diritto comparato*, Torino, 2000, cui si rinvia per ulteriori citazioni.

¹⁸ Delle leggi organiche integrano i profili definitori maggiormente condivisi, quali fonti-atto parlamentari, venendo adottate con procedimento aggravato rispetto all'iter legislativo ordinario (maggioranze qualificate e/o pareri di organi di giustizia costituzionale), prevalentemente in materia di pubblici poteri ed essendo resistenti all'abrogazione da parte delle leggi ordinarie incidenti sulle materie ad esse riservate; cfr., per tutti, L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 206.

¹⁹ L'art. 108 CFR, che opera come fonte sulla produzione di questi particolari atti normativi, dopo avere precisato che le leggi costituzionali federali vengono adottate nelle materie previste dalla CFR, richiede che la loro approvazione debba avvenire a maggioranza di almeno i 3/4 dei voti dei componenti del Consiglio della Federazione e dei 2/3 dei membri della Duma di Stato. A seguito dell'adozione

quelli che riguardano, essenzialmente, l'organizzazione dello Stato e non anche la disciplina dei diritti fondamentali (in analogia con la declinazione francese dell'istituto, con l'eccezione della materia elettorale e di quella relativa allo status dei parlamentari), con una funzione sostanzialmente attuativa delle previsioni costituzionali che rinviano a tali fonti²⁰.

L'elenco dei rinvii alla legge costituzionale operato dalla CFR ha carattere tassativo; oltre a non poter surrogare le leggi emendative, ad esse è altresì vietato di invadere il campo della legislazione federale, secondo quanto fu precisato dalla stessa Corte costituzionale in una sentenza del 31 ottobre 1995. Una conclusione diversa avrebbe l'effetto di comprimere illegittimamente sia i poteri della Duma di Stato (che può superare l'opposizione della seconda Camera approvando le leggi federali a maggioranza dei 2/3, un'ipotesi che non è contemplata per le leggi costituzionali) che del Presidente della Repubblica, con una limitazione del potere di veto a lui consentito solo per le leggi ordinarie.

La particolare forza giuridica di queste fonti viene espressamente ribadito dall'art. 76.3 CFR, in base al quale le leggi costituzionali federali non possono essere in contrasto con le leggi costituzionali federali; questa contiguità con la Costituzione, unita alle difficoltà di utilizzare il procedimento di revisione costituzionale ordinario, ha portato ad una dilatazione di fatto degli ambiti di intervento delle leggi costituzionali, utilizzate, in alcuni casi, per quella che è stata definita un "revisione costituzionale morbida"²¹, con uno sfruttamento delle potenzialità di questa fonte ad apportare modifiche di "tipo leggero", estranee al testo della Costituzione, rimasto invariato²².

Un particolare regime giuridico viene poi riconosciuto alle fonti di derivazione esterna; con riguardo ai principi ed alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuti, così come per i trattati internazionali a seguito della loro ratifica, l'art. 15.4 CFR dispone che siano parte integrante

con queste modalità, tali leggi devono essere firmate entro 15 giorni dal Presidente Federale e promulgate.

²⁰ Nel testo della CFR si rinvengono 14 rinvii a leggi costituzionali federali, tra i quali spiccano quelli relativi allo stato di emergenza (art. 56) e limitazione delle libertà (art. 58), alla disciplina del sistema giudiziario (art. 118), del referendum (art. 84 lett. c), della Corte costituzionale e degli altri organi di vertice delle giurisdizioni (art. 128.3). Tutte le leggi costituzionali previste sono state ad oggi adottate. Per l'elenco completo di tali riserve si rinvia a M. GANINO, *Russia*, cit., 143, nonché, ID., *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, cit., 1611, ove si rileva come non appaiano del tutto chiare le ragioni della selezione delle materie da riservare a questa fonte, piuttosto che alla legge federale ordinaria.

²¹ L'espressione è ripresa da M. GANINO, *Russia*, op. loc. cit., che richiama, a titolo esemplificativo, la legge costituzionale sul referendum, del quale, in sede di attuazione, si sono ridotte le potenzialità.

²² Ancora M. GANINO, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, cit., 1609.

dell'ordinamento giuridico e che, qualora stabiliscano regole diverse da quelle previste dalla legge, prevalgano sulle leggi (federali e dei soggetti federati). Il rango super legislativo conferito a queste fonti (rispetto alle quali è previsto un controllo preventivo di legittimità da parte della Corte costituzionale²³) ha portato a ritenere che si ponesse un problema in relazione al rapporto con le stesse leggi costituzionali federali; l'orientamento dottrinario per cui a queste ultime doveva essere riconosciuta una primazia, in considerazione delle riserve di competenza operate nei loro confronti, non è stata accolta dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto di interpretare il termine 'legge' utilizzato dall'art. 15.4 CFR in senso ampio e comprensivo di qualsiasi fonte legislativa, leggi costituzionali incluse²⁴.

Passando a considerare le fonti legislative in senso proprio, la prima questione da affrontare riguarda il riparto di competenze che la Costituzione opera tra le leggi federali e quelle delle entità territoriali che, con varie denominazioni (repubbliche, territori, regioni, città di importanza federale, regioni autonome e circondari autonomi), integrano la Federazione di Russia. Il sistema disegnato è piuttosto complesso e, per quanto a noi interessa, è sufficiente operare solo succinti richiami²⁵.

Gli art. 71, 72 e 73 CFR distinguono, rispettivamente, tra competenze esclusive della Federazione²⁶, competenze comuni tra Federazione e soggetti

²³ Tra i casi più recenti, anche per le sue rilevanti problematicità, si segnala quello risolto con la sentenza del 19 marzo 2014 e relativo al trattato internazionale tra la Russia e lo Stato di nuova formazione denominato "Repubblica di Crimea" firmato il 18 marzo 2014 e pubblicato sulla gazzetta ufficiale russa il 19; sulla vicenda cfr. A. DI GREGORIO, *La Corte costituzionale si pronuncia a tempo record sulla costituzionalità del trattato internazionale tra la Russia e la Repubblica di Crimea riguardante l'accoglimento nella FdR della Repubblica di Crimea e sulla formazione all'interno della FdR di nuovi soggetti federati*, in <http://nad.unimi.it/la-corte-costituzionale-si-pronuncia-a-tempo-record-sulla-costituzionalita-del-trattato-internazionale-tra-la-russia-e-la-repubblica-di-crimea-riguardante-laccoglimento-nella-fdr-della-repubb/>.

²⁴ Si tratta della decisione del 29 giugno 2004 in materia di referendum (materia riservata alla legge costituzionale dall'art. 84 CFR); cfr. M. GANINO, *Russia*, cit., 142.

²⁵ L'art. 5 CFR qualifica espressamente la Russia come uno stato federale e riconosce a tutti i soggetti federati, elencati nell'articolo 65 CFR uno status paritario, con l'attribuzione a tutti della potestà legislativa. Aldilà delle affermazioni di principio i rapporti tra centro e periferia sono risultati particolarmente complessi, non solo sul piano della determinazione delle rispettive competenze, ma anche su quello dell'organizzazione dei poteri. Cfr. C. FILIPPINI, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia*, Milano, 2004; ID., *Principio unitario, elementi pattizi e multietnicità nella formazione e nell'evoluzione dell'ordinamento statale della Russia*, DPCE, 2011, 1022 ss.

²⁶ In queste materie la Federazione può adottare sia leggi costituzionali che leggi ordinarie (art. 76.1 CFR).

federati²⁷ e competenze residuali di questi ultimi²⁸, con un'analitica indicazione delle materie incluse nei primi due ambiti. Dalla lettura delle prime due disposizioni si evince come le attribuzioni federali, sia quelle di competenza esclusiva che di competenza congiunta, siano particolarmente estese; a ciò si deve aggiungere che la CFR, all'art. 76, commi 5 e 6, accoglie il principio della supremazia federale, che, per quanto tipico di tutti gli ordinamenti a struttura composta, in questo caso assume una particolare rigidità. Si assicura, così la prevalenza del diritto federale²⁹, con la sola eccezione delle materie ascrivibili alla competenza residuale, come specificata dall'art. 76.4 CFR. Possiamo affermare, quindi, che il riparto di attribuzioni si fonda su un principio di competenza recepito in forma attenuata, senza considerare che la successiva evoluzione del sistema è stata caratterizzata da una netta prevalenza delle autorità centrali, ben oltre il modello delineato dal testo costituzionale³⁰.

Passando all'esame delle leggi federali, dobbiamo osservare come la CFR utilizzi in maniera assai estesa l'istituto della riserva di legge; a tale fonte viene rinviata la disciplina di una pluralità di materie (oltre quaranta), sia sul versante dei diritti di libertà, sia su quello dell'organizzazione pubblica.

²⁷ In queste materie gli atti normativi dei soggetti federati devono essere adottati in conformità alle leggi federali (art. 76.2 CFR).

²⁸ La competenza residuale viene ribadita dalla previsione dell'art. 76.4 CFR, secondo cui, al di fuori delle competenze federali e di quelle comuni, alle entità federate è consentito attuare una propria regolamentazione giuridica, compresa l'emanazione di leggi e di altri atti giuridici normativi.

Per l'art. 73 CFR, al di fuori dei limiti della competenza della Federazione di Russia e dei poteri della Federazione nelle materie di competenza comune, i soggetti federati "godono di tutta la pienezza del potere statale". Una clausola che, riprendendo lo schema di ripartizione dei sistemi federali classici, è ispirato al principio secondo cui la federazione esercita le sole competenze che le sono espressamente attribuite, residuando ai territori tutte le altre. Una scelta che, tuttavia, non dipende dal carattere originario delle attribuzioni dei soggetti federati che hanno delegato una parte della loro sovranità, in quanto il sistema federale russo non è il risultato di un processo di aggregazione volontaria e che risulta contraddetta nella sostanza dall'estensione dei poteri federali e dalla prassi che poi si è effettivamente inverte.

²⁹ L'art. 76.5 CFR stabilisce che in caso di contrasto tra atti normativi federali adottati in conformità alle previsioni costituzionali e atti normativi dei soggetti federati siano i primi a prevalere. Il potere di supremazia si estende alle funzioni esecutive; ai sensi dell'art. 85.2 CFR, il Presidente federale può sospendere l'efficacia degli atti degli organi del potere esecutivo degli enti territoriali per violazione della Costituzione, della legge e degli obblighi internazionali.

³⁰ Come detto, la prevalenza del potere centrale, oltre che dall'ampiezza dei cataloghi (come ricorda M. GANINO, *Russia*, cit., 78-79, nel passaggio costituente quando emergeva un'incertezza sull'attribuzione di una materia, questa veniva assegnata alla competenza comune), è confermata anche dalla prevalenza del diritto federale nelle materie di competenza comune. Inoltre, a partire dal 2000, con una decisione voluta dal Presidente Putin, sono stati creati sette distretti federali, diventati poi otto dal 2010, quali ambiti di competenza di altrettanti rappresentanti plenipotenziari del presidente; una struttura del potere centrale sovrapposta all'articolazione territoriale prevista in costituzione e che esercita importanti funzioni di carattere amministrativo; cfr. L. MONTANARI, cit., p. 546.

La categoria delle leggi federali non è configurata in maniera unitaria³¹. È infatti prevista una pluralità di procedimenti decisionali che possono o debbono essere seguiti dalle due Camere per l'approvazione di queste fonti³². Ciò dipende dalla natura federale dello Stato e dal recepimento di un modello di bicameralismo che è una diretta conseguenza dell'assetto territoriale, con la presenza di una Camera (il Consiglio della Federazione) rappresentativo dei soggetti federati³³. Sono così previste leggi necessariamente bicamerali, che richiedono l'approvazione di entrambe i rami del Parlamento, che intervengono in maniera paritaria (art. 106 CFR)³⁴. A queste si aggiungono le leggi eventualmente bicamerali, il cui procedimento è disciplinato dall'art. 105 CFR; l'accoglimento della regola che attribuisce alla Duma di Stato (l'unica Camera ad essere eletta a suffragio universale e, quindi, ad essere politicamente rappresentativa) una prevalenza nell'esercizio del potere legislativo (art. 105.1 CFR), oltre a richiedere che il procedimento legislativo sia sempre avviato presso la Duma (art. 104.2 CFR), impone che dopo l'approvazione da parte di questo organo, le leggi federali siano trasmesse entro 5 giorni al Consiglio della Federazione. Se quest'ultimo non riesamina il testo inviato nei quattordici giorni successivi (purché sia stata ottemperata la clausola dell'art. 105.1 CFR che prevede l'approvazione a maggioranza dei voti del numero complessivo dei Deputati da parte della Duma), la legge si ritiene approvata. Se, al contrario, la proposta viene respinta dalla seconda Camera, per superare le divergenze può essere costituita una commissione di conciliazione tra le due Camere, dopo di che il testo concordato viene sottoposto ad un secondo esame della Duma (art. 105.4 CFR). Nel caso in cui non si raggiunga un accordo, per l'approvazione della proposta di legge si richiede che, in seconda lettura, sia raggiunta una maggioranza dei 2/3 dei componenti da parte della stessa Duma. È una condizione che rafforza il ruolo del Consiglio della Federazione, per quanto nelle legislature più recenti i rapporti di forza che si sono instaurati all'interno della Duma abbiano registrato la netta supremazia del gruppo parlamentare più consistente (v. *infra*).

Completato il percorso parlamentare con esito positivo, la legge deve essere inviata al Presidente Federale, il quale dispone di un potere di veto, potendo

³¹ La CFR prevede comunque circa quaranta di riserve di legge.

³² Per le relative distinzioni si rinvia a M. GANINO, *Russia*, cit., 145 ss.

³³ Si ricorda che il Consiglio della Federazione è formato da 170 membri (cioè due per ciascuna delle entità territoriali esistenti) designati, rispettivamente, dall'organo legislativo e da quello esecutivo locale. Si tratta di un modello peculiare, che cumula il principio di parità tra gli stati membri con quelli della designazione indiretta da parte degli organi di governo dei territori. Cfr. C. FILIPPINI, *Le seconde camere nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere: un'analisi comparata*, Padova, 2008, 177 ss.

³⁴ Si tratta di un numero limitato (soltanto sei) di materie, tra le quali quella finanziaria e di bilancio, la ratifica dei trattati internazionali, la disciplina dei confini nazionali, la guerra e la pace.

respingere la proposta entro 14 giorni dal suo ricevimento (art. 107.3 CFR). Si tratta di una decisione che può essere superata soltanto da una riapprovazione successiva del testo da parte di entrambe le Camere a maggioranza dei 2/3, nel qual caso il Presidente è tenuto a promulgare la legge entro 7 giorni dal ricevimento³⁵.

Rispetto al quadro delineato si rinviene un'ulteriore eccezione. Per le leggi in materia finanziaria o che prevedano comunque degli impegni di spesa a carico del bilancio federale, l'art. 104.3 CFR impone che la presentazione del progetto possa avvenire soltanto in presenza di una conclusione del Governo federale. Una previsione, questa, che condiziona e limita il potere di iniziativa, dalla quale non discendono però effetti con riguardo alla fase costitutiva del procedimento legislativo.

La diversificazione dei procedimenti legislativi non produce conseguenze sul piano del valore giuridico della fonte legislativa, equiparabile a quello che noi riconosciamo alle c.d. fonti primarie e, in questo caso, consistente nella subordinazione alla Costituzione ed alle leggi costituzionali e nella supremazia con riguardo alle fonti governative.

Sullo stesso piano delle leggi si pongono, semmai, quelle che potremmo definire fonti atipiche, cui la Costituzione attribuisce il potere di disciplinare materie particolari. Si tratta dei decreti (*postnovlenie*) che ciascuna Camera può approvare, a maggioranza assoluta dei componenti in talune materie ad esse riservate³⁶. Tra queste ultime, spicca la competenza della Duma in ordine alla proclamazione dell'amnistia (art. 103.1, lett. f), o quella del Consiglio Federale relativa alla conferma delle modifiche dei confini tra i soggetti federati (art. 102.1 lett. a CFR). Da segnalare il fatto che, diversamente da quanto previsto per le leggi federali, per i decreti non sia apponibile il veto presidenziale.

Completa il quadro delle fonti primarie il referendum. L'art. 84 CFR ne demanda la disciplina a una legge costituzionale ed esso è previsto tanto nella sua forma abrogativa, quanto in quella costitutiva.

³⁵ Come rileva M. GANINO, *Russia*, cit., 145, la disciplina costituzionale mette in discussione l'unità della legge e la sua supremazia gerarchica, che costituiva un dogma nello stesso ordinamento socialista. Lo stesso Autore individua 4 tipologie di leggi: quelle adottate a maggioranza assoluta da una Camera con l'approvazione tacita dell'altra (art. 105.4 CFR); quelle adottate in modo espresso da entrambe le Camere (art. 106 CFR); quelle adottate in seconda votazione con la maggioranza dei 2/3 da parte della Duma per superare l'opposizione della Seconda Camera (art. 105.5 CFR); quelle adottate a maggioranza dei 2/3 da entrambe le Camere per superare il veto del Presidente (art. 107.3 CFR).

³⁶ Di solito le Camere assumono decisioni di carattere politico in senso stretto mediante decreti. È quanto avviene solitamente, ad esempio, per la nomina o la revoca dei titolari di determinate cariche pubbliche da parte del Consiglio della Federazione o per l'approvazione della questione di fiducia al Governo all'interno della Duma.

Secondo quanto avremo modo di approfondire nei paragrafi seguenti, acquistano inoltre un particolare rilievo le previsioni che costituiscono la fonte sulla produzione dei poteri normativi dell'esecutivo; si tratta, rispettivamente, dell'art. 90 CFR, che attribuisce al Presidente federale il potere di emanare editti (*ukaz*) e ordinanze (*rasporjaženie*)³⁷ e dell'art. 115.1, che tratta dei poteri normativi del governo federale; quest'ultimo è abilitato ad emanare decreti (*postanovlenie*) e ordinanze (*rasporjaženie*) sulla base ed in esecuzione della CFR, delle leggi federali e degli atti normativi del presidente. Inoltre, compete al Presidente federale la proclamazione dello stato di guerra (art. 87.2 CFR) e dello stato di emergenza su tutto il territorio della Federazione o in sue singole località (art. 88 CFR). Sono poteri che non possono essere qualificati come normativi in senso proprio, ma che possono determinare conseguenze anche di tipo normativo.

Va infine osservato come la Costituzione russa non contempli nessun'altra tipologia di fonti analoghe a quelle tradizionalmente spettanti ai governi, quali la decretazione d'urgenza o l'adozione di atti normativi sulla base di deleghe ricevute dalle assemblee legislative³⁸.

Il sistema delle fonti che abbiamo sinteticamente ricostruito riflette in modo chiaro tanto la forma e struttura territoriale dello stato, quanto la forma di governo, della quale rispecchia le caratteristiche fondamentali, tenuto conto della disciplina generale dei rapporti tra assemblee legislative e potere esecutivo complessivamente considerati.

Sulla questione torneremo in sede di considerazioni conclusive.

3. I poteri normativi del Presidente della Federazione

Oltre a partecipare in modo attivo all'esercizio della funzione legislativa, disponendo del potere di iniziativa presso la Duma (art. 84 lett. d e 104 CFR) e del potere di veto sulle leggi approvate (art. 107.3 CFR)³⁹, il Presidente federale dispone anche di poteri normativi propri⁴⁰.

L'art. 90.1 CFR, come già detto, conferisce al Presidente la potestà di adottare editti (*ukaz*); essi vanno peraltro distinti in "normativi" e "non

³⁷ Traduzione ripresa da M. GANINO, *La Costituzione della Russia*, in M. GANINO (a cura di), *Codice delle costituzioni*, III, Cedam, Padova, 2013.

³⁸ Non nel senso proprio che riconduce obbligatoriamente a presupposti legittimanti quali la necessità e l'urgenza; il generale potere normativo del Presidente federale, esercitabile mediante editti (*ukaz*) e ordinanze (*rasporjaženie*) in quanto più ampio consente di affrontare anche le situazioni di emergenza.

³⁹ Il veto, che deve intervenire entro 14 giorni dall'approvazione della legge, ha natura sospensiva ed è superabile con un voto a maggioranza dei 2/3 da parte delle Camere; J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 123.

⁴⁰ Cfr. T. F. REMINGTON, *Presidential Decrees in Russia. A Comparative Perspective*, Cambridge, 2017, *passim*.

normativi”) e ordinanze (*rasporjazenie*), cui viene riconosciuta un’efficacia obbligatoria *erga omnes*: questi provvedimenti devono essere obbligatoriamente eseguiti su tutto il territorio della Federazione di Russia (art. 90.2 CFR). La loro entrata in vigore decorre dal settimo giorno successivo alla pubblicazione, con l’eccezione di quelli coperti da segreto di stato o contenenti informazioni confidenziali, la cui efficacia coincide con quella della loro adozione⁴¹.

Tenendo conto della prassi, una distinzione tra questa tipologia di atti, comunque polivalenti ed utilizzati per perseguire molteplici finalità, rileva sotto il profilo materiale; di regola gli *ukaz* sono atti di portata generale (anche se non necessariamente produttivi di norme provviste del requisito dell’astrattezza), mentre si fa di solito ricorso alle *rasporjazenie* per l’adozione di atti individuali e di natura provvedimentoale. Una differenza che consente di qualificare sicuramente gli *ukaz* come fonti del diritto in senso proprio, diversamente dalle ordinanze, che si configurano come meri atti amministrativi.

L’art. 90.3 CFR identifica poi la loro forza giuridica, limitandosi ad affermare che entrambi non devono porsi in contrasto con la Costituzione e con le leggi federali, senza distinzione tra quelle costituzionali ed ordinarie (ed anche dei trattati internazionali, per quanto non richiamati espressamente). Sotto il profilo gerarchico, pertanto, a queste fonti viene formalmente attribuito un valore terziario, ponendosi invece come fonte sovraordinata rispetto ai decreti ed alle ordinanze del Governo.

Siamo in presenza di poteri normativi propri ed autonomi del Presidente, non soggetti a controfirma e in posizione di indipendenza rispetto alle fonti legislative, potendo intervenire anche in assenza di leggi; sebbene siano vietate violazioni di legge da parte degli atti presidenziali in questione, questi ultimi possono insinuarsi nelle lacune esistenti e nelle materie ancora non disciplinate, beneficiando così di ampi spazi di intervento *praeter legem*; questo consente loro di porsi come una sorta di legislazione parallela⁴² e potenzialmente concorrente rispetto a quella parlamentare, con il solo limite del rispetto della Costituzione. Si è trattato di una scelta consapevole operata con la Costituzione federale del 1993, considerato che le riforme costituzionali sovietiche, adottate

⁴¹ Si provvede poi all’inserimento nella *Raccolta di legislazione della Federazione Russa*. La materia è disciplinata dall’*ukaz* 23 maggio 1996, n. 763 “Sulla procedura per la promulgazione e l’entrata in vigore degli atti del Presidente della Federazione Russa, del Governo della Federazione Russa e degli atti normativi degli organi esecutivi federali”.

⁴² Formula ripresa da M. GANINO, *Premessa*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, II, Milano, 1996, 243, che all’epoca rilevava come questo riguardasse soprattutto i campi, come quello dell’economia, in cui l’intervento della legge era ancora agli inizi e sussistevano ampie lacune da colmare, secondo quanto inizialmente riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

nel 1990, avevano limitato il potere presidenziale di ricorrere a tali provvedimenti “sulla base ed in esecuzione della legge”. Sulla base del rapporto di gerarchia, leggi successive possono comunque determinare l’invalidità sopravvenuta di precedenti *ukaz* in contrasto con esse.

Va inoltre ricordato come, ai sensi dell’art. 125.2 CFR, gli atti normativi del Presidente siano assoggettati, insieme alle leggi ed ai regolamenti governativi, al controllo della Corte costituzionale, limitato, tuttavia, alla sola conformità con il parametro costituzionale, almeno per quanto concerne le forme di giudizio proponibili in via generale. Solo eccezionalmente, l’ulteriore limite del rispetto delle leggi federali può essere sindacato a seguito di un conflitto di competenza sollevato da una delle Camere nei confronti del Presidente (in modo non agevole, per il difetto di precise delimitazioni delle rispettive sfere di competenza)⁴³.

Questi poteri normativi presidenziali così estesi e penetranti costituiscono una peculiarità rilevante nella prospettiva comparatistica e non hanno eguali neppure negli altri sistemi di tipo presidenziale, se si escludono quello che degenerano in forme autoritarie.

Questa conclusione, emerge, ad esempio, dal confronto con il sistema statunitense. Negli USA, a partire almeno dagli anni '50 del secolo scorso (presidenza Truman) si è dato avvio alla prassi di adottare *executive orders* presidenziali⁴⁴, anche al fine di decidere questioni di alto rilievo politico. Tale competenza, non espressamente prevista dalla Costituzione federale, è stata giustificata richiamando lo stesso principio della divisione dei poteri e l’attribuzione in via esclusiva al Presidente federale della titolarità del potere esecutivo (art. II Costituzione); ciò che comprende la facoltà di dare attuazione alle leggi del Congresso, anche con atti normativi possono integrare il sistema legislativo vigente, andando a colmare le sue lacune. Agli *executive orders*, la cui importanza quantitative e qualitative si è progressivamente accresciuta, è comunque vietato di porsi in contrasto con le fonti superiori e, a questo fine, sono assoggettate ad un severo controllo da parte delle corti, in sede di *judicial review*. Volendo si può ammettere anche che esista un’affinità tra i poteri del Presidente statunitense e di quello russo, per il loro fondamento, per il modo in cui sono congegnati, per la duttilità dello strumento (che può assumere sia contenuti normativi che amministrativi) e per i rapporti con le altre fonti; molto diversa, invece, è stata la prassi, con una pervasività della normazione presidenziale nell’esperienza che stiamo considerando che non si è invece

⁴³ Sul regime giuridico degli *ukaz*, cfr. anche R. SAKWA, *Russian Politics and Society*, 4° ed., 2008, Routledge, New York, London, 195.

⁴⁴ Una ricostruzione dell’istituto è stata di recente operata da E. STRADELLA, *I poteri normativi dell’esecutivo negli Stati Uniti: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 19 ss., cui si rinvia, oltre che per l’accurata ricostruzione dell’istituto, per ulteriori riferimenti bibliografici e per l’analisi della prassi.

manifestata in quella nord-americana, nonostante alcune recenti tendenze espansive ad opera di Presidenti che non possono contare sulla piena condivisione delle misure necessarie per l'attuazione del proprio programma da parte del Congresso e che vogliono manifestare il loro attivismo in maniera eclatante, così come molto diverse sono le garanzie di sistema, offerte da un sistema di *checks and balances* del tutto inesistente in terra russa.

Tornando alla declinazione russa dell'istituto, lo strumento dell'*ukaz*, sia per la disciplina che lo caratterizza, sia per l'uso che ne è stato fatto, viene considerato come la versione rinnovata di una tradizione costituzionale autoctona, formalizzata già con le leggi costituzionali del 1906 e poi mantenuta in epoca sovietica (l'istituto era previsto dall'art. 123 della Costituzione del 1977, che recepiva una prassi già instaurata in precedenza, pur nel silenzio della Costituzione del 1936⁴⁵), allorché era riconosciuto al *Presidium* il potere di adottare atti con forza di legge per integrare fonti legislative o colmare lacune in settori ancora privi di disciplina normativa primaria; un potere che fu largamente utilizzato soprattutto per la disciplina dei rapporti economici⁴⁶.

Al netto delle difficoltà di reperimento di dati certi, per il difetto di statistiche sufficientemente aggiornate, la prassi successiva all'entrata in vigore della CFR⁴⁷ ha utilizzato appieno le enormi potenzialità offerte da questi strumenti di normazione, con un macroscopico effetto pervasivo dipendente anche dall'idea che gli strumenti di normazione assolvano anche ad una funzione di guida della società e di realizzazione delle finalità dello stato, piuttosto che porsi come limite all'esercizio del pubblico potere⁴⁸; già durante le presidenze di El'cin (1991-1999) si è fatto ricorso agli *ukaz* in modo ricorrente ed abituale, sia nelle materie non riservate dalla Costituzionale alla legge, sia in quelle coperte da riserva ma ancora prive di una disciplina legislativa e, in numerosi casi, per anticipare l'approvazione di una legge o per superare l'ostilità delle Camere ad adottare regolamentazioni gradite al capo dello stato. Questo, in particolare, in materia economica, a fronte del rifiuto reiterato delle maggioranze parlamentari ad approvare le misure di privatizzazione proposte⁴⁹.

⁴⁵ Sull'assetto dei poteri configurato dalla Costituzione staliniana, si rimanda a L. SHAPIRO, *The Government and Politics of the Soviet Union*, London, 1965.

⁴⁶ Per questa analogia v. M. GANINO, *Russia*, cit., 146; L. MONTANARI, cit., 525. Per riferimenti all'esperienza presovietica, cfr. H. CHISOLM, voce *Ukaz*, in *Encyclopedia Britannica*, 11° ed., 27 (1911), Cambridge, Un. Press, 564; di recente, T. F. REMINGTON, cit., 51 ss.

⁴⁷ Fino al 1993 El'cin aveva comunque fatto un uso sistematico di *ukaz* per conseguire il mutamento di regime, mediante la demolizione del sistema sovietico.

⁴⁸ M. GANINO, *Appunti e spunti*, cit., 831.

⁴⁹ Sulle riforme economiche (e di altri settori) di El'cin nella fase della transizione mediante *ukaz*, cfr. J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 69, 78; R. SAKWA, *Russian Politics*

In questa fase, l'attivismo edittole sembrava non avere limiti. Come già ricordato, di tale strumento si è fatto uso anche per ampliare la sfera dei poteri presidenziali, a svantaggio degli altri organi costituzionali, in presenza di una Corte costituzionale non in grado di contenere questa prassi espansiva⁵⁰.

La dottrina inaugurata da questo presidente, che si vantava di adottare “un editto al giorno”⁵¹, è arrivata a mettere in dubbio la natura degli *ukaz* quali atti del potere esecutivo ed il valore soltanto sub legislativo di questa fonte, considerata ed utilizzata, invece, come strumento necessario per attuare direttamente l'indirizzo politico presidenziale ed esercitare la funzione di garanzia dell'efficacia della Costituzione⁵².

Risultano così sorprendenti sia la qualità e l'importanza di alcuni di questi provvedimenti in relazione alle materie trattate⁵³, sia il dato quantitativo, che registra migliaia di atti per ciascuno degli anni considerati⁵⁴.

La prassi ha non subito variazioni significative negli anni successivi con le presidenze di Putin (1999-2008)⁵⁵ e di Medvedev, con la conferma di un orientamento che non appare al momento reversibile. Già in questa fase, tuttavia, ed in particolare nel quadriennio 2008-2012, si è registrata una lieve flessione numerica dei provvedimenti adottati, in coincidenza con la disponibilità, da parte dei presidenti, di maggioranze parlamentari ad essi politicamente omogenee; una situazione che ha contestualmente favorito l'incremento del numero delle proposte di legge ed una certa espansione proprio della fonte legislativa. In altri termini, se negli anni immediatamente

and Society, cit., 42, 141, 290 ss.; E. HUSKEY, *Presidential Power in Russia*, Armonk, New York, 1999, 30.

⁵⁰ Come ricorda, ancora M. GANINO, *La revisione della Costituzione in Russia, tra procedimenti super aggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, cit., 1608 ss.

⁵¹ Cfr. J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 123.

⁵² M. GANINO, *Russia*, cit., 147, richiama il messaggio di El'cin al Parlamento il 16 dicembre 1995, in cui si afferma l'obbligo del Presidente di colmare le lacune giuridiche con propri atti normativi.

⁵³ Le materie disciplinate sono numerose; oltre all'organizzazione degli apparati pubblici (in particolare le amministrazioni direttamente dipendenti dal presidente), si è intervenuti sui diritti fondamentali (anche limitandone l'esercizio), sui rapporti internazionali e la difesa, su poteri di polizia, oltre, ovviamente, che sui rapporti economico-sociali. J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 123 ricorda il caso di un *ukaz* del 1993 che depenalizzò il reato di omosessualità, ancora previsto dal codice penale del 1960.

⁵⁴ Con la precisazione che solo una parte degli editti viene pubblicata, in quanto non vi si fa ricorso per quelli segreti o di carattere confidenziale, il numero degli editti emanati è statisticamente molto elevato; durante la presidenza El'cin se ne sono avuti tra i 1.350 ed i 2.300 l'anno (sono molti meno quelli normativi: oltre i due terzi riguardano onorificenze, nomine e revocche). Secondo alcune fonti (R. SAKWA, *Russian Politics and Society*, cit., 148) in questo periodo la media degli *ukaz* politicamente rilevanti sarebbe stata intorno a 1500 l'anno. Nelle prime due presidenze Putin il numero ha oscillato tra 2.121 (nel 2000) e 1.473 (nel 2002).

⁵⁵ In questo periodo si segnalano, tra gli altri, l'*ukaz* del 27 settembre 2000 che intervenne per eliminare le contraddizioni esistenti nella disciplina legislativa delle pensioni pubbliche; e quello del 13 maggio 2000, che, con l'istituzione dei sette distretti federali, aveva un rilievo costituzionale.

successivi all'entrata in vigore della Costituzione del 1993 i rapporti altamente conflittuali tra il capo dello stato e la Duma rendevano indispensabile il ricorso agli *ukaz* per imporre il punto di vista presidenziale, nelle legislature più recenti si è registrata un'omogeneità politica tra il potere esecutivo e la Camera elettiva, nella quale il partito di Russia unitaria (*Edinaja Rossija*) creato dallo stesso Putin dispone della maggioranza assoluta. Una situazione nuova, non più conflittuale ma di collaborazione tra poteri, che tuttavia non sembra avere prodotto effetti significativi quanto a una riduzione dell'invasività dei provvedimenti presidenziali rispetto alle fonti legislative, nonostante sia stato rilevato un incremento massiccio del numero di iniziative legislative da parte del presidente e, conseguentemente, di leggi approvate⁵⁶.

La stessa giurisprudenza costituzionale, intervenuta in più occasioni⁵⁷, ha avallato una concezione ampia dei poteri normativi del Capo dello Stato, al quale oltre ai poteri previsti dalla Costituzione, nel silenzio di questa ha la possibilità di determinare le proprie attribuzioni, al fine di garantire il perseguimento delle finalità e dei valori costituzionalmente prefissati; questo con il solo limite di non violare la Costituzione e le leggi esistenti e di non invadere la competenza degli altri organi in ragione del principio della divisione dei poteri.

In conclusione, quindi, si può ritenere che la potestà presidenziale di emanare *ukaz* e *rasporjazenie*, in primo luogo per la disciplina costituzionale e i limiti piuttosto ridotti che essa introduce, ma, soprattutto, per la prassi che si è consolidata, risulta molto estesa e pervasiva rispetto alle competenze degli altri organi costituzionali (in particolare del Governo). In linea di continuità con la tradizione ereditata dai regimi precedenti, questi strumenti costituiscono un elemento chiave per l'interpretazione della forma di governo russa⁵⁸, secondo modalità speculari. Certamente l'iper-presidenzialismo consente e favorisce l'uso estensivo di questi poteri normativi, il cui esercizio

⁵⁶ J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 123; P. CHAISTY, *Majority Control and Executive dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia*, in *Leading Russia: Putin in Perspective. Essays in Honour of Archie Brown*, Oxford Un. Press, 2005, 119 ss.; R. SAKWA, *Russian Politics and Society*, cit. 108 rileva, comunque, che la collaborazione Presidente-Governo ha favorito un'espansione delle fonti legislative.

Informazioni sugli *ukaz* adottati dal Presidente nel periodo più recente sono disponibili *on line*: cfr. en.kremlin.ru; tra gli atti più recenti, un *ukaz* del 27 dicembre 2017 detta "Linee guida per favorire la concorrenza in economia all'interno della Federazione".

⁵⁷ Con una prima sentenza del 30 aprile 1996 (Caso Cecenia), la Corte costituzionale ha accolto la tesi che gli *ukaz* pongono basi giuridiche valide per la nascita e la modifica dei rapporti pubblici fino all'adozione di leggi sulla stessa materia; che, al contrario, richiedere la necessaria esistenza di una legge, comporterebbe l'inosservanza del principio di efficacia diretta della Costituzione (previsto dall'art. 15.1 CFR). Interpretazione estensiva confermata dalla successiva decisione del 25 giugno 2001, relativa all'*ukaz* sulle pensioni pubbliche, già ricordato.

⁵⁸ È questa la conclusione di M. GANINO, *Russia*, cit., 150.

contribuisce poi ad alimentare ed accrescere il primato politico e di governo del Presidente federale.

3.1 La proclamazione dello stato di guerra e dello stato di emergenza

Il Presidente federale è anche il dominus delle situazioni di emergenza assoluta, in ordine alla quali la CFR istituisce procedimenti complessi: la decisione iniziale adottata dal Presidente mediante *ukaz* deve essere confermata dalla camera rappresentativa dei territori federati, il Consiglio della Federazione⁵⁹. In caso di aggressione contro la Federazione di Russia o di minaccia diretta di aggressione il Presidente della Federazione di Russia proclama su tutto il territorio della Federazione di Russia, o in sue singole località, lo stato di guerra, dandone immediata comunicazione al Consiglio della Federazione e alla Duma di Stato (art. 87.2 CFR). La conferma dell'editto del Presidente della Federazione di Russia sulla proclamazione dello stato di guerra è rimessa alla competenza del Consiglio della Federazione (art. 102 CFR). L'art. 87.3 CFU fa rinvio, poi, ad una legge costituzionale federale (entrata in vigore il 30 gennaio 2002) la disciplina del regime dello stato di guerra.

Analogamente, secondo quanto disposto dall'art. 88 CFR, ricorrendo le circostanze e nel rispetto delle modalità previste ancora da una legge costituzionale federale (richiamata anche dall'art. 56.2 CFR ed entrata in vigore il 30 maggio 2001⁶⁰), il Presidente proclama su tutto il territorio federale, o in sue singole località, lo stato d'emergenza, dandone immediata comunicazione al Consiglio della Federazione e alla Duma di Stato. La conferma dell'editto del Presidente sulla proclamazione dello stato di emergenza è rimessa alla competenza del Consiglio della Federazione e deve intervenire, a pena di decadenza della decisione presidenziale, entro tre giorni dalla sua adozione (art. 102 CFR)⁶¹.

Ai sensi dell'art. 56.1 CFR in caso di stato di emergenza possono essere introdotte, in conformità con la legge costituzionale federale, specifiche limitazioni dei diritti e delle libertà, indicandone i limiti e la durata dell'efficacia, al fine di garantire la sicurezza dei cittadini e la difesa dell'ordinamento costituzionale; tuttavia sono espressamente esclusi da questa limitazione alcuni diritti fondamentali (vita, dignità personale, vita privata, libertà religiosa, iniziativa economica privata, diritto di difesa - art. 56.3 CFR)⁶².

⁵⁹ J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 189.

⁶⁰ In sostituzione della precedente versione del 1991, adottata in occasione dell'intervento dell'esercito russo nella prima guerra di Cecenia.

⁶¹ In ordine a questi poteri eccezionali cfr. J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 124; A. DOMRIN, *The Limits of Russian Democratisation. Emergency Powers and States of Emergency*, Routledge, Oxford, 2006; R. SAKWA, *Russian Politics and Society*, cit., 107 e 202.

⁶² J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 238.

4. Il potere normativo del Governo federale

Secondo l'art. 115.1 CFR il Governo federale, sulla base ed in esecuzione della Costituzione della Federazione di Russia, delle leggi federali e degli editti normativi del Presidente, emana decreti (*postanovlenie*) e ordinanze (*rasporjazhenie*) e ne garantisce l'esecuzione. Tali decreti e ordinanze devono essere obbligatoriamente eseguiti nella Federazione di Russia, acquistando, così, un'efficacia *erga omnes* (art. 115.2 CFR).

In base all'art. 23 della legge costituzionale sul governo del 17 dicembre 1997, soltanto i decreti possono essere qualificati come fonti del diritto in senso proprio, mentre le ordinanze sono qualificabili quali atti amministrativi, nonostante possano assumere un contenuto generale. Questa previsione, infatti, ha introdotto una distinzione di carattere sostanziale riguardo a tali atti, disponendo che la forma del decreto è utilizzata per gli atti che hanno natura normativa, mentre si deve ricorrere alla forma dell'ordinanza per le decisioni di carattere operativo e prive di un contenuto normativo.

Questi atti sono emanati dal Primo ministro e devono essere pubblicati (ad eccezione di quelli coperti da segreto di stato o che contengono informazioni confidenziali) sulla *Rossiskaya Gazeta* entro dieci giorni dalla loro adozione, cui segue l'entrata in vigore, i cui termini possono essere modificati per decisione del Governo.

Sotto il profilo del valore decreti ed ordinanze governative si collocano sull'ultimo gradino del sistema delle fonti federali, ponendosi come atti normativi di quarto livello. L'art. 115.3 CFR stabilisce che tali atti non devono porsi in contrasto con la Costituzione, con le leggi federali (comprese quelle costituzionali) e con gli *ukaz* presidenziali; in caso contrario, è la stessa disposizione costituzionale a prevedere la possibilità di un loro annullamento da parte del Presidente federale. Trattandosi di un potere in senso proprio, che come tale ammette margini di discrezionalità quanto all'esercizio, emerge, anche sotto questo profilo, una dipendenza del governo nei confronti del Presidente. È un aspetto che trova conferma in sede attuativa. L'art. 33 della legge costituzionale sul governo del 17 dicembre 1997, riprendendo la formulazione dell'art. 115.3 CFR, non restringe la possibilità dell'annullamento al contrasto con i soli *ukaz* normativi, imponendo il rispetto del principio di gerarchia tra fonti di grado diverso. L'annullamento è infatti consentito per violazione di qualsiasi tipo di *ukaz*, anche di natura non regolamentare⁶³.

Anche gli atti normativi del Governo, come quelli di Presidente, sono comunque sindacabili dalla Corte costituzionale (art. 125.2 lett. a) CFR).

⁶³ Cfr. M. GANINO, *Russia*, cit., 150, che evoca in proposito il principio della doppia dipendenza proprio del periodo sovietico, con il Presidium poteva abrogare gli atti del Consiglio dei ministri *contra legem*.

5. Considerazioni conclusive: il sistema delle fonti in relazione alla forma di stato e di governo

Riprendendo gli accenni fatti in precedenza (v. *supra*, § 2), si tratta ora di valutare la corrispondenza e, eventualmente, la coerenza del sistema delle fonti ed in particolare della disciplina dei poteri normativi dell'esecutivo e, in particolare, del Presidente federale, con la forma di stato e, soprattutto, con la forma di governo della Russia attuale.

Si tratta di valutazioni non semplici, anche perché non è sufficiente limitarsi a considerare il modello astratto di stato e di governo disegnato dalla CFR, dovendosi invece ricostruire il sistema nella sua effettività, tenuto conto della formula politica che si è consolidata negli ultimi due decenni, nell'accezione propria che a questo concetto è stato attribuito nella riflessione comparatistica, quale essenza di un sistema costituzionale, "individuandone gli elementi tipici e necessari", ovvero, il "modo di esistenza politica di un determinato popolo"⁶⁴.

Per quanto riguarda in primo luogo la forma di stato, almeno sul piano formale, viene ripreso lo schema della democrazia e della *rule of law*, affiancato dalla costruzione di un ordinamento federale asimmetrico, che, come abbiamo già osservato, risulta molto debole e sbilanciato in favore del potere centrale⁶⁵.

Guardando all'effettività, tuttavia, dobbiamo riconoscere come lo stato di diritto appaia piuttosto debole e l'idea realizzata di democrazia sia ancora piuttosto distante da quella maturata nella tradizione giuridica dell'occidente, rispetto alla quale non si contrappone (come accadeva per il regime sovietico), ma che non realizza, poggiando su una miscela di elementi democratici e di autoritarismo, che hanno fatto parlare di democrazia "diversa", "incerta", "imperfetta", nel senso di non compiuta⁶⁶. Ancora più precisamente, è stata

⁶⁴ Il virgolettato è ripreso da G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986, 69 ss., spec. 73; v., inoltre, G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994, 158 ss.

⁶⁵ Secondo un'evoluzione che si è affermata almeno nel periodo putiniano; peraltro, il Presidente federale dispone del potere di sospendere l'efficacia degli atti del potere esecutivo dei soggetti federati (art. 85.2 CFR). La complessità del sistema federale russo e le ragioni della sua esistenza, nonostante l'estraneità alla tradizione russa e sovietica se non per la funzione di garanzia delle diverse nazionalità esistenti, è ampiamente descritta da M. GANINO, *Russia*, cit., 73 ss.; cfr. altresì AA.VV., *Federalism in Russia*, Institute of History of Tatarstan Academy of Science, Kazan Institute of Federalism, Kazan, 2002.

⁶⁶ Sono tutte definizioni riprese da M. GANINO, *Ancora in tema di studi di diritto costituzionale su Paesi "altri"*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavalieri*, Esi, Napoli, 2016, 371 e 374. Invero, se i principi proclamati nei testi costituzionali sono quelli tipici di uno stato democratico (separazione dei poteri, pluralismo, rappresentanza politica, riconoscimento e garanzia dei diritti civili politici e sociali, indipendenza della magistratura, stato costituzionale di diritto), tuttavia le situazioni concrete,

definita come una “democrazia sovrana”⁶⁷, che pone al centro la tutela dell’unità e dell’integrità della Russia, come nelle precedenti tradizioni storiche⁶⁸, e che registra il progressivo incremento, in funzione unificante, dell’importanza dei valori nazionali e del patriottismo⁶⁹. Si deve concludere, quindi, accedendo alla ricostruzione che qualifica la federazione russa ancora, come una “democrazia di facciata”⁷⁰, che impedisce di ricostruirla come una sottocategoria all’interno delle forme di stato della tradizione occidentale, secondo quanto si evince anche dalle reiterate valutazioni critiche operate dagli organismi del Consiglio d’Europa, sfociate in un aperto conflitto tra la Corte Edu e la Corte costituzionale russa, anche a seguito della modifica alla legge costituzionale federale “Sulla Corte costituzionale” del 14 dicembre 2015, con la quale si è stabilito che la Corte costituzionale può respingere le decisioni della Corte di Strasburgo che siano in contrasto con la Costituzione della Russia⁷¹.

dipendenti dalle tradizioni storiche culturali dimostrano che queste restano solo delle proclamazioni, che non si sono materialmente realizzate.

⁶⁷ Cfr., ancora, M. GANINO, *Ancora in tema di studi di diritto costituzionale su Paesi “altri”*, cit., loc cit., che riporta una frase attribuita ad uno stretto collaboratore di Putin: “il nostro modello russo di democrazia si chiama democrazia sovrana”. Cfr. anche M. GANINO, *Russia*, cit., 71 ss., ove si torna a parlare di “democrazia sovrana” come ideologia della transizione.

⁶⁸ È la sintesi di M. GANINO, *Appunti e spunti per una ricerca di diritto costituzionale su Paesi “altri”*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2012, 830 ss.

⁶⁹ Richiamati in più occasioni dai leader politici russi ed in particolare nelle occasioni ufficiali costituite dai messaggi annuali che il Presidente federale tiene nel mese di dicembre (paragonabili a quelli sullo “stato dell’Unione” del Presidente degli USA). Cfr. M. GANINO, *Ancora in tema di studi di diritto costituzionale su Paesi “altri”*, cit., 372.

Per una sintesi dei messaggi più recenti rivolti all’Assemblea federale, si rinvia alle sintesi di A. DE GREGORIO, rispettivamente, in <http://nad.unimi.it/russia-il-messaggio-ai-rappresentanti-delle-istituzioni-dello-scorso-prim-marzo-la-magnificenza-della-russia-nel-confronto-costante-col-passato-e-la-sfida-agli-usa/> e <http://nad.unimi.it/the-annual-message-to-the-parliament-of-the-president-of-the-russian-federation/>. Cfr. anche I. GALIMOVA, *Elezioni presidenziali russe: il nuovo vecchio leader alla guida del Paese*, in *Nomos*, n. 1/2018, 10 ss.; EAD., *Dalle elezioni della nuova Duma al messaggio annuale del Presidente: una nazione unita?*, in *Nomos*, n. 3/2016.

⁷⁰ Così, M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ed., Torino, 2018, 59 ss., che richiama i seguenti elementi tipici: la gestione accentrata del potere da parte del presidente, il ruolo importante di gruppi affaristici e criminali, la sanguinosa guerra in Cecenia, la repressione delle manifestazioni dell’opposizione, l’assassino di giornalisti indipendenti, le leggi limitative dei diritti civili e politici; tutti aspetti che sottolineano le contraddizioni le incertezze del processo di transizione. La definizione di democrazia di facciata è ora ripresa anche da A. DI GIOVINE – A. ALGOSTINO – F. LONGO – A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, 422.

⁷¹ Un potere che la Corte costituzionale ha utilizzato in almeno due occasioni, l’ultima delle quali con la sentenza del 19 gennaio 2017. La questione è ricostruita, con un richiamo anche dei precedenti, da A. DE GREGORIO, *Sentenza della Corte costituzionale del 19 gennaio 2017 n. 1 “Sulla soluzione della questione circa la possibilità di esecuzione in conformità alla Costituzione della Federazione di Russia della sentenza della Corte europea per i diritti dell’Uomo del 31 luglio 2014 ‘Compagnia petrolifera Jukos*

Peraltro, una questione ancora più generale, che si riverbera sulla tenuta dello stato di diritto, è quella dell'effettiva indipendenza dei giudici dal potere politico, che ha portato il Parlamento europeo ad approvare, il 17 febbraio 2011, una risoluzione nella quale si esortava a prendere delle misure correttive⁷², che, tuttavia, non sono state adottate.

Questa (mancata) evoluzione certamente mantiene la Russia attuale (se si ragiona utilizzando le categorie generali offerte dalla comparazione) in una transizione perpetua⁷³, con una netta prevalenza della sfera della decisione politica, che risulta pervasiva dell'intero ordinamento, mettendo in crisi lo stesso principio della divisione dei poteri⁷⁴.

Questa conclusione è suffragata dai dati delle ricerche svolte su base empirica da associazioni e istituzioni internazionali specializzate, quali *Freedom House* e *Index of Democracy*. Secondo la tabella stilata da

vs. Russia', su istanza del Ministero della Giustizia della FdR, in <http://nad.unimi.it/constitutional-court-decision-of-19-january-2017-n-1-on-the-solution-of-the-question-about-the-possibility-of-enforcement-in-accordance-with-the-constitution-of-the-russian-federation-of-the/>; nonché, Id., (ancora) Sulla contrapposizione tra le decisioni della Corte di Strasburgo e la Costituzione e la Corte costituzionale della Russia, in <http://nad.unimi.it/again-on-the-contrast-between-the-echr-case-law-and-the-russian-constitution-and-constitutional-court/>.

Sulla questione v. ora anche I. GALIMOVA, recensione a: I. MÄLKSOO – W. BENEDEK, *Russia and European Court of Human Rights: The Strasbourg Effect*, Cambridge, University Press, 2017, pp. 440, in *Nomos*, n. 1/2018, con ulteriori riferimenti bibliografici. In precedenza, M. GANINO, *Ancora in tema di studi di diritto costituzionale su Paesi "altri"*, cit., 373.

⁷² La vicenda è ricordata da *Appunti e spunti per una ricerca di diritto costituzionale su Paesi "altri"*, cit., 831-832, che richiama anche il limitato prestigio di cui gode la stessa Corte costituzionale, i cui componenti sono scelti dal Presidente federale con il consenso del Consiglio della federazione. Un criterio che, nell'esperienza russa, non favorisce certo l'emancipazione di questo soggetto dal controllo politico.

⁷³ Sembra riduttivo, quindi, parlare di transizione "difficile", come fa I. GALIMOVA, recensione a D. HUTCHESON, cit. 1; di fatto in Russia sembrano proprio difettare i presupposti per una transizione: non pare che le autorità politiche del Paese abbiano l'interesse e la volontà di democratizzare effettivamente il sistema ed avvicinarsi alle esperienze europee occidentali.

A questo proposito in passato si segnalava la diversità del sistema russo rispetto a quelli degli altri paesi est europei, per la maggior parte dei quali si riteneva ormai concluso il processo di transizione democratica, anche a seguito dell'adesione all'Unione europea ed alla condivisione dei principi contenuti nei Trattati sull'Unione e sul funzionamento dell'Unione, le vicende più recenti che hanno interessato in particolare Polonia e Ungheria (ma in misura minore anche Romania, Slovacchia e Bulgaria), con l'approvazione di riforme costituzionali e/o legislative che hanno depotenziato il ruolo delle istituzioni di garanzia e introdotto limitazioni a diritti fondamentali quali la libertà di espressione e di informazione, hanno evidenziato le criticità ancora presenti, magari allo stato latente, in quelle realtà. Questa regressione democratica, ormai all'attenzione di numerosi studi e delle stesse istituzioni europee, oltre che destare una particolare preoccupazione per i possibili sviluppi futuri, credo debba far ripensare anche alle conclusioni cui si era pervenuti proprio con riguardo alle transizioni ed ai loro esiti finali.

⁷⁴ Con la inevitabile collocazione della Russia nella famiglia della *rule of politics*, se vogliamo riprendere la classificazione di U. MATTEI – P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam. Padova, 1997, 54.

quest'ultima, confermando una situazione che si protrae dagli anni precedenti, nel 2017⁷⁵, la Russia si colloca al 134° posto per qualità della democrazia, con indici di riferimento di poco superiori a 3 (rispetto al numero massimo di 10) e, quindi, viene catalogata tra i regimi autoritari (anche se ai primi posti), tra i quali sono ricompresi gli stati nei quali gli indici di democrazia sono inferiori a 4 e che sono caratterizzati dalla scomparsa o dall'estrema limitazione del pluralismo politico, le violazioni dei diritti di libertà sono diffusi, le elezioni non sono libere, i media sono controllati, si pratica la censura e la magistratura non è indipendente dal potere politico⁷⁶.

Anche per *Freedom House*, il report più recente, con dati riferiti al 2017⁷⁷, conferma le criticità storiche; alla Russia viene assegnato un punteggio complessivo di 20/100 ed il giudizio sintetico che viene fornito è fortemente liquidatorio: *“Power in Russia’s authoritarian political system is concentrated in the hands of President Vladimir Putin. With loyalist security forces, a subservient judiciary, a controlled media environment, and a legislature consisting of a ruling party and pliable opposition groups, the Kremlin is able to manipulate elections and inhibit genuine opposition. The country’s rampant corruption is one notable threat to state power, as it facilitates shifting links among bureaucrats and organized crime groups”*.

A noi pare che ci sia poco altro da aggiungere.

5.1 Segue: in particolare con riguardo alla forma di governo

Con riguardo alla forma di governo, si condivide l'opinione di chi ritiene che quella della Russia attuale non sia definibile utilizzando le categorie tradizionali⁷⁸, ovvero che sia fuorviante accostare questa forma di governo a quelle di altri paesi ed in particolare al semipresidenzialismo francese, del quale riproduce solo uno schema di massima, anche, se, probabilmente si è in parte ispirato ad esso⁷⁹. Anche a livello definitorio a noi sembra preferibile non riproporre le denominazioni, magari deformate, utilizzate per i sistemi

⁷⁵ *Democracy Index 2017. Free speech under attack. A report by The Economist Intelligence Unit*, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf

⁷⁶ Gli indici vengono elaborati facendo riferimento a cinque categorie generali: processo elettorale e pluralismo, libertà civili, funzione del governo, partecipazione politica e partecipazione culturale. Su questa base si distinguono poi quattro categorie; oltre ai regimi autoritari, i regimi ibridi (indice da 4 a 5.99), le democrazie imperfette (indice da 6 a 7.99), tra le quali troviamo anche gli USA e l'Italia (entrambe al 21° posto) e le democrazie perfette (indice da 6 a 7.99), con al primo posto la Norvegia (indice 9.93).

⁷⁷ *Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/russia>, cui si rimanda per riferimenti molto dettagliati.

⁷⁸ Cfr., ampiamente, M. GANINO, *Russia*, cit., 109 ss.

⁷⁹ Cfr. S. WHITE, *Russia*, in R. ELGIE (a cura di), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 1999, 216 ss., che si occupa delle origini del sistema e della presidenza El'cin e ritiene che se si tratta di semipresidenzialismo, questo è *“weighted very heavily in the president’s favour”*.

democratici, quali quella di forma di governo semipresidenziale a preminenza del Presidente, per la concentrazione delle funzioni affidate al Capo dello Stato, prive di adeguati istituti di bilanciamento⁸⁰; o, piuttosto di “ipersemipresidenzialismo”⁸¹. Se è vero che la Costituzione russa recepisce i due elementi cardine che caratterizzano la forma di governo semipresidenziale (elezione diretta di un Capo dello Stato cui sono conferiti significati poteri e l’esistenza di un rapporto fiduciario tra una delle camere ed il governo), tuttavia, come vedremo tra poco, lo sbilanciamento istituzionale tra i poteri risulta eccessivo e la diversità dei contesti storici, economici, sociali e politici di riferimento, fanno preferire un approccio diverso, seguendo il quale questa forma di governo deve essere valutata in una logica di continuità rispetto alle esperienze costituzionali che hanno caratterizzato la Russia zarista e l’Unione sovietica⁸². Così, per quanto siano stati utilizzati elementi tipici del costituzionalismo occidentale, con una combinazione tra istituti propri della forma semipresidenziale (a prima vista prevalenti) e di quella presidenziale, che la rendono spuria (o mista), il risultato ottenuto è quello di avere creato un sistema originale e probabilmente unico, con una ricezione solo apparente dei modelli ispiratori⁸³.

Questa peculiarità dipende, in primo luogo, dalla configurazione del ruolo del Presidente e dai poteri, particolarmente estesi che la CFR gli attribuisce. In secondo luogo, dall’evoluzione del sistema politico, che ha contribuito in maniera decisiva al rafforzamento delle prerogative presidenziali ed al contestuale depotenziamento degli altri soggetti che integrano la forma di governo (parlamento e governo), allo stesso modo di quanto è avvenuto per il federalismo.

⁸⁰ Così, A. DI GIOVINE – A. ALGOSTINO – F. LONGO – A. MASTROMARINO, cit., 423, che rilevano, comunque, come il funzionamento nella prassi sia di tipo ultra-presidenziale.

⁸¹ Cfr. L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 353-353, i quali, correttamente, osservano che il recepimento del modello semipresidenziale è solo apparente e che l’applicazione di categorie di matrice liberale non appare adeguata, con la conclusione (p. 355) riconoscendo le peculiarità del sistema russo e la sua non idoneità ad essere incasellato nelle tradizionali classificazioni delle forme di governo.

⁸² V. già M. GANINO, *Oltre il semipresidenzialismo: il modello della Russia “post-sovietica”*, in L. PEGORARO – A. RINELLA, *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 185 ss. Ancora M. GANINO, *Le forme di governo dei Paesi dell’Europa centro-orientale*, cit., 391, che conclude paragonando il ruolo odierno del Presidente a quello che veniva esercitato dal Presidium del Soviet supremo, in particolare se si guarda ai poteri di direzione politica attribuiti a tali organi.

⁸³ W. E. BUTLER, *Russian public law: the foundations of a Rule-of-law state legislation and documents*, London, Simmonds and Hill Publishing, 2009.

Partendo dai profili istituzionali⁸⁴, per quanto il Presidente sia definito come il Capo dello Stato (art. 80 CFR)⁸⁵, esso opera come vertice di fatto del potere esecutivo, esprimendo indirizzi ed esercitando funzioni rispetto cui il Governo deve dare esecuzione (c.d. verticale esecutiva)⁸⁶.

La definizione di iperpresidenzialismo⁸⁷ o super-presidenzialismo⁸⁸, o di modello “autoctono”⁸⁹ del “Presidente governante”⁹⁰ sembrano quelle più idonee a connotare il sistema, considerati gli amplissimi poteri che il testo costituzionale attribuisce al capo dello Stato, compreso quello, omnicomprensivo, di determinare, con il solo limite della conformità alla Costituzione ed alle leggi federali, gli indirizzi fondamentali della politica interna ed estera (art. 80.3 CFR).

Il disegno organizzativo non assume come principio ordinatore quello della divisione dei poteri rigidamente intesa, come nel presidenzialismo classico, bensì quello del coordinamento dei poteri e della loro verticalizzazione accentratrice⁹¹ (la CFR richiama nell’art. 5 il principio della “unità del potere statale”⁹², completato nell’art. 10 dal richiamo alla divisione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario) che richiama un’esigenza unitaria tipica del modello tradizionale di governo russo e sovietico e genera, in definitiva, un forte sbilanciamento nella distribuzione delle prerogative costituzionali in favore del Presidente federale⁹³, che viene considerato come “la figura cruciale

⁸⁴ Sui caratteri della forma di governo della Russia v. di recente anche L. MONTANARI, cit., 524; L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 353 ss., ove di usa la definizione di “ipersemipresidenzialismo”.

⁸⁵ J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation, Federation. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2011, 122.

⁸⁶ Cfr. M. GANINO, *Russia*, cit., 111 ss.

⁸⁷ Da ultimo, I. GALIMOVA, recensione a D. HUTCHESON, *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-Century of Multiparty Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018 pp. 356, in *Nomos*, n. 2/2018, 1.

⁸⁸ S. HOLMES, *Superpresidentialism and its Problems*, *East European Const. Rev.*, 1993/94, n.n. 2/3, 123.

⁸⁹ M. GANINO, *Appunti e spunti*, cit., 834.

⁹⁰ Formula ripresa da M. GANINO, *La Costituzione della Russia*, cit., 451, che evidenzia come i meccanismi democratici pur previsti in Costituzione non siano ancora stabilizzati.

⁹¹ M. GANINO, *Appunti e spunti*, cit., 831; Id., *Ancora in tema di studi di diritto costituzionale su Paesi “altri”*, cit., 372-373; L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionale comparati*, cit., 354.

⁹² Cfr. M. GANINO, *Russia*, cit., 109 ss.

⁹³ In estrema sintesi: il Presidente della Federazione è eletto a suffragio universale per 6 anni (4 fino al 2008) per non più di due mandati consecutivi (art. 81); è Capo dello Stato, garante della Costituzione e dei diritti di libertà. Dispone di attribuzioni costituzionali molto ampie, la maggior parte elencata nell’art. 83 CFR e per le quali non è prevista nessuna controfirma. Così, ha prerogative proprie; nomina il Presidente del Governo; ha il potere di dimettere il governo; in caso di triplice rifiuto da parte della Duma, nomina il Presidente, scioglie la Duma e indice nuove elezioni; dispone del potere di scioglimento della Duma (con alcuni limiti). In caso di voto di sfiducia della Duma al Governo, può non accettare questa decisione. In caso di successiva sfiducia dopo tre mesi può

nella direzione dello Stato, la principale personalità della vita politica del Paese⁹⁴, il motore⁹⁵, o la chiave di volta del sistema⁹⁶.

Va inoltre ricordato come il Presidente, oltre alla guida di alcuni ministeri chiave (Interni, Esteri, Difesa, Giustizia, Emergenze sono direttamente subordinati al Presidente) abbia la garanzia costituzionale (art. 83 lett. g CFR) di un proprio apparato amministrativo, distinto da quello ministeriale e disciplinato autonomamente mediante *ukaz*, che consente al Presidente stesso di esercitare in modo diretto le funzioni ad esso spettanti e di controllare l'esecuzione delle sue decisioni da parte degli altri soggetti istituzionali⁹⁷.

Come detto, poi, la connotazione iper-presidenziale del sistema si è accentuata nella prassi, per ragioni riconducibili agli eventi storici che sono maturati negli ultimi cinque lustri ed alle caratteristiche della società e del sistema politico, con l'investitura di figure carismatiche alla carica presidenziale, rimaste alla guida del Paese per lungo tempo.

Per quanto non sia del tutto corretto sul piano metodologico, stante la rilevata disomogeneità della forma di stato russa, se proviamo a catalogare il sistema politico di questo paese utilizzando gli schemi tassonomici elaborati con riferimento alle esperienze delle democrazie mature, attualmente quello della Russia può essere definito come un sistema a multipartitismo moderato, sia in considerazione del numero limitato di formazioni politiche esistenti, o, almeno di quello in grado di conseguire una rappresentanza parlamentare⁹⁸, sia

accettare tale decisione oppure sciogliere la Duma. Tra le prerogative del Presidente, determinazione dell'indirizzo politico generale ed ampi poteri normativi e di controllo. Il Governo esercita il potere esecutivo ma in modo subordinato rispetto al Presidente. Le Camere (il bicameralismo è di tipo asimmetrico e differenziato) sono titolari del potere legislativo (soggetto a veto presidenziale), di poteri di nomina e di un potere di controllo politico dimezzato: il potere di sfiducia da parte della Duma non è definitivo e spetta sempre al Presidente adottare la decisione finale. L'armamentario delle attribuzioni presidenziali è definito impressionante da L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 354.

Sui poteri ed il ruolo del Presidente, J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian*, cit., 107 ss.

⁹⁴ S. AVAK'IAN, *Rapporti politici e disciplina costituzionale nella Russia contemporanea: problemi e prospettive*, in *Zurnal rossijskogo prava*, n. 11, 2003 cit. da M. GANINO, *Russia*, cit., 109.

⁹⁵ M. GANINO, *Appunti e spunti*, cit., 834.

⁹⁶ M. GANINO, *La Costituzione della Russia*, cit., 448.

⁹⁷ La complessità di questo apparato e le sue varie articolazioni (in base all'*ukaz* n. 400 del 25 marzo 2004 che lo ha disciplinato) sono descritte da J. HENDERSON, *The Constitution of the Russian Federation*, cit., 117 ss. e da M. GANINO, *Russia*, cit., 117 ss., che ne rileva la strumentalità anche ai fini dell'esercizio del potere normativo spettante (p. 119); ancora M. GANINO, *La Costituzione della Russia*, cit., 449, paragona questo apparato parallelo a quello del PCUS, del quale, simbolicamente, condivide anche la sede. È diffusa l'interpretazione che considera questo apparato come un'istituzione singolare ed esclusiva dell'ordinamento costituzionale russo: E. HUSKEY, *Presidential Power in Russia*, Armonk, New York, 1999, 58.

⁹⁸ A seguito delle ultime elezioni, svolte nel 2016, solo sei partiti hanno conseguito una rappresentanza parlamentare, ma due di essi hanno un solo deputato e risultano, quindi del tutto marginali (v. *infra*, nota 102).

per effetto della presenza di un partito dominante⁹⁹, in una situazione nella quale lo svolgimento delle elezioni non consente possibilità reali di alternanza (o semi-alternanza) al potere.

Questa situazione, dopo una prima fase di multipartitismo estremo che aveva contribuito ad alimentare un'aspra conflittualità istituzionale, si è progressivamente consolidata dopo il 2001, a seguito della fondazione di un partito, risultante dalla fusione di due formazioni politiche preesistenti, quello di Russia unita¹⁰⁰. La finalità dichiarata di questa decisione, che poi si è rivelata vincente, era quella di dare vita ad un partito del Presidente federale, non solo per sostenerlo nella campagna elettorale¹⁰¹, quanto per creare un punto di riferimento all'interno della Duma, al fine di sostenere le iniziative presidenziali anche in sede parlamentare. L'obiettivo è stato pienamente raggiunto: il Presidente ed il Governo dispongono a loro piacimento dell'agenda parlamentare¹⁰²; il potere legislativo assume una posizione subordinata a quello esecutivo; il ruolo di rappresentanza delle Camere è diventato di mera facciata¹⁰³.

L'effetto è stato quello di passare da un presidente senza partito, al partito del Presidente¹⁰⁴.

Negli anni seguenti Russia unita ha progressivamente incrementato i propri consensi, conquistando ripetutamente la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari¹⁰⁵, in particolare dopo la riforma del sistema elettorale operata nel

⁹⁹ D. HUTCHESON, *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-Century of Multiparty Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 103, definisce quello russo attuale: un "*hegemonic, multiparty system, with a strong 'party of power' at its center*". Lo stesso Autore, ricostruendo l'evoluzione storica del sistema politico, distingue tre fasi: quella della frammentazione (anni 1993-2002), quella del consolidamento (anni 2002-2009) e la "cartellizzazione", dopo il 2009.

¹⁰⁰ Si trattava di "Madrepatria-Tutta la Russia" e del "Partito unito di Russia", che già disponevano di rappresentanze parlamentari. L'operazione è riuscita, con una saldatura degli interessi di alcune delle élites già allora in posizione di egemonia.

Russia unita, che conta oltre due milioni di iscritti, è un partito nazionalista e conservatore (aderisce all'Internazionale democratica centrista), con visioni atipiche in materia economica, sia di stampo liberista, che statalista. Ma soprattutto, si caratterizza, sia per le sue origini, che per l'organizzazione attuale, come un partito personale, con una leadership pressoché assoluta esercitata dal Presidente Putin e dal primo ministro Medvedev, che ne è l'attuale segretario politico.

¹⁰¹ Il Presidente Putin era stato già eletto, come candidato indipendente, nel 2000; sarà poi ovviamente sostenuto nelle successive elezioni del 2004, del 2012 e del 2018; in quelle del 2008 il candidato Presidente, in considerazione della non immediata rieleggibilità dello stesso Putin, è stato Medvedev.

¹⁰² Cfr. A. DI GIOVINE – A. ALGOSTINO – F. LONGO – A. MASTROMARINO, cit., 424, che parlano di opposizioni deboli e poco coese.

¹⁰³ Così I. GALIMOVA, recensione a D. HUTCHESON, cit., 1 ss.

¹⁰⁴ Cfr. M. GANINO, *Russia*, cit., 116.

¹⁰⁵ Non si è trattato di una vera e propria progressione; in dettaglio: nelle elezioni del 2003, Russia unita ottenne il 37,57% dei suffragi, che gli valsero (con la formula elettorale di allora), 223 deputati, di poco al di sotto della soglia della maggioranza assoluta della Duma. In quelle del 2007 il risultato

2008¹⁰⁶, volutamente approvata per ottenere un simile risultato¹⁰⁷. Il successo maggiore è stato quello conseguito nelle ultime consultazioni del 18 settembre 2016, con una percentuale di voti del 54%, che ha consentito l'elezione di ben 339 deputati su 450; con la conseguenza che, nella legislatura attuale, Russia unita dispone oggi nella Duma della maggioranza dei $\frac{3}{4}$ dei voti, percentuale che consente di adottare unilateralmente qualsiasi tipo di decisione, tanto con leggi costituzionali quanto con leggi di emendamento costituzionale¹⁰⁸. Tutto questo tenendo conto dei seri dubbi che si possono avanzare sulla regolarità delle consultazioni elettorali, che registrano sempre accuse di brogli e, comunque, di intimidazioni nei confronti di potenziali candidati alternativi e di un rigido controllo dei mezzi di comunicazione e delle procedure elettorali da parte dei vertici delle istituzioni di governo¹⁰⁹.

conseguito fu eccezionale, arrivando al 64,3% dei voti, trasformati in 315 seggi parlamentari; in quelle del 2011 si registro una leggera flessione, con il 49,5% dei consensi popolari e 238, comunque superiori alla maggioranza assoluta dell'assemblea. Delle elezioni del 2016 abbiamo riferito nel testo. Per uno studio completo dei sette cicli delle elezioni parlamentari in Russia dopo il 1993, v. ora D. HUTCHESON, *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-Century of Multiparty Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018. Cfr., inoltre, M. GANINO, *Russia*, cit., 124 ss.

¹⁰⁶ Come rileva I. GALIMOVA, recensione, cit., 5, quella elettorale è stata la materia che ha subito le modifiche più frequenti, con l'introduzione di vantaggi per i partiti esistenti.

Quello attualmente esistente è un sistema misto, basato sul voto parallelo (in quanto l'elettore dispone di due voti disgiunti e la ripartizione dei seggi avviene separatamente per la parte maggioritaria e per quella proporzionale); 225 parlamentari sono eletti in collegi uninominali con la regola del first-past-the-post, l'altra metà in un collegio unico nazionale, con sistema proporzionale (metodo del quoziente e resti più alti) a liste bloccate (sono consentiti voti di preferenza e voti negativi) e clausola di sbarramento al 5%.

¹⁰⁷ Come osserva I. GALIMOVA, recensione, cit., 3, si è prodotta una "pietrificazione" del sistema dei partiti, con un vantaggio per i quelli già rappresentati in parlamento rispetto agli altri. Un esito che è dipeso anche dalle regole esistenti, sia quelle introdotte dalla legge del 2001 sui partiti politici, sia quelle relative alla presentazione delle candidature, o ai finanziamenti elettorali.

¹⁰⁸ La composizione attuale della Duma registra oltre a quelli di Russia unita la presenza di parlamentari eletti dal Partito Comunista (52 deputati) dal Partito Liberal-Democratico di Russia (40 deputati), Russia Giusta (23 deputati), Rodina (1 deputato), Piattaforma civica (1 deputato). Come si può ben vedere, il secondo e il terzo partito hanno una consistenza inferiore, rispettivamente, ad 1/6 e 1/7 rispetto al partito maggioritario e non costituiscono delle alternative valide per le future competizioni elettorali. Sulle elezioni del 2016 cfr. I. GALIMOVA, *Dalle elezioni della nuova Duma al messaggio annuale del Presidente: una nazione unita?*, cit., 1 ss., che registrando il numero record di parlamentari di Russia unita, parla di trasformazione del voto in un sostegno all'indirizzo politico presidenziale.

¹⁰⁹ In proposito, tuttavia, D. HUTCHESON, cit., 254, ritiene difficile pensare che le frodi nelle elezioni della Duma siano tali da alterare la volontà degli elettori.

Dubbi sulla piena regolarità sono stati riproposti anche per le elezioni presidenziali del 2018, secondo quanto ampiamente riferito da I. GALIMOVA, *Elezioni presidenziali russe: il nuovo vecchio leader alla guida del Paese*, cit., 6 ss. Tra i vari rapporti critici citati in questo scritto, ci pare assuma un rilievo particolare quello dell'OCSE (*International Election Observation Mission Russian Federation – Presidential Election, 18 March 2018 - Statement of Preliminary Findings and Conclusions*), in <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/375670?download=true>.

Il più recente passaggio elettorale, che il 18 marzo 2018 ha registrato la scontata rielezione (fino al 2024) di Putin per un quarto (non consecutivo ed ultimo, salvo future riforme costituzionali) mandato presidenziale, ha confermato, rafforzandola, la situazione precedente. L'enorme successo conseguito sul piano elettorale¹¹⁰, avalla una forma di personificazione del potere che si è ormai consolidata e che non trova ostacoli, rispondendo ad una concezione del popolo russo, per il quale il Presidente è diventato una persona quasi mistica, un simbolo del Paese; cosicché, "l'espressione 'Russia di Putin' ha acquisito un significato particolare, non solo come periodo della storia russa, ma come un intero organismo statale con meccanismi propri"¹¹¹.

Non vorremmo proporre una conclusione azzardata ed eccessiva. Tuttavia, se riprendiamo la suggestione proposta alcuni anni fa da Mario Ganino, sicuramente il giurista italiano più esperto di questioni russe, che sotto il profilo istituzionale paragonava il ruolo odierno del Presidente a quello che veniva esercitato dal *Presidium* del *Soviet* supremo, in particolare per i poteri di direzione politica¹¹², oggi questa conclusione, osservando alle più recenti dinamiche del sistema politico e delle relazioni tra esso e il Presidente, potrebbe forse essere completata osservando che quest'ultimo è arrivato ad occupare anche il ruolo che nella precedente esperienza storica era esercitato dal *politburo* del PCUS. Il tutto in una versione monocratica anziché collegiale¹¹³.

Tornando, per concludere, al rapporto col sistema delle fonti, si conferma, quindi, che la disponibilità di un esteso e penetrante potere normativo in capo al Presidente federale, difficilmente assoggettabile al controllo delle corti o di organi terzi, sia del tutto coerente e funzionale con l'assetto complessivo della forma di governo, della quale finisce per diventare uno degli elementi portanti, in quanto strumento privilegiato per definire e attuare l'indirizzo politico generale.

¹¹⁰ A fronte di un'affluenza al voto del 67.5% degli aventi diritto, Putin ha ricevuto oltre 56 milioni di voti, pari ad oltre la metà degli aventi diritto ed al 76.76% delle preferenze (il candidato del partito comunista, arrivato secondo, si è fermato all'11.77%).

¹¹¹ Si riprendono le conclusioni di I. GALIMOVA, *Elezioni presidenziali russe: il nuovo vecchio leader alla guida del Paese*, cit., 2.

Su alcuni sviluppi successivi alle elezioni del 2018, I. GALIMOVA, *L'inizio del nuovo mandato presidenziale in Russia: come far passare una riforma contestata*, in *Nomos*, n. 2/2018.

¹¹² M. GANINO, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, cit., 39.

¹¹³ Certo con l'avvertenza che il controllo della politica ora esercitato è diverso da quello, assoluto, che veniva esercitato nello stato socialista (ancora M. GANINO, *Ancora in tema di studi di diritto costituzionale su Paesi "altri"*, cit., 375).