



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE, SOCIOLOGIA, COMUNICAZIONE

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E
INTERNAZIONALE**

Curriculum TEORIA DELLO STATO E ISTITUZIONI POLITICHE COMPARATE

XXXII CICLO

Tesi di Dottorato

LA DINAMICA DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE NELLA

RUSSIA POST-SOVIETICA:

LE ELEZIONI LIBERE TRA FORMA E SOSTANZA

Supervisor:

Prof. Fulco Lanchester

Prof.ssa Astrid Zei

Dottoranda:

Ilmira Galimova

Matricola: 1658168

Anno accademico 2018/2019

LA DINAMICA DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE NELLA RUSSIA POST-SOVIETICA: LE ELEZIONI LIBERE TRA FORMA E SOSTANZA

INDICE

INTRODUZIONE	3
Le elezioni multipartitiche nella Russia post-sovietica: un'evoluzione controversa....	3
Perché studiare le elezioni russe?	8
Il filone dominante degli studi sulle elezioni russe.....	15
Il disegno della ricerca	18
CAPITOLO I. ELEZIONI E ELEZIONI DEMOCRATICHE TRA FORMA E SOSTANZA.....	25
1.1. Le elezioni: il concetto e i tipi.....	25
1.2. Il processo elettorale democratico e gli <i>standard</i> delle <i>free and fair elections</i> ...	31
1.3. Le elezioni, i regimi e le transizioni: le prove empiriche	39
1.4. Le funzioni del voto popolare	46
CAPITOLO II. L'EVOLUZIONE STORICA DEI MECCANISMI DI VOTAZIONE IN RUSSIA.....	51
2.1. Dalle votazioni a livello locale alle elezioni per la Duma Imperiale.....	58
2.2. Le elezioni non competitive nel periodo sovietico	69
2.3. Il periodo di transizione e l'introduzione delle elezioni multipartitiche.....	76
2.4. La Costituzione del 1993, l'adozione del sistema misto e lo sviluppo della legislazione elettorale russa nel periodo contemporaneo	81
2.4.1. Le maggiori riforme in materia elettorale	93
CAPITOLO III. LE ELEZIONI LIBERE NEL QUADRO NORMATIVO RUSSO.....	99
3.1. La disciplina costituzionale del "voto"	99
3.2. La giurisprudenza costituzionale russa in materia elettorale	106
3.2.1. La disciplina dell'elettorato attivo e passivo.....	119
3.2.2. Considerazioni circa il sistema elettorale: vincoli ed equilibri mancanti....	127

3.2.3. Le fonti in materia elettorale: conflitti di competenza e conflitti di attribuzione.....	130
3.3. Il processo elettorale nella Federazione Russa e gli <i>standard</i> internazionali	139
CONCLUSIONI	147
APPENDICE.....	176
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	190
INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE	199

INTRODUZIONE

Le elezioni multipartitiche nella Russia post-sovietica: un'evoluzione controversa

Negli ultimi decenni in Russia si è potuto osservare un continuo declino delle istituzioni rappresentative ed elettorali. Tale tendenza – legata da un lato allo svuotamento del contenuto democratico del meccanismo elettorale e dall'altro allo scivolamento graduale dell'ordinamento verso una forma di presidenzialismo sempre più personalistico – ha portato molti a ripensare in termini meno ottimistici il processo di democratizzazione nel Paese. Oggi, infatti, come mai prima, è divenuto chiaro quanto il modello politico-istituzionale della Russia si discosti dal modello occidentale di democrazia rappresentativa pluralista.

È vero che lo Stato russo ha attraversato una transizione “difficile” verso la democrazia, che si distingue per il suo simultaneo triplice “salto qualitativo”: da un'economia di piano a una di mercato, da metropoli di un Impero multinazionale allo Stato-nazione, e da uno Stato post-totalitario monopartitico ad un tipo di governo pluralistico¹. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, lo svolgimento delle prime elezioni competitive al Congresso Supremo russo e l'introduzione dell'elezione popolare del Presidente della Rsfsr nel 1990 sono stati i primi cambiamenti fondamentali nella forma di governo sovietica che hanno segnato un punto di rottura con la tradizione costituzionale del socialismo reale. Dopo l'esperienza socialista delle votazioni sotto forma di acclamazione rituale² durata per circa settant'anni, le elezioni nella Russia post-sovietica hanno acquisito un carattere democratico, essenzialmente grazie alla presenza dei candidati alternativi sulla scheda. Come hanno scritto Michael McFaul e Nikolai Petrov: “*The advent of competitive elections in the Soviet Union and*

¹ V. C. OFFE, *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*, in *Social Research*, vol. 58, n. 4, 1991, pp. 865–92; M. MCFAUL, *What Went Wrong in Russia? The Perils of a Protracted Transition*, in *Journal of Democracy*, Vol. 10, n. 2, 1999, pp. 4-18; B. MAKARENKO, *Le istituzioni dello Stato russo: un'evoluzione controversa*, in G. ARAGONA (a cura di), *La Russia post-sovietica. Dalla caduta del comunismo a Putin: storia della grande transizione*, Milano, Mondadori, 2018, p. 14.

² V. S. WHITE (a cura di), *Russia's Authoritarian Elections*, London: Routledge, 2011, p. 152.

then Russia certainly contributed to the reclassification of the country as a democracy. In the early 1990s, Russia met Joseph Schumpeter's minimalist definition of democracy... The sheer number of candidates, the high voter turnouts, and the amount spent in these electoral competitions suggest that their outcomes have consequences well understood by all"³. McFaul e Petrov hanno, inoltre, sottolineato il fatto che dal 1993 le elezioni nel Paese si svolgono in maniera del tutto regolare, "*on time and under the rule of law*"⁴.

Tuttavia, nonostante la periodicità delle consultazioni elettorali, molti osservatori hanno notato l'assenza dell'effettiva portata democratica del meccanismo delle votazioni pubblicistiche. Gli stessi McFaul e Petrov hanno segnalato alcuni dei paradossi e delle anomalie che devono essere attribuiti al difettoso meccanismo elettorale russo. In particolare, "*since the collapse of the Soviet Union, presidential elections in post-communist Russia have never produced a change in «party»...this continuity over time – despite extreme discontinuity in economic and social affairs – is curious, if not alarming*"⁵.

Comunemente si ritiene che l'alternanza al potere abbia una particolare importanza per i Paesi nei processi di transizione verso la democrazia e, a questo proposito, per quanto riguarda il principio della rotazione delle cariche, la Costituzione russa del 1993 prevede l'elezione popolare del Presidente, senza, però, un limite assoluto alla rieleggibilità⁶. Tuttavia, nella realtà, in Russia possiamo osservare una già

³ M. MCFAUL. N. PETROV. A. RYABOV (a cura di), *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2004, pp. 23-24.

⁴ *Idem*, p. 24.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A differenza della disciplina odierna che prevede soltanto il limite di due mandati consecutivi ("la stessa persona non può coprire la carica di Presidente della Federazione Russa per più di due volte consecutive" – art. 81, terzo comma, Cost.), la Legge sulle elezioni presidenziali della RSFSR dell'aprile 1991 conteneva una regola che stabiliva la fascia di età per un candidato al Presidente della RSFSR (art. 1): "*Può essere eletto il Presidente della RSFSR solo il cittadino della RSFSR avente meno di 35 e non più di 65 anni, con il diritto di voto*". Eltsin aveva 60 anni al momento della sua prima elezione e 65 anni quando fu rieletto per il secondo mandato.

Per quanto riguarda le regole in materia di limiti al rinnovo dei mandati del vertice esecutivo dello Stato, la Commissione di Venezia ha riepilogato i principali punti critici nel suo rapporto: "*In presidential and semi-presidential systems, term-limits on the office of the President therefore are a check against the danger of abuse of power by the head of the executive branch... It is true that term limits may inhibit voters from choosing the incumbent or former president again as president. However, this is a necessary consequence of the need to restrict the right to re-election of the incumbent or former president... limits on reelection pursue the aim of preserving democracy and protect the human right to political participation. They contribute to guaranteeing that periodic elections are "genuine" in the sense of Article 25 ICCPR...*" (§§120,123).Cfr. CDL-AD(2018)010, *Report on Term of Limits - Part I -*

consolidata prassi nella designazione di un successore (si pensi soprattutto agli eventi del 1999-2000 e del 2008).

Questa prassi di *endorsment* con il tempo si è sviluppata fino ad assumere contenuti atipici e antidemocratici anche se la procedura stessa (dal punto di vista formale) ha mantenuto carattere democratico – perché il trasferimento di potere dal *leader* uscente al suo successore avviene attraverso le elezioni, come nelle altre democrazie. Ciò non significa necessariamente che sia stata gravemente intaccata la legittimità del potere e che il Capo dello Stato attuale non sia un politico che gode un ampio consenso popolare. Infatti, nelle ultime elezioni presidenziali, così come largamente previsto, il Presidente in carica Putin è stato rieletto con il 76,69% delle preferenze, raccogliendo più della metà dei consensi del corpo elettorale⁷.

Tuttavia, in molti hanno notato un crescente utilizzo della coercizione per ottenere il sostegno degli elettori. Come ha scritto il politologo Derek Hutcheson, l'Autore di un'opera magistrale sulle elezioni legislative russe⁸: *“The smooth transition of the presidential regimes has been a reflection not only of the popularity of the incumbents... but also of the wider processes of political management. Thus, the successful re-election, successions, and re-successions that have taken place in Russia's six presidential elections can be seen as the culmination of the efforts of the governing machine, rather than its cause”*⁹.

Nel corso dell'ultimo decennio sono venuti in rilievo alcuni aspetti critici anche per quanto riguarda le elezioni parlamentari – l'evento politico più importante per il Paese dopo le elezioni presidenziali. Innanzitutto, gli ultimi cicli elettorali hanno dimostrato un *trend* negativo per quanto riguarda l'affluenza alle urne, legato sostanzialmente alla scarsa fiducia nel procedimento elettorale adottato nel Paese e al disinteresse diffuso verso la Duma in particolare e le istituzioni di rappresentanza in

Presidents, 2018: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e). Secondo la Commissione, alla luce dell'analisi comparata dei testi costituzionali dei 58 Paesi, l'abolizione dei limiti alla rielezione rappresenta un passo indietro in termini delle conquiste democratiche (§124).

⁷ Cfr. la tabella con i risultati ufficiali pubblicata dalla Commissione Elettorale Centrale della Federazione Russa: <http://www.cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/itogigolosovaniya/>.

⁸ Cfr. la Recensione del libro 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. Le attualità nel diritto.it*, n. 2/2018, p. 1-7 <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/5-RECENSIONE-GALIMOVA.pdf>.

⁹ V. D. HUTCHESON, *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-Century of Multiparty Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 4.

generale¹⁰. Le elezioni parlamentari hanno perso progressivamente la loro importanza: oggi sono considerate dagli osservatori come “le primarie per le elezioni del Presidente della Federazione Russa”¹¹. Anche le ultime elezioni alla Duma del 2016 si sono trasformate in un voto a sostegno dell’indirizzo politico presidenziale, dato che il partito del potere “Russia Unita” ha ottenuto un numero *record* di mandati parlamentari.

E proprio a questo ‘continuo’ successo elettorale è legato un altro problema del sistema russo, cioè la pietrificazione del sistema dei partiti russo. Dal 2003 gli stessi quattro partiti politici con gli stessi *leader* sono rappresentati nel parlamento russo. Pertanto, alcuni esperti hanno espresso la preoccupazione che la Duma si stia trasformando gradualmente nel *Soviet Supremo*, giacché i partiti parlamentari in sostanza non differiscono in modo significativo l’uno dall’altro e la stessa Duma non è più considerata dai cittadini russi come un organo rappresentativo, ma soltanto come un organo asservito al Presidente che svolge un ruolo di *façade*: “...*the apparent normality of the State Duma as a party-based representative legislative body masks the considerable degree of institutional engineering that has gone into creating this façade while at the same time ensuring that it serves as a compliant part of the political ‘machine’*”¹².

Negli anni ‘2000 le tendenze sconcertanti – un continuo restringimento degli spazi di espressione della volontà popolare e la sostituzione dei meccanismi decentralizzati dell’*accountability* con il sistema verticale (*vertical*’ di potere) – hanno caratterizzato le elezioni russe a livello regionale e locale. Innanzitutto, l’eliminazione nel 2004 delle elezioni popolari dei Capi delle regioni russe e la loro sostituzione con un sistema di nomina simile a quello utilizzato per la nomina del primo ministro ha rappresentato un vero *setback* alla democrazia e al modello federale, ed è stata una delle

¹⁰ Ad esempio, nelle ultime elezioni alla Duma del 2016, l’affluenza alle urne è stata la più bassa per tutto il periodo post-sovietico: soltanto il 47,88% degli aventi diritto al voto si è espresso. Gli indici più bassi di affluenza sono stati registrati a Mosca (35,18%) ed a San Pietroburgo (32,47%). Cfr. BBC Russian, *Vybory-2016: konstitutsionnoe bolshinstvo ER i rekordno nizkaya yavka* (Elezioni 2016: la maggioranza costituzionale della “Russia Unita” e il *record* negativo di affluenza) <https://www.bbc.com/russian/live/features-37399609>.

¹¹ Cfr. ad esempio, il Rapporto dell’OSCE sulle elezioni presidenziali russe del 2000: OSCE/ODIHR, *Final Report “Russian Federation – Presidential Election, 26 March 2000”*, pp. 6 ss.: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/16275?download=true>.

¹² D. HUTCHESON, *Op. cit.*, p. 5.

riforme del periodo putiniano largamente criticate dagli esperti nazionali e internazionali¹³.

La tendenza alla “verticalizzazione” del potere ha raggiunto infine il livello più basso dell’amministrazione territoriale, cioè l’autogoverno locale: la riforma, avviata nel 2014-2015, ha privilegiato la modalità indiretta della scelta dei sindaci, per cui, seguendo il *trend* federale, la maggior parte delle assemblee regionali ha deciso di abolire le elezioni popolari dei Capi dell’amministrazione locale¹⁴. Attualmente, soltanto in sette città capoluogo delle regioni e nelle tre città di importanza federale i sindaci vengono eletti dai residenti¹⁵.

In generale, per quanto riguarda le elezioni regionali e municipali, nonostante la Russia *de iure* abbia un sistema multipartitico, dopo la creazione del partito "Russia Unita", *de facto* nel Paese si è formato un sistema partitico con un partito dominante e in cui solo un partito riesce ad ottenere la maggioranza non solo nel parlamento federale ma anche nei corpi rappresentativi del livello regionale (dal 2006 “Russia Unita” vince quasi tutte le elezioni regionali tenute e oggi ha la maggioranza assoluta dei seggi in tutti i parlamenti regionali, tranne le assemblee dei territori di Irkutsk, di Ul’yanovsk e della Transbajkalia). La costruzione e il rafforzamento del partito del Cremlino sono stati funzionali alla politica del Presidente verso il consolidamento delle forze politiche e, in questo senso, “Russia Unita” è stata un meccanismo di reclutamento della classe dirigente e un ponte tra l’élite politica federale e quella regionale¹⁶.

¹³ Cfr. Venice Commission, CDL(2004)122, *Draft Opinion on the proposed reform of the executive and legislative bodies of the subjects of the Russian Federation*, 2004: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2004\)122-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2004)122-e); Opinione dissenziente del giudice della Corte Costituzionale russa Yaroslavtzev (in russo): <http://www.vibory.ru/laws/FZ/om-Yarosl.htm>; Opinione dissenziente del giudice della Corte Costituzionale russa Kononov (in russo): <http://www.vibory.ru/laws/FZ/om-Kononov.htm>; A. KONITZER (2005), *Voting for Russia's Governors: Regional Elections and Accountability under Yeltsin and Putin*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2005.

¹⁴ V. RBK, *Mer po kontraktu: 66 regionov otkazalis' ot vyborov glavy svoej stolitsy* (66 regioni su 85 hanno abbandonato il modello di elezione diretta alla carica del sindaco di città): <https://www.rbc.ru/politics/19/12/2014/549304429a7947709969c232>.

¹⁵ V. la mappa delle città con le elezioni dirette del sindaco: <https://www.bbc.com/russian/features-43632483>.

¹⁶ Dall’altro lato il Partito è stato e continua ad essere oggetto di aspra critica sia da parte dei suoi rivali politici, sia da parte della popolazione. “Russia Unita” viene spesso definita come il partito della *nomenklatura*, dei burocrati e dei uomini d’affari, un partito *catch-all*, senza un’ideologia, che vince soltanto grazie alle risorse amministrative. Si mette in discussione la stessa natura partitica della organizzazione e la sua influenza sulla politica russa. Così, il giornalista del *The New York Times* ha scritto: “We have known since 1996 that Russia wasn’t a democracy. We now know that Russia isn’t a dictatorship controlled by one party, one priesthood, or one dynasty. It is a regime ruled by one man (v.

Riassumendo le osservazioni critiche espresse nei confronti del processo elettorale in Russia, emerge come lo svolgimento periodico regolare delle elezioni multipartitiche per un quarto di secolo abbia prodotto esiti contrastanti e distanti dal modello della democrazia liberale. “By 2003, it was impossible to ignore the growing use of coercion to win voter support. Not only were elections a false measure of democracy in Russia, repeated elections had not fulfilled their mandate of pushing (or pulling) Russia towards democratic governance”¹⁷, ha osservato la prof.ssa R. Smyth. Dunque, è da sottolineare in questa sede che il famoso effetto democraticizzante delle elezioni (“*democratization through elections*”) spesso citato nella letteratura della “transitologia”¹⁸ non si è verificato nel Paese, dove esistono elezioni pluraliste ma mancano reali possibilità di alternanza al potere.

Perché studiare le elezioni russe?

Ora, tenendo presente le dinamiche del processo elettorale in Russia di cui si è raccontato fino a questo momento, non dovrebbe sorprendere che l’interesse degli osservatori per le elezioni russe e l’attenzione dei ricercatori stranieri e quelli russi sull’argomento si siano indeboliti nel tempo. Persino, diventa quasi un’abitudine l’assunzione, spesso condivisa acriticamente, che uno studio delle votazioni russe sarebbe privo di valore in quanto esse rappresentano vicende ben controllate, dai contorni prevedibili.

La preoccupazione che il tema delle elezioni manipolate o poco competitive rischi di essere trascurato dalla comunità accademica è stata già espressa nel 1978 da politologo francese Guy Hermet, il quale ha spiegato l’esistenza di tale ‘pregiudizio’ nella

C. FREELAND, *Failure Seen in Putin's Latest Move Way of the World*: http://www.nytimes.com/2011/09/30/world/europe/30iht-letter30.html?_r=1.

¹⁷ R. SMYTH, *Candidate Strategies and Electoral Competition in the Russian Federation: Democracy Without Foundation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 2.

¹⁸ Cfr. S. LINDBERG (a cura di) *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009; V. BUNCE, M. MCFAUL, K. STONER-WEISS (a cura di), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, New York: Cambridge University Press, 2010; M. HOWARD, P. ROESSLER, *Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes*, in *American Journal of Political Science*, Vol. 50(2), 2006, pp. 365-381.

ricerca con il dominio di un certo approccio: *“On the one hand, holding free and competitive elections is accepted as a sign of pluralist democracy; on the other hand, political science conceives itself as being primarily concerned with multi-party systems and with competitive elections. Postulating that one-party elections or other types of state-manipulated ballots are necessarily rigged leads to their being denied any significance”*¹⁹.

La domanda “Perché studiare le elezioni russe?” è strettamente connessa ad un altro interrogativo: le elezioni russe sono sprovviste di significato per il sistema politico russo?

L'importanza dello studio delle votazioni russe deriva, innanzitutto, dalla ricca esperienza nel settore dell'ingegneria elettorale che la Russia ha avuto durante gli ultimi decenni, soprattutto per quanto riguarda gli esperimenti con la formula elettorale, il cambio delle regole della presentazione delle candidature, l'introduzione del finanziamento pubblico ai partiti ecc. La disciplina sulle elezioni è stata una materia che dall'inizio del 2000 fino ad oggi ha subito moltissime modifiche. Il quadro normativo che regola la materia elettorale è complesso e articolato: è determinato nella maggior parte dalla legge federale n. 67 – FZ “Sulle garanzie di base dei diritti elettorali e dei diritti di partecipazione al referendum dei cittadini della Federazione russa”, adottata nel giugno 2002. Solo questa legge negli ultimi 16 anni è stata modificata più di 80 volte²⁰. Sul carattere caotico e frammentato della legislazione elettorale russa si è pronunciata anche l'OSCE, sottolineando, nel suo rapporto, come “la complessità e la difficoltà di interpretazione delle norme” consentano un uso arbitrario delle stesse²¹. Non sia sorprendente che l’“aggiustamento continuo” della legislazione, alla fine, ha influito sull'integrità del processo elettorale e sulla qualità della competizione politica nel Paese.

Dunque, il caso russo rappresenta un esempio interessante di massiccia ingegneria istituzionale nel settore della disciplina elettorale: proprio questa riflessione sull'opportunità o meno di un intervento e sul suo effetto distorsivo è stato sempre un argomento caldo per gli studiosi del Diritto Comparato. Infatti, come ha sottolineato G.

¹⁹ G. HERMET, R. ROSE, A. ROUQUIÉ (a cura di), *Elections without Choice*, New York: John Wiley, 1978, p. 1.

²⁰ R. BIKTAGIROV, *K voprosu o kodifikazii federal'nogo izbiratel'nogo zakonodatel'stva* (Sulla codificazione della legislazione elettorale federale), in *Vestnik* della Commissione elettorale centrale: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/21381.html>.

²¹ V. la relazione finale sulle ultime elezioni per la Duma del 2011, p. 5: <http://www.osce.org/odihr/elections/86959?download=true>.

Sartori, i sistemi elettorali sono “una parte essenziale del funzionamento dei sistemi politici”, oltre ad essere “lo strumento più manipolativo della politica”, i sistemi elettorali “plasmano il sistema partitico e incidono sulla determinazione della rappresentanza”²². Se tale tesi è legittima per quanto riguarda le democrazie consolidate classiche, è ancora più valida per quanto riguarda i regimi in transizione con sistema partitico poco stabile e molto vulnerabile. È il caso delle dinamiche istituzionali in Russia, che mostrano in tutta la loro complessità gli effetti contraddittori dell’intervento statale sulle norme che regolano la competizione elettorale, e che, privilegiando soltanto alcuni soggetti politici (i grandi partiti parlamentari), finiscono per influenzare in modo negativo il grado di pluralismo. In particolare, i maggiori difetti delle elezioni in Russia svoltisi negli ultimi anni riguardano la disciplina sulle elezioni, troppo complessa e restrittiva, soprattutto per quanto riguarda la registrazione delle candidature, per cui la scelta degli elettori si restringe effettivamente ai candidati “ammessi”.

L’esperienza russa ha fornito la scienza politica di un ricco materiale su i vari tipi di frode elettorale e di pratiche illecite. I rapporti periodici della missione di monitoraggio di OSCE hanno riportato informazioni su varie pratiche scorrette sussistenti nel procedimento elettorale russo che andavano a coprire quasi tutta la gamma dei brogli e delle malversazioni elettorali, da una banale prassi di compulsione per votare in determinati seggi ai fatti riguardanti l’inserimento nelle urne elettorali di schede false. L’analisi dei difetti che possono manifestarsi nel processo elettorale, sia per quanto riguarda la regolarità delle operazioni di voto sia nei confronti dell’andamento della campagna elettorale (il problema dei *media bias*), è un settore di studio in crescita²³. L’interesse per questa tematica si spiega con il semplice fatto che in ogni Paese si riscontrano problemi legati alla condotta elettorale e alla sua regolarità (*electoral integrity*), indipendentemente dal livello di sviluppo e democraticità. E quindi, ancor prima di rispondere alla domanda “come evitare tali violazioni?” bisogna capire la loro origine e la loro natura. Tale indagine prevede un attento studio degli aspetti strettamente tecnici delle operazioni elettorali.

²² G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995 p. 9.

²³ Molteplici sono i gruppi di esperti e le agenzie internazionali per lo sviluppo che si occupano dello studio dei processi elettorali – soprattutto delle questioni di “*electoral integrity*” – nella prospettiva comparatistica, fra questi sono più conosciuti: *The Electoral Integrity Project* di Pippa Norris, UNDP, *International IDEA*, OSCE, *Carter Center* ecc.

Pertanto, i difetti della procedura di votazione e dell'amministrazione del voto sono divenuti argomenti indispensabili nello studio delle democrazie moderne e degli autoritarismi elettorali. Per quanto riguarda la Russia, l'assenza dei registri permanenti degli elettori e la prassi delle votazioni al di fuori del seggio, particolarmente sensibile alle manipolazioni, sono elementi strutturali che hanno influito sulla qualità delle elezioni. Ma ancora più dannose per la qualità delle istituzioni rappresentative ed elettorali in Russia sono state le varie pratiche di mobilitazione degli elettori, nella forma di interferenze, da parte dell'autorità locale attraverso l'utilizzo delle cd. 'risorse amministrative' (*administrativnyj resurs*) e altre misure, alcune inappropriate, volte ad aumentare l'affluenza degli elettori. Per affrontare tale problema all'interno della branca di psefologia è stato sviluppato un nuovo settore di ricerca che ha assunto una posizione autonoma sotto i nomi di "studio delle statistiche elettorali" o "geografia elettorale". La varietà dei regimi sub-nazionali formatasi nelle regioni russe ha influenzato la qualità delle elezioni, per cui in alcuni soggetti della Federazione Russa si svolgono elezioni più o meno libere e in altri – "sultanati elettorali" – dove si sono creati contesti piuttosto controllati, si registrano diverse anomalie che riguardano i livelli eccessivamente alti di affluenza e di consensi ottenuti dai partiti o candidati pro-governo²⁴. Tale osservazione fa riflettere sulla natura complessa delle irregolarità presenti nel processo elettorale in Russia e persino spinge ad introdurre fattori di carattere territoriale nell'esame sui difetti della condotta elettorale.

Un'altra direzione di studio, il cui sviluppo è stato in parte stimolato anche dalle dinamiche istituzionali in Russia, riguarda un insieme di domande che vanno ad approfondire le conseguenze che le elezioni "non corrette" possono produrre sul sistema politico e soprattutto sulla stabilità di esso²⁵. Si ritiene che le elezioni controllate, con esiti scontati, creino tra la gente un sentimento di apatia e diffidenza verso le istituzioni

²⁴ Cfr. N. GRISHIN, *Anomalii v elektoral'nom povedenii* (Anomalie nel comportamento elettorale): <http://astresearch.narod.ru/Grishin-2011-Krasnodar.pdf> ; W. MEBANE, K. KALININ, *Elektoral'nye falsifikacii v Rossii: kompleksnaja diagnostika vyborov 2003–2004, 2007–2008 gg.* (Frodi elettorali in Russia: diagnostica completa dei cicli elettorali 2003-2004, 2007-2008): http://www-personal.umich.edu/~wmebane/falsificacii_reo.pdf; A. KYNEV, *Metamorfozy elektoral'noj geografii Rossii v 2007–2008 gg. i ih prichiny* (Metamorfosi della geografia elettorale in Russia nel 2007-2008 e le loro cause): <http://www.vibory.ru/analyt/REO-2/kinev.pdf>; V. ZVONOVSKY, "*Elektoral'nyj transit': k dvum stranam v granizah odnoj?*" (Transito elettorale: verso due Paesi al confine di uno?), 2004: <http://www.politstudies.ru/files/File/2004/3/Polis-2004-3-Zvonovskiy.pdf>

²⁵ Cfr. A. SCHEDLER, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

pubbliche; anzi, più le elezioni sono manipolate, più la gente preferisce ‘restare a casa’²⁶. Tuttavia, se è giusto pensare che nei regimi chiusi, dove le violazioni delle elezioni sono massicce, non necessariamente si creano numerosi movimenti ‘per le elezioni pulite’, è vero anche il contrario, che nei regimi più competitivi, il crescente malcontento sulla condotta elettorale può essere la ragione dell’attivazione della società civile²⁷. In sintesi, nelle società tendenzialmente aperte alla competizione politica, e comunque sensibili verso le violazioni dei diritti o della *rule of law*, esiste un certo livello di tolleranza delle frodi, il cui superamento può provocare proteste.

La validità di tale tesi è stata confermata dagli eventi del 2003-2005 svoltisi in alcuni degli Stati dell’ex-URSS (Georgia, Ucraina, Kirgizstan), a seguito delle elezioni con esiti contestati. Dato il loro carattere ambiguo, tali eventi sono stati etichettati “rivoluzioni colorate”: esse, pur non avendo toccato in profondità il regime politico esistente, hanno prodotto l’uscita dei vecchi *leader* dal campo politico e l’avvio di importanti riforme costituzionali. Anche in Russia, pur in maniera più contenuta, a seguito della campagna elettorale del dicembre 2011 e poi di quella presidenziale del 2012, nelle grandi città russe sono scoppiate proteste che hanno spinto le autorità russe di intervenire sulla legislazione per introdurre una limitata liberalizzazione nel sistema politico. Pertanto, lo studio delle elezioni russe può aiutare ad ottenere una comprensione più accurata e profonda circa le conseguenze che l’abuso di pratiche scorrette può generare non solo per quanto riguarda la regolarità dell’operato elettorale ma anche la percezione sulla legittimità del potere e, quindi, la stabilità del sistema politico.

L’esame del processo elettorale in Russia può anche essere importante al fine di chiarire meglio le sfide con cui le moderne democrazie rappresentative hanno bisogno di confrontarsi. La “crisi della democrazia” è un tema che negli ultimi tempi è stato sempre più spesso riproposto nella letteratura accademica, in particolare si è parlato molto di crisi dei partiti tradizionali nelle vecchie democrazie occidentali e del

²⁶ V. P. NORRIS, A. NAI (a cura di), *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, New York, Oxford University Press, 2017, pp. 167 ss.

²⁷ Cfr. A. SEMENOV, O. LOBANOVA, M. ZAVADSKAYA, *When do political parties join protests? A comparative analysis of party involvement in “for fair elections” movement*, in *East European Politics*, vol. 32 (1), 2016, pp. 81-104. 2016; M. ZAVADSKAYA, C. WELZEL, *Subverting Autocracy: Emancipative Mass Values in Competitive Authoritarian Regimes*, in *Democratization*, Vol. 22. No. 6., 2015, pp. 1105-1130.

cd. disincanto degli elettori²⁸. Anche il crescente ricorso agli istituti di democrazia diretta (referendum) è stato un altro segno della delegittimazione del principio di rappresentanza. Un grande interrogativo è rimasto aperto: se i partiti non sono più in grado di canalizzare e organizzare la volontà dei cittadini, allora chi li sostituisce?

A questo proposito, il modello russo è stato talvolta presentato come una delle alternative alla democrazia rappresentativa di tipo occidentale. Per superare l'instabilità politica e lo stallo istituzionale associato al modello di governo democratico, la Russia ha proseguito con l'espansione del potere esecutivo, anche se ai danni di alcune delle libertà democratiche. Non solo la velocità del processo decisionale, ma anche la soluzione di tipo plebiscitare al problema della mancanza di un solido e radicato sistema dei partiti sono alcuni degli elementi che vengono associati ai modelli istituzionali fortemente centralizzati e personalizzati come quello russo. Più in generale, la legittimazione di tipo democratico è stata sostituita con quella correlata alla *performance* economica e alla capacità di attrazione della dimensione ideologica della politica estera, e sostanzialmente corrisponde al *rating* di approvazione del Presidente russo. Dunque, nel cercare di restituire ai cittadini fiducia nella democrazia rappresentativa, lo studio dovrebbe concentrarsi sulle istituzioni, anche quelle che operano nei più svariati contesti, per capire meglio i limiti del *design* istituzionale.

Capire l'impatto delle istituzioni sui diversi sistemi politici è un compito che non può essere eseguito senza aver adottato una prospettiva comparata. Pertanto, dal punto di vista teorico, è importante soffermarsi sullo studio delle elezioni russe perché tale analisi può contribuire alla conoscenza dei diversi modelli istituzionali delle democrazie e del funzionamento dei loro vari elementi. La recente diffusione di elezioni multipartitiche in contesti ibridi, in transizione o, comunque, lontani dai classici *standard* di democraticità ha fatto sorgere una rinnovata discussione teorica sulla classificazione dei regimi politici.

A questo punto, non si può negare la rilevanza che l'esame del caso russo ha avuto sul ripensamento e la correzione di varie tesi e assunzioni del paradigma di transizione democratica ("*transitology paradigm*"), che sono state fino ai tempi recenti condivise largamente. Fra queste ipotesi premature è stata controproducente la visione

²⁸ Cfr. C. VAN HAM, J. THOMASSEN, K. AARTS, R. ANDEWEG (a cura di), *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

di identificare la democrazia con lo svolgimento periodico delle elezioni multipartitiche. In sostanza, in passato si è pensato che l'introduzione delle votazioni con vari candidati sulla scheda e lo svolgimento di elezioni periodiche avrebbero avuto un effetto quasi automatico di portare il regime nel Paese verso la democrazia consolidata. Gli sviluppi in alcuni Stati della "terza ondata" hanno rilevato la complessità dei processi: che *"relationship between elections and regime change is much more complicated"*²⁹.

I processi di democratizzazione in Russia, attore geopolitico importante e 'Paese guida' dello spazio post-sovietico, sono stati sempre al centro dell'attenzione della scienza politica, pertanto non dovrebbe sorprendere il fatto che sia stata principalmente la sua esperienza di democratizzazione fallita ad aver portato molti studiosi a cambiare le loro opinioni sulle prospettive di una "rivoluzione democratica globale", in generale, e sulla portata democratica delle istituzioni elettorali, in particolare.

Infine, si può riassumere: nonostante il fatto che le elezioni nella Russia post-sovietica siano eventi di minor rilevanza rispetto alle elezioni nelle democrazie liberali competitive, esse, tuttavia, non sono sprovviste di significato e svolgono proprie funzioni. Se si può condividere l'ipotesi che nei tempi sovietici le cd. "elezioni senza scelta" hanno, comunque, avuto qualche ruolo nel circuito rappresentativo³⁰, questo è ancora più valido per la Russia contemporanea e per le sue "elezioni senza sorprese"³¹. Pertanto, bisogna sottolineare che l'indagine accurata sulle elezioni russe può offrire un importante contributo alla conoscenza dei regimi che non soddisfano del tutto i criteri delle democrazie competitive. Un tale studio non solo permette di approfondire alcune delle problematiche di ordine teorico e metodologico tipiche di questo filone di ricerca, ma fornisce anche, grazie alle evidenze empiriche, una maggiore comprensione del fenomeno delle elezioni.

²⁹ R. SMYTH, *Op. cit.*, p. 1.

³⁰ A. PRAVDA, *Elections in Communist Party States*, in G. HERMET et. al., *Op. cit.*, pp. 186 ss.

³¹ V. G. PANCHERI, "Russia: le elezioni senza sorprese", in *federalismi.it*, n. 6, 2004: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=1800&dpath=document&dfile=18032004033144.pdf&content=Russia%3A%2Belezioni%2Bsenza%2Bsorprese%2B-%2Bdottrina%2B-%2Bdottrina%2B-%2B>.

Il filone dominante degli studi sulle elezioni russe

Una discussione circa l'evoluzione del sistema politico nella Russia post-sovietica sviluppatasi in seno alla scienza politica comparata ha suscitato particolare interesse sul tema delle elezioni e la loro natura mutevole nei Paesi in transizione. L'approccio dominante per lo studio delle elezioni russe è stato quello di porre queste istituzioni nel quadro più ampio del cambiamento di regime. In tal modo, quasi inevitabilmente i ricercatori che hanno adottato tale strategia esplicativa hanno dovuto affrontare il difficile problema della classificazione del regime politico russo. Una serie di ragioni ha reso questo compito particolarmente arduo: in primo luogo, bisognava sempre tener conto del carattere dinamico delle istituzioni russe in quanto il suo sistema politico si trovava in continua evoluzione (ad esempio, il sistema dei partiti russo si è potuto consolidare soltanto nel 2007, dopo la riconferma degli stessi partiti nelle elezioni parlamentari). In particolare, nell'arco di pochi anni dopo l'inizio del primo mandato di Putin, il modello russo ha visto importanti mutamenti nella parte riguardante una centralizzazione nei rapporti centro-periferia e una ulteriore presidenzializzazione *de facto* della forma di governo.

Tali tendenze involutive hanno riaperto la discussione circa le ricadute che alcune modalità (poco democratiche) del processo di *constitution-making* possono avere sul futuro della democratizzazione³².

In secondo luogo, la scelta di introdurre il meccanismo dell'elezione diretta del Presidente, oltre alle elezioni dell'Assemblea, rendeva più complicata la valutazione del regime politico vista la necessità di analizzare anche la loro interferenza reciproca. In più, alcune tradizioni culturali tipiche per i cittadini russi ed ereditati dal passato autocratico e autoritario – *i.e.* la concezione patriarcale e unitaria del potere, la personificazione del potere e un forte elemento plebiscitario³³, ma anche la “cultura

³² Riguardo alle dinamiche di adozione della Costituzione del 1993, Stephen White, Richard Rose e Ian McAllister hanno osservato che, alla fine “la Russia aveva una costituzione nuova, ma tale conquista è stata raggiunta nei modi che pregiudicano il suo futuro a lungo termine” (v. L. GÖNENÇ, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, p. 163).

³³ Nella letteratura storiografica spesso si cercano le analogie tra il regime russo contemporaneo e il *cesarismo*, oppure il *bonapartismo*, cioè un regime che si basa su un sostegno popolare del *leader* carismatico e autoritario. Per esempio, M. van Herpen scrive: “*Although Putin's managed democracy is different from Napoleon III's system, the basic features are the same: especially his attempt to maintain a*

dell'alta affluenza" e delle votazioni sotto forma di acclamazione – hanno reso più difficile per gli studiosi il compito di interpretare gli esiti elettorali. In sintesi, si è chiesto quanto la vittoria di Putin nelle ultime elezioni presidenziali è dovuta alle frodi, quanto al sincero sostegno popolare e quanto alla mancanza di veri rivali?

Pertanto, la varietà di definizioni date nel arco degli ultimi anni al regime politico russo non dovrebbe sorprendere un attento ricercatore. L'interpretazione che viene data dalla maggioranza degli ricercatori oggi è quella che si può riassumere in modo seguente: la transizione democratica del regime nella Russia post-sovietica non solo risulta bloccata nella "zona grigia"³⁴, come si è pensato prima, ma addirittura si assiste all'inversione del suo corso che segue non più la traiettoria democratica ma quella autocratica³⁵. Le prime valutazioni del regime politico russo si fondavano sull'idea di democratizzazione: per esempio, *pseudodemocrazia*, *democrazia*, "democrazia guidata"³⁶, "democrazia delegata"³⁷, democrazia non pluralista di

semblance of a democratic legitimacy, while manipulating the representative system and rigging the elections in such a way that it became a malleable body in the hands of the executive and lacked any real independence" (v. M. VAN HERPEN, *Putinism: The Slow Rise of a Radical Right Regime in Russia*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 175-176).

³⁴ T. CAROTHERS, *The End of the Transition Paradigm*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 1, p. 13: "Dominant-power systems vary in their degree of freedom and their political direction. Some have very limited political space and are close to being dictatorships. Others allow much more freedom, albeit still with limits. A few "transitional countries," including the important cases of South Africa and Russia, fall just to the side of this syndrome. They have a fair amount of political freedom and have held competitive elections of some legitimacy (though sharp debate on that issue exists with regard to Russia). Yet they are ruled by political forces that appear to have a long-term hold on power (if one considers the shift from Yeltsin to Putin more as a political transfer than an alternation of power), and it is hard to imagine any of the existing opposition parties coming to power for many years to come".

³⁵ Secondo l'indice *Freedom House*, la presidenzializzazione accompagnata dalla restrizione degli spazi di libertà ha portato nel 2009 all'instaurazione del *Consolidated Authoritarian Regime*: tra 2009 e 2018 si può osservare l'incremento dell'indice sulla scala "Democracy Score" da 6.50 a 6.75 (secondo la metodica di *FH*, in cui "1" rappresenta il più alto livello di progresso democratico e "7" – il più basso), il quale riflette le derive autoritarie (v. *Freedom House Nations in transit 2018, Russia*: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/russia>).

Secondo un altro indice, *Bertelsmann Transformation Index BTI*, la situazione in Russia negli ultimi cinque anni è caratterizzata da un declino delle istituzioni democratiche, che ha portato allo spostamento del regime da *Highly defective democracy* a *Moderate autocracy* (nel 2018 al Paese è assegnato 4.6 punti sull'indice di *Democracy Status*, il più alto livello di democraticità corrisponde a 10 punti su scala). Nel Dossier sul Paese gli esperti descrivono il regime russo con i seguenti termini: "...the current political regime of Russia can be characterized as a variety of electoral authoritarianism, a regime that, while being dictatorial in the basic patterns of power distribution and reproduction, at the same time permits a shallow existence of institutions normally associated with democracy" (v. *Bertelsmann Transformation Index BTI 2018 Russia Country report*: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Russia.pdf).

³⁶ Il concetto *managed democracy* l'ha introdotto nell'uso pubblico per la prima volta un politologo e giornalista americano Walter Lippmann negli anni '20 del XX secolo. Il fenomeno è stato studiato a proposito della sua teoria dell'opinione pubblica. L'autore del termine ritiene: "when public opinion attempts to govern directly it is either a failure or tyranny" (v. W. LIPPMANN, *From the Phantom*

facciata³⁸, “democrazia elettorale”, “democrazia illiberale”³⁹ ecc. Ma i ricercatori negli studi più recenti hanno usato più spesso il termine di autoritarismo: “autoritarismo elettorale”, “autoritarismo competitivo”, “autoritarismo sminuito”, “autoritarismo elettorale egemonico”⁴⁰.

Diverse sono anche le opinioni circa la data in cui il Paese si è trovato a un bivio fra autoritarismo e fragile democrazia. Secondo le analisi della *Freedom House*, il ciclo elettorale 2003-2004 è stato il momento critico per il sistema politico russo, proprio nel 2004 la Russia si è trovata esclusa dalla classifica delle “democrazie elettorali”. Diversi anni più tardi, dopo le elezioni della Duma nel 2007 e quelle presidenziali nel 2008, il crollo del progetto democratico russo è diventato abbastanza ovvio. Come ha scritto Golosov: “*In the period 2005-2007, Russia’s political regime transformed from what had been sometimes referred to as a “managed democracy” (Balzer 2003), a political regime that restrained the scope of citizens’ political choice by a variety of manipulative means, to a different political order. From a theoretical angle, this transition can be viewed as crossing a threshold between two hybrid political regimes: ‘defective democracy’ and ‘electoral authoritarianism’*”⁴¹. Restrizioni alla libertà di parola e di associazione, pratiche elettorali sleali, monopolio dell'informazione e altre manifestazioni di autoritarismo elettorale sono diventate sempre più evidenti, e nel 2009 al Paese è stato assegnato il punteggio che lo caratterizza come “Autoritarismo consolidato”⁴².

Senza voler entrare in discussioni troppo dettagliate sulla classificazione del regime politico (per le quali rimandiamo agli studi specializzati), riteniamo opportuno in questa sede segnalare alcuni punti critici dell'impostazione teorica dominante negli

Public, in *The Lanahan readings in the American Polity*, Baltimore, Lanahan Publishers Inc., 2007 (4^a ed.), p. 386). Un altro concetto che viene applicato al caso russo e che avvicina all'idea di *managed democracy* è stato quello di regime di pluralismo controllato: v. H. BALZER, “*Managed Pluralism: Vladimir Putin's Emerging Regime*”, in *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, 2003.

³⁷ V. G. O' DONNEL, *Delegative democracy*, in *Journal of Democracy*, 1994.

³⁸ V. F. LANCHESTER, *Op. cit.*, p. 95.

³⁹ Il politologo statunitense F. Zakaria che ha riproposto questo termine ha rischiato di estendere oltre misura il concetto classico e applicare la categoria della “democrazia” ai casi tra loro diversi: v. F. ZAKARIA, “*The Rise of Illiberal Democracy*,” in *Foreign Affairs*, 1997.

⁴⁰ Come scrive la prof.ssa G. Cigliano: “Questo connubio [la regolarità delle consultazioni elettorali e la sistematica violazione delle regole democratiche] ha condotto alcuni analisti politici a coniare l'espressione “autoritarismo elettorale” v. G. CIGLIANO, *La Russia contemporanea: un profilo storico*, cit., p. 283.

⁴¹ V. S. WHITE, *Russia's Authoritarian Elections*, Routledge, 2012, p. 93.

⁴² Freedom House, *Nations in transit – Russia*, 2009: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/russia>.

studi di questo settore. A nostro avviso, la parte delle ricerche contemporanee sulle elezioni russe che accolgono l'ipotesi di *'electoral authoritarian' regime* rischiano di sviluppare "chiavi di lettura" parziali che si riducono all'individuazione delle deviazioni del sistema russo dagli *standard* democratici esistenti, trascurando altri aspetti del problema, come, per esempio, le cause delle riforme elettorali o le motivazioni degli elettori. Dall'altro lato, le ricerche che seguono il filone dominante degli studi sugli "autoritarismi elettorali" rischiano di elaborare spiegazioni monofattoriali, secondo le quali l'evoluzione del meccanismo elettorale in un dato Paese è determinato dalle strategie della classe dominante. A questo punto, bisogna ricordare che per evitare di cadere in estremismi – come spesso accade negli studi sulle *Russian politics* – è importante fare una scelta ponderata dell'approccio.

Il disegno della ricerca

Le spiegazioni sul fenomeno delle elezioni e sul loro ruolo nella transizione democratica incompiuta (o forse fallita) nella Russia post-sovietica devono essere chiarite. Per questo, nel presente lavoro, si è cercato, se non di fornire una spiegazione completa, almeno di dare un'interpretazione utile al fine di capire l'ordinamento russo e le sue dinamiche.

La vicenda russa è sempre stata oggetto d'indagine da parte delle diverse scienze per molte ragioni, tra le quali vi è soprattutto l'importanza geopolitica del Paese. Pertanto, il valore cognitivo di questo lavoro acquista particolare rilevanza. In più, la conoscenza di un ordinamento straniero, come quello russo, fornisce la possibilità di compiere studi su scala maggiore in chiave comparativista.

Per quanto riguarda la nostra ricerca, al centro del interesse si pongono le istituzioni politiche russe, in particolare, si cerca di esaminare la disciplina elettorale russa e il meccanismo di votazione attraverso il quale il Corpo elettorale russo partecipa nelle decisioni di carattere pubblico. Dunque, il lavoro ha ad **oggetto** lo studio del funzionamento del sistema elettorale russo in una prospettiva dinamica, oltre che in quella comparativista. Nella ricerca abbiamo cercato di esaminare le principali tappe

che le elezioni di vario tipo (presidenziali, legislative nazionali) hanno segnato nella storia contemporanea della Russia e abbiamo ripercorso le dinamiche del quadro normativo sulle votazioni elettivi nella Russia post-sovietica. Dunque, le elezioni russe sono state trattate sia nella prospettiva tecnico-giuridica, per quanto riguarda lo studio dello sviluppo della legislazione positiva russa in tema delle votazioni, sia in quella più ampia, di scienza politica, che permette di estendere l'analisi verso la prassi e le dinamiche del processo elettorale russo negli ultimi venticinque anni. L'esame dei testi costituzionali russi, della legislazione in materia e delle modifiche ad essa apportate è stato compiuto in una prospettiva diacronica, con lo scopo di individuare le dinamiche istituzionali, le trasformazioni e la continuità nel diritto russo⁴³.

Nella ricerca abbiamo cercato di seguire una mappa concettuale, elaborata all'inizio dello studio (per maggiori chiarimenti sulla ricerca s'invita a consultare la tabella sotto).

Tab. 1. La mappa concettuale della ricerca

Oggetto:		elezioni (la disciplina elettorale) nella Russia post-sovietica	
Pilastro	Area o ambito	Approccio	Categorie in esame
1) Teorico	Scienza politica	comparativo istituzionale	Elezioni e votazioni elettivi, elezioni democratiche, funzioni delle elezioni
2) Tecnico	Diritto costituzionale, Diritto pubblico comparato	istituzionalismo giuridico	Legislazione elettorale, diritto di voto, <i>standard</i> del processo elettorale democratico, procedimento elettorale, sistema elettorale
3) Storico	Storia delle istituzioni politiche	istituzionalismo storico	Esperienze costituzionali, evoluzione dei meccanismi di votazione
4) La prassi	Analisi comparata dei sistemi e dei processi politici	neo-istituzionalismo	Dinamiche politico-istituzionali, cicli elettorali, elezioni multipartitiche, il processo elettorale

⁴³ La consultazione dei siti Internet istituzionali è stata una pratica necessaria per lo studio. Si tratta dei siti del governo russo e dei siti di *database* sulla legislazione.

Le ricerche sul tema delle elezioni russe sono state molteplici, soprattutto in lingua inglese⁴⁴. L'argomento ha ricevuto particolare attenzione negli anni '90, quando si sono moltiplicate varie ricerche su specifiche campagne elettorali russe. Riguardo alla **letteratura** scientifica, studi di carattere giuspubblicistico sulla Russia sono presenti in quantità moderata (i principali indirizzi di ricerca in questo settore si concentrano su argomenti come: il quadro normativo sulla disciplina delle elezioni e le riforme in materia⁴⁵; le caratteristiche del sistema elettorale russo e i suoi effetti⁴⁶; l'impatto della forma di governo iperpresidenzialista sul processo elettorale in Russia⁴⁷). Diversamente, sono moltissime le ricerche sociologiche (si pensi agli studi sul comportamento elettorale dei cittadini russi o sulla percezione degli elettori russi per quanto riguarda la regolarità dell'operato e la legittimità dei risultati) e l'analisi politologiche (concentrati su questioni come l'impatto delle regole elettorali sull'evoluzione del sistema dei partiti russo, le strategie delle opposizioni⁴⁸).

Se generalizziamo il nucleo centrale delle ricerche sulle procedure elettorali russe condotte dagli studiosi russi o stranieri, gli argomenti più comuni e frequenti sono la relazione tra le dinamiche di regime e i cambiamenti nella qualità del processo elettorale in Russia, nonché l'impatto delle pratiche elettorali nelle regioni russe sulla formazione di un potere altamente centralizzato. I problemi che riguardano la legislazione elettorale di contorno, cioè le regole sulla formazione dell'offerta politica, sul finanziamento dei partiti⁴⁹ ecc. sono stati trattati in maniera minore, mentre emerge chiaramente negli

⁴⁴ A questo punto, si nota il maggiore interesse degli studiosi verso le istituzioni politiche e le consultazioni elettorali dell'era di Eltsin e sempre minore attenzione per le dinamiche del processo elettorale nella Russia di Putin. Per quanto riguarda le elezioni non competitive del periodo sovietico, queste – considerate un caso poco rilevante per lo studio – sono state analizzate soltanto in maniera eccezionale in pochi ricerche, come, ad esempio, G. HERMET et al., *Elections without choice*, 1978; M. MOTE, *Soviet Local and Republic Elections*, Stanford, 1965; V. ZASLAVSKY e R. BRYM, *The functions of elections in the USSR*, in *Soviet Studies*, vol. 30, 1978 ecc.).

⁴⁵ V. A. GOLOVIN, *Izбирatelnoe pravo i izбирatelnyj protsess v Rossijskoj Federatsii* (La disciplina elettorale e il processo elettorale nella Federazione Russa), Mosca, Norma Infra-M, 2016.

⁴⁶ R. MOSER, *Unexpected Outcomes*, University of Pittsburg Press, 2001.

⁴⁷ M. FISH, *Democracy Derailed in Russia*, Cambridge University Press, 2005.

⁴⁸ D. HUTCHESON, *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-Century of Multiparty Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018; H. HALE, "Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State", New York: Cambridge University Press, 2006. xiii, 275 p., G. GILL, "Building an Authoritarian Polity: Russia in Post-Soviet Times", Cambridge University Press, 2015, 238 p., S. STEWARD, M. KLEIN, "Presidents, Oligarchs and Bureaucrats: Forms of Rule in the Post-Soviet Space", New York, Routledge, 2016, 280 p.

⁴⁹ N. AKHRARKHODJAEVA, *The Instrumentalisation of Mass Media in Electoral Authoritarian Regimes: Evidence from Russia's Presidential Election Campaigns of 2000 and 2008*, Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2017, 283 pp.; C. FILIPPINI, *Il finanziamento della politica in Russia*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000; G. GOLOSOV, *Russia*

ultimi anni una maggiore diffusione degli studi riguardanti le questioni di regolarità o meno dell'operato elettorale nelle votazioni russe.

Si deve notare che nella letteratura accademica in lingua italiana, il caso russo è stato trattato in maniera secondaria. Tuttavia, alcuni studiosi italiani, come M. Ganino⁵⁰, A. Di Gregorio⁵¹, C. Filippini⁵², si concentrano sullo studio dell'ordinamento russo, contribuendo notevolmente alla conoscenza del "mondo russo". La mancanza di testi accademici sull'ultimo (in corso) mandato presidenziale di Putin è stata compensata con l'utilizzo di articoli analitici pubblicati nelle riviste o nei giornali.

La ricerca è stata integrata dalla dottrina giuspubblicistica russa⁵³ con lo scopo di rendere l'argomentazione più ricca. Inoltre, è stata effettuata un'analisi dettagliata della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante i casi contenenti violazioni dei diritti elettorali in Russia (si pensi, ad esempio, al caso *Anchugov e Gladkov c. Russia* (2013) che ha avuto una grande risonanza). Anche la Corte Costituzionale della Federazione Russa ha creato un corpus consolidato di decisioni

(Chapter. 7), in P. NORRIS, A. ABEL VAN ES (a cura di), *Chekbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 2016.

⁵⁰ M. GANINO, "La dinamica della legislazione elettorale alcune repubbliche ex sovietiche", in F. LANCHESTER (a cura di), "La legislazione elettorale degli stati dell'Europa centro-orientale : Giornate Amedeo Giannini" - Milano : A. Giuffrè , 1995; A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, Giuffrè, 2005; M. GANINO, *Premessa a Russia*, in P. Biscaretti di Ruffia, *Le costituzioni di 7 stati di recente ristrutturazione*, Giuffrè, 1996; M. GANINO, *Russia*, il Mulino, 2010.

⁵¹ A. DI GREGORIO, *Russia. Un decennio di evoluzione politico-istituzionale tra consolidamento della formula di governo e dinamiche altalenanti di pluralismo politico-partitico*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012.; A. DI GREGORIO, *L'evoluzione costituzionale della Russia tra diritti, potere ed economia*, in L. Scaffardi (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 17-53; A. DI GREGORIO, *Le stagioni del potere in Russia tra evoluzioni costituzionali e permanenza di elementi ambientali "caratterizzanti"*, in L. Asta (a cura di), *Challenges and Perspectives of contemporary Russia*, Padova, Digital Academic Press, 2014, pp. 131-151.

⁵² C. FILIPPINI, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*. Milano: Giuffrè, 2004; C. FILIPPINI, A. DI GREGORIO (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, Giuffrè, 2005; C. FILIPPINI (a cura di), *La comunità di stati indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014; C. FILIPPINI, *Elementi presidenziali e parlamentari nelle Repubbliche della Comunità di Stati indipendenti*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, pp. 203-217.

⁵³ M. BAGLAJ, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* (Diritto costituzionale della Federazione Russa), Mosca, Norma: Infra-M, 2015; S. AVAK'JAN, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* (Diritto costituzionale della Federazione Russa), Mosca, Norma: Infra-M, 2014; Ž. OVSEPJAN, *Lekcii o Konstitucijah Rossii* (Lezioni sulle Costituzioni russe), Rostov-on-Don, Feniks, 2016; E. KOLYUSHIN, *Vybory i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnyh rescenij* (Elezioni e il diritto di voto nelle decisioni giudiziarie), Mosca, Norma Infra-M, 2018; G.N. ANDREEVA, I.A. STAROSTINA, *Izбирatel'noe pravo v Rossii i v zarubeznych stranah* (Legislazione elettorale in Russia e nei Paesi stranieri), Mosca, Norma, 2010.

riguardanti le questioni del suffragio, molte delle quali sono state discusse vivamente nella dottrina giuspubblicistica russa (ad esempio, particolari critiche da parte dei costituzionalisti sono state rivolte nei confronti della Sentenza del 2005 “sul meccanismo della nomina dei governatori”, in quanto contraddittoria con la precedente pronuncia sullo “Statuto di *Altaj kraj*” del 1996).

L’obiettivo del presente lavoro è analizzare come la disciplina elettorale russa è stata modificata negli ultimi decenni e l’impatto che le riforme elettorali hanno avuto sulle dinamiche della competizione democratica in Paese e, in generale, sul sistema politico russo.

Lo studio delle elezioni si pone a un bivio tra varie scienze, con i loro **approcci e paradigmi conoscitivi**. È importante mettere in rilievo la complessità dell’oggetto della ricerca che, a sua volta, determina l’utilizzo di diversi approcci (giuridico e politologico) e di un paradigma flessibile che potrebbe adattarsi ai contesti ibridi come quello russo e che permette di allargare il campo di ricerca anche ad argomenti non strettamente legali.

Tuttavia, l’analisi delle votazioni non può essere svolta a prescindere dalla teoria istituzionalista⁵⁴. In particolare, il paradigma neoistituzionalista è stato accolto come impostazione teorica alla base della ricerca. Secondo tale impostazione, le elezioni russe non possono essere analizzate come strutture isolate e statiche, cioè un complesso di norme, “regole del gioco”, che sono in grado di determinare il processo elettorale. Al contrario, esse devono essere studiate attraverso le loro interazioni con le altre istituzioni formali e informali.

La comparazione implicita è inerente allo studio delle istituzioni politiche, pertanto, nella nostra ricerca questa impostazione trova la sua espressione nell’intento di confrontare l’esperienza russa a quella straniera da un lato trovando le analogie, e dall’altro individuando i fenomeni tipici del contesto russo. Ad esempio, sono familiari agli studiosi delle *Russian studies* concetti come regioni della ‘cintura rossa’ (regioni rurali del Sud con alti consensi per il Partito Comunista), ‘verticale del potere’, il voto ‘Contro tutti’, ‘risorse amministrative’, ‘locomotive’ (persone molto conosciute poste fra i primi tre nomi nella parte federale della lista del partito), ‘il partito del potere’, ‘opposizione leale’ vs ‘opposizione anti-sistema’, ‘regioni anomale’(i soggetti della

⁵⁴ L’istituzionalismo, come dottrina giuridica, riconosce nel concetto d’istituzione l’elemento chiave come spiegazione della vita associata, identificando il diritto con l’istituzione che crea le norme.

Federazione Russa ad alto rischio di falsificazione con livelli dell'affluenza e di consenso eccessivamente alti) ecc.

L'esame delle istituzioni politiche russe è stato integrato dallo studio delle decisioni della Corte Costituzionale della Federazione Russa e della ricca prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo. In più, i pareri della Commissione di Venezia sulla legislazione russa sono stati studiati al fine di valutare, sulla base degli *standard* europei in materia elettorale, il livello di garanzie che fornisce il quadro normativo russo. Allo stesso tempo, i rapporti ufficiali della missione di monitoraggio dell'OSCE sulle elezioni, utilizzate nel corso della ricerca, hanno fornito i dati sulla presenza di irregolarità nelle elezioni russe, necessari per poter valutare lo sviluppo del meccanismo elettorale in Russia negli ultimi decenni.

Per quanto riguarda la **struttura** del lavoro, nel Capitolo I vengono trattati i seguenti argomenti di carattere teorico: il concetto di elezioni, il ruolo delle elezioni multipartitiche nei diversi regimi, gli *standard* di *free and fair elections* e le funzioni del voto popolare (il controllo, la legittimazione ecc.).

Prima di esaminare la vigente legislazione russa in materia elettorale, il Capitolo II fornisce una panoramica sullo sviluppo dei meccanismi di votazione nella Russia zarista (le votazioni per gli *zemstvo*, elezioni per la Duma Imperiale) e nella Russia sovietica, fino all'introduzione delle elezioni competitive durante il periodo di *perestrojka*.

Inoltre nel Capitolo II la nostra attenzione si concentra sull'evoluzione che il sistema elettorale russo ha subito in questi decenni: in particolare, saranno esaminati due importanti correttivi introdotti al sistema elettorale fra il 2003 e il 2007, e poi fra il 2011 e il 2016, che hanno radicalmente modificato i meccanismi di incentivo, a vantaggio di grandi partiti con maggior risorse.

Il capitolo seguente introduce la dottrina giuspubblicistica russa riguardo la disciplina sulle votazioni e, in particolare, la ricerca si concentra sull'esame del testo costituzionale per descrivere i principi costituzionali che caratterizzano la concezione russa della rappresentanza politica e delle elezioni multipartitiche. In questa parte della ricerca sono oggetto di studio: la giurisprudenza della Corte Costituzionale russa in materia elettorale, la legislazione elettorale russa e la sua frammentazione, gli elementi

chiave del sistema elettorale russo ed i suoi effetti, e il processo elettorale in Russia post-sovietica e le sue irregolarità.

Nel corso dello studio, affronteremo argomenti controversi come le “democrazie elettorali”, la conformità con le norme internazionali della legislazione nazionale russa sulle elezioni, l’instabilità e l’imprevedibilità della legislazione caotica in materia di votazioni in Russia. Inoltre, saranno analizzate le principali dinamiche del sistema politico russo legate ai cambiamenti nella legislazione elettorale: la trasformazione del sistema politico dal *feckless pluralism* al sistema di *dominant power politics* (con il partito “del potere”), la formazione della verticale del potere nei rapporti centro-periferia e il processo di unificazione dei sistemi elettorali nei soggetti federali.

In conclusione, sulla base dell'analisi di questi temi, verranno elaborate delle conclusioni che riflettono le principali tendenze dello sviluppo della legislazione elettorale in Russia. Pertanto, una delle principali osservazioni dell'Autore riguarda la tendenza involutiva nel principio rappresentativo e nel principio di pluralismo avente luogo in Russia.

CAPITOLO I.

ELEZIONI E ELEZIONI DEMOCRATICHE TRA FORMA E SOSTANZA

1.1. Le elezioni: il concetto e i tipi

L'uso universale delle elezioni, come mezzo di attribuzione delle cariche pubbliche, storicamente è associato alla nascita del governo rappresentativo moderno che sin dal XVII secolo ha operato attraverso questo meccanismo. Le elezioni periodiche sono state sempre considerate le istituzioni della democrazia moderna per eccellenza. *"The right to vote in free and fair elections and to hold those in office accountable is surely an essential, if not a sufficient condition for the development of a consolidated democracy"*⁵⁵. Tutte le più condivise e autorevoli definizioni della democrazia hanno sottolineato l'importanza del metodo elettorale e hanno nominato le elezioni libere, corrette e periodiche fra le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento democratico⁵⁶.

Per quanto riguarda la nostra ricerca, si tratta, in primo luogo, di definire il concetto di elezioni e di precisare altri concetti relativi ad alcuni aspetti del fenomeno, che si ritengono ad esso collegati, come il voto (il diritto di voto) e il sistema elettorale.

La tradizione giuspubblicistica italiana ha solitamente analizzato la categoria delle elezioni all'interno dei macrotemi – la rappresentanza politica e(o) il corpo elettorale – ritenendo inopportuno trattarla in modo separato. Muovendosi all'interno di questa prospettiva, l'attenzione dei ricercatori si è spostata dalle elezioni *in sé* alle

⁵⁵ Cit. S. WHITE, *Russia's Authoritarian Elections*, New York, Routledge, 2012, p. 111.

⁵⁶ Si pensa, ad esempio, alla definizione di J. Schumpeter (*Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper & Brothers, 1947, p. 269) della democrazia in senso procedurale come "libera competizione per un libero voto": "il metodo democratico è quell'assetto istituzionale per giungere a decisioni politiche nelle quali gli individui acquisiscono il potere di decidere per mezzo di una battaglia competitiva per il voto del popolo". Oppure si rinvia alla definizione più estesa di R. Dahl (*Democracy and Its Critics*, 1989, New Haven: Yale University Press, p. 221) che si concentra sulle garanzie istituzionali della "poliarchia" e specifica sette condizioni perché il governo possa essere democratico: questi includono *inter alia* rappresentanti eletti, elezioni libere e corrette, suffragio inclusivo, il diritto a concorrere per gli incarichi.

questioni che riguardano l'estensione del suffragio, il diritto di voto e le sue caratteristiche, oppure gli effetti dei vari sistemi elettorali.

La locuzione “sistema elettorale” viene ampiamente utilizzata non solo dai giuristi ma anche dagli studiosi di scienza politica, e si riferisce all’“insieme di norme che regolano il processo attraverso il quale le preferenze sono trasformate in voti ed i voti in ruoli di autorità”⁵⁷. Inoltre, il termine “sistema elettorale” può essere utilizzato con una accezione più o meno ampia, a seconda che ci si riferisca alla disciplina complessiva concernente tutte le operazioni elettorali (avvicinandolo al concetto di “legislazione elettorale”⁵⁸) oppure soltanto al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi (cioè la “formula elettorale”).

Nella prospettiva dello studio comparato delle istituzioni politiche le elezioni vengono messe all'interno del circuito democratico-rappresentativo al quale appartengono gli organi la cui investitura sia direttamente o indirettamente riconducibile ad una scelta del popolo. In questa ottica il particolare importanza assumono i meccanismi di votazione come gli strumenti attraverso i quali il popolo esercita la sovranità che a lui appartiene negli ordinamenti democratici⁵⁹. Così, la moderna dottrina costituzionalistica russa ha cercato di inserire il concetto di elezioni nel quadro generale della riflessione sulle istituzioni russe partendo proprio dall'interpretazione del testo costituzionale, il quale nell'art. 3 individua nelle libere elezioni una delle forme della “massima espressione diretta del potere del popolo”, mettendo in risalto la sovranità popolare. Dunque, le elezioni sono considerate uno dei principi chiave del modello costituzionale russo.

Bisogna precisare, che nella letteratura giuridica russa, il concetto “elezioni” viene utilizzato in tre diversi accezioni: 1) in senso lato, come sistema elettorale (*izbiratel'naya sistema*), cioè il concreto meccanismo di trasformazione dei suffragi in seggi, 2) in senso strettamente giuridico, come disciplina elettorale (*izbiratel'noye pravo*), cioè un insieme di norme che determinano le modalità del voto e le garanzie

⁵⁷ B. PISCIOTTA, P. GRILLI DI CORTONA, O. LANZA, *Capire la politica. Una prospettiva comparata*, Torino, Utet, 2012, p. 306.

⁵⁸ V. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 100.

⁵⁹ V. P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 95 ss.

dell'espressione dello stesso; 3) come procedimento elettorale (*izbiratelnyj process*), cioè la sequenza di atti e operazioni articolati in fasi distinte tra loro⁶⁰.

Risulta, talvolta, difficile il compito di distinguere il concetto di elezioni (*vybory*) da quello di votazioni (*golosovanie*). A prima vista, si può sostenere che un'elezione è un evento mentre il voto è un'azione: se il primo è un procedimento che consiste in diversi atti, il secondo è un atto unico, che può essere paragonato al momento dello scrutinio. Infatti, per quanto riguarda la fase dello scrutinio, in Russia si parla della Giornata delle votazioni (*den' golosovaniya*). Tuttavia, i due concetti, come si può notare, non necessariamente devono essere confrontati⁶¹, e, in fondo, il voto è stato sempre considerato l'elemento centrale di qualsiasi consultazione elettorale.

Vista la complessità dell'argomento, è opportuno revocare in questa sede la distinzione che la dottrina giuspubblicistica italiana ha pensato a proposito del problema della polisemia della categoria oggetto d'esame. Così, si è tentato di distinguere fra il concetto tecnico e il concetto qualitativo di elezioni.

In particolare, *in senso tecnico* le elezioni significano un tipico strumento, un meccanismo attraverso il quale si prendono le decisioni (collettive) allo scopo di individuare le persone atte a coprire le cariche⁶². Così, fra gli eletti e gli elettori si instaura un rapporto di rappresentanza, e, in seguito, sono loro, i rappresentanti, che devono decidere e legiferare in nome del popolo. Dunque, le elezioni come “procedure istituzionalizzate per la scelta di titolari di cariche da parte di alcuni o di tutti i membri di una determinata collettività”⁶³ rientrano nella variegata famiglia dei sistemi di investitura e dal punto di vista tecnico costituiscono i “mezzi per l’inserimento di individui a cariche autoritative che si distaccano da altri metodi «pacifici» di preposizione quali”: la trasmissione per eredità (per diritto di nascita, praticato nelle monarchie), il sorteggio (scelta casuale), la nomina (assegnazione di un ufficio da parte della competente autorità), la cooptazione (quando un organo collegiale o il suo collegio

⁶⁰ V. A. GOLOVIN, *Izбирatelnoe pravo i izбирatelnyj protsess v Rossijskoj Federatsii* (La disciplina elettorale e il processo elettorale nella Federazione Russa), Mosca, Norma Infra-M, 2016, pp. 14 ss; E. KOLYUSHIN, *Vybory i izбирatel'noe pravo v zerkale sudebnyh rescenij* (Elezioni e il diritto di voto nelle decisioni giudiziarie), Mosca, Norma Infra-M, 2018, pp. 14 ss.

⁶¹ Ad esempio, secondo la terminologia proposta dal prof. F. Lanchester, il concetto di elezioni sostanzialmente coincide con quello delle votazioni elettive di tipo pubblicistico, ma si distingue dalle altre forme di decisioni collettive degli ordinamenti pubblicistici, ovvero dalle votazioni deliberative (referendum).

⁶² V. F. LANCHESTER, *Op. cit.*, p. 151.

⁶³ La definizione elaborata dal politologo norvegese S. Rokkan, v. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, p.150.

ristretto è stesso chiamato a scegliere i suoi membri), l'acclamazione (approvazione per consenso generale espresso a gran voce, senza procedere alle votazioni)⁶⁴.

Il concetto di elezioni *in senso qualitativo*, come elaborato dalla letteratura accademica, invece, presuppone l'individuazione delle caratteristiche distintive di quella scelta che viene effettuata dall'elettorato. Partendo da questa prospettiva, che si sviluppa principalmente all'interno del *paradigma* dahliano della democrazia pluralista, si è pensato che "se eleggere in sostanza significa scegliere, scegliere significa operare una selezione tra più opportunità concentrando la propria preferenza su una di queste"⁶⁵. In più, in ogni elezione la possibilità di scegliere dipende in gran parte dalla capacità del sistema di garantire 'doppia' libertà, cioè la libertà dell'elettorato nel selezionare fra le varie opzioni e la libertà dell'offerta politica e la competizione genuina fra i candidati.

Sempre sulla base dell'approccio qualitativo, la scienza politica ha elaborato una tipologia in grado di coprire una vasta gamma di pratiche elettorali che si incontrano nella realtà e che vanno dalle consultazioni organizzate in modo del tutto corretto a quelle in cui la costrizione è legata all'effettiva assenza di concorrenza. Pertanto, è importante saper separare le elezioni come scelta da quelle che sono puramente strumenti del consenso da parte dei detentori del potere politico. Nell'ultimo caso, si tratta, del fenomeno delle *cd.* elezioni finte (in inglese, "*sham elections*"), sprovviste di qualsiasi incidenza sul sistema politico del Paese e tipiche dei regimi dittatoriali. Gli eccessivi, anche anomali, livelli di affluenza e di consenso raccolti dal detentore di potere sono caratteristiche che distinguono questo tipo di elezioni.

Nel libro "*Elections without Choice*" (1978) gli Autori propongono, per la prima volta, un quadro metodologico utile per lo studio delle elezioni che non soddisfano una o più condizioni delle votazioni libere e corrette. Per quanto riguarda la classificazione delle elezioni ("*types of electoral situations*"), secondo G. Hermet, la prima grande distinzione si deve fare fra le elezioni "classiche", cioè libere, e quelle "non-classiche", cioè soggette a diverse restrizioni⁶⁶. Le ultime, a sua volta, si suddividono in: 1) elezioni semi-competitive, che mantengono la forma di votazioni pluralistiche ma cercano di introdurre attraverso i vari provvedimenti restrittivi i limiti all'esercizio del suffragio attivo e(o) passivo ("*exclusionary elections*"); e 2) elezioni

⁶⁴ *Idem*, p.153.

⁶⁵ V. F. LANCHESTER, *Op. cit.*, p. 157.

⁶⁶ G. HERMET, *Op. cit.*, pp. 3 ss.

“plebiscitarie”, in forma di voto deliberativo senza alternativa (unica lista o unico candidato), tipiche per i regimi dittatoriali o quello comunista monopartitico⁶⁷. I criteri di cui, secondo lo studioso, bisogna tenere conto per assegnare una concreta pratica elettorale ad una delle categorie definite, sono tre, e riguardano: la libertà di scelta, la competizione fra i candidati e l’incidenza che le elezioni hanno sull’indirizzo politico generale del governo⁶⁸.

Un altro Autore del libro, Juan Linz, propone di introdurre il criterio del regime politico per valutare la competitività o meno delle elezioni⁶⁹. La classificazione di Linz, innanzitutto, distingue le elezioni non-competitive nei regimi totalitari ad alta mobilitazione (*plebiscitarian consensus* o *mobilisational single-party elections*) da quelle che si svolgono nei regimi autoritari⁷⁰. Dato che la prima categoria dopo la terza ondata di democratizzazione ha praticamente perso la sua rilevanza e soltanto pochi esempi empirici sono rimasti fino ad oggi (si pensi, ad esempio, alla Corea del Nord), si considera opportuno concentrarsi sulla descrizione delle varie forme che le elezioni prendono all’interno di contesti ibridi. Quest’ultime condividono gli attributi formali della democrazia rappresentativa e una posizione ideologica ufficiale a favore del processo elettorale competitivo, ma in realtà rimangono sempre fortemente controllate dall’élite che mira a conservare il potere.

Si può riassumere a livello teorico che tutti i regimi ibridi moderni rappresentano pseudodemocrazie, poiché “*the existence of formally democratic political institutions, such as multiparty electoral competition, masks (often, in part, to legitimate) the reality of authoritarian domination*”⁷¹. I regimi che non sono considerati democratici, in base alla definizione classica di democrazia largamente accettata, sono stati soliti chiamare i cittadini ai seggi per eleggere il Capo dello Stato o per formare le assemblee legislative nazionali. Negli ultimi decenni la tendenza a dare a queste consultazioni la forma di elezioni multipartitiche è divenuta sempre più diffusa nel mondo. Pertanto, rimane ancora di grande attualità la riflessione di Linz sulla natura

⁶⁷ V. la tabella presentata da G. Hermet: G. HERMET, *Op. cit.*, pp.6-7.

⁶⁸ V. G. HERMET, *Op. cit.*, pp.3 ss.

⁶⁹ Bisogna notare che questo filone di studi sulle elezioni sarà in seguito riproposto da diverse scuole politologiche fino a diventare un approccio dominante, pur con la terminologia originale aggiornata.

⁷⁰ V. G. HERMET, *Op. cit.*, pp.42 ss.

⁷¹ L. DIAMOND, J. LINZ, S. LIPSET, *Democracy in Developing Countries*, Colorado: Lynne Rienner, 1988, xviii.

delle elezioni nei regimi autoritari di “pseudodemocrazia” e di “opposizione tollerata”⁷². In entrambi, vi è accettazione in linea di principio del meccanismo elettorale come metodo per produrre il governo rappresentativo. Ma mentre il primo tipo di elezioni è tipico delle società in transizione caratterizzate da forti rapporti clientelistici, soprattutto nelle zone rurali meno sviluppate e per questo più soggette a controllo⁷³, il secondo si trova nei sistemi di *cd.* “pluralismo controllato” con la divisione dei partiti in privilegiati e censurati⁷⁴.

Secondo Przeworski et al., per definire le elezioni “competitive”, le opportunità dell’opposizione di vincerle devono essere garantite attraverso tre condizioni che bisogna rispettare: 1) incertezza *ex ante*, per cui il risultato delle elezioni non è noto prima del loro svolgimento, 2) irreversibilità *ex post*, per cui la carica viene ricoperta dal vincitore, 3) ripetibilità, cioè quando le elezioni avvengono ad intervalli regolari e noti⁷⁵.

A prescindere del livello di competitività delle elezioni, tutte le votazioni pubblicistiche si distinguono in elezioni politiche e quelle amministrative. Per quanto riguarda la prima categoria “si può votare, e si vota, per eleggere un organismo collegiale (assemblea rappresentativa operante a vario livello, locale, regionale, nazionale), oppure “per eleggere una carica monocratica” (ad esempio il Presidente della Repubblica)⁷⁶. In una situazione intermedia si situano le elezioni primarie, competizione in cui viene selezionato il candidato del partito per la successiva elezione a una carica pubblica, e che investono organismi di tipo privatistico

⁷² G. HERMET, *Op. cit.*, pp. 51 ss.

⁷³ Come scrive J. Linz, “*elections in such shame-faced authoritarian regimes show...there is a wide disparity in the electoral process between coercion in the countryside and relative freedom in the cities, particularly the capital city*”. V. G. HERMET, *Op. cit.*, p. 52.

⁷⁴ Un ruolo importante in questi regimi è giocato dalla legislazione elettorale, che riserva un trattamento favorevole per il partito pro-Governo ed è suscettibile di una duplice interpretazione. Inoltre, la formazione dei partiti indipendenti incontra moltissimi ostacoli, come, ad esempio, l’obbligo della registrazione ufficiale. Tale situazione mette i leader dei partiti e i cittadini di fronte a un dilemma di tipo “*exit, voice, loyalty*”: se accettare il sistema anche con la speranza di poterlo trasformare, oppure respingerlo come una parodia della politica competitiva. J. Linz ricorda che bisogna tenere conto dei vari rischi: “*such a controlled, pseudo-competitive system will deceive the people, reduce the pressures for real democratisation, co-opt part of the opposition and give a false international legitimation to an authoritarian regime*”. *Ibidem*, p. 62.

⁷⁵ A. PRZEWSKI et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York: Cambridge University Press, 2000, p. 3.

⁷⁶ V. D. FISICHELLA, *Voce “Elezioni (sistemi elettorali)”*, in *Enc. del Diritto*, Vol. XIV, Milano, Giuffrè, p. 649 ss.

(i partiti politici) ma sono regolate in maniera pubblicistica⁷⁷. Inoltre, si possono distinguere le elezioni a seconda della partecipazione mediata o immediata dell'elettorato: in particolare, nel caso degli organi monocratici l'elezione può essere 1) diretta, se vi è chiamato il Corpo elettorale in prima persona, oppure 2) indiretta, se gli elettori popolari designano dei 'grandi elettori' che a loro volta scelgono una persona per la carica in palio, oppure se il presidente viene eletto dal parlamento nazionale (come nelle repubbliche parlamentari).

1.2. Il processo elettorale democratico e gli standard delle free and fair elections

Riassumendo i termini della discussione finora portata avanti si può osservare che diverse dimensioni delle consultazioni elettorali – la libertà di scelta, la competizione, il ruolo dell'opposizione, la rilevanza e la ripetitività dell'evento ecc. – vengono invocate dagli studiosi per analizzare la natura complessa dell'oggetto di studio e per distinguere le forme particolari che le istituzioni elettorali assumono nei contesti diversi. Tuttavia, una certa strategia nel procedere in chiave normativa all'individuazione degli elementi fondamentali che non possono mancare nelle consultazioni libere e competitive accomuna queste prospettive diverse. Infatti, sia la scienza politica sia dottrina giuspubblicistica hanno potuto elaborare tale concezione, al fine di stabilire i requisiti chiari e inconfondibili delle cd. *free and fair elections*, chiamate anche più comunemente elezioni democratiche.

Pertanto, nella letteratura accademica recente, la maggiore attenzione viene posta sulle questioni della qualità delle votazioni pubblicistiche. Valutata in base alla conformità agli *standard* riconosciuti⁷⁸, la qualità delle istituzioni elettorali è alla base della distinzione tra le democrazie elettorale e i "regimi ibridi", chiamati anche

⁷⁷ V. F. LANCHESTER, *Op. cit.*, p. 156.

⁷⁸ Per esempio, *Freedom House* ha elaborato una serie di domande sulla base di quale si valuta la democraticità del processo elettorale: *Freedom in the World 2018, Methodology questions*, <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018>. Molto dettagliata è la scheda di valutazione delle elezioni proposta dall'*International IDEA: Guidelines for Legal Frameworks*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-obligations-for-elections.pdf>.

autoritarismi elettorali. Dunque, la democrazia “non si può concepire senza elezioni che rispettino un certo numero di principi e che permettano di considerarle genuinamente democratiche”⁷⁹.

La teoria politologica ha pensato una serie di criteri che contraddistinguono le elezioni democratiche. Secondo la maggior parte delle ricostruzioni dottrinarie, il processo elettorale democratico è caratterizzato da: elezioni libere (la scelta informata e presa senza alcuna influenza o coercizione), competitive (offerta politica plurale), tenute a scadenze prestabilite, comunque costituzionalmente previste, significative, o rilevanti, con possibilità di partecipazione estesa a tutta la cittadinanza e con criteri di esclusione limitati soltanto all'età⁸⁰. Inoltre, il voto democratico è

“*universale* [Cors.d.A.] (cioè, esteso a tutti), *libero* (cioè, esente da costrizioni), *uguale* (cioè, tale che ogni voto conti quanto ogni altro), *diretto* (cioè, mirato senza intermediazione all'elezioni di candidati o all'attribuzione di seggi ai partiti), *segreto* (cioè, espresso al riparo dagli occhi e dalle sanzioni altrui...) e *significativo* (cioè, avente effetti sulla distribuzione del potere politico...)”⁸¹.

Naturalmente, la valutazione del processo elettorale non si limita all'esame della regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio, ma si deve estendersi sia alla fase preparatoria (in cui il singolo opera selezione consapevole delle opportunità), sia alla fase successiva della stessa⁸². Per quanto riguarda le garanzie costituzionali relativi ai diritti elettorali (*demo-power function of constitutions*⁸³), se nella fase precedente alle votazioni risultano particolarmente rilevanti le libertà di associazione, di riunione, di espressione, il diritto di cronaca e la tutela dell'eguaglianza tendenziale delle *chances*, nella fase di votazione grande importanza assumono le questioni concernenti l'estensione agli stranieri della titolarità dei diritti politici, l'imparzialità degli organi che organizzano le elezioni, l'apertura verso i meccanismi del monitoraggio elettorale internazionale, l'inclusione nella Carta costituzionale delle norme che determinino il sistema elettorale ecc. Infine, nella fase post-elezioni le costituzioni non solo

⁷⁹ Cfr. Commissione di Venezia, CDL-AD(2002)023rev, “Codice di buona condotta in materia elettorale – Linee guida e rapporto esplicativo”, p.12: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ita](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ita).

⁸⁰ Cfr. B. PISCIOTTA, P. GRILLI DI CORTONA, O. LANZA, *Capire la politica. Una prospettiva comparata*, Torino, Utet, 2012, pp. 304-305.

⁸¹ G. PASQUINO, *Nuovo corso di Scienza Politica*, Bologna, Mulino, 1997, p. 116.

⁸² V. F. LANCHESTER, *Op. cit.*, p. 128.

⁸³ V. L. GÖNENÇ, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 333 ss.

determinano la procedura da seguire per il rinnovo del vertice esecutivo, ma forniscono anche soluzioni in caso di stallo istituzionale.

Un ruolo importante nello sviluppo del processo elettorale democratico in vari Paesi hanno avuto gli *standard* internazionali nel materia elettorale.

Tra i principali documenti internazionali che contengono norme che riguardano le operazioni elettorali e che stabiliscono *standard* elettorali internazionali, innanzitutto, bisogna nominare la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, la quale nell'articolo 21 riconosce il diritto di partecipazione all'amministrazione pubblica e stabilisce:

“La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione”⁸⁴.

La Convenzione sui diritti politici della donna adottata nel 1953 è un altro atto appartenente al sistema delle Nazioni Unite, che stabilisce uno *standard* internazionale di base per i diritti politici delle donne, catalogando anche i loro diritti elettorali⁸⁵. Nel testo della Convenzione vengono affermati i pari (con gli uomini) diritti delle donne di elettorato attivo (articolo I) e passivo (articolo II) e di accesso ai pubblici impieghi (articolo III).

L'articolo 25 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 riprende la formulazione dell'articolo 21 della Dichiarazione Universale e stabilisce in maniera più precisa che:

“ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni...:

- a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti;
- b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori;
- c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese.

⁸⁴ V. il testo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo [tradotta in italiano]: http://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/fascicolo_diritti_umani.pdf.

⁸⁵ Si ricorda, che in Russia il diritto di voto è stato esteso alle donne già durante il periodo fra le due grandi rivoluzioni del 1917, e poi il suffragio femminile viene confermato nella prima costituzione sovietica del 1918. Pertanto, la portata della Convenzione sui diritti politici della donna per la Russia è stata sicuramente minore rispetto alla maggior parte dei Paesi del mondo, nei quali al momento dell'entrata in vigore del documento le donne non potevano ancora esercitare il diritto di voto.

Per quanto riguarda le garanzie del diritto di voto e del processo elettorale democratico elaborate e tutelate nello spazio giuridico europeo, si può riassumere che negli ultimi trent'anni si è sviluppato un sistema efficace di principi europei nel campo della regolazione delle elezioni che contiene diversi strumenti – sia di *soft* sia di *hard law*. Si tratta di una serie di *standard* condivisi in materia elettorale, chiamati anche ‘patrimonio elettorale europeo’, elaborate in seno al Consiglio d'Europa. Il ‘patrimonio’ rappresenta il nocciolo duro delle tradizioni costituzionali europee.

Partendo dall'idea dell'‘*Europe's electoral heritage*’, il lavoro dell'Assemblea Parlamentare e della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, si è concentrato sull'elaborazione di principi che stabiliscono requisiti minimi per gli Stati. Entrambi gli organi si sono impegnati nella determinazione e diffusione di regole concrete in materia elettorale attraverso gli strumenti di *soft law*, i più importanti dei quali sono: il Rapporto “Per le elezioni più democratiche” (*PACE Report for more democratic elections*, Doc. 13021, del 2012)⁸⁶ e “Codice di buona condotta in materia elettorale – Linee guida e rapporto esplicativo” (*Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters*, CDL-AD(2002)023rev, del 2002). Tali regole riguardano vari aspetti del voto e comprendono i seguenti temi: l'organizzazione delle procedure di votazione da parte di un organo imparziale, l'esistenza di un efficace sistema di ricorsi e di monitoraggio delle elezioni, la facilitazione del voto per i cittadini residenti all'estero, la trasparenza del finanziamento dei partiti politici, la correzione dei difetti delle liste/registri elettorali, l'eliminazione delle restrizioni eccessive per l'eleggibilità etc.

In particolare, la Commissione di Venezia ha formulato nel “Codice di condotta...” in maniera chiara e dettagliata le linee guida (le regole minime) per lo svolgimento delle elezioni, abbracciando una visione olistica del processo elettorale. Infatti, la Commissione ribadisce nel documento, che “non è sufficiente che il diritto elettorale in senso stretto contenga delle regole conformi al patrimonio elettorale europeo, ma queste devono essere inserite e adattate ai rispettivi contesti: deve essere assicurata la credibilità, l'attendibilità e, la trasparenza del processo elettorale”⁸⁷.

⁸⁶ V. il testo del Rapporto: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19004&lang=en>.

⁸⁷ V. COMMISSIONE DI VENEZIA, “*Codice di buona condotta in materia elettorale – Linee guida e rapporto esplicativo*”, 2003, p. 32 [traduzione in lingua italiana]: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ita](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ita).

Pertanto, il Codice definisce non soltanto i principi e le regole fondamentali da rispettare nella condotta delle tornate elettorali – quali sono il suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto, ed elezioni periodiche⁸⁸ – ma anche individua una serie delle condizioni di attuazione dei questi principi – la stabilità della legislazione elettorale, il rispetto dei diritti fondamentali e le garanzie procedurali per l'organizzazione delle consultazioni elettorali⁸⁹.

Il principale strumento vincolante a livello europeo in materia elettorale è rappresentato dal Primo Protocollo allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, o CEDU, il quale nell'articolo 3 sancisce il cd. “diritto a libere elezioni”. Nonostante il fatto, che la stessa formulazione contenuta nell'articolo –

“Le Alte Parti Contraenti s'impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo” –

è funzionale ad una sua interpretazione come garanzia istituzionale di libere elezioni piuttosto che ad un riconoscimento di un diritto individuale⁹⁰, la Corte EDU ha contribuito a definire gli *standard* europei di protezione dei diritti elettorali in modo sempre più incisivo. Tuttavia, un'analisi attenta della giurisprudenza della Corte di Strasburgo mostra quanto il meccanismo di adempimento si è stato flessibile nella valutazione delle questioni specifici del “diritto a elezioni libere”. In particolare, in alcuni casi la Corte (o la Commissione prima) si è limitata a ribadire gli obblighi positivi in capo agli Stati, dichiarando che l'assenza prolungata del corpo legislativo costituisce una violazione dell'art. 3 (*Denmark, Norway, Sweden, Netherlands v.*

⁸⁸ In particolare, “le elezioni legislative hanno luogo in generale ad intervalli di quattro o cinque anni; un mandato più lungo può essere previsto per le elezioni presidenziali, ma non deve essere superato il settennato” (“Codice di buona condotta...”, Rapporto esplicativo, Sez. I, punto 6, par. 57).

⁸⁹ Per quanto riguarda le condizioni che devono essere rispettate per garantire la democraticità del processo elettorale, rilevanza particolare assumono le regole che prevedono, in primo luogo, l'impossibilità di procedere con le modifiche *ad hoc* del sistema elettorale (“Gli elementi fondamentali del diritto elettorale... non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, modificati nell'anno che precede l'elezione”, Sezione II, punto 2.b) e in secondo luogo, la riduzione delle eccessive asimmetrie nella competizione politica attraverso le misure di *par condicio* (“In tutti i casi, il finanziamento pubblico deve riguardare tutti i partiti rappresentati in Parlamento. Tuttavia, per garantire la parità di trattamento delle diverse forze politiche, il finanziamento pubblico potrebbe essere anche esteso a quelle formazioni politiche che rappresentano una parte significativa dell' elettorato...”, Rapporto esplicativo, par. 111).

⁹⁰ C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 329.

Greece, 1970)⁹¹, oppure ha lasciato un ampio margine di apprezzamento per gli Stati, come, per esempio, nella scelta da parte delle autorità nazionali di formule elettorali (*Liberal Party v. United Kingdom*, 1980) o nella previsione di voto obbligatorio. In altri casi, i giudici europei hanno adottato un approccio più interventista, stabilendo, ad esempio, l'eccessività di una soglia di sbarramento del 10% (Yumak e Sadak c. Turchia, 2008); o l'impossibilità dell'introduzione di nuovi requisiti per la partecipazione alle elezioni poco prima delle consultazioni (Ekoglasnost c. Bulgaria, 2012). La Corte di Strasburgo ha cercato di definire in maniera proattiva gli *standard* nel settore sensibile del diritto elettorale attivo e passivo e, in modo particolare, le restrizioni al suffragio, e ha stabilito che essi non possono comportare una privazione generale, automatica e indifferenziata ("*a general, automatic and indiscriminate restriction*") del diritto di voto⁹². Infatti, la Corte ha creato un corpus consolidato di decisioni riguardanti le questioni del suffragio, molte delle quali hanno avuto una grande risonanza e sono state discusse vivamente. Tra le decisioni giudiziarie particolarmente rilevanti possono essere elencate le seguenti: Hirst c. Regno Unito (n. 2), 2005, Scoppola c. Italia, 2012, Anchugov e Gladkov c. Russia, 2013 (tutte tre contenenti la questione del divieto del diritto di voto per i prigionieri); Sejdi e Finci c. Bosnia-Erzegovina, 2009, Zorni c. Bosnia ed Erzegovina, 2014 (sui diritti di voto delle minoranze nazionali); Z'danoka c. Latvia, 2006 (sul diritto di eleggibilità per gli ex funzionari del Partito Comunista) e molti altri.

In un più vasto ambito europeo occorre citare le iniziative dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) intraprese per la sistematizzazione dei principi fondamentali del processo elettorale democratico. Intanto, l'impegno dell'OSCE nell'ambito della cd. "Dimensione umana" include ampia attività di monitoraggio delle elezioni condotte dall'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR). L'attività dell'osservazione dei processi elettorali e l'elaborazione dei rapporti pubblici si basa, innanzitutto, su un atto chiave dell'organizzazione – il Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE del 1990 (*Copenhagen Document*). Nel documento gli Stati partecipanti hanno attribuito particolare importanza allo svolgimento delle

⁹¹ V. *The Greek case*: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-73020&filename=001-73020.pdf>.

⁹² V. *Hirst v. United Kingdom* (no. 2), 2005.

elezioni democratiche, dichiarando: “*the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of all government*”⁹³.

Inoltre, gli Stati partecipanti hanno concordato a Copenaghen una serie di impegni che specificavano in maniera dettagliata e senza precedenti i principi che devono essere osservate al fine di garantire lo svolgimento delle “*genuinely democratic elections*”. In sintesi, gli impegni impongono agli Stati:

- *hold free elections at reasonable intervals...*;
- *permit all seats in at least one chamber of the national legislature to be freely contested in a popular vote;*
- *guarantee universal and equal suffrage to adult citizens;*
- *ensure that votes are cast by secret ballot.. and that they are counted and reported honestly with the official results made public;*
- *respect the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination;*
- *respect the right of individuals and groups to establish, in full freedom, their own political parties or other political organizations and provide such political parties and organizations with the necessary legal guarantees to enable them to compete with each other on a basis of equal treatment before the law and by the authorities;*
- *ensure that law and public policy work to permit political campaigning to be conducted in a fair and free atmosphere...;*
- *provide that no legal or administrative obstacle stands in the way of unimpeded access to the media...;*
- *ensure that candidates who obtain the necessary number of votes required by law are duly installed in office...*
- *invite observers from any other CSCE participating States and any appropriate private institutions and organizations... ”*⁹⁴.

Le attività delle missioni di monitoraggio elettorale di ODIHR-OSCE si basano su una visione ampia della campagna elettorale, per cui l'osservazione non si limita ai soli giorni immediatamente a ridosso delle votazioni (*short-term observation*), ma riguarda un periodo di tempo molto più ampio, esteso a tutte le fasi del procedimento elettorale (*long-term observation*)⁹⁵.

⁹³ V. il par. 6 del Documento di Copenaghen OSCE, *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the Csce*: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

⁹⁴ V. i par. 7-8 del Documento di Copenaghen OSCE, *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the Csce*: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

⁹⁵ V. *The Declaration of Principles for International Election Observation and the Code of Conduct for International Election Observers*: <https://www.cartercenter.org/documents/2231.pdf>. I due documenti

La Dichiarazione del Consiglio dell'Unione interparlamentare resa a Parigi il 26 marzo 1994 (*Declaration on criteria for free and fair elections*) fornisce a livello sovranazionale lo strumento utile ai fini di stabilire le regole fondamentali del processo elettorale democratico. La Dichiarazione afferma, ancora una volta, i principi fondamentali relativi alle periodiche elezioni libere ed eque che sono state riconosciute dagli Stati negli altri strumenti universali e regionali sui diritti umani e sollecita i Governi e i Parlamenti nazionali a seguire i principi e gli *standard* delle elezioni libere e corrette:

“In any State the authority of the government can only derive from the will of the people as expressed in genuine, free and fair elections held at regular intervals on the basis of universal, equal and secret suffrage”⁹⁶.

Inoltre, il documento stabilisce principi democratici nell'ambito del diritto di voto (ad esempio, *“every voter is entitled to have his or her vote accorded equivalent weight to that of others”*), i diritti e gli obblighi del candidato e del partito politico durante la campagna elettorale (es., *“every candidate and political party competing in an election shall accept the outcome”*), nonché i diritti e doveri in capo allo Stato (ad esempio, l'obbligo di facilitare i programmi di educazione civica).

Infine, il concetto degli *standard* elettorali è contenuto nella Convenzione sugli standard delle elezioni democratiche, dei diritti e le libertà elettorali negli Stati membri della Comunità degli Stati Indipendenti⁹⁷. Il documento è stato firmato nell'ottobre del 2002 dai Presidenti delle sette Paesi ex-URSS, e in seguito ratificato da Kyrgyzstan, Russia, Tagikistan, Kazakistan, Bielorussia, Armenia e Moldova.

L'articolo 2 della Convenzione stabilisce che le Parti contraenti riconoscano i seguenti *standard* elettorali:

“citizen's right to elect and to be elected to the bodies of state power, self-governmental bodies, to other bodies of peoples (national) representation; principles of periodicity and an obligatory nature, fairness, authenticity and freedom of elections on the basis of universal, equal suffrage with a secret balloting, providing for freedom of expression of voters' will; an open and transparent nature of elections; exercise of judicial and other protection for voting rights and freedoms of the person and citizen,

sono stati approvati da 55 organizzazioni intergovernative e internazionali che sono impegnati nel promuovere l'osservazione elettorale internazionale.

⁹⁶ V. il par. 1 della Dichiarazione, *Declaration on criteria for free and fair elections*: <http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>.

⁹⁷ V. il testo della Convenzione in lingua russa: <http://cis.minsk.by/page/616>, oppure il testo tradotto dagli esperti della Commissione di Venezia in inglese: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2006\)031rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2006)031rev-e).

public and international observation of elections, guarantees for realisation of voting rights and freedoms of the election process participants”.

Inoltre, il documento sancisce lo status e gli ampi poteri nell’ambito del monitoraggio degli osservatori internazionali, stabilisce le regole per l’organizzazione e la coretta condotta delle operazioni elettorali da parte delle Commissioni elettorali. A seguito della firma della Convenzione è stata formata la Missione CSI per il monitoraggio delle elezioni, il cui status è stato sancito nell’opposito Regolamento approvato nel 2004⁹⁸. Da quel momento, la Missione di monitoraggio, su invito dello Stato, organizza periodicamente l’osservazione sullo svolgimento delle elezioni politiche nei Paesi membri della CSI.

Dunque, a prescindere della differenza terminologica usata nei principali documenti internazionali e europei finora citati per definire le elezioni democratiche (“libere”, “corrette”, “giuste”, “genuinamente democratiche”, “veritiere” ecc.), il quadro che emerge da un esame attento rivela che su molti aspetti del diritto a libere elezioni a livello globale ma soprattutto nel continente europeo si è formato un certo consenso.

1.3. Le elezioni, i regimi e le transizioni: le prove empiriche

Secondo i dati dell’*International IDEA*, nel mondo solo pochi Paesi, come Brunei Darussalam, Cina, Eritrea, Arabia Saudita e Città del Vaticano, non svolgono elezioni nazionali dirette⁹⁹. Ciononostante, non tutti i Paesi possono vantarsi di svolgere elezioni libere ed eque¹⁰⁰. Questo, in particolare, è evidenziato dai dati del sondaggio

⁹⁸ V. il Regolamento sulla missione di monitoraggio della CSI nelle elezioni presidenziali e parlamentari, nonché durante i referendum negli Stati membri della Comunità degli Stati Indipendenti (in russo): <http://cis.minsk.by/page/2016>.

⁹⁹ V. A. SOLIJONOV, “Voter Turnout Trends around the World”, Rep. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, p. 23.

Nello studio comparato sui sistemi elettorali nei Paesi democratici nel secondo dopo guerra, condotto dal ricercatore americano M. Golder, egli ha stimato che soltanto otto paesi - Bhutan, Brunei, Cina, Eritrea, Qatar, Arabia Saudita, Somaliland, Emirati Arabi Uniti – non avevano svolto le elezioni prima del 2000. V. M. GOLDER, “Democratic electoral systems around the world, 1946-2000”, in *Electoral Studies*, n. 24(1), 2005, pp. 103-121: <http://mattgolder.com/files/research/es.pdf>.

¹⁰⁰ Secondo i dati di M. Golder, circa metà delle elezioni parlamentari e presidenziali tenutesi nel mondo tra il 1946 e il 2000 non ha avuto il carattere democratico: “During this period there have been 867

“Percezioni sull’integrità elettorale” (*PEI index*) dell’*Electoral Integrity Project*, che rilevano l’esistenza di problemi a livello nazionale riguardanti la (ir)regolarità delle elezioni. Particolarmente colpite da pratiche scorrette appaiono alcune zone, tra cui: lo spazio post-Sovietico, l’Asia meridionale e sud-orientale, l’America centrale e il continente Africano¹⁰¹.

Per distinguere gli Stati in cui le elezioni assumono un ruolo importante per il sistema politico, il *Freedom House* ha elaborato negli anni ’90 la categoria di “democrazia elettorale”, alla quale sono assegnati soltanto quei Paesi in cui i determinati *standard* minimi per i diritti politici e le libertà civili sono rispettati¹⁰². Pertanto, secondo il rapporto annuale *Freedom in the World*, 116 Stati su 195 casi

legislative and 294 presidential elections under democracy compared to 737 legislative and 300 presidential elections under authoritarian rule”. Per quanto riguarda le statistiche sulle elezioni democratiche, l’Autore sottolinea il fatto, che durante il secondo dopo guerra almeno una consultazione elettorale è stata tenuta nel centotrentacinque Paesi. Inoltre, Golder fa notare, che mentre il numero delle tornate elettorali democratiche è rimasto abbastanza costante fino alla fine degli anni ’80, circa un terzo delle elezioni nazionali tenutesi tra il 1946 e il 2000 si sono svolte nell’ultimo decennio del secolo scorso. L’Autore associa questi cambiamenti registrate a livello diacronico, innanzitutto, con il crollo dell’Unione Sovietica e il ripristino delle elezioni multipartitiche in Africa – gli eventi che hanno portato ad una forte diffusione dei processi elettorali democratici fra i Paesi del mondo. V. M. GOLDER, “*Democratic electoral systems around the world, 1946-2000*”, in *Electoral Studies*, n. 24(1), 2005, pp. 103-121: <http://mattgolder.com/files/research/es.pdf>.

¹⁰¹ V. P. NORRIS, M. GRÖMPING et al., *The Year in Elections, 2017 Mid-Year Update* (The Electoral Integrity Project, University of Sydney & Harvard University), 2017, p. 5.

¹⁰² Secondo la metodologia, elaborata nel 2017-2018, per essere considerato “democrazia elettorale” lo Stato deve avere un punteggio pari o superiore a ‘7’ nella sottocategoria del processo elettorale, un punteggio complessivo dei diritti politici pari o superiore a ‘20’ e un punteggio complessivo delle libertà civili pari o superiore a ‘30’. La categoria “democrazia elettorale”, come sottolineato dalla *FH*, non dovrebbe essere equiparata alla “democrazia liberale”, un termine che, a sua volta, implica una più solida osservanza degli ideali democratici e una gamma più ampia delle libertà civili garantite. Pertanto, la maggior parte dei Paesi liberi potrebbero essere considerati democrazie liberali, mentre alcuni Paesi parzialmente liberi potrebbero essere definiti come democrazie elettorali, ma non liberali. V. Freedom House, *Methodology*: <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018>.

Per quanto riguarda le categorie di “democrazia liberale” e “democrazia illiberale” elaborate nella imponente letteratura internazionale (ad es., F. Zakaria, L. Diamond), la distinzione di solito viene fatta non in base alla regolarità e alla democraticità del processo elettorale ma in base al confronto di due regimi di tutela – quello che riguarda le libertà civili e quello dei diritti politici, inclusi il diritto di voto. Secondo questa visione, mentre le democrazie liberali convenzionalmente promuovono entrambi i pilastri, nelle democrazie illiberali l’istituzione formale di un processo elettorale democratico si combina con le libertà costituzionali limitate, ridotte. La polemica sulle democrazie illiberali ha portato, poi, gli studiosi (F. Zakaria, M. McFaul) alla critica delle transizioni democratiche della “terza ondata”, nei quali spesso l’introduzione di elezioni libere è avvenuta nel contesto di una società civile ancora non strutturata e immatura. Tuttavia, le ultime ricerche hanno mostrato il superamento di questa distinzione rigida, in quanto sul piano empirico entrambe le dimensioni della democrazia tendono a coincidere anziché divergere. Pertanto, gli Stati “*tend to be liberal and democratic, or not liberal and not democratic. Other combinations are simply hard to find.*” Cfr. D. CARAMANI (a cura di), *Comparative politics*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 90

analizzati sono stati considerati democrazie elettorali nel 2018¹⁰³. Inoltre, sempre secondo la metodologia di *FH*, oggi ci sono 88 Paesi “liberi” (che rientrano *a priori* nella categoria “democrazie elettorali”) e 58 Paesi “parzialmente liberi”; il resto, cioè 49 casi, sono gli Stati “non liberi”.

Tab. I.1. Il numero di Stati per tipo di regime (secondo *Freedom House*), 1996-2017

Anno in esame	Numero totale	"Liberi"	"Parzialmente liberi"	"Non liberi"	"Democrazie elettorali"
2017	195	88	58	49	116 ¹⁰⁴
2016	195	87	59	49	123
2015	195	86	59	50	125
2014	195	89	55	51	125
2013	195	88	59	48	122
2012	195	90	58	47	117
2011	195	87	60	48	115
2010	194	87	60	47	115
2009	194	89	58	47	116
2008	193	89	62	42	119
2007	193	90	60	43	121
2006	193	90	58	45	123
2005	192	89	58	45	123
2004	192	89	54	49	119
2003	192	88	55	49	117
2002	192	89	55	48	121
2001	192	85	59	48	121
2000	192	86	58	48	120
1999	192	85	60	47	120
1998	191	88	53	50	117
1997	191	81	57	53	117
1996	191	79	59	53	118

Fonte: la tabella è stata elaborata sulla base di una serie dei documenti presentati sul sito di Freedom House, *Data and Resources*, “Country Status Distribution, 1973-2018”(Excel); Reports “Freedom in the World” 1997-2018: www.freedomhouse.org.

Dunque, fra tutti gli Stati in transizione (sono considerati come tali in maniera molto approssimata tutti i Paesi appartenenti alla categoria "parzialmente liberi" della *Freedom House*) soltanto 28 sono allo stesso tempo “democrazie elettorali”, mentre i restanti 30 hanno problemi più o meno significativi circa la regolarità del loro processo elettorale.

¹⁰³ Scaricare la tabella con la lista dei Paesi considerate “democrazie elettorali” (*electoral democracies*) dal sito di Freedom House si può su questo link: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/List%20of%20Electoral%20Democracies%20FIW%202018.xlsx>.

¹⁰⁴ I casi in riferimento all’anno 2017 sono stati calcolati secondo parametri modificati che sono più restrittivi rispetto quelli degli anni precedenti.

Per quanto riguarda le dinamiche a livello globale, innanzitutto, il *Freedom House* ha messo in guardia circa una tendenza preoccupante: nel corso degli ultimi dodici anni 113 Paesi hanno visto peggiorarsi lo *status* di democraticità, mentre soltanto 62 hanno migliorato la loro posizione.

Allo stesso tempo, i dati consolidati sul numero delle “democrazie elettorali” nel mondo mostrano che i cambiamenti qualitativi dei processi elettorali hanno assunto negli ultimi vent’anni un andamento arcuato. In particolare, queste curve che vedono nel loro fondo il numero di 115 casi e al loro massimo 125 casi, rispecchiano le dinamiche *in-out* di una parte degli Stati (come, ad esempio, Nepal, Georgia, Niger, Mauritania¹⁰⁵) che di tanto in tanto entrano o escono dalla classifica. Tuttavia, il *trend* generale sembra positivo, per quanto si può notare una graduale – anche se moderata – crescita nel tempo del numero medio dei Paesi in cui le elezioni si svolgono in maniera corretta. Va notato, tra l’altro, che dal punto di vista geografico, il processo di aumento dei livelli di trasparenza e correttezza delle operazioni elettorali negli ultimi decenni è stato limitato principalmente a quell’area del mondo in cui fino alla fine del XX secolo l’industrializzazione è stata più lenta: Oceania, Africa, Asia centrale e l’area della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI).

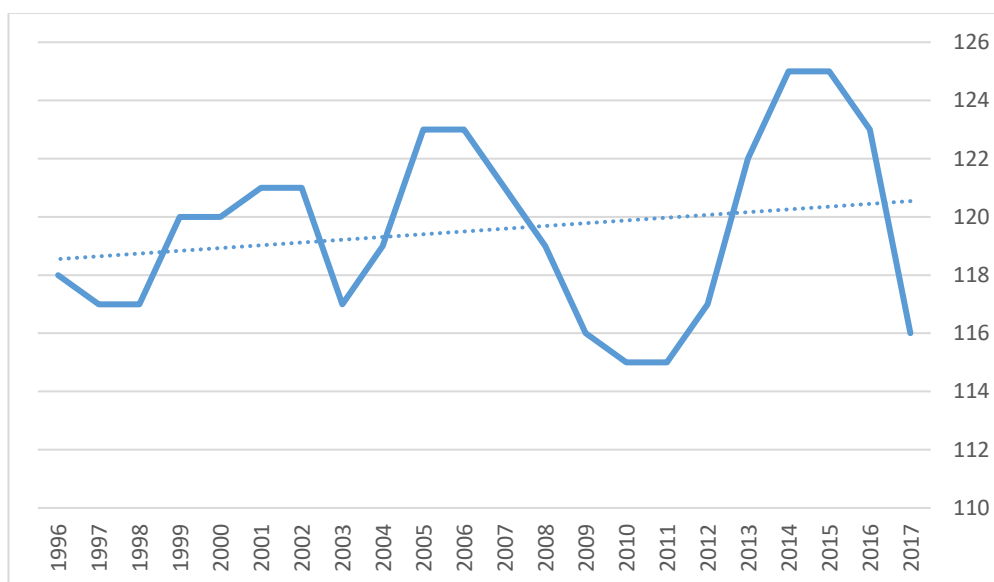


Fig. I.1. Il numero delle “democrazie elettorali” per anni

¹⁰⁵ V. Reports “Freedom in the World” 1997-2018: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.

Per quanto riguarda la tipologia delle elezioni non competitive o semi-competitive, sulla base dei dati di *Freedom House*, attraverso semplici calcoli, abbiamo costruito il grafico (Fig. I. 2.) che fornisce un quadro generale delle dinamiche dei due gruppi di Stati in cui le elezioni sono manipolate – quelli con il regime ibrido (ovvero, Stati “parzialmente liberi” secondo la terminologia di *Freedom House*), e quelli autoritari (ovvero, Stati “non liberi”) con Assemblee nazionali elette¹⁰⁶. Mentre per gli Stati autoritari si può osservare una debole tendenza discendente¹⁰⁷, al contrario, per i Paesi considerati “parzialmente liberi” il *trend* è leggermente al rialzo, il che significa che sono sempre più quegli Stati che cadono nella “zona grigia”.

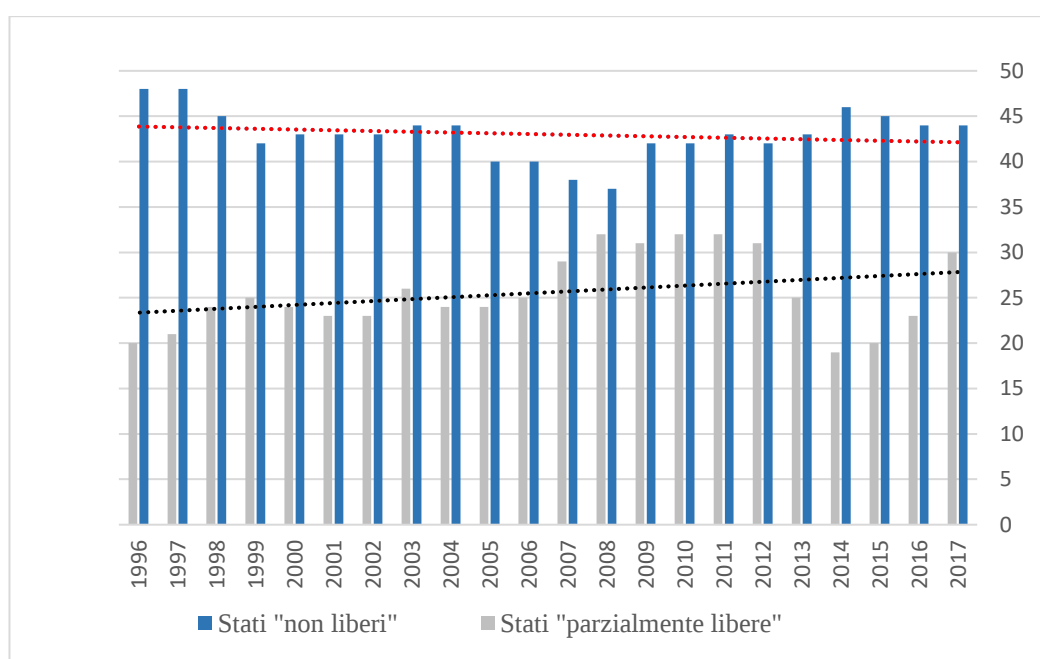


Fig. I. 2. Il numero degli Stati con elezioni scorrette per anni

¹⁰⁶ Interessante notare che nel 2018 Bielorussia, Uzbekistan, Turkmenistan, Tagikistan e Russia hanno ottenuto un livello minimo di “0” punti (su massimo di “12”) sulla base della valutazione fatta da *Freedom House* sulla regolarità del processo elettorale. Tuttavia, la decisione di assegnare alla Russia un punteggio pari a “0” per la qualità del processo elettorale sembra molto controversa, in quanto lo stesso punteggio viene assegnato da *FH* ai Paesi, come ad esempio l’Arabia Saudita, dove non si svolgono alcune elezioni e dove non esistono affatto gli organi elettivi a livello nazionale.

¹⁰⁷ Per esempio, secondo P. Broker, il declino dei regimi autoritari tradizionali e la diffusione delle istituzioni elettorali sono le due conseguenze dello stesso processo di “modernizzazione” degli vecchi regimi dittatoriali nella loro “terza fase”. Le nuove dittature “camuffate” hanno preferito adottare gli strumenti tipici di legittimazione delle democrazie pluraliste, e quindi le dittature del XXI secolo preferiscono il voto popolare alla legittimazione ideologica. Cfr. P. BROOKER, *Non-Democratic Regimes: Theory, Government and Politics*, New York: Palgrave, 2000.

Molti studiosi sostengono che i regimi ibridi con le elezioni multipartitiche e periodiche sono quelli più diffusi in tutto il mondo e durature¹⁰⁸ e, proprio per questa ragione, devono essere trattati come tipi di regime relativamente stabili e non come forme di transizione che conducono necessariamente all'eventuale democratizzazione di un dato Stato. Ma questa visione ha potuto consolidarsi nella scienza soltanto dopo diversi anni di osservazione dei processi di democratizzazione nei Paesi di cd. "terza ondata", inclusi quelli di area post-sovietica.

Originariamente, l'introduzione delle elezioni multipartitiche è stata comunemente associata a livello teorico a situazioni di cambio di regime politico nella direzione di una maggiore democratizzazione, ciò che, però, non avviene sempre a livello empirico. In realtà, diversi stimoli iniziali guidano questa decisione e diversi sono i suoi effetti sulle dinamiche politiche. Si pensi, infatti, alle transizioni negli anni '90 dei Paesi ex-sovietici e alle diverse traiettorie politiche che questi Stati hanno seguito dopo le loro prime consultazioni elettorali ("*founding elections*") competitive. Alcuni Paesi (dell'area baltica) hanno visto nel corso di questo processo il graduale consolidamento delle istituzioni democratiche pluraliste, mentre gli altri sono progressivamente scivolati nella zona "grigia" ("*gray zone*")¹⁰⁹. In questi regimi si tengono elezioni e sono presenti assemblee legislative multipartitiche, ma i processi elettorali non sono pienamente competitivi o corretti e le garanzie liberali sono carenti o i vincoli al potere esecutivo inefficaci¹¹⁰.

Osservando questa dinamica differenziata in cui hanno giocato un ruolo importante la tradizione culturale, l'esperienza costituzionale, la posizione geopolitica, la qualità delle élites ecc., in linea generale gli studiosi hanno visto premiate quelle

¹⁰⁸ Molti studiosi di scienze politiche hanno segnalato il fatto che i regimi non democratici che svolgono le elezioni esibiscono una considerevole capacità di durata che, in generale, supera quella dei regimi chiusi (dittatoriali), dove non sono previsti le consultazioni elettorali. L'ipotesi, secondo la quale la sopravvivenza del regime è correlata positivamente alla presenza delle elezioni, ha trovato la sua conferma nello studio di J. Gandhi sui regimi autocratici in 140 Paesi durante 1946-2002. Gandhi sottolinea l'importanza della presenza delle istituzioni quasi-democratiche (assemblee, i partiti del potere) nelle autocrazie, e nota: "*institutions help some dictators maintain power: those that need them to solicit cooperation and neutralize threats to their rule would not have been able to survive as long as they did without them... dictatorial institutions aid in the political survival of those dictators who need to make concessions. Studies of electoral authoritarianism similarly make this point*" v. J. GANDHI, *Political institutions under dictatorship*, New York, Cambridge University Press, 2008, pp. 183 ss.

¹⁰⁹ Cfr. T. CAROTHERS, *The End of the Transition Paradigm*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 1, pp. 5-21.

¹¹⁰ Cfr. W. MERKEL, *Embedded and Detective Democracy*, in "*Democratization*", Vol. 11, n.5, 2004, pp. 33-58.

scelte istituzionali che, tra le altre cose, cercavano di creare un modello equilibrato di governo e formare – attraverso i meccanismi di votazione fondati su formule proporzionalistiche¹¹¹ – una nuova classe politica professionale non legata alla *nomenklatura* (si ricorda, appunto, le politiche di lustrazione adottate in diversi Paesi post-comuniste¹¹²). A questo punto, le elezioni politiche hanno avuto importanza non solo dal punto di vista funzionale, come lo strumento di selezione e rotazione delle élites, ma anche dal punto di vista sostanziale, come la forza legittimante del nuovo ordinamento democratico. Infatti, la letteratura giuspubblicistica ha sempre ritenuto che l'elaborazione e l'adozione del nuovo progetto costituzionale in seno all'Assemblea Costituente, formatasi attraverso le elezioni popolari, sia una delle modalità migliori per fornire legittimazione al nuovo regime.

Sempre per quanto riguarda i processi di democratizzazione, sono complessi i rapporti fra le istituzioni elettorali e i sistemi dei partiti. In particolare, l'introduzione delle elezioni in contesti privi di un sistema di partiti stabile e, in generale, privi di partiti di massa radicati sul territorio (situazione tipica per i Paesi in via di sviluppo), può avere in prospettiva a breve termine conseguenze negative per la stabilità del sistema. Infatti, la volatilità dell'elettorato negli anni '90 ha prodotto un sistema dei partiti "fluttuante" nella Russia post-sovietica, cosa che non ha potuto non influire sulle capacità di controllo e di decisione della Duma, allora fortemente frammentata.

A questo punto appare opportuno fare chiarezza, riassumendo in forma sintetica alcune osservazioni sollevate nel corso di questo dibattito. Innanzitutto, occorre sottolineare l'evidenza empirica della forte diffusione del meccanismo elettorale nel mondo: in particolare oggi, nella stragrande maggioranza dei Paesi si svolgono elezioni periodiche dei Capi dello Stato e(o) delle Assemblee nazionali e in più della metà dei casi (116 su 190)¹¹³ questo meccanismo ha carattere regolare. In più, si è verificato un *trend* generale verso l'espansione della categoria "democrazia elettorale" rispetto agli anni passati. Questi sono fatti positivi, ma, come si è visto dalla ricerca, non sono mancati anche punti critici. In primo luogo, l'assunzione comunemente divisa sulla "missione democratizzante" delle elezioni in Paesi in transizione si è scontrata con

¹¹¹ V. su questo punto, F. LANCHESTER, M. RAGIONIERI (a cura di), *I successori dell'impero. Le Costituzioni degli ordinamenti ex-URSS*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 24-26.

¹¹² Su questo tema v. DI GREGORIO A., *Epurazioni e protezione della democrazia: esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, FrancoAngeli, 2012.

¹¹³ Si ricorda i cinque Paesi dove al livello nazionale non esistono gli organi eletti.

prove empiriche che mostrano la probabile coesistenza fra il meccanismo elettorale e la durata della stessa classe dirigente al potere per un numero *de facto* illimitato di mandati. In secondo luogo, le dinamiche all'interno della categoria delle "democrazie elettorali" rimangono ancora poco auto-evidenti: infatti, la categoria "*electoral democracy*" non è stabile, come non sono stabili le istituzioni ancora in via di consolidamento¹¹⁴. In particolare, molte delle transizioni politiche degli ultimi decenni, infatti, hanno avuto come esito l'emergere di regimi ibridi caratterizzati dalla compresenza di tratti democratici e tratti autoritari, in cui le elezioni svolgono un ruolo ambiguo se non controproducente.

1.4. Le funzioni del voto popolare

Un cambiamento nella comprensione della complessa natura delle elezioni non ha riguardato soltanto un ripensamento di oramai consolidate teorie circa i caratteri essenziali e i criteri di differenziazione dei regimi democratici competitivi e quelli non democratici, ma ha stimolato una discussione accesa circa la molteplicità delle funzioni che le votazioni possono svolgere.

Cominciando dalle funzioni *classiche*, bisogna sottolineare il fatto che le elezioni costituiscono un metodo pacifico di ordinata successione all'interno della comunità interessata che permette di effettuare il passaggio da un governo all'altro con rischi minori per la stabilità del sistema. La possibilità di esprimere il voto di protesta, per esempio, scegliendo il candidato dell'opposizione, rende meno attraenti le proteste di piazza¹¹⁵.

¹¹⁴ Infatti, l'apparente stabilità nasconde molte fluttuazioni; diversi sono gli scenari instabili o in corso di peggioramento. Dal 2006 a oggi, ha segnalato *Freedom House*, il numero di Paesi che hanno fatto registrare peggioramenti dell'indice di democrazia ha costantemente superato quelli che hanno fatto registrare miglioramenti. *"In 2018, Freedom in the World recorded the 13th consecutive year of decline in global freedom. The reversal has spanned a variety of countries in every region...The overall losses are still shallow compared with the gains of the late 20th century, but the pattern is consistent and ominous. Of the 23 countries that suffered a negative status change over the past 13 years (moving from Free to Partly Free, or Partly Free to Not Free), almost two-thirds (61 percent) had earned a positive status change after 1988"* [v. FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World Report-2019 "Democracy in retreat"*: https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf].

¹¹⁵ Cfr. il discorso di Victor Hugo sul suffragio universale, il 20 maggio 1850.

Attraverso le elezioni non solo avviene l'aggregazione della domanda pubblica e la selezione dei rappresentanti per le cariche pubbliche¹¹⁶ ma si realizza anche la determinazione generica dell'indirizzo politico. Per la deviazione dal corso politico, gli elettori possono 'punire' il governo con la non rielezione. In questo senso, il suffragio non è solo lo strumento che stabilisce il nesso tra rappresentanti e rappresentati, ma è anche la garanzia e il presupposto di altri diritti, poiché fornisce una leva con la quale far pressione sui propri governi. Questa capacità degli elettori di rendere il politico responsabile per le sue scelte viene chiamata nella letteratura *accountability*¹¹⁷.

Oltre a queste funzioni, l'elezione è anche lo strumento di legittimazione popolare del regime democratico: gli esiti delle votazioni segnalano il livello del consenso formatosi attorno al vincitore. Pertanto, nelle democrazie rappresentative ogni consultazione rappresenta un canale efficace di comunicazione fra i governanti e la società. Nel caso in cui l'approvazione delle politiche intraprese dal governo in carica scende ai livelli minimi, il ricambio delle élite effettuato attraverso lo scrutinio permette di evitare la crisi nel regime.

Nello stesso tempo, le procedure elettorali sono diventate comuni anche negli ordinamenti non democratici. Non a caso, considerando la diffusione, la semplicità e il carattere convenzionale (pacifico) e poco impegnativo dell'atto, la votazione nelle elezioni politiche viene comunemente considerata come la forma di partecipazione politica esercitata dagli cittadini più frequentemente. Tuttavia, è necessario distinguere la partecipazione democratica da quella che viene esercitata nei regimi autoritari e quelli totalitari. Nel caso di elezioni non competitivi, "la sostanza del voto non configura più un giudizio e una scelta ma diventa pura e semplice acclamazione e investitura plebiscitaria", e così, la partecipazione nelle consultazioni elettorali assume le forme di mobilitazione del consenso¹¹⁸.

Pertanto, gli studiosi hanno pensato quali sarebbero le funzioni che le elezioni svolgono nei regimi non democratici? Come hanno già sottolineato Gandhi e Przeworski "*under dictatorship, parties do not compete, elections do not elect, and*

¹¹⁶ "L'elemento fondamentale del meccanismo strutturale di garanzia della rappresentanza è dato dalle elezioni degli organismi parlamentari" v. M. COTTA, Voce "*Rappresentanza politica*", in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983, p. 957.

¹¹⁷ Cfr. R. ROSE, *How Floating Parties Frustrate Democratic Accountability: A Supply-Side View of Russia's Elections*, in *East European Constitutional Review*, Vol. 9: 1-2, 2000, pp. 53-59.

¹¹⁸ M. COTTA, Voce "*Rappresentanza politica*", in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983, p. 957.

*legislatures do not legislate. What, then, is the role of these institutions under dictatorship?*¹¹⁹ Eppure, indipendentemente dal motivo per cui sono state introdotte le elezioni, esse possono operare nei regimi non democratici in modo abbastanza simile a quello di contestazioni libere, diventando vincoli al dominio autoritario. Paradossalmente, le stesse funzioni classiche delle elezioni assumono nei regimi ibridi un carattere ambiguo. Ad esempio, l'introduzione delle istituzioni elettorali come il meccanismo di legittimazione del potere e di cooptazione dell'élites, da un lato, ha avuto l'effetto di prolungare il dominio dittatoriale in alcuni Paesi, e dall'altro lato, in alcuni casi potrebbe portare a un inaspettato successo dell'opposizione (*"stunning election"*)¹²⁰). Bisogna, appunto, notare che anche nei regimi autoritari esiste la possibilità che le elezioni poco competitive possano evolvere in istituzioni-vincoli simili a quelle delle democrazie liberali e produrre dinamiche politiche simili.

Tuttavia, in linea di principio, la rotazione dell'élites è una situazione atipica per i regimi con le elezioni controllate: *"In non-classical elections, results do not modify the control of power; power-holders claim to stand above parties and electors, and elections provide only, at best, a political barometer, the reading of which do not create any obligations for the government"*¹²¹. Secondo G. Hermet, le elezioni "senza scelta" svolgono essenzialmente quattro funzioni:

- 1) funzione di comunicazione; le campagne elettorali sono un momento più intenso della vita politica nel Paese, durante il quale i *leader* autoritari che solitamente evitano un contatto con il popolo devono esprimere la loro visione della direzione politica; allo stesso tempo, le elezioni permettono di ottenere informazioni circa la diffusione del dissenso popolare;
- 2) funzione di socializzazione; la partecipazione regolare dei cittadini alle elezioni periodiche diventa un'abitudine che mira a rendere "normale" la prassi del voto senza scelta;
- 3) funzione di legittimazione interna e internazionale; *"elections are signs of good conduct to the outside world"*, tuttavia, per gli Stati in transizione la possibilità di

¹¹⁹ Cit. B. MAGALONI, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 9-10.

¹²⁰ *"Stunning election"* è il termine di Huntington per definire un'elezione in cui un autocrate in carica si aspetti di vincere ma, di improvviso, perde in modo sbalorditivo. V. S. HUNTINGTON, *The Third Wave*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, pp. 174 ss.

¹²¹ V. G. HERMET, *Op. cit.*, p.4.

utilizzare lo strumento delle elezioni per dimostrare il sostegno politico assume un carattere più rilevante rispetto agli Stati con regimi consolidati;

4) funzione di controllo sulla classe politica dominante; attraverso le elezioni si può influenzare la distribuzione di potere nell'élite governante¹²².

La Prof.ssa B. Magaloni, che ha scritto un libro sulle elezioni messicane e il crollo del sistema di partito dominante, *Partido Revolucionario Institucional*, ha elaborato un suo approccio allo studio delle elezioni non democratiche, che si concentra principalmente sulle dinamiche fra il partito dominante e l'opposizione, e ha proposto di distinguere quattro ruoli funzionali delle elezioni nei regimi autocratici:

1) stabilire le regole sulla condivisione del potere all'interno del partito dominante (*"autocratic regimes reward with office those politicians who prove most capable in mobilizing citizens to the party's rallies, getting voters to the polls..."*);

2) dare un segnale di forza alla popolazione e ai probabili rivali (*"by holding elections regularly, winning them by huge margins...and mobilizing voters in great numbers to party rallies and the polls, the PRI sought to generate a public image of invincibility"*);

3) ottenere informazioni circa la diffusione del sostegno e del dissenso verso il regime (*"the hegemonic party uses this information to screen voters according to their political loyalties"*);

4) cooptare membri delle opposizioni e dividerle, premiando i politici disposti a cooperare e marginalizzando i rivali 'incorrutibili' (*"by selectively coopting the opposition, the autocracy prevents its opponents from forming a unified front to rebel against the regime"*)¹²³.

La tassonomia, proposta da Gandhi e Lust-Okar (2009)¹²⁴, sembra avvicinarsi a quella di Magaloni. Gli studiosi hanno associato il ruolo delle elezioni nei regimi non democratici con le seguenti funzioni:

1) perseguimento della legittimazione,

2) cooptazione delle élite, dei membri del partito o dei gruppi più larghi della popolazione,

3) cooptazione dei candidati dall'opposizione¹²⁵,

¹²² *Ibidem*, pp. 13 ss.

¹²³ V. B. MAGALONI, *Op. cit.*, pp. 7-10.

¹²⁴ V. J. GANDHI E E. LUST-OKAR, *Elections under Authoritarianism*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009, pp. 403-422.

4) informazione circa il sostegno di cui il *leader* in carica o il partito dominante gode presso la popolazione. Così, le elezioni non democratiche rappresentano un mezzo attraverso il quale gli autocrati possono evitare di essere violentemente rovesciati, riducendo l'asimmetria informativa o offrendo una via alternativa al potere a coloro che altrimenti potrebbero tentare un colpo di stato.

La lista delle funzioni e dei ruoli che le elezioni possono assumere in regimi diversi può essere ancora estesa. Tuttavia, queste osservazioni sono sufficienti per convincersi della natura complessa di questi meccanismi. In particolare, la molteplicità delle forme che le elezioni assumono sotto il profilo di competitività-libertà a seconda del livello di chiusura del regime politico, mostra la necessità di un attento esame del concetto teorico e un'analisi positiva nella prospettiva comparata dei casi concreti. Lo studio delle istituzioni elettorali e delle loro evoluzioni può, quindi, aiutare la comprensione delle dinamiche politico-istituzionali negli ultimi decenni in un gran numero di Paesi.

¹²⁵ “By holding elections and setting rules regarding the legal eligibility of candidates and parties, dictators create “divided structures of contestation” composed of outsiders who are not allowed to compete and insiders who become more invested in the regime (Lust-Okar 2005)”. Cit. *Ibidem*, p. 405.

CAPITOLO II. L'EVOLUZIONE STORICA DEI MECCANISMI DI VOTAZIONE IN RUSSIA

Per quanto riguarda il profilo evolutivo, i meccanismi di votazione in Russia hanno subito uno sviluppo controverso piuttosto che lineare, dovuto in gran parte alle due rotture istituzionali che nel 1917 e nel 1991 ha subito l'ordinamento russo. Pertanto, nell'evoluzione del sistema elettorale russo e della legislazione in materia si possono individuare tre fasi piuttosto contrastanti¹²⁶ e due periodi transitori:

1) la **fase prerivoluzionaria** (fino al febbraio del 1917) vide la trasformazione dalla rappresentanza dei ceti a quella “intercettuale” e censitaria con la creazione delle assemblee elettive a livello locale (*zemstvo*). Il processo culminò con l'istituzione nel 1905 della Duma di Stato che ha segnato il recepimento di alcuni elementi del parlamentarismo europeo nell'ordinamento russo e il passaggio dalla monarchia assoluta a quella limitata;

2) il breve **periodo transitorio** di otto mesi **nel 1917 fra le due Rivoluzioni** è stato caratterizzato dal rovesciamento della monarchia Romanov, dalla diarchia fra il Governo provvisorio e i *Soviet* e dall'esperienza democratica e unica delle elezioni a suffragio universale per l'Assemblea Costituente panrusa;

3) la **fase socialista** (1918-1989), iniziata con la Rivoluzione di Ottobre e finita con la *perestrojka*, può, a sua volta, essere ripartita:

- in un primo stadio, tra il 1918 e il 1936, caratterizzato dalla formazione di un nuovo sistema di organi statali funzionale per stabilire la dittatura del proletariato, che si basava su un modello di rappresentanza degli operai e contadini (i *Soviet*) con un complesso sistema di votazione a piramide e con la privazione della classe degli “sfruttatori” del diritto di voto;

- in un secondo stadio, tra il 1937 e il 1989, caratterizzato dal completamento del sistema di rappresentanza popolare sovietico basato su un specifico modello di assemblearismo, una sorta di parlamento bicamerale (*Soviet Supremo*) e non permanente, mentre tutti gli organi statali dall'alto in basso venivano eletti con il sistema

¹²⁶ Periodizzazione proposta da Baglaj: v. M. BAGLAJ, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* (Diritto costituzionale della Federazione Russa), Mosca, Norma: Infra-M, 2015, p. 49.

maggioritario in circoscrizioni elettorali a suffragio diretto, universale, uguale e a scrutinio segreto che, tuttavia, escludeva la concorrenza fra i candidati alternativi;

4) il **processo di democratizzazione di fine anni '80 del XX secolo** che ha portato alla liberalizzazione del sistema politico nell'URSS e alla modernizzazione del sistema elettorale tra il 1989 e il 1991 e che prevedeva per la prima volta la presenza delle candidature plurime sulle schede elettorali; la transizione democratica fu interrotta nel dicembre 1991 ed è proseguita nel 1992-1993, quando vengono svolte le prime elezioni libere e multipartitiche del Presidente russo mentre l'organo collegiale di rappresentanza (il Congresso dei deputati popolari e il Soviet Supremo) rimane quello di stampo socialista composto prevalentemente dalla vecchia *nomenklatura* partitica;

5) la **fase post-sovietica**, o democratica, ha avuto inizio con l'adozione della nuova costituzione e l'elezione del parlamento russo il 12 dicembre del 1993, ed è caratterizzata da un sistema elettorale complesso e dettagliato, generalmente conforme agli *standard* elettorali internazionali e corrispondente a una concezione moderna della rappresentanza politica la cui espressione si trova negli organi collegiali (ad esempio, la Duma di Stato) e monocratici (si pensi, appunto, all'elezione popolare del Presidente russo). Anche quest'ultima fase, contemporanea, a sua volta può essere suddivisa in più intervalli, a seconda della dinamica della legislazione elettorale: il periodo di stabilizzazione (fino al 2004-2005) e il periodo di trasformazione o revisione.

Tab. II.1. Elezioni delle istituzioni rappresentative in Russia a livello nazionale

<i>I. Periodo zarista</i>	
Duma Imperiale	1906 · gennaio 1907 · ottobre 1907 · 1912
<i>II. Periodo della Prima Repubblica russa</i>	
Assemblea Costituente panrusa	1917
<i>III. Periodo sovietico (URSS)</i>	
Congresso dei Soviet URSS	1922 · 1924 · 1925 · 1927 · 1929 · 1931 · 1935 · 1936
Soviet Supremo URSS	1937 · 1946 · 1950 · 1954 · 1958 · 1962 · 1966 · 1970 · 1974 · 1979 · 1984
<i>IV. Periodo di perestrojka</i>	
Congresso dei deputati del popolo URSS	1989
Congresso dei deputati del popolo RSFSR	1990
Presidente RSFSR	1991
<i>V. Periodo della Seconda Repubblica russa</i>	
Presidente della Federazione Russa	1996 · 2000 · 2004 · 2008 · 2012 · 2018
Parlamento (I legislatura biennale)	1993
Duma di Stato	1995 · 1999 · 2003 · 2007 · 2011 · 2016

Come si può notare, la periodizzazione proposta in questa sede con le tre fasi principali riflette la successione delle varie esperienze costituzionali russe – quella dello zarismo con la Duma (“*dumskaya monarchia*”) nel 1905/1906-1917, del modello socialista nel 1918-1991 e, infine, della democrazia pluralista dopo l’adozione nel 1993 della Costituzione della Federazione Russa attualmente in vigore. Ad ogni esperienza corrisponde il proprio modello di organizzazione dei rapporti fra il popolo e lo Stato, fra gli organi supremi statali, ma anche la specifica concezione della rappresentanza. Soprattutto quest’ultimo elemento – l’idea sulla natura della rappresentanza politica – ha determinato in ogni periodo l’adozione di uno specifico sistema elettorale, inteso in senso lato.

Per quanto riguarda la prima fase, considerando la natura autocratica della monarchia russa, le condizioni di arretratezza socioeconomica (causata in primo luogo dal persistente regime di servitù della gleba), l’impopolarità del liberalismo e la scarsa diffusione delle idee di costituzionalismo, sembra naturale il ritardo, rispetto all’esperienza dei Paesi europei, con cui le forme di rappresentanza popolare hanno trovato per la prima volta realizzazione nell’ordinamento russo.

Pertanto, il periodo assolutista, durato fino all’inizio del XX secolo, è stato caratterizzato dalla concezione tradizionale della rappresentanza con rappresentante il mandatario di un ceto (*soslovie*). I deputati dell’assemblea territoriale nel periodo prerivoluzionario venivano chiamati “*glas’nyj*” (dalla parola “glas”, o “golos”, che significa la “voce”) in quanto il loro ruolo era proprio quello di rendere pubblici i problemi dei suoi elettori espressi sotto la forma di istruzioni (*nakaz*). Il tipo mandatario (delegatario) della rappresentanza si combinava con la visione elitista della figura del rappresentante, per cui il mandato doveva essere consegnato alla più preparata, più capace e più stimata persona¹²⁷.

¹²⁷ Già, nel XVII secolo, oltre al principio delegatorio, in un certo numero di regolamenti (*prizyvnye gramoty*) per l’elezione dello *Zemskij Sobor*, sono stati indicati requisiti aggiuntivi per i candidati: “inviare uomini di buone intenzioni, ragionevoli e costanti nei propositi ...” (1616), “le persone migliori e non dotate di scarsa intelligenza” (1636), “buone e intelligenti, per le quali impegnarsi negli affari pubblici è solo una questione di abitudine” (1648) ; v. Y. VEDENEEV, N. BOGODAROVA (a cura di), «*Gli scritti sulle elezioni*», Kaluga, Fondazione “Simbol”, 2002, p. 428. Inoltre, spesso gli atti che regolamentavano le elezioni nell’Impero Russo prevedevano i criteri dell’ordine “etico” per i candidati e gli elettori come, ad esempio, la norma che le persone partecipanti nelle votazioni dovevano essere “non bancarotte”, “senza precedenti nei vizi evidenti, avere una buona coscienza e condotta irreprensibile” (*Ukaz* del 1766).

Il principio cetuale alla base del diritto di voto è stato da tempo utilizzato in Russia per la designazione delle curie nelle votazioni elettive delle assemblee territoriali a livello locale. E come qualsiasi potere assoluto trova fondamento nei privilegi assegnati a un ceto sociale, anche durante lo zarismo i grandi proprietari terrieri hanno avuto un vantaggio rispetto agli strati più poveri - già, nel XVII secolo, essi potevano eleggere i loro rappresentanti negli organi collegiali di rappresentanza nelle città e nelle campagne russe.

A differenza della nobiltà, i contadini russi acquisiscono il diritto di elettorato soltanto nel 1864, dopo l'abolizione della servitù. Si tratta dell'introduzione di un suffragio censitario che determina la natura "intercettuale" (*vsesoslovnost'*) dei nuovi organi elettivi, gli *zemstvo*.

Tuttavia, per effetto della disparità di "peso" del voto fra le varie curie e delle differenze nelle modalità di votazione (un metodo indiretto, a più stadi, per i contadini) la nobiltà proprietaria continua a esercitare la maggiore influenza all'interno delle assemblee locali (soprattutto dopo le controriforme dello zar Alessandro III).

La persistenza del principio di ceto nel meccanismo elettorale nella Russia zarista trova origine anche nell'atteggiamento negativo dello zar Nicola II verso l'idea di introdurre elementi di rappresentanza popolare nell'assetto istituzionale. Secondo lo zar e la dottrina ufficiale, la costruzione dell'autocrazia russa che si basa su una concezione del potere assoluto e senza limiti, non è compatibile con il parlamentarismo, pertanto alla rappresentanza territoriale (gli *zemstvo* distrettuali e provinciali e le Dume municipali) che affiancavano la burocrazia nella soluzione dei problemi locali quotidiani veniva contrapposta la rappresentanza politica ("rappresentanza popolare", *narodnoye predstavitel'stvo*).

Quest'ultima veniva associata dalla dottrina ufficiale, in modo polemico, alla degenerazione del sistema politico e dell'ordinamento, dovuta alla difficoltà di conciliare gli interessi dei vari gruppi sociali, tra cui anche quelli considerati ignoranti (contadini) o radicali (operai e gran parte dell'*intelligencija*), insomma, irresponsabili. Alcuni filosofi dell'ala conservatrice (Novgorodzev) hanno perfino annunciato il pericolo di "cesarismo democratico"¹²⁸.

¹²⁸ V. P. NOVGORODZEV, *Ob obscestvennom ideale* [Sull'ideale pubblico], 1917.

Gli altri pensatori russi, più moderati, hanno ipotizzato varie soluzioni intermedie per l'ammodernamento dello Stato russo. Ad esempio, il giurista e filosofo di diritto dell'ala liberale B. Čičerin nel suo articolo "Le sfide del Nuovo regno" (1881) ha espresso l'idea di un coinvolgimento dei deputati municipali nei lavori del Consiglio di Stato, l'unico organo collegiale consultivo esistente al momento. Tuttavia, le varie alternative all'istituzione di una vera e propria assemblea rappresentativa elettiva panrussa risultavano, nella fine del XIX secolo, poco condivisibili dall'opinione pubblica. Tutta la costruzione del potere sembrava, oramai, obsoleta.

Se inizialmente lo zar cercò di introdurre nel meccanismo per l'elezione della Duma accanto al principio censitario anche quello cetuale, con la radicalizzazione delle proteste nel 1905-1906 egli dichiarò nel nuovo progetto l'estensione del suffragio anche alle fasce meno agiate – contadini e operai poveri – fino ad allora del tutto esclusi dalla partecipazione politica. Tuttavia, questa possibilità di partecipazione è venuta meno dopo la controriforma effettuata dallo stesso zar Nicola II già un anno dopo la convocazione della Prima Duma Imperiale, in cui il censo è stato rialzato lasciando, così, la popolazione povera senza i suoi rappresentanti.

Caratterizzando le elezioni alla Duma Imperiale si deve notare che per la formazione del nuovo organo rappresentativo panrusso è stato utilizzato il tradizionale sistema delle tre curie – proprietari terrieri, popolazione urbana, comunità di villaggio – già applicato per le elezioni delle assemblee locali ma ora integrato anche dalla curia degli operai. L'utilizzo del voto indiretto e la disparità fra diverse categorie di elettori in termini di "peso" di voto sono due elementi di continuità con il precedente sistema di rappresentanza tradizionale ristretta che segnalano i maggiori difetti del nuovo sistema elettorale.

Il Governo provvisorio ha cercato di rimediare a questi difetti, prendendo come riferimento il concetto moderno di rappresentanza politica elaborato nella sua versione classica dalla dottrina occidentale. Proprio per il vizio nel sistema elettorale e di conseguenza per la composizione poco pluralista e poco democratica della Duma di Stato, l'ipotesi di potenziare questo organo e dare alla camera elettiva le competenze per stabilire un nuovo ordine statale sembrava del tutto superata.

Pertanto, il compito di stabilire il nuovo assetto istituzionale, compresa la decisione sulla forma di Stato, fu affidato a un'Assemblea Costituente, eletta nel

novembre 1917 a suffragio universale e diretto nei collegi plurinomiali con sistema proporzionale puro. Quest'ultimo elemento - risultato di un compromesso tra le forze politiche, è stato criticato dalla maggior parte degli studiosi che hanno analizzato i risultati delle elezioni dell'Assemblea Costituente ed è stato considerato una delle cause del fallimento della prima esperienza di democrazia elettorale in Russia. La formula proporzionale pura, unita alla fragilità delle organizzazioni partitiche (la spaccatura nel partito socialista-rivoluzionario, uscito vincitore delle elezioni), all'esistenza di forze antisistema (*bolsceviki*, il secondo più grande partito nell'Assemblea) e alla disomogeneità del corpo elettorale hanno alimentato ulteriormente il conflitto civile in atto.

Dall'altro lato, il modello della Repubblica dei *Soviet* proposto da Lenin risultava più comprensibile per la popolazione russa e più efficace. Infatti, l'idea del Parlamento nazionale sembrava ancora troppo astratta per il popolo, mentre il sistema piramidale delle assemblee territoriali, proposta dai bolscevichi, in parte assomigliava al vecchio modello degli *zemstvo*.

I deputati dei *Soviet* locali venivano eletti a suffragio diretto nelle assemblee delle fabbriche, nei reparti militari, nelle riunioni dei contadini, mentre i Congressi, formati a livelli amministrativi più alti, erano composti dai rappresentanti dei *Soviet*. Pertanto, durante il regime socialista, soprattutto durante la sua instaurazione, fra il 1918 e il 1936, sussistevano forti elementi di continuità con il regime autocratico, soprattutto per quanto riguarda le caratteristiche organizzative del sistema elettorale: un'elezione indiretta attraverso delegati, lo scrutinio palese e l'ineguaglianza fra i vari gruppi sociali in termini di rappresentanza.

Per quanto riguarda il diritto di voto, il suffragio non era ancora universale, come ai tempi dello Zar: popolazione femminile e minoranze etniche ottennero il diritto di voto, ma alcuni strati sociali rimasero esclusi dal corpo elettorale. Rispetto al periodo monarchico, dopo la Rivoluzione dell'Ottobre la situazione fu ribaltata: le restrizioni all'elettorato non venivano più giustificate dalla tradizione cetuale ma dalla lotta di classe. Grazie a questa visione, proprio quei gruppi sociali che durante il governo dello zar non avevano alcun diritto politico ed erano esclusi dalle elezioni, nel nuovo sistema politico acquisirono una posizione dominante.

Anche il rifiuto del parlamentarismo e la condivisione della concezione mandataria della rappresentanza, elementi tipici per il regime autocratico, rimasti illesi fino al 1905, furono ribaditi dall'ideologo del nuovo sistema di governo Lenin, il quale condivise l'importanza delle istituzioni rappresentative delle collettività territoriali ma era contrario agli organi di rappresentanza politica (di tutta la nazione) e, quindi, alla creazione dell'organo legislativo permanente. Pertanto, i deputati popolari non erano politici di professione, non svolgevano attività nei *Soviet* in modo permanente, non potevano rappresentare forze politiche diverse da quella del Partito comunista e potevano essere sempre revocate dagli elettori (mandato imperativo).

Con l'adozione della nuova costituzione socialista nel 1936, detta anche la Costituzione di Stalin, alcune caratteristiche fondamentali dell'assetto istituzionale, così come ideate dalla teoria marxista-leninista, vennero poste a revisione. Allo scopo di democraticizzare, almeno in maniera apparente, furono modificati il sistema di governo e il sistema elettorale: fu creata l'assemblea legislativa dell'Unione Sovietica, organo permanente composto da deputati eletti a suffragio universale, uguale, diretto e segreto. Così, per la prima volta nella storia russa venne adottata una disciplina elettorale dettagliata e coerente con i principi moderni della democraticità. Purtroppo, nel sistema elettorale socialista, anche durante la sua fase di consolidamento (1937-1987), è mancato un elemento importante che riguardava la competizione fra le diverse forze politiche. In più, spesso le votazioni erano "senza scelta", cioè non solo in assenza di forze politiche diverse ma anche in assenza di candidature alternative. Al pluralismo politico veniva contrapposto il principio di centralismo democratico.

Soltanto con le riforme di Gorbaciov, che miravano a "democraticizzare" il sistema socialista, nelle elezioni dei deputati popolari è stato introdotto il criterio di alternatività, dando, così, all'elettore la possibilità di scegliere tra diversi candidati. Quindi, tale cambiamento fondamentale nel sistema elettorale sovietico, sebbene abbia avuto luogo in un contesto politico-istituzionale immutato, riflette il processo di liberalizzazione della vita politica. Il successivo passaggio da un regime a partito unico a quello multipartitico è stato avviato nel 1991 ed è segnato dallo svolgimento delle prime elezioni democratiche del Presidente della RSFSR.

La creazione della moderna disciplina elettorale in Russia è avvenuta negli anni 1992-1993, in concomitanza con l'elaborazione del nuovo testo Costituzionale e

sotto la guida del allora Presidente Eltsin. Da quel momento, si può parlare di una nuova fase di sviluppo dei meccanismi di votazione democratici nel Paese, che ha visto il succedersi di varie riforme significative e continui riaggiustamenti.

2.1. Dalle votazioni a livello locale alle elezioni per la Duma Imperiale

Le elezioni, come particolare metodo d'investitura, sono state presenti nella storia dello Stato russo fin dai tempi più lontani. In questo senso, fra le esperienze più importanti vanno citate le tradizioni della *veče*, che governava nella Repubblica di Novgorod (IX-XV secolo), dello *zemsij sobor*, che nel 1613 elesse lo zar Michail Romanov, o della Commissione legislativa (*Ulozennaya Komissiya*) convocata da Caterina Grande allo scopo di riformare il codice delle leggi russe. Tuttavia, per un lungo periodo caratterizzato dalla monarchia assoluta (XVII - XIX secoli), nella Russia zarista difficilmente si può parlare di un vero e proprio sviluppo dei meccanismi di votazione e della disciplina elettorale. Infatti, fino alla seconda metà del XIX secolo il concetto di "elezioni" si riferiva principalmente alle procedure di formazione delle istituzioni di rappresentanza della nobiltà e dell'autogoverno locale.

Lo scarso ricorso alle elezioni nella Russia zarista durante il periodo dell'assolutismo era dovuto - come del resto in Europa - alla debolezza delle istituzioni rappresentative, le quali avrebbero dovuto, nel caso concreto, competere con il potere assoluto e autocratico (*samoderžavie*) dello Zar¹²⁹. Una tale concezione del sovrano, quale figura sacralizzata, ha fatto sì che in Russia non si formasse una concezione della rappresentanza vicina o in qualche modo prossima al diritto occidentale. Pertanto, bisogna notare che i tentativi di riforma costituzionale in Russia Imperiale si sono conclusi senza alcun esito concreto durante il XVIII e XIX secolo. Per tutto questo

¹²⁹ Nei documenti ufficiali dell'epoca (1715) troviamo una simile descrizione del potere dello zar: "La Sua Maestà è il monarca assoluto, quale a chiunque nel mondo non dovrebbe dare la risposta sugli affari propri; ha il potere e l'autorità, ha le sue terre, per governare in propria volontà e con le buone intenzioni, come un sovrano cristiano", cfr. I. ISAEV, *Istorija gosudarstva i prava Rossii* (Storia dello stato e del diritto russo), cit., p. 267.

periodo gli zar, confortati dalla dottrina ufficiale ostile all'idea di separazione del potere, non hanno risposto alla necessità di cambiare la struttura organizzativa autolimitando il loro potere autocratico.

Per il definitivo passaggio verso una forma di Stato più avanzata mancavano del resto anche le condizioni socio-economiche. La prima vera e propria industrializzazione della Russia è avvenuta dopo l'abolizione della schiavitù (1861), verso la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Mentre in alcuni Paesi europei (Inghilterra, Francia, Germania, Svizzera) alla fine dell'Ottocento si giunse ad un progressivo allargamento del suffragio fino all'inclusione di tutta la popolazione maschile e si sviluppò un modello di governo rappresentativo moderno, la Russia Imperiale compì il primo passo verso la regolamentazione del voto popolare solo a seguito della creazione nel 1864 delle assemblee rappresentative elettive al livello locale. Inoltre, sino alle riforme di Alessandro II, i contadini servi della gleba e altre categorie di contadini dipendenti, che in quel momento costituivano circa il 65-88% della popolazione della Russia, non avevano il diritto di eleggere i loro rappresentanti.

I Regolamenti del 1864 e del 1870, sulla base dei quali vennero istituite le assemblee locali distrettuali e provinciali rurali (gli *zemstvo*) e le assemblee delle città (le *dume*), hanno contribuito in maniera importante alla formazione del modello delle votazioni e dei principi di base della legislazione elettorale in Russia.

La disciplina elettorale, sviluppatasi nel 1864-1890 sull'esempio del modello prussiano di amministrazione locale, era basata sui seguenti principi: suffragio ristretto censitario, un sistema di voto modellato sulle tre curie - i proprietari terrieri, la popolazione urbana e le comunità di villaggio nelle elezioni degli *zemstvo*, e contribuenti di I, II e III categoria nelle elezioni della *duma* di città; parallelismo dell'elettorato attivo e passivo (gli elettori di ciascuna curia possono eleggere i rappresentanti fra i cittadini appartenenti alla loro aggregazione); disuguaglianza dell'elettorato passivo fra i ceti diversi; disparità del "peso" dei voti dei cittadini appartenenti a ceti diversi; principio "intercettuale" (*vsesoslovnost'*) della rappresentanza; combinazione di elezioni indirette, a due gradi (per i rappresentanti dei contadini), e quelle dirette (per i rappresentanti delle altre curie); compilazione obbligatoria dei registri degli elettori; operazioni di voto che avvenivano alle riunioni dei cittadini in assemblee elettorali (a differenza delle

operazioni nei seggi elettorali) attraverso lo scrutinio palese, per alzata di mano, oppure con la ballota.

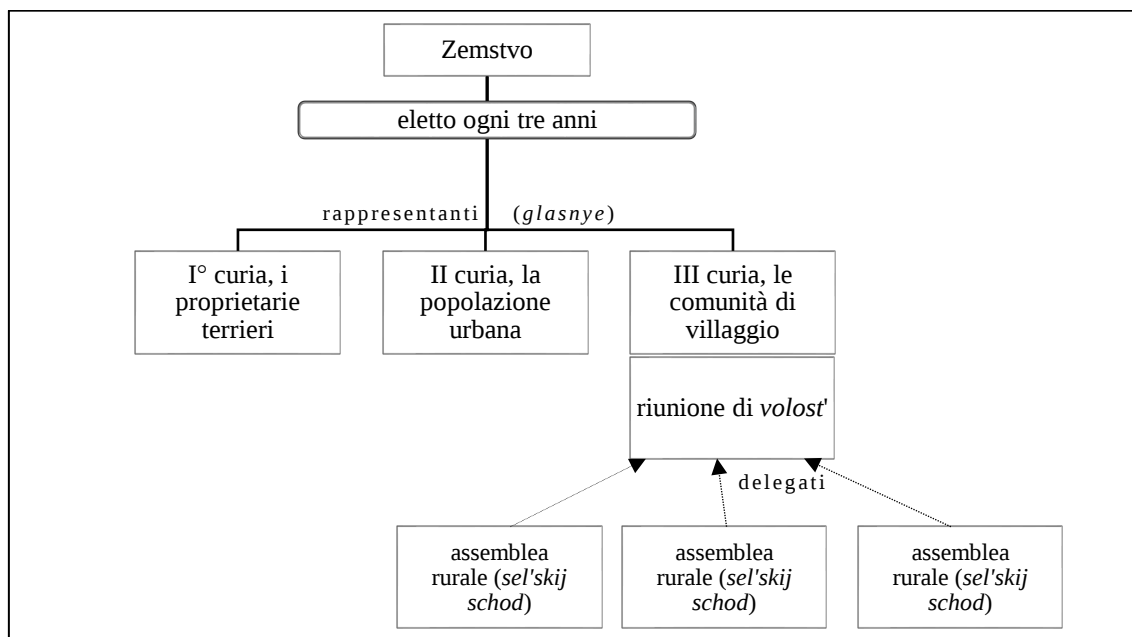


Figura II. 1. Lo schema delle elezioni degli zemstvo (secondo la riforma dell'amministrazione rurale, 1864)

Il diritto di voto fu concesso ai cittadini di sesso maschile di età superiore ai 25 anni possessori di terreni per i residenti delle campagne, oppure proprietari di beni immobiliari e di stabilimenti commerciali e industriali che pagano le tasse. Le donne, che soddisfano il criterio censitario, poterono esercitare l'elettorato attivo attraverso il meccanismo di voto per delega.

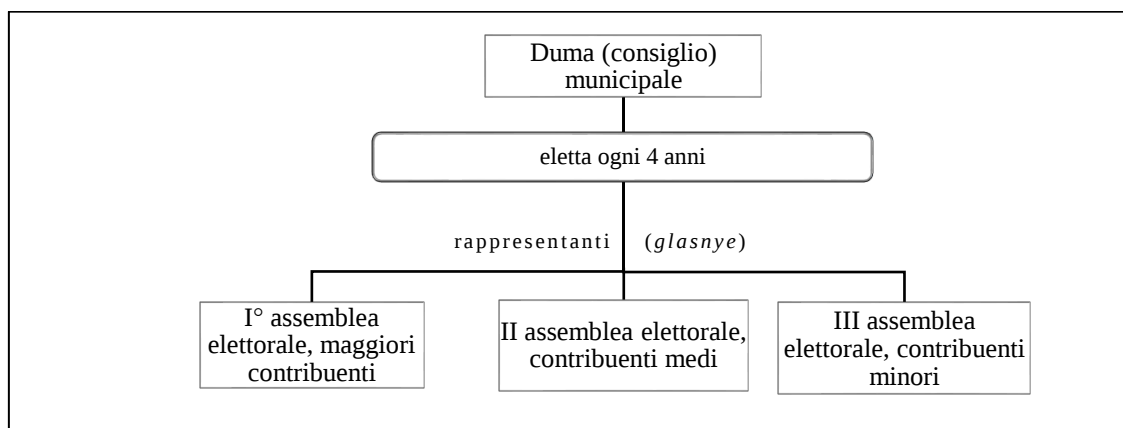


Figura II.2. Lo schema delle elezioni delle Dume municipali (secondo la riforma dell'amministrazione urbana, 1870)

Nonostante la volontà dei riformatori russi di evitare il riprodursi di forme di rappresentanza tradizionali e di creare un sistema rappresentativo “intercettuale” che includa tutti gli strati sociali senza eccezioni, le disuguaglianze cetuali si sono manifestate in alcuni elementi del meccanismo elettorale. Innanzitutto, per quanto riguarda il numero dei rappresentanti (“*glasnye*”), mentre i contadini erano la categoria più numerosa di elettori, gli elettori della prima (proprietari terrieri) e della seconda (residenti delle città) curia avevano il vantaggio di poter eleggere più rappresentanti nelle istituzioni degli *zemstvo*, a seconda delle quote stabilite: circa il 45-50% per la prima curia, 11-15% per la seconda e il 40% per la terza. In secondo luogo, le elezioni dei rappresentanti dei contadini non erano dirette e si svolgevano in due tappe: *obščina*, la comunità agraria, eleggeva i delegati che a loro volta - nelle assemblee della *volost’* - dovevano eleggere i rappresentanti della popolazione rurale.

Nel periodo delle controriforme di Alessandro III, la normativa elettorale è stata modificata in base all’indirizzo generale che voleva “eliminare la disarmonia delle azioni dei rappresentanti di ceti diversi dannosa dal punto di vista del regime monarchico”¹³⁰. Gli atti aggiornati nel 1890-1892 contenevano le nuove norme che andavano a privilegiare il ceto alto nelle assemblee locali, aumentando la quota di rappresentanza dei proprietari terrieri a scapito di quella dei contadini e innalzando i requisiti di proprietà. Inoltre, le istituzioni di autogoverno sono state sottoposte ad un maggiore controllo da parte della burocrazia centralizzata, per cui, fino al 1905, una parte dei membri dell’assemblea distrettuale rurale doveva essere designata dal governatore.

Come risultato di questi cambiamenti, le istituzioni rappresentative organizzate a livello locale acquisirono le caratteristiche di organi di rappresentanza della nobiltà, sebbene il meccanismo elettorale nel suo complesso rimase essenzialmente lo stesso.

All’inizio del XX secolo, nella Russia Imperiale continuarono le riforme del sistema statale, sancendo la trasformazione dell’Impero russo da monarchia assoluta a monarchia limitata, e da stato feudale a stato borghese. Lo sviluppo del movimento degli *zemstvo* e gli sconvolgimenti rivoluzionari costrinsero l’autocrazia a fare alcune concessioni. La più significativa di queste fu l’istituzione di un organo di

¹³⁰ GOLOVIN, Legislazione elettorale e processo elettorale in Federazione Russa, p. 29.

rappresentanza nazionale: la Duma di Stato. Finalmente, l'idea della rappresentazione popolare, che fu al centro della lotta politica durante il diciannovesimo secolo, fu messa in pratica. Così, l'ipotesi del coronamento dell'edificio degli *zemstvo* con un organismo assembleare panrusso professata da Cicerin, trovò sviluppo.

La rivoluzione del 1905 sancì l'esaurimento definitivo del periodo dell'autocrazia (assolutismo russo), e l'inizio del nuovo periodo della sistematizzazione costituzionale e parlamentarizzazione del Paese. Questi due processi interconnessi, che all'inizio del XX secolo hanno caratterizzato la timida tendenza ad instaurarsi dello Stato di diritto in Russia, si sono svolti a più riprese. Nella prima fase, iniziata nell'agosto 1905, lo zar Nicola II approvò dei documenti che prevedevano cambiamenti limitati nel sistema dell'organizzazione del potere e che non intaccavano il potere assoluto del monarca. Secondo il disegno originale, che poi a causa delle proteste sempre più numerose non entrò mai in vigore, la prima Duma di "Bulygin" (nome dell'autore del progetto delle riforme) doveva essere un organo meramente consultivo, in stretta dipendenza dallo zar ed eletto dai vari ceti senza la partecipazione della classe operaia. Nella "seconda ondata" di costituzionalizzazione sono stati emanati degli atti fondamentali per l'assetto del potere statale, tra i quali: il Manifesto del 17 ottobre 1905 "Sul perfezionamento dell'ordinamento statale", l'Editto dell'11 dicembre 1905 "Sulle modifiche del Regolamento sulle elezioni in Duma di Stato", il Manifesto del 20 febbraio del 1906 "Sul cambiamento dell'istituzione di Consiglio di Stato e sulla revisione dell'istituzione della Duma di Stato", considerati nella dottrina giuspubblicistica russa i primi atti costituzionali dello Stato¹³¹. Infatti, nella letteratura giuridica russa il giorno di apertura della Prima Duma – il 27 aprile 1906 – fu considerato nella storia russa come il momento del passaggio definitivo dalla monarchia assoluta alla monarchia costituzionale.

Il Manifesto del 17 ottobre ha concesso alcuni diritti e libertà, tra i quali il diritto di voto e di rappresentanza:

¹³¹ Nonostante il Manifesto del 17 ottobre 1905 non fosse una Costituzione, né una Legge costituzionale, ma un semplice espressione in pubblico della volontà e delle intenzioni dello zar di introdurre futuri limiti al potere assoluto, fu un documento avente carattere programmatico, più che giuridico. Nei suoi tratti distintivi il Manifesto somigliava alle cosiddette Carte costituzionali europee, diffuse all'epoca delle trasformazioni costituzionali (come il *Bill of rights* inglese del 1689, o ancora più somigliante, la Carta costituzionale francese del 1814, la Carta costituzionale francese orleanista del 1830, oppure quella belga del 1831, o lo Statuto Albertino del 1848). Si trattava di atti ottriati, che prevedevano la partecipazione del popolo alla legislazione (attraverso l'istituzione degli organi legislativi e rappresentativi) e asserivano i diritti dell'uomo [cfr. M. GANINO, *Dallo zar al presidente*, cit., p. 41].

Richiedendo alle autorità appropriate di adottare misure per eliminare le manifestazioni dirette di disordini... Noi [Nicola II] riteniamo necessario di consolidare le attività del Governo superiore.

Spetta al Governo come obbligo imposto da Noi l'esecuzione irremovibile della Nostra volontà:

1) Concedere alla popolazione le fondamenta incrollabili di libertà civile sulla base di effettiva inviolabilità della persona, di libertà di coscienza, di parola, di riunione e associazione;

2) Non fermando le elezioni già stabilite per la Duma di Stato, ma attirare alla partecipazione, per quanto possibile.... quelle classi della popolazione, che attualmente completamente prive di diritto di voto, dando con ciò un ulteriore impulso all'affermazione del suffragio universale...e

3) Stabilire, come regola immutabile, che nessuna legge possa entrare in vigore senza l'approvazione della Duma di Stato e, che agli eletti dal popolo sia garantita la possibilità effettiva partecipare alla supervisione della regolarità delle azioni delle autorità designati da Noi”¹³².

Riguardo alla materia elettorale, originariamente l'organizzazione delle elezioni della nuova Duma (così come stabilita dalla Legge organica del 5 marzo 1906) si basava fondamentalmente sulla normativa elaborata per le elezioni municipali e si caratterizzava per i seguenti elementi: suffragio ristretto modellato sulle curie degli *zemstvo* - proprietari terrieri, residenti urbani e contadini - con l'integrazione della curia degli operai; elezioni indirette attraverso i grandi elettori riuniti nelle assemblee delle città principali e dei governatorati; principio misto - cetuale e censitario - alla base del suffragio; voto ineguale per gli elettori delle diverse categorie (nella curia dei proprietari terrieri ad un grande elettore corrispondevano i voti di circa 2.000 elettori, mentre nella curia dei contadini la quota era di 30.000 voti). Il quadro legislativo elaborato nel 1905-1907 ha introdotto alcune novità per quanto riguarda la regolamentazione delle operazioni elettorali, tra cui la creazione delle commissioni speciali con il compito di tenere il registro degli elettori e di organizzare lo scrutinio, l'uso diffuso delle urne e dei santini elettorali (*izbiratel'nye zapiski*, il prototipo della scheda elettorale). Quasi tutta la popolazione maschile di età superiore ai venticinque anni, tranne soldati, studenti, lavoratori non qualificati che svolgono lavori duri ("*podenschiki*") e i nomadi, hanno ottenuto il diritto di voto.

¹³² La traduzione è stata fatta sulla base del testo in lingua russa, preso dal libro: J. TITOV, *Chrestomatiya po istorii gosudarstva i prava Rossii* (Raccolta dei testi sulla Storia dello Stato e del Diritto in Russia), Mosca, Prospect, 2013, pp. 256-257.

Soltanto le prime due Dume sono state elette sulla base della disciplina che ricalcava il sistema elettorale per le assemblee locali. Già con l'*ukaz* del 3 giugno 1907 l'Imperatore Nicola II sciolse la Duma, la cui composizione non soddisfaceva lo zar¹³³, e annunciò il cambiamento del Regolamento sulle elezioni nella Duma di Stato, ritirando praticamente le sue promesse contenute nel Manifesto del 17 ottobre¹³⁴. Il nuovo Regolamento per le elezioni prevedeva un sistema complicato, basato sul criterio cetuale e nazionale, e in grado di garantire, da un lato, una rappresentanza maggiore delle classi di proprietari terrieri e, dall'altro, la preponderanza dei russi sugli altri popoli dell'Impero. In pratica, le nuove regole limitavano in modo significativo la rappresentanza dei contadini e degli operai, diminuendo la loro quota di grandi elettori nei collegi elettorali. Inoltre, fu ridotta drasticamente la rappresentazione delle province nazionali. Ad esempio, dalla Polonia in precedenza si eleggevano 37 deputati, mentre solo 14 con la nuova legislazione, dal Caucaso in precedenza erano 29, ora solo 10. La popolazione musulmana del Kazakhstan e dell'Asia centrale fu totalmente privata di rappresentanza¹³⁵.

¹³³ Dal testo dell'*ukaz* si evince: "... cambiamenti nelle elezioni non possono essere effettuati in modo legislativo consueto attraverso la Duma di Stato, la composizione della quale Noi abbiamo trovato insoddisfacente, a causa delle imperfezioni del metodo per l'elezione dei suoi membri. Prevale il diritto soltanto dell'autorità che ha concesso la prima legge elettorale, dell'autorità russa storica dello zar, per abolire questa legge e sostituirlo con il nuovo atto..." [v. J. TITOV, *Chrestomatiya po istorii gosudarstva i prava Rossii* (Raccolta dei testi sulla Storia dello Stato e del Diritto in Russia), cit., p. 287].

¹³⁴ Questo evento ha preso il nome di cosiddetto "colpo di stato del 3 giugno", in quanto l'atto dello zar era illegittimo, perché andava non solo contro le procedure di adozione stabilite nella Legge fondamentale, ma anche contro i principi del suffragio universale (maschile).

¹³⁵ Le motivazioni dell'introduzione del criterio nazionale nel sistema elettorale furono annunciate dallo zar nell'*ukaz* con le seguenti parole: "Progettata per rafforzare lo Stato Russo, la Duma di Stato deve avere anche lo spirito russo. Altre nazionalità che compongono la nostra *deržava* [lo Stato] devono avere i rappresentanti dei loro bisogni nella Duma, ma non devono essere e non saranno in quantità tale da permettere loro di essere gli arbitri delle questioni puramente russe. In questi stati periferici, dove la popolazione non ha raggiunto un livello sufficiente di senso civico, le elezioni della Duma di Stato devono essere sospese" [v. J. TITOV, *Chrestomatiya po istorii gosudarstva i prava Rossii* (Raccolta dei testi sulla Storia dello Stato e del Diritto in Russia), cit., p. 287].

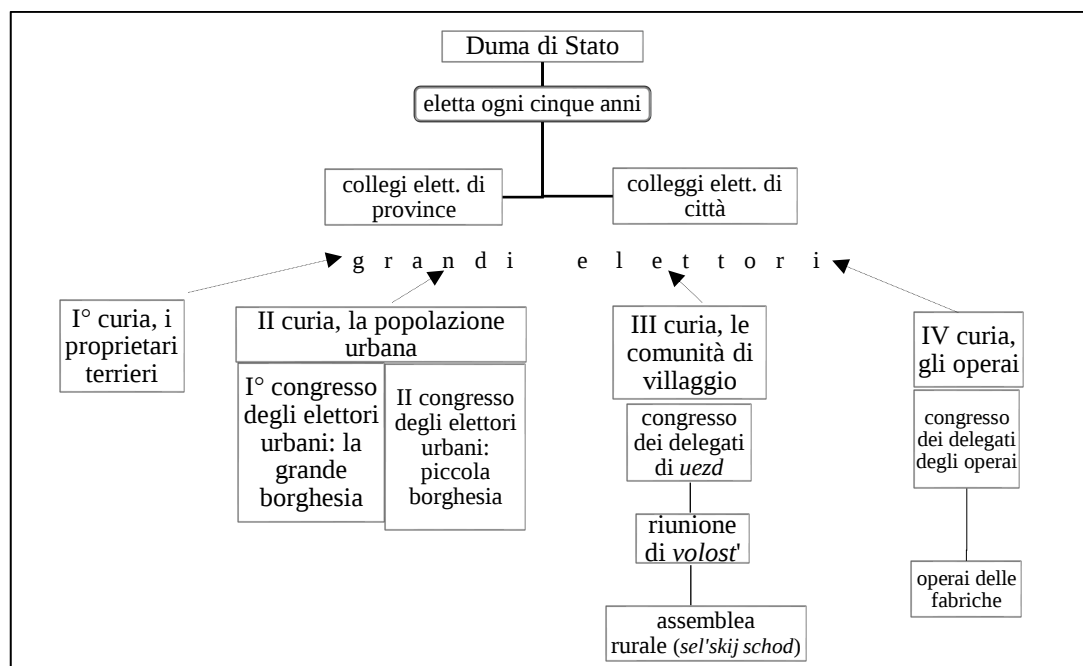


Figura II.3. Lo schema delle elezioni della Duma di Stato (secondo il Regolamento del 3 luglio 1907)

Nonostante la prima esperienza costituzionale russa lasciava molte questioni in sospeso, le riforme di Nicola II sono state considerate dalla dottrina una tappa decisiva nel passaggio dalla monarchia assoluta alla monarchia di tipo costituzionale. Bisogna notare tuttavia che si trattava di una costruzione debole, come debole era l'elemento principale che la rendeva "nuova": la Duma.

Si possono elencare diverse ragioni per cui il sistema creatosi negli anni 1905-1907 risultava contraddittorio e poco stabile. In primo luogo, il principio della partecipazione parlamentare all'esercizio del potere legislativo contenuto nella "Costituzione" del 1906 era messo in pericolo dal potere dello zar di emanare *ukaz* di natura legislativa nell'intervallo tra le sessioni della Duma, come effettivamente avvenne; peraltro la Duma, ripetutamente sciolta, scontò lunghi periodi d'inattività¹³⁶.

In secondo luogo, il potenziale della rappresentanza popolare nell'assemblea panrussa era molto basso, ed è drasticamente diminuito dopo l'*ukaz* del 3 giugno 1907. Sebbene con questo atto lo zar non restaurò la monarchia assoluta, egli impose ulteriori restrizioni al diritto di voto per contenere l'impatto sulle decisioni politiche delle fasce più povere della popolazione. Nonostante l'estensione del suffragio a tutte le classi sociali, il corpo elettorale, in virtù del criterio di censo, rimase molto ristretto (14 mln di

¹³⁶ V. M. GANINO, *Russia*, cit., p. 33.

elettori su 78 mln di contadini, 750.000 su 21 mln di operai; secondo il Regolamento del 1907 soltanto il 15% della popolazione dell'Impero era titolare del diritto di voto¹³⁷). In più, il suffragio era estremamente ineguale: da un lato, il voto di un operaio “valeva” 500 volte meno il voto di un proprietario terriero; dall'altro lato, mentre nelle province nazionali (come ad esempio, il Regno di Polonia) per le popolazioni russi venivano riservati dei seggi aggiuntivi, la rappresentanza delle popolazioni locali delle regioni periferiche dell'Impero russo era significativamente limitata. Tutti questi problemi non potevano non influenzare negativamente il funzionamento del sistema.

Infine, concludendo l'analisi della prima fase dello sviluppo del sistema elettorale in Russia, si può notare che per tutto il periodo fino all'inizio del XX secolo l'utilizzo dei meccanismi di votazione ha riguardato soltanto l'organizzazione degli organi del governo locale, mentre l'istituzione al livello nazionale dell'assemblea rappresentativa elettiva è avvenuta, con significativo ritardo rispetto ai Paesi dell'Europa, soltanto nel 1906. Durante la fase prerivoluzionaria il diritto di voto, anche se attribuito sulla base del criterio censitario, rimaneva ristretto, indiretto e disuguale. Infatti, questo periodo fu caratterizzato dalla persistenza del principio del ceto (*soslovie*), in quanto il sistema delle curie, utilizzato nelle elezioni municipali e in quelle della Duma Imperiale, privilegiava la nobiltà proprietaria e determinava una situazione di disparità tra i ceti sociali in termini di rappresentanza.

Dopo la rivoluzione del febbraio 1917 iniziò una nuova fase nello sviluppo della legislazione elettorale russa, legata alla decisione del Governo Provvisorio di convocare l'Assemblea Costituente con il compito di elaborare la Carta costituzionale.

L'idea del potere costituente al popolo era stata già riproposta più volte nell'arco del XIX secolo dagli esponenti del movimento radicale, dai pensatori liberali e dall'*intelligenzia* democratica russa. Nel XX secolo, diversi partiti politici hanno incluso l'obbligo di convocare un'Assemblea Costituente nei documenti programmatici.

In realtà, dopo la caduta della monarchia russa, l'idea di eleggere i componenti dell'Assemblea costituente nelle elezioni democratiche dirette è stata sostenuta dalla maggior parte dell'*intelligenzia* russa. Secondo quest'ultima, il compito di redigere la nuova Carta costituzionale non poteva essere svolto dalla vecchia Duma, vista la sua

¹³⁷ V. Y. VEDENEEV, N. BOGODAROVA (a cura di), *Ocerki...*, p. 551.

scarsa legittimità, ed era necessario elaborare un nuovo sistema elettorale in grado di rispecchiare la complessità della società russa.

In particolare, il Regolamento sulle elezioni per l'Assemblea costituente dell'11 settembre 1917, in contrasto con la legislazione del periodo precedente, estese la sua applicazione all'intero territorio dello Stato, includendo i territori della periferia orientale della Russia. Per la prima volta nella storia russa, fu stabilito il suffragio universale (il diritto di voto esteso alle donne e ai militari), uguale e diretto a scrutinio segreto. Il sistema elettorale si basava sulla formula proporzionale¹³⁸, senza soglia di sbarramento legale, con liste chiuse e la creazione dei collegi plurinominali (inoltre, su una parte del territorio del Paese furono creati collegi uninominali)¹³⁹.

È possibile individuare le seguenti caratteristiche nella legislazione elettorale di quel periodo:

- universalità del suffragio garantita dall'assenza dei censi; non era consentita alcuna restrizione del diritto di voto dei cittadini, fatta eccezione per i requisiti stabiliti dalla legge (l'età di 20 anni compiuti; soggetti affetti da demenza o da gravi malattie mentali, condannati al carcere o all'esilio, soldati disertori e i membri della famiglia reale sono stati privati dal diritto di voto);
- la legge garantiva il diritto di partecipare alle elezioni ai gruppi etnici e nazionali precedentemente privati di questo diritto;
- la semplicità delle operazioni di scrutinio; le votazioni a scrutinio segreto con l'utilizzo delle cabine, delle urne e di santini elettorali numerati e tradotti nelle lingue locali;
- la regolamentazione della campagna elettorale.

La legge ha garantito la rappresentanza per una vasta gamma di gruppi sociali, etno-territoriali e politici e la multietnicità dello Stato portarono alla partecipazione alle prime elezioni di oltre 50 partiti politici nazionali. In media, circa nove liste parteciparono nella competizione in ogni collegio elettorale.

¹³⁸ Il sistema proporzionale era già abbastanza diffuso nei Paesi europei all'inizio del XX secolo. Dal 1906, questo sistema veniva applicato in Finlandia, che in quel momento faceva parte dell'Impero russo.

¹³⁹ A causa delle difficoltà organizzative, le elezioni nell'Assemblea Costituente si svolgevano non in un unico collegio nazionale ma all'interno di un numero significativo di piccoli collegi plurinominali, in ciascuno dei quali venivano presentate in modo indipendente le liste dei candidati. Gli ultimi [candidati] venivano nominati da gruppi di elettori (di cui almeno 100 persone). Tali modalità costituivano, al tempo, le uniche soluzioni possibili, in quanto non esisteva ancora la normativa che regolamentava i partiti politici e la loro attività, compresa la registrazione dei partiti.

Tuttavia, le disuguaglianze nello sviluppo socio-politico dei popoli che abitavano sul territorio russo non poterono non riflettersi sul processo elettorale. La disciplina prevedeva concessioni a distretti estesi ma scarsamente popolati. In particolare, per le province e le regioni orientali della Siberia e dell'Estremo Oriente il “tasso di rappresentanza” (i seggi in proporzione alla popolazione) era leggermente ridotto: un deputato veniva eletto da 140 mila abitanti, mentre nel resto dei territori la quota era di 219 mila abitanti.

Dunque, il breve periodo compreso tra il febbraio 1917 (rovesciamento della monarchia) e il gennaio 1918 (scioglimento dell'Assemblea costituente panrusa) è stato caratterizzato da un avanzamento delle istituzioni democratiche in Russia. Durante questi pochi mesi, la Russia fece un vero passo avanti nella creazione di un quadro normativo che soddisfacesse la necessità di garantire una rappresentanza democratica a tutto il popolo russo. In modo particolare, l'utilizzo del meccanismo delle elezioni competitive creò i presupposti per la legittimazione delle nuove istituzioni e per la successiva transizione alla forma di governo repubblicana in Russia. Allo stesso tempo, l'uso del suffragio universale e diretto, secondo gli esponenti del Governo provvisorio, fu uno strumento utile, in grado di servire gli obiettivi di preservare l'integrità dello Stato russo ma anche di avviare le dinamiche di competizione multipartitica. La natura progressiva della legislazione elettorale si è manifestata anche nel rigetto del sistema di curie e del principio di rappresentazione cetuale, nell'abolizione dei requisiti censitari discriminatori e la democratizzazione delle forme organizzative e giuridiche di esercizio dell'elettorato attivo e passivo. Come osservano gli studiosi russi J. Vedeneev e N. Bogodaro: “La nuova disciplina sulle elezioni dei membri dell'Assemblea Costituente nel complesso corrispondeva al livello della legislazione elettorale considerata avanzata per quel tempo, e persino la superò in alcune delle disposizioni”¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Y. VEDENEEV, N. BOGODAROVA (a cura di), *Očerki po istorii vyborov i izbiratel'nogo prava* (Gli scritti sulla storia delle elezioni e del sviluppo della legislazione elettorale), Kaluga, Fondazione “Simbol”, 2002, p. 573.

2.2. Le elezioni non competitive nel periodo sovietico

Parallelamente al processo d'insediamento del governo repubblicano borghese (ricordiamo l'esperienza tra le due rivoluzioni del Comitato provvisorio della Duma e dell'Assemblea Costituente con il progetto di nuove Leggi Fondamentali)¹⁴¹, in Russia si stava avviando il processo di formazione del modello sovietico dello Stato. La trasformazione dei *Soviet* dei deputati degli operai, soldati e contadini – una struttura alternativa allo Stato – in veri e propri organi statali dopo la Rivoluzione del 25 Ottobre giunse al culmine con la creazione delle associazioni al livello nazionale nel periodo tra il maggio e il novembre 1917. Originariamente gli organi principali del potere “sovietico” erano: il Congresso Panrusso dei *Soviet* (unione a livello nazionale dei diversi *Soviet*), il Comitato esecutivo centrale (organo ristretto del Congresso dei *Soviet*) e Il Consiglio dei commissari del popolo (formatosi il 26 ottobre 1917, poi rinominato nel 1946).

L'ideologia alla base della costruzione di uno Stato proletario fu elaborata nelle opere di Lenin, il capo-guida della Rivoluzione di Ottobre, il quale affermava la necessità di instaurare, nel primo periodo transitorio, un “quasi-Stato” sotto forma di dittatura del proletariato e con specifici organi del potere sovietico¹⁴². Le strutture statali dovevano avvicinarsi al popolo (in maniera decentralizzata, come gli organi assembleari autogestiti¹⁴³) e dovevano rispecchiare il più possibile le esigenze delle persone. Pertanto, nel progetto leninista, i deputati dei *Soviet* locali venivano eletti direttamente dal popolo e il loro mandato era di breve durata e revocabile¹⁴⁴.

Dunque, secondo il progetto bolscevico, le elezioni popolari e le istituzioni rappresentative erano gli elementi più importanti del modello di Stato socialista, mentre l'idea del parlamentarismo veniva del tutto smentita. Infatti, la dittatura proletaria si

¹⁴¹ “La Repubblica russa” è stata proclamata con il decreto del Governo Provvisorio il 1° settembre 1917. Essa è esistita fino al 25 ottobre 1917, giorno della Rivoluzione d'ottobre.

¹⁴² “*Se lo stato Borghese andava abbattuto, quello socialista doveva invece “deperire” sino a scomparire del tutto quando fosse alla fine sopraggiunta la “società comunista” autogestita*” (V. M. GANINO, *Russia*, cit., p. 37).

¹⁴³ “*Tutto il potere all'interno del RSFSR appartiene a tutta la popolazione attiva del paese, unita nei Soviet urbani e rurali*” (art. 10, Costituzione del 1918).

¹⁴⁴ Lenin considerava i *Soviet* una nuova forma nell'evoluzione del potere statale, che consente di combinare i benefici del parlamentarismo con i benefici della democrazia diretta, in particolare permette di riunire nella figura del rappresentante popolare sia un legislatore sia l'esecutore delle leggi.

presentava come l'antitesi del "parlamentarismo borghese"¹⁴⁵: secondo Lenin, il sistema dei Soviet rappresentava non solo il superamento del regime della "monarchia limitata" di Nicola II, ma anche la forma di Stato più avanzata rispetto a quella degli ordinamenti liberal-borghesi¹⁴⁶.

La prima Costituzione della RSFSR sancì i principi fondamentali alla base del modello di Stato socialista. Le costituzioni successive - del 1924 (costituente¹⁴⁷), del 1936 ("staliniana", oppure "*la Costituzione del socialismo vittorioso*") e del 1977 ("brezneviana", oppure "*la Costituzione del socialismo sviluppato*")¹⁴⁸ - hanno in maggior parte ripreso le idee già formulate da Lenin nel 1918. Pertanto, si possono distinguere nove punti-chiave di tutte le costituzioni sovietiche, che sono anche i principi fondamentali della forma di Stato "socialista":

1) L'idea dello **stato classista**: la dittatura del proletariato è succeduta nel 1936 alla dittatura degli operai e dei contadini (1936)¹⁴⁹ e poi dallo Stato del "popolo sovietico" (1977)¹⁵⁰.

2) Il postulato dell'**unità (monismo) del potere statale** contrapposto al principio della separazione tipico dei Paesi "borghesi"¹⁵¹, e la forma di governo a confusione dei poteri¹⁵².

¹⁴⁵ La critica nei confronti del parlamentarismo è stata espressa da V. Lenin nel suo lavoro "Lo stato e la rivoluzione". Egli nota: "*La via di uscita dal parlamentarismo, ovviamente, non risiede nell'annullamento delle istituzioni rappresentative e del principio elettivo ma nella trasformazione di istituzioni rappresentative da un luogo dei conversazioni all'organo funzionante ... Nei parlamenti parlano con solo scopo di ingannare la "gente comune" ... Senza istituzioni rappresentative, non possiamo immaginare la democrazia, nemmeno la democrazia proletaria, ma senza il parlamentarismo dobbiamo e possiamo [immaginarla]*". È importante notare che la critica del parlamentarismo rappresentava l'elemento di continuità con il pensiero giuridico e filosofico dell'epoca monarchica. Fra gli esponenti della dottrina russa della seconda metà del XIX - inizio XX secolo opinioni simili erano abbastanza diffuse.

¹⁴⁶ V. Y. VEDENEEV, N. BOGODAROVA (a cura di), *Op. cit.*, p. 602

¹⁴⁷ La Costituzione del 1924 è stata approvata per legittimare la creazione dell'Unione Sovietica. Infatti, il testo della Costituzione è composto da due sezioni: I. la Dichiarazione sulla formazione dell'Unione Sovietica e II. il Trattato che istituisce l'Unione Sovietica.

¹⁴⁸ Le Costituzioni dell'URSS (ed anche la Costituzione del RSFSR del 1918) avevano non soltanto carattere programmatico-partitico, ma anche personalistico, in quanto ogni *leader* dello stato sovietico ha cercato di celebrare il periodo storico del proprio potere attraverso l'adozione di una nuova costituzione.

¹⁴⁹ *Tutto il potere in URSS appartiene alla classe lavoratore delle città e dei villaggi* (art.3, Costituzione del 1936, v. il testo della Costituzione dell'URSS del 1936: http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19361205_urssCostituzione_ita.pdf).

¹⁵⁰ *Tutto il potere in URSS appartiene al popolo* (art. 2, Costituzione del 1977). Con il termine "popolo" la Costituzione del 1977 intendeva "*l'alleanza infrangibile degli operai, dei contadini e degli intellettuali*" (art. 19). Come spiegava il documento, "*realizzando gli obbiettivi della dittatura del proletariato lo stato è diventato [un'espressione] di tutto il popolo*" (v. il testo della Costituzione dell'URSS del 1977: http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007_urssCostituzione_ita.pdf).

3) Il principio di **collegialità** nella direzione politica dello Stato aveva portato sin dalle origini del potere sovietico alla negazione della carica di Capo dello Stato.

4) Il **sistema piramidale dei Soviet** dei deputati degli operai, dei contadini e dei soldati (1918), dei deputati dei lavoratori (1936), dei deputati popolari (1977), quali la più alta forma del potere: tutto il potere a livello federale (dell'Unione) e ai livelli territoriali diversi è conferito agli organismi elettivi, che hanno il potere supremo entro i confini della loro rispettiva giurisdizione territoriale.

5) L'organo legislativo e rappresentativo nazionale **non permanente**: prima del 1936 al vertice della struttura dei Consigli territoriali è stato posto il Congresso dei Soviet, ma con l'adozione della Costituzione dell'URSS del 1936 è stato istituito il Soviet Supremo dell'URSS, una sorta di parlamento bicamerale il cui collegio ristretto - il Presidium del Consiglio Supremo - funzionava come organo permanente dell'assemblea.

6) Il **“centralismo democratico”**¹⁵³ come il principio ispiratore alla base dell'organizzazione e del funzionamento degli organi del potere sovietico: l'organo più alto in gerarchia poteva annullare qualsiasi decisione dell'organo subordinato oppure revocare i loro membri.

7) L'idea di **rappresentanza popolare** (*narodovlastie*): i Soviet di tutti i livelli erano composti da deputati non politici di professione¹⁵⁴ e che potevano essere revocati¹⁵⁵.

8) Il **ruolo guida del partito operaio (PCUS)**¹⁵⁶ e la simbiosi Stato-Partito contrapposti al pluralismo politico alla base del modello liberal-democratico: il Partito,

¹⁵¹ "I Soviet dei deputati popolari formano il sistema unitario degli organi del potere statale." (art. 89, Costituzione dell'URSS del 1977).

¹⁵² "I Soviet dei deputati popolari eleggono commissioni permanenti, costituiscono organi esecutivi ed amministrativi, nonché altri organi tenuti a render conto ai Soviet stessi." (art.91). "Il Consiglio dei ministri...nell'intervallo tra le sessioni del Soviet Supremo, è responsabile davanti al Presidium del Soviet Supremo dell'URSS, al quale [parimenti] deve rendere conto." (Costituzione URSS del 1977)

¹⁵³ Come si legge nell'art. 3 della Costituzione del 1977: "L'organizzazione e l'attività dello Stato sovietico si informano al principio del centralismo democratico: l'elettività di tutti gli organi del potere statale dal basso verso l'alto e loro subordinazione al popolo, l'obbligatorietà delle decisioni degli organi superiori per quelli inferiori. Il centralismo democratico combina la direzione unica con l'iniziativa e l'attività creativa locale, con la responsabilità di ogni organo statale e di ogni funzionario per l'incarico affidato" (v. il testo della Costituzione del 1977 tradotto in italiano: http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007_urssCostituzione_ita.pdf).

¹⁵⁴ Si legge nella Costituzione del 1977: "I deputati sono rappresentanti plenipotenziari del popolo" (art.103). "Il deputato esercita i suoi poteri senza interrompere la propria attività produttiva o di servizio" (art. 104).

¹⁵⁵ "Il deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere revocato in qualsiasi momento per decisione della maggioranza degli elettori, secondo le modalità stabilite dalla legge" (l'art. 107 della Costituzione del 1977).

¹⁵⁶ L'inizio del processo di legalizzazione del ruolo guida del PCUS è stato posto dalla Costituzione del 1936, la quale nel capitolo sui diritti ed obblighi dei cittadini stabilisce: "In conformità con gli interessi

secondo quanto prevedeva lo statuto del PCUS, aveva il potere di controllare che gli organi dello Stato seguissero nelle decisioni l'indirizzo designato dal Partito ("la linea generale del partito"); ciò era possibile grazie alla rete capillare formata dalle organizzazioni del partito ai diversi livelli territoriali che duplicava la struttura multilivello degli organi statali¹⁵⁷.

9) In contrasto con il principio di legalità costituzionale tipico delle democrazie liberali (pluraliste), è stato proposto il principio della **legalità socialista** come basilare per le cosiddette democrazie popolari, secondo il quale i diritti fondamentali dei cittadini sono finalizzati alla costruzione del socialismo. Ciò comportava la limitazione di alcune categorie di diritti (come quello della proprietà) e la negazione di determinati diritti ad alcune categorie di cittadini.

Ora, riprendendo il discorso sullo sviluppo della disciplina elettorale nel periodo sovietico, bisogna notare che i primi *Soviet* si formarono in maniera spontanea già nel 1905, e fino al 1918 non fu elaborata alcuna base giuridica per lo svolgimento delle elezioni dei Consigli. Inoltre, dopo la rivoluzione del 1917, furono abolite le assemblee locali (gli *zemstvo*), molte delle quali si sciolsero, mentre altre si trasformarono in *Soviet* territoriali. Lo scioglimento dell'Assemblea costituente e delle assemblee locali avvenuto senza alcuni impedimenti ha mostrato l'assenza in Russia di un ampio sostegno popolare alle istituzioni e ai principi della democrazia borghese¹⁵⁸.

La nuova normativa sulle elezioni dei *Soviet* è contenuta in gran parte nella Costituzione della RSFSR del 1918, la quale ha stabilito l'elenco degli organi elettivi. La nuova costruzione si basava sul sistema piramidale di assemblee territoriali in cui

dei lavoratori e allo scopo di sviluppare l'autonomia organizzativa e l'attività politica delle masse popolari, è assicurato ai cittadini dell'URSS il diritto di unirsi in organizzazioni sociali..., mentre i cittadini più attivi e più coscienti provenienti dalle file della classe operaia e da altri strati di lavoratori si riuniscono nel Partito Comunista (bolscevico) dell'URSS, che è il reparto d'avanguardia dei lavoratori nella loro lotta per il consolidamento e lo sviluppo del regime socialista, e che rappresenta il nucleo direttivo di tutte le organizzazioni dei lavoratori, sia sociali che statali (art. 126). Una norma analoga è stata inserita nell'elenco dei principi fondamentali dell'ordine statale nel testo della Costituzione del 1977, all'articolo 6, facendo coincidere in questo caso fatto e diritto: "*Il Partito comunista dell'Unione Sovietica è la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali. Il PCUS esiste per il popolo ed è al servizio del popolo.*"

¹⁵⁷ Le organizzazioni locali del partito e i loro Comitati sono stati costruiti in conformità con la divisione amministrativa-territoriale dell'URSS e agivano sulla base del principio del centralismo democratico. Le attività delle organizzazioni del partito repubblicano sono state guidate dal Comitato centrale del Partito delle Repubbliche federate, di quelli regionali e autonomi – dai comitati regionali, e così via, fino alle organizzazioni primarie di partito, formate da più di 300 comunisti nelle imprese e nelle istituzioni, e da 50 comunisti nelle fattorie collettive e statali, guidate dai comitati di partito di livello primario (*partkom*).

¹⁵⁸ V. Y. VEDENEEV, N. BOGODAROVA (a cura di), *Op. cit.*, p. 604.

soltanto i rappresentanti dei *Soviet* formatisi a livello amministrativo più basso - nelle città e nelle campagne - venivano eletti in modo diretto. I rappresentanti dei *Soviet* provinciali e distrettuali, invece, erano le persone designate dai *Soviet* delle città e delle campagne. Al vertice del sistema dei Consigli si trovava il Congresso panrusso dei *Soviet*, il quale a sua volta era composto dai delegati dei *Soviet* provinciali e delle grandi città. I mandati nel Congresso venivano distribuiti a seconda delle quote stabilite in maniera separata per la popolazione urbana e quella rurale. In virtù del concetto di ruolo guida della classe operaia, i lavoratori avevano dei vantaggi in termini di diritto di voto rispetto ai contadini. Quindi, il sistema prevedeva la disparità del voto: per eleggere un deputato al *Soviet* panrusso c'era bisogno di 25.000 voti cittadini e di 125.000 voti contadini.

Oltre la diseguale rappresentanza dei vari gruppi di popolazioni, le prime Costituzioni sovietiche, del 1918 e del 1924, hanno proclamato la disuguaglianza tra i cittadini in termini di accesso al suffragio. Innanzitutto, una persona che non apparteneva ai segmenti poveri della popolazione, come i commercianti e le persone che vivevano di rendita, non avevano diritti politici, in particolare il diritto di voto (art. 65)¹⁵⁹. Così, il diritto di voto è stato riconosciuto soltanto ai lavoratori e ai contadini di entrambi i sessi aventi non meno di diciotto anni di età ed ai soldati (art. 64). Pertanto, si è parlato dell'introduzione di un "censo di lavoro"¹⁶⁰, quale criterio di attribuzione del diritto di voto nella Repubblica sovietica russa¹⁶¹.

Per quanto riguarda la procedura della nomina dei candidati, in questa fase del procedimento elettorale l'influenza del Partito-guida era molto sentita. La presentazione delle candidature in maniera formale doveva avvenire durante le riunioni delle assemblee elettorali (*izbiratel'nye sobraniya*). Le apposite assemblee dovevano eleggere i loro candidati (delegati) tra quelli proposti dalle organizzazioni territoriali del partito, dai sindacati o dalle organizzazioni comunque vicine al partito sulla base delle decisioni prese nelle riunioni preelettorali. Si votava in modo palese. Molto spesso le

¹⁵⁹ Si trattava, dunque, dell'istituto della privazione dei diritti elettorali (abolito nel 1936) che ha portato alla creazione della specifica categoria dei cittadini emarginati – *lisentsy* - ai quali sulla base di origine e appartenenza sociale è stato negato l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo. Inoltre, erano esclusi dal corpo elettorale i monaci e il clero.

¹⁶⁰ V. F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 82.

¹⁶¹ "Guidata dagli interessi della classe operaia nel suo complesso, la RSFSR priva gli individui di alcuni gruppi dei loro diritti, che vengono utilizzati da loro a scapito della rivoluzione socialista", art. 23 Cost. della RSFSR del 1918.

organizzazioni formavano liste contenenti gli stessi nomi dei candidati e, di solito, il numero dei candidati partecipanti nelle elezioni dei Soviet coincideva con il numero dei seggi in palio, per cui la scelta dell'elettore era limitata all'approvazione o meno della candidatura preselezionata.

Dal punto di visto organizzativo, durante questa prima fase di sviluppo delle istituzioni sovietiche (1918-1935) fu creato il sistema piramidale delle commissioni elettorali (il Regolamento di attuazione del Comitato esecutivo centrale panrusso "Sulle elezioni dei Soviet urbani e rurali e sulla convocazione del Congresso dei Soviet" del 1925¹⁶²). Inoltre, fu unificata la prassi di svolgimento di varie operazioni elettorali in tutte le fasi del procedimento elettorale - dalla compilazione delle liste dei elettori fino all'organizzazione delle assemblee elettorali e al contenzioso.

Dunque, in questa fase "rivoluzionaria" sono state stabilite per la prima volta nel testo costituzionale le principali caratteristiche del diritto di voto. Esso, ancora una volta, non era né universale né uguale, non veniva garantita la segretezza del voto e soprattutto il diritto dei cittadini di candidarsi a cariche pubbliche fu sottoposto ad un rigido controllo, diretto e indiretto, da parte della *nomenklatura* (l'apparato del Partito comunista). Allo stesso tempo, fu creato un sistema di organi competenti per l'organizzazione e l'amministrazione delle operazioni elettorali e le consultazioni elettorali venivano svolte in maniera periodica. In questo periodo, le elezioni dei Soviet locali e dei loro delegati divennero un elemento indispensabile dell'ordinamento russo.

Le successive Costituzioni dell'URSS, adottate nel 1936 e nel 1977, hanno leggermente modificato il meccanismo elettorale alla base della formazione dei corpi rappresentativi. Così, nel testo della Costituzione del 1936 vennero sanciti per la prima volta i principi del suffragio universale, uguale, diretto e segreto (art. 134, Capo XI "Sistema elettorale"). Il diritto di voto è stato attribuito a tutti i cittadini dell'Unione aventi l'età minima di 18 anni, indipendentemente dalla loro razza, nazionalità, sesso, origine ecc (artt. 135, 137).

Per quanto riguarda la modalità di voto, il "vecchio" sistema, in cui i cittadini eleggevano direttamente i deputati dei Consigli urbani e rurali e i delegati per tutti i livelli territoriali più alti, fu significativamente modificato: tutti i Soviet a ogni livello

¹⁶² V. il testo del Regolamento: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2697.htm.

territoriale, compreso il *Soviet Supremo*, dovevano essere eletti direttamente dal popolo (art. 139).

La parità del voto fu garantita dal principio per cui ogni elettore aveva un voto soltanto. Pertanto, il sistema elettorale utilizzato si basava sul modello francese di sistema maggioritario a due turni. Ogni deputato del *Soviet dell'Unione* (camera bassa del *Soviet Supremo*) veniva eletto in una circoscrizione uninominale formata sulla base della quota di 300.000 elettori per un mandato (art. 34).

Lo svolgimento delle operazioni di scrutinio è stato regolamentato dall'Ordinanza del Comitato esecutivo centrale dell'URSS "Sul Regolamento sulle elezioni del *Soviet Supremo* dell'URSS" del 1937¹⁶³. Il regolamento prevedeva il voto personale e la modalità segreta dello scrutinio (art. 76): secondo la nuova procedura stabilita, l'elettore doveva esprimere la sua preferenza cancellando sulla scheda elettorale i nomi di tutti i candidati tranne quello scelto. Nonostante il fatto che la normativa vigente consentisse ai diversi candidati di competere nello stesso collegio elettorale, spesso la scheda conteneva il nome del singolo candidato, e quindi *de facto*, l'elettore veniva chiamato ad esprimersi in modo favorevole o contrario sull'unica candidatura.

La Costituzione del 1977 ha ripreso in linee generali la disciplina elettorale sviluppata nel precedente periodo e ha sancito gli stessi principi di suffragio proclamati dalla carta costituzionale del 1936. Probabilmente, uno degli elementi di novità più significativi è stato quello riguardante le restrizioni al diritto di elettorato attivo e passivo: scomparve la menzione delle persone "condannate dal tribunale con la privazione del diritto di voto". Già, le norme del Codice penale della RSFSR del 1926 sulla soppressione dei diritti politici e di alcuni diritti civili individuali (lettera "d" dell'art. 20) e sulla privazione dei diritti elettorali (lettera "e" dell'art. 31 del Codice penale della RSFSR del 1926) prevedevano che tali restrizioni potessero essere applicate dai giudici come una "misura di protezione sociale contro i criminali". Questa disposizione è stata abrogata dalla Legge dell'URSS "Sulla abolizione della privazione dei diritti civili" del 25 dicembre 1958¹⁶⁴, e poi, tale orientamento è stato riconfermato nella Costituzione del 1977.

¹⁶³ V. il testo dell'Ordinanza: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4109.htm.

¹⁶⁴ "Riconoscendo il mantenimento della sanzione penale, quale la privazione del diritto di voto, non più opportuna, il *Soviet Supremo* decide:

Nel complesso, nel secondo periodo di formazione della legislazione elettorale nella Russia sovietica, lo Stato socialista giunse alla regolamentazione completa del meccanismo di votazione, mentre l'organizzazione delle elezioni dei *Soviet* aveva assunto un carattere burocratizzato, in quanto il Partito comunista poteva esercitare il controllo sul processo elettorale. Per quanto riguarda la credibilità delle procedure elettorali, nelle elezioni dei *Soviet*, sia l'affluenza alle urne sia il livello di supporto per i candidati solitamente raggiungevano livelli poco probabili, prossimi al 99 per cento.

Nella letteratura politologica russa e in quella straniera si ritiene che il processo elettorale nell'Unione Sovietica non può essere considerato genuinamente democratico. Le procedure stabilite per la nomina dei candidati, che garantivano la partecipazione di un unico soggetto politicamente rilevante¹⁶⁵ - cioè del blocco unico dei comunisti ed indipendenti - hanno reso le elezioni dei *Soviet* non competitive e insignificanti.

Il modello di Stato socialista così come delineato dalla Costituzione del 1977 cominciò ad essere oggetto di cambiamenti significativi in particolare con la nomina di M. Gorbaciov alla carica di Segretario generale del PCUS nel 1985. I suoi tentativi di riformare in senso democratico il sistema del potere e di "rianimare" le istituzioni della rappresentanza popolare hanno mostrato l'esigenza di apportare, *in primis*, modifiche alla materia elettorale.

2.3. Il periodo di transizione e l'introduzione delle elezioni multipartitiche

Il periodo di transizione dal sistema di tipo sovietico monopartitico a quello di democrazia pluralista, compreso tra il 1988 e il 1993, ebbe inizio con le riforme gorbacioviane nell'Unione Sovietica e proseguì con la transizione democratica in Russia

Articolo 1. Di annullare l'applicazione della misura di privazione del diritto di voto disposta dal tribunale come sanzione penale. Esentare tutte le persone condannate per privazione dei diritti di voto da questa punizione" v. il testo della Legge: <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts25/txt25883.htm>.

¹⁶⁵ "Il diritto di presentare candidati a deputati appartiene alle organizzazioni del Partito comunista dell'Unione Sovietica, dei sindacati, all'Unione Comunista Leninista della Gioventù dell'URSS, alle organizzazioni cooperative e ad altre organizzazioni sociali, ai collettivi di lavoro..." (art. 100, Costituzione del 1977).

all'inizio degli anni '90. Nell'arco di questo periodo sono state approvate importantissime modifiche alla Costituzione dell'URSS del 1977 e alla Costituzione della RSFSR del 1978, che hanno riguardato non soltanto l'assetto istituzionale ma in modo particolare il sistema elettorale e hanno gettato le basi per lo sviluppo del processo elettorale democratico.

Riforme costituzionali di carattere radicale si svolgono nell'URSS e parallelamente nelle repubbliche sovietiche nel 1988-1991 nell'ambito più ampio delle trasformazioni democratiche guidate da M. Gorbaciov, conosciute con il nome di *perestrojka* ("ristrutturazione"). Il progetto di democratizzazione del sistema sovietico mirava a rafforzare gli organi statali e a separarli dalle strutture partitiche (vista la simbiosi Stato-Partito nel modello socialista).

Tab. II. 2. Le fasi delle riforme del sistema politico nel periodo di *perestrojka* e nella transizione della RSFSR

	1988-1989 <i>Democratizzazione intrapartitica</i>	1990-1991 <i>Liberalizzazione</i>	Sett-ott 1991 - dic 1993 <i>Post-perestrojka</i>
<i>Eventi chiave: a livello dell'URSS</i>	Giugno 1988 – XIX Conferenza del PCUS; annuncio della riforma politica Dicembre 1988 - adozione della Legge URSS "Sulle elezioni dei deputati popolari..." Marzo-aprile 1989 - elezioni semi-libere del Congresso dei deputati del popolo dell'URSS	Marzo 1990 - III Congresso dei deputati del popolo: - abolizione dell'art. 6 "monopolio del Pcus", - istituzione della carica del Presidente dell'Urss; Dal marzo 1990 - «parata delle sovranità»	Dicembre 1991 - firma degli Accordi di Belovezha, del Alma-Ata (la disgregazione dell'Urss)
<i>a livello della RSFSR</i>	Ottobre 1989 - adozione della Legge RSFSR "Sulle elezioni dei deputati popolari..."	Marzo 1990 - elezioni dei deputati popolari del RSFSR Giugno 1990 - fine del monopolio del Partito Comunista 1991 - introduzione della carica del Presidente Rsfsr Giugno 1991 - elezioni democratiche del Presidente russo	1992-1993 - Crisi costituzionale sett. 1993 - Ukaz n. 1400 "Sulla riforma a tappe nella Federazione russa" (piccola costituzione) 12 dicembre 1993 - Referendum sul testo della Costituzione, elezioni del Parlamento russo (1° Legislatura)

Pertanto, a partire dal 1988-89 si è proceduto con il ridimensionamento del ruolo del Partito per via di una vera e propria liberalizzazione e instaurazione del pluralismo politico. Uno dei primi interventi in questa direzione ha riguardato il miglioramento del meccanismo elettorale.

Il 1° dicembre 1988 fu approvata la legge dell'URSS "Sull'elezione dei deputati popolari dell'URSS". Questo atto ha sancito una serie di principi del diritto di voto comuni ai moderni regimi democratici occidentali, fra i quali il suffragio universale, uguale e diretto con scrutinio segreto, la trasparenza delle procedure elettorali, l'uguaglianza tra i candidati nel corso della campagna elettorale, un numero illimitato di candidati sulla scheda elettorale ecc. Nel 1989, sulla base della nuova normativa, si svolsero elezioni semi-libere (un terzo dei mandati è stato assegnato ai candidati delle organizzazioni legate al Partito Comunista) e alternative (rispetto alle elezioni «senza scelta» antecedenti le riforme gorbacioviane, l'innovazione più significativa riguardava la presenza di candidature plurime).

Le elezioni dei deputati popolari del 1989 hanno rappresentato il primo tentativo di garantire l'effettiva partecipazione politica dei cittadini. Nello stesso tempo, essi hanno avuto un significato «simbolico», in quanto caratterizzarono una situazione di «passaggio» e di cambiamento nella struttura del sistema politico sovietico. Per la prima volta in Unione Sovietica, la scelta dell'elettore penalizzò decisamente gli *apparatchiki*: solo 15 dei 121 deputati vennero rieletti nel 1989 per il successivo mandato.

Nel 1990 nel testo costituzionale fu cancellata la nozione del primato di PCUS (ex art. 6). Con l'adozione della Legge sulle associazioni pubbliche il 9 ottobre del 1990 sono stati rimossi gli ostacoli che fino a quel momento avevano impedito la formazione di nuovi partiti politici. Secondo le nuove regole, l'associazione pubblica doveva avere almeno 5.000 iscritti per essere riconosciuta a livello federale come un partito politico.

La riforma più importante di questo periodo ha avuto ad oggetto l'introduzione, nel marzo del 1990, della figura del Presidente dell'URSS (si ricorda che nel modello socialista è assente un organo monocratico di Capo di Stato). Le revisioni costituzionali del 1990 sono state i primi cambiamenti fondamentali nella forma di governo sovietica con i quali si è cercato di introdurre accanto all'assemblearismo tipico degli Stati

socialisti, elementi del sistema presidenziale e semipresidenziale, dando un contributo determinante al modello del Presidente governante, che stava per stabilirsi.

L'evoluzione costituzionale della Russia era proceduta in parallelo a quella dell'Unione Sovietica, con la sola differenza che le modifiche sono state più radicali. Così, il passo successivo nella riforma della legislazione elettorale fu compiuto dal Soviet Supremo della RSFSR con l'adozione della Legge "Sulle elezioni dei deputati popolari della RSFSR" il 27 ottobre 1989. Tale atto, a differenza della legislazione dell'Unione Sovietica, prevedeva che l'intera composizione del Congresso dei deputati della RSFSR veniva eletta attraverso l'elezione diretta nelle circoscrizioni uninominali formatesi all'interno (art. 16, Legge RSFSR "Sulle elezioni..."; mentre un terzo dei seggi nel Congresso dell'URSS era assegnato ai rappresentanti delle organizzazioni pubbliche in base delle quote prestabilite).

Nel marzo 1990 si svolsero le elezioni dei deputati popolari, a cui parteciparono più di 7000 candidati.

Con la Legge del 16 giugno 1990 si pose fine al monopolio del PCUS e nella Costituzione fu eliminato qualsiasi riferimento al Partito. Nel seguito, con gli *ukaz* del Presidente Eltsin, che hanno interrotto l'attività del Partito Comunista della RSFSR, il monopolio del partito fu abolito non solo giuridicamente ma anche effettivamente.

Con la Legge del 24 marzo 1991 nell'ordinamento russo è stata introdotta la nuova carica del Presidente della RSFSR. Secondo la nuova disciplina, il Presidente della RSFSR doveva essere eletto dal popolo, insieme con il Vicepresidente¹⁶⁶. Per quanto riguarda le modalità della presentazione delle candidature, la legge ha previsto per la prima volta nella storia l'istituto della raccolta delle firme a sostegno di un candidato: un gruppo di cittadini riuniti nel luogo di lavoro o nel luogo di residenza potevano proporre il candidato raccogliendo almeno 100.000 sottoscrizioni.

Per le elezioni presidenziali nella RSFSR è stato scelto il sistema elettorale maggioritario a doppio turno. La nuova legge ha previsto ulteriori garanzie per una più

¹⁶⁶ Le prime elezioni presidenziali nella RSFSR si sono svolte il 12 giugno 1991. Nessuno dei candidati è stato in grado di fare una seria concorrenza al Presidente del Consiglio Supremo della RSFSR Boris Eltsin (all'epoca in carica), il quale ha ottenuto, in *tandem* con il Vice-Presidente Ruckoj, il 57,30% dei voti. L'eleggibilità del Presidente è stata una tappa importante verso la separazione dei poteri in Russia. Lo schema tradizionale "Tutto il potere ai Soviet", secondo il quale tutti gli organi e le cariche derivavano dal potere supremo dei Soviet ai deputati popolari, è stata "corrosa" dalla figura del Presidente eletto dal popolo.

corretta espressione della volontà del popolo, introducendo il quorum della validità e l'opzione del voto "contro tutti i candidati".

Il processo di ulteriore sviluppo della disciplina sulle elezioni è stato interrotto a causa della crisi costituzionale, scoppiata nel 1992. Gli emendamenti che furono fatti nell'ambito della forma di governo portarono ad un conflitto tra l'Esecutivo e il Legislativo.

La crisi arrivò al suo culmine nel 1993, quando il 21 settembre il Presidente emanò l'Editto n. 1400 "Sulla riforma a tappe nella Federazione russa", con cui scioglieva il Parlamento e stabiliva le date per il referendum sul testo costituzionale e per le elezioni di un nuovo corpo rappresentativo (che riprende il nome antico della Duma). Nelle condizioni di una grave crisi politica, i decreti del Presidente divennero l'unica opzione per risolvere rapidamente il problema di creare un nuovo quadro giuridico. Così, una serie di decreti presidenziali, emanati nell'ottobre del 1993¹⁶⁷, costituirono la base giuridica per lo svolgimento delle prime elezioni politiche "fondanti" e delle elezioni negli organi statali a vari livelli durante i primi anni dopo l'adozione della Costituzione della Federazione Russa¹⁶⁸.

Infine, per concludere l'analisi del periodo transitorio, bisogna notare che all'inizio degli anni '90, con l'abrogazione del monopolio sul potere del partito comunista, il sistema elettorale sovietico subì una radicale riorganizzazione. Ai principi già consolidati durante il precedente periodo sovietico - come quelli del suffragio universale, diretto, equo e segreto, o della periodicità delle consultazioni elettorali, furono aggiunti nuovi principi - ad esempio, la competitività - i quali hanno rafforzato la natura democratica del processo elettorale.

Per quanto riguarda il passaggio da uno Stato monopartitico ad un tipo di governo pluralistico in Russia, lo svolgimento delle prime elezioni competitive al Congresso russo e l'introduzione dell'elezione popolare del Presidente della Rsfsr sono

¹⁶⁷ Si tratta dei decreti: "Sul testo rivisto del Regolamento sulla elezioni dei deputati della Duma di Stato...." (n.1557), "Sulle elezioni del Consiglio Federale" (n. 1626), "Sull'approvazione delle disposizioni principali sulle elezioni delle assemblee regionali" (n. 1765), "Sull'approvazione delle disposizioni principali sulle elezioni municipali" (n. 1797).

¹⁶⁸ Secondo Vedeneev e Bogdanova, nello sviluppo del sistema elettorale nella Russia post-sovietica bisogna distinguere due grandi fasi: il periodo della "legislazione transitoria" (1992-1994) e il periodo della "legislazione regolare" (dal 1995-oggi). Il momento spartiacque è stato individuato nell'adozione della prima Legge quadro in materia elettorale nel dicembre 1994, mentre il periodo antecedente a questa data è caratterizzato dal ricorso alla decretazione "d'urgenza", da parte del Presidente russo. V. Y. VEDENEEV, N. BOGODAROVA (a cura di), *Op. cit.*, p. 642.

stati i primi cambiamenti fondamentali nella forma di Stato socialista che hanno segnato un punto di rottura con la tradizione costituzionale del socialismo reale.

Pertanto, l'istituzione delle elezioni ha avuto un ruolo chiave nel processo di graduale democratizzazione dello Stato e del sistema politico. Fu durante questo periodo che a livello costituzionale furono poste alcune basi e principi, che si consolidarono nel periodo post-sovietico.

2.4. La Costituzione del 1993, l'adozione del sistema misto e lo sviluppo della legislazione elettorale russa nel periodo contemporaneo

Come si è visto nei paragrafi precedenti, la trasformazione del meccanismo di votazione in Russia è avvenuta lungo il XX secolo, durante il quale le elezioni indirette con il suffragio ristretto e ineguale si sono evolute verso forme più democratiche. Tuttavia, soltanto dopo l'adozione della Costituzione della Federazione Russa nel dicembre 1993 si può parlare dell'avvio di un vero processo elettorale libero, democratico e multipartitico nel Paese.

La Costituzione del 1993, la sesta di fila nella storia russa (se si considera il Manifesto del 17 ottobre 1905 e le Leggi Fondamentali del 23 aprile 1906 come la “prima Costituzione”), è un documento radicalmente nuovo in confronto non solo alla Costituzione della RSFSR nell'edizione del 1978, ma anche a tutti i precedenti esperimenti costituzionali. Probabilmente, la caratteristica più importante della Costituzione del periodo post-sovietico è che, rispetto alla fase precedente, essa è stata ripulita dai riferimenti ideologici marxisti-leninisti e da interpretazioni socialiste dell'idea di Stato e del concetto di rappresentanza¹⁶⁹.

Fra le basi dell'ordinamento costituzionale russo (Capitolo I, artt. 1-16; i primi sedici articoli formano cd. *Super-Constituzione*, poiché nessuna altra norma può essere in contrasto con loro) ci sono i principi che soddisfano il modello democratico: separazione dei poteri (art.10), forma di governo repubblicana (art.1 comma 1), lo stato

¹⁶⁹ V. Appendice A con il confronto fra l'ordinamento socialista (come stabilito dall'ultima costituzione sovietica, del 1977) e il nuovo ordinamento della Russia democratica.

di diritto (art. 1 comma 1), sovranità del popolo multinazionale (art.3 comma 1), riconoscimento dei valori supremi della persona ed i suoi diritti e libertà (art. 2), pluralismo ideologico (art.13 comma 1), pluralismo politico e multipartitismo (art.13 comma 3), supremazia della Costituzione (art.15 comma 1), l'apertura del sistema giuridico russo ai principi e norme di diritto internazionale universalmente riconosciuti (art.15 comma 4), uguaglianza formale dei cittadini russi (art.6 comma 2), riconoscimento dell'autonomia locale (art.12). Il nuovo legislatore russo ha introdotto nel testo costituzionale tutta una serie di diritti che negano la realtà del passato sovietico affermando il divieto di porre una ideologia di Stato, divieto di censura, la libertà di associarsi, la libertà di iniziativa economica, la tutela della proprietà privata.

L'attuazione del principio della "separazione dei poteri" in Russia si collega con l'istituzione della forma di governo mista, con la combinazione di elementi parlamentari e presidenziali, ma con un netto vantaggio a favore del Presidente. Questo modello sembra essere conforme sia all'antica tradizione russa autocratica con il suo disprezzo verso gli organi parlamentari, sia all'assenza di un'esperienza stabile di pluripartitismo.

La posizione giuridica del Presidente è stata definita in modo dettagliato dalla Costituzione: al Capo dello Stato è stato dedicato il Capitolo IV (artt. 80-93).

Nell'ordinamento russo, la figura del Presidente ha assunto una posizione di supremazia, la sua forza istituzionale è costituzionalmente garantita. Il Presidente della Repubblica è titolare di poteri rilevanti, come l'iniziativa legislativa e il veto sospensivo, l'impugnazione delle leggi federali di fronte alla Corte costituzionale, lo scioglimento della Duma, la formazione dell'Esecutivo e l'ultima parola nella dimissione del Governo, il controllo diretto sui Ministeri di "forza", il controllo sulla verticale esecutiva, il diritto di regolamentazione preventiva tramite gli *ukaz* normativi, ampi poteri nelle nomine-rimozioni dei funzionari statali ecc.

Nel triangolo Presidente-Governo-Parlamento, che è il punto-chiave di qualsiasi classificazione delle forme di governo, fra i poteri del Capo dello Stato assumono un particolare rilievo la nomina/dimissione del Governo e lo scioglimento anticipato del Parlamento (artt. 111 e 117 Cost.)¹⁷⁰. Come si evince dalle disposizioni

¹⁷⁰ V. la tabella, in cui vengono elencati gli elementi principali della forma di governo russo.

della Costituzione, in Russia si stabilisce tale configurazione dei poteri, in cui il peso della Duma è decisamente minore rispetto ai poteri presidenziali.

Tabella II. 3. Gli elementi principali della forma di governo russo

<i>Elementi chiave della forma del governo in Russia</i>		<i>art. Cost. di riferimento</i>
1. Elezione diretta del Capo dello Stato	Si	81
2. Scioglimento del parlamento	Si	109, 111, 117
3. Fiducia parlamentare (Camera bassa)	Si	
3.1. <i>Formazione del Governo:</i>		
Nomina del Primo Ministro	il Presidente nomina il PM "con il consenso della Duma"	111
Nomina dei Ministri	il Presidente, su proposta del PM	83, lett. "e"
Tempistica:	a seguito dell'elezione presid.	116
3.2. <i>Dimissioni del Governo:</i>		
Mozione di sfiducia da parte della Duma	Si* il Presidente può ignorare	117.3
Questione di fiducia (su iniziativa del PM)	Si* il Presidente può ignorare	117.4
Presentazione delle dimissioni del Governo	Si, il Presidente accoglie o respinge	117.1
Dimissione del Governo da parte del Presidente	Si	117.2

Inoltre, al Presidente è assegnato il compito di stabilire indirizzi fondamentali della politica interna ed estera dello stato (art. 80, c.3 Cost.). Pertanto, la dottrina ufficiale russa parla del “quarto potere”, quello presidenziale (non previsto nella Costituzione, l’art. 11) e riconosce al Presidente - in virtù della teoria dei “poteri impliciti”- oltre alle competenze sancite dalla Costituzioni, altre prerogative “nascoste”. Nello stesso tempo, nella dottrina classica il principio costituzionale della separazione del potere e il principio repubblicano individuano nel Capo dello Stato un organo costituzionale che opera al pari di altri.

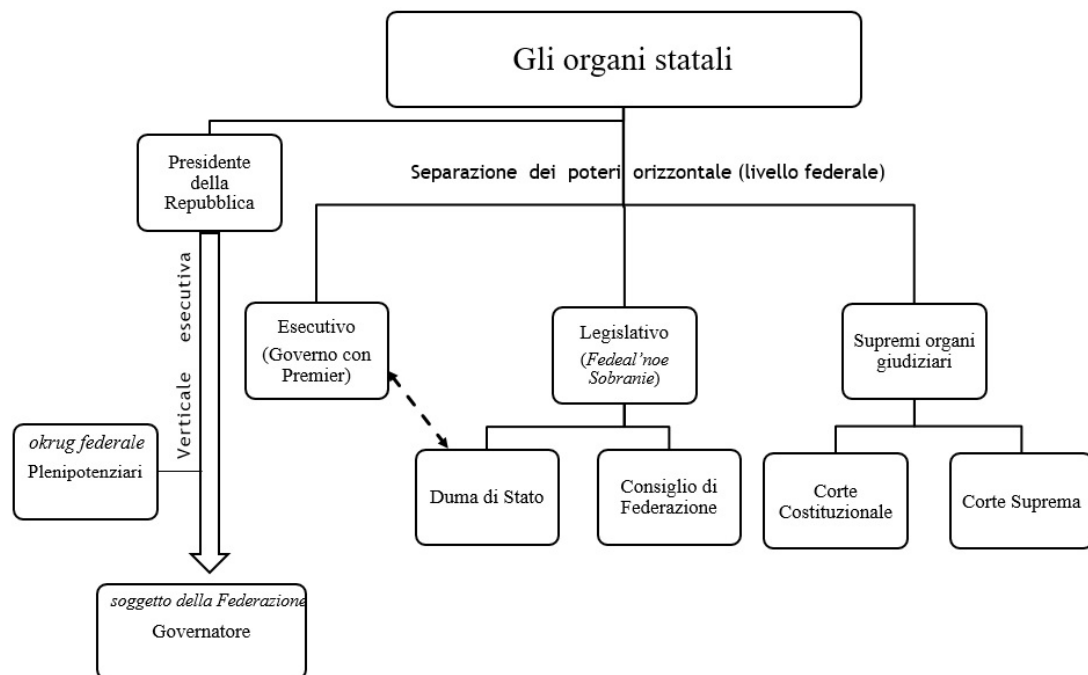


Figura II. 4. Schema degli organi statali nell'ordinamento russo: l'attuazione del principio di separazione dei poteri orizzontale e verticale

L'ordinamento russo assegna al Capo dello Stato più ruoli: il Presidente, così, risulta, da un lato, il garante della legittimità e della continuità dell'unità statale, un “arbitro” neutro, ma dall'altro lato è il Capo effettivo dell'Esecutivo. Per questo motivo si parla della formula (e non forma) di governo russo *sui generis*, ibrida e sbilanciata fortemente, di tipo semipresidenziale con una tendenza presidenzialista, la quale sotto diversi profili volge in un effettivo *superpresidenzialismo*. Sia la costruzione del potere costituzionalmente sancita, sia la prassi politica suggerisce di inquadrare il caso russo all'interno del modello post-sovietico, piuttosto che collocarlo a metà strada tra il modello presidenziale statunitense e quello semipresidenziale della V Repubblica francese¹⁷¹. Secondo G. Sartori, la Costituzione russa:

¹⁷¹ “Appare quindi condivisibile, scrive M. Volpi, la tesi [di Ganino] che definisce quello russo come “un modello di preminenza presidenziale, inquadrabile in un tipo post-socialista, o meglio post-sovietico”, che è frutto congiunto della tradizione zarista, di quella socialista e dell'imitazione di modelli occidentali” [v. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, cit., p. 440]. L'elemento che collega diverse esperienze costituzionali che hanno avuto luogo nella storia russa è proprio quella particolare concezione del poter unito in un'unica persona, lo zar, il *vožd*, il Presidente. Come osserva Ganino: “il modello autoctono è talmente prevalente da fare considerare come solo apparente la recezione di tipi occidentali...Per questo motivo, l'adozione di categorie predisposte per modelli appartenenti alle democrazie pluraliste occidentali non appare

“fornisce la versione più risolutamente presidenziale di tutte del semipresidenzialismo. A una diarchia che consente una oscillazione del potere la Russia sostituisce un semipresidenzialismo monocratico nel quale il Capo dello Stato è sempre dominante, e quindi fondato – nel caso di un presidente di minoranza – sullo scontro. A questo modo il sistema russo perde uno dei pregi centrali del modello francese, la sua adattabilità all’eventualità delle maggioranze divise: il che lo mette “fuori modello”. Sia come sia, la Russia può essere configurata come l’estremo “forte” lungo n continuo nel quale la Finlandia rappresenta l’estremo debole”¹⁷².

Nello stesso tempo, S. Holmes ha parlato del superpresidenzialismo russo. Egli ha scritto:

“La costituzione di Eltsin tanto è francese quanto è americana. Non è certamente modellata sulla base del semipresidenzialismo della Quinta Repubblica, nonostante una pluralità di commenti di questo tipo. Il presidente francese, per esempio, non ha alcun serio potere di veto e di certo non può dimettere il primo ministro unilateralmente. Non è possibile una situazione di coabitazione nel sistema russo. Anche se i nemici di Eltsin controllassero la maggioranza parlamentare, egli (a differenza di Mitterrand) potrebbe continuare a governare senza tenerne conto. Il sistema istituito dalla costituzione di Eltsin, infatti, può più succintamente essere descritto come superpresidenzialismo. Paradossalmente, questi ampi poteri presidenziali sono stati adottati da una persona che periodicamente ripeteva di non voler competere per un nuovo mandato presidenziale. Mentre i sostenitori di Eltsin ritengono che un tale sistema migliorerà la stabilità politica, il cesarismo plebiscitario, come è noto, può produrre risultati incalcolabili se si verifica la morte improvvisa o l’incapacità del leader. Il superpresidenzialismo di Eltsin ignora tali problemi elementari... La nuova costituzione crea un sistema ad unica funzione, progettato espressamente per risolvere il più irritante problema politico degli ultimi due anni: lo stallo tra il legislativo e l’esecutivo. In questo senso, il popolo russo ha ratificato una costituzione creata retrospettivamente. I suoi autori hanno deciso di punire il nuovo Parlamento (eletto in condizioni presumibilmente democratiche nella nuova Russia) per i peccati del vecchio Parlamento (residuo di un Paese completamente diverso). Il rovescio della medaglia del superpresidenzialismo, quindi, è il suo parlamentarismo che è una foglia di fico.”¹⁷³

adeguata quando la stabilizzazione dei principi degli ordinamenti democratici pluralisti, pur accolti nella Costituzione, non è compiuta”¹⁷¹ [v. M. GANINO, Russia, cit., p. 132].

Anche la Commissione di Venezia, nel suo Rapporto-Opinione del 1993 sulla Costituzione della Russia, ha concluso che tutta la costruzione del potere statale nella Federazione Russa si basa su “una particolare concezione del presidenzialismo”, secondo la quale dagli autori della Costituzione sono state introdotte delle variabili non tipiche per il sistema di governo semipresidenziale [v. Venice Commission “Opinion on the Constitution of the Russian Federation as adopted by popular vote on 12 december 1993”: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1994\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1994)011-e)].

¹⁷² G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, cit. pp. 145-146.

¹⁷³ V. S. HOLMES, *Super presidentialism and its problems*, in *East European Constitutional Review*, 1993, vol. 2, n. 4 / 1994, vol. 3, n. 1, pp. 123-124.

Per quanto riguarda la disciplina in materia elettorale, la Costituzione del 1993 a differenza dei testi sovietici non contiene uno specifico Capitolo dedicato alle caratteristiche del suffragio e del sistema elettorale. Infatti, le disposizioni che regolano il processo elettorale nella Russia post-sovietica sono sparse nel testo costituzionale, mentre la determinazione più dettagliata delle procedure è riservata alla potestà legislativa con un margine ampio di discrezionalità nel decidere.

In realtà, la scelta del Presidente russo, il promotore del processo costituente, di non “costituzionalizzare” i principi in materia di voto o la formula elettorale riflette probabilmente l’esistenza di forti dubbi circa gli elementi chiave della legislazione elettorale emergente in Russia nel 1992-1993. I tentativi di adottare una nuova legge sulle elezioni politiche in questo periodo si sono conclusi senza successo. Sia il disegno di legge “Sulle basi del processo elettorale” elaborato dal Comitato del *Soviet Supremo*, sia la proposta della legge “Sulle elezioni nel *Soviet Supremo*” del gruppo dei deputati guidato da Viktor Sheinis furono entrambi rigettati.

Nello stesso tempo, il progetto di Sheinis ipotizzò per la prima volta l’utilizzo delle due formule - maggioritaria e proporzionale - in maniera separata (sistema misto a "separazione completa") per l’elezione dei rappresentanti, fornendo anche la prima riflessione teorica a proposito. Secondo gli autori del disegno di legge, accanto alla formula maggioritaria conosciuta dai cittadini russi fin dai tempi delle elezioni nei *Soviet* dei deputati popolari, era necessario introdurre anche la formula proporzionale che prevede la competizione delle liste partitiche. In questo modo, il sistema doveva creare gli incentivi per la formazione di partiti politici solidi, con il consistente supporto della popolazione. Infine, i sostenitori del progetto hanno sottolineato la semplicità per l’elettore medio russo del sistema di voto proposto, considerata la “chiarezza” del meccanismo di *plurality* e l’assenza di collegamento fra le due formule.

Nello stesso tempo, alcuni dubbi sono stati espressi a proposito dell’introduzione della competizione fra le liste. Secondo una parte della dottrina, la formula proporzionale utilizzata per l’elezione dei deputati avrebbe comportato, nel contesto russo, effetti negativi, come l’incontrollata infiltrazione dei radicali negli organi elettivi, oppure la sovra-rappresentanza dell’élite di Mosca negli organi statali a livello federale.

Il decreto emanato dal Presidente Eltsin nell'ottobre del 1993 ha posto fine ai dibattiti sul futuro sistema elettorale. Così, il nuovo Regolamento, elaborato sulla base del progetto di Sheinis, ha previsto una soluzione compromissoria: la metà dei deputati della Duma (225 membri) veniva eletta con la *plurality*, mentre per l'altra metà si utilizzava la formula proporzionale. Inoltre, anche per la formazione della camera alta, per la prima e ultima volta, sono state previste votazioni popolari.

Il Regolamento "Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato" stabiliva delle disposizioni del tutto diverse rispetto a quelle sancite nelle precedenti leggi elettorali. Quindi, si può dire che nel 1993, insieme alla riforma costituzionale, fu attuata la riforma del sistema elettorale. Fra gli elementi più significati del nuovo meccanismo elettorale si può nominare:

- l'utilizzo del sistema misto non collegato, con la sostituzione della *majority* con la formula *plurality* nei collegi uninominali,
- le associazioni e i gruppi degli elettori come soggetti con il diritto di nomina delle candidature (le assemblee dei collettivi di lavoro esclusi),
- la modalità uniforme della presentazione delle candidature - attraverso la raccolta delle sottoscrizioni,
- il principio di competitività delle elezioni (garantito dalla presenza dei candidati alternativi sulla scheda),
- la formazione delle commissioni elettorali territoriali su base paritetica da parte degli organi esecutivi e rappresentativi,
- l'istituto di monitoraggio elettorale, con la possibilità per i candidati che partecipano nelle elezioni di nominare scrutatori con il compito di controllare la regolarità delle operazioni elettorali,
- l'accesso paritetico ai mass-media per i candidati,
- il sistema misto per il finanziamento delle campagne elettorali: da un lato, finanziamento pubblico attraverso l'irrogazione dei sussidi, dall'altro, finanziamento privato attraverso donazioni versate su apposito conto corrente (*izbiratel'nyj fond*),
- la possibilità di esprimere il voto di protesta (opzione "Contro tutti" inserita nella scheda elettorale),
- la nuova modalità dell'espressione della preferenza nello scrutinio: l'elettore è tenuto ad esprimere la sua scelta tracciando un segno nel quadrato accanto al

nominativo del candidato o del partito e non più cancellando tutti i nomi dei candidati da lui non selezionati,

- la possibilità di ricorso ai giudici ordinari per la risoluzione del contenzioso elettorale.

L'ulteriore sviluppo legislativo del sistema elettorale nella Federazione Russa, dopo le elezioni della prima legislatura, si è svolto, in larga misura, sulla base dei principi stabiliti dalla Legge RSFSR “Sulle elezioni presidenziali” del 1991 e dai vari Regolamenti del 1993.

Per “compensare” la mancanza di una disciplina costituzionale dettagliata in materia elettorale, i legislatori russi hanno scelto di adottare l’approccio garantista. Pertanto, è stato ritenuto necessario elaborare una legge quadro di base (non Codice elettorale, vista la natura federale dello Stato) che sancisse gli *standard* comuni per tutto il territorio della Federazione e che istituisse i meccanismi per garantire l'effettivo esercizio del diritto di voto a tutti i cittadini russi.

Tale legge fu approvata il 6 dicembre 1994 con il titolo “Sulle garanzie di base dei diritti elettorali dei cittadini della Federazione russa”, ed è stata dotata di una particolare forza giuridica, per cui qualsiasi altro atto normativo che abbia ad oggetto la materia di voto deve essere conforme a questa legge. Così, tutti gli atti federali o regionali sulle elezioni degli organi statali o degli organi dell’autogoverno locale sono stati elaborati e approvati in base e in conformità con la Legge quadro.

Ora, oltre alla Legge quadro (fonte principale), l’elenco degli atti normativi in materia elettorale si compone di leggi specifiche sulle elezioni del Presidente della Federazione Russa o dei deputati della Duma di Stato. Inoltre, diverse disposizioni riguardanti lo svolgimento delle elezioni regionali o municipali sono comprese nelle leggi quadro “sui principi generali di organizzazione” degli organi statali formati nei soggetti della Federazione e degli organi dell’autogoverno operanti a livello locale.

In modo particolare, la normativa elettorale è connessa alla legislazione sui partiti politici e, in generale, sulle associazioni pubbliche, pertanto, anche quest’ultima fa parte del sistema delle fonti in materia elettorale (per intero elenco degli atti v. la tabella II.4). Proprio per quanto riguarda la Russia, il suo esempio mostra la necessità di non sottovalutare gli effetti che l’adozione di una disciplina più rigida sulle attività delle

associazioni in presenza di alterazioni della formula elettorale potrebbero avere sull'intero sistema politico.

Tab. II. 4. La normativa federale russa in materia elettorale¹⁷⁴

1994-1996	1997-2001	2002-2018
Legge quadro n. 56 "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali dei cittadini della FR" del 1994	Legge quadro n. 124 "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali e del diritto di partecipare ai referendum dei cittadini della FR" del 1997	Legge quadro n. 67 "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali e del diritto di partecipare ai referendum dei cittadini della FR" del 2002
Legge federale (LF) n. 90 "Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato" del 1995	LF n. 121 "Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato" del 1999	LF n. 175 "Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato" del 2002; LF n. 51 "Sulle elezioni dei deputati della Duma..." del 2005; LF n. 20 "Sulle elezioni dei deputati della Duma..." del 2014
LF n. 192 "Sulla procedura di formazione del Consiglio della Federazione" del 1995	LF n. 113 "Sulla procedura di formazione del Consiglio della Federazione" del 2000	LF n. 229 "Sulla procedura di formazione del Consiglio della Federazione" del 2012
LF n. 76 "Sulle elezioni del Presidente della FR" del 1996	LF n. 228 "Sulle elezioni del Presidente della FR" del 1999	LF n. 19 "Sulle elezioni del Presidente della FR" del 2003
Legge quadro n.154 "Sui principi gen. di organizzazione dell'autogoverno locale" del 1995 LF n. 138 "Sulle garanzie del diritto costituzionale dei cittadini della Federazione Russa di eleggere ed essere eletti agli organi di autogoverno locale" del 1996	Legge quadro n. 184 "Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi ed esecutivi del potere statale nei soggetti della Federazione" del 1999	Legge quadro n. 131 "Sui principi generali di organizzazione dell'autogoverno locale" del 2003
LF n. 82 "Sulle associazioni pubbliche" del 1995	LF n. 95 "Sui partiti politici" del 2001	
Legge organica n. 2 "Sul referendum" del 1995		Legge organica n. 5 "Sul referendum" del 2004

Oltre alla creazione della disciplina federale, nella Federazione Russa negli anni '90 fu necessario formare un sottosistema regionale di legislazione elettorale. La priorità primaria, in questo caso, risiedeva nella necessità di stabilire il meccanismo che consentiva di garantire la coerenza della legislazione elettorale in ogni soggetto della Federazione Russa con le disposizioni della legge federale "Sulle garanzie di base...".

¹⁷⁴ In grassetto le date dell'adozione degli atti attualmente in vigore.

Bisogna notare che questo non fu un compito facile in quanto il processo di elaborazione della legislazione sulle elezioni nelle regioni russe, avviato nel 1991-1993 con la Legge della RSFSR n. 1803-I “Sulle elezioni del capo di amministrazione” e con il Decreto presidenziale n. 1723 "Sui principi di base dell'organizzazione del potere statale nei soggetti della Federazione" non procedette in maniera uniforme in tutte le regioni. Le repubbliche nazionali - in virtù del loro status speciale - potevano adottare in maniera autonoma la propria legislazione in materia elettorale. L'assenza di un Legge quadro che stabiliva le regole comuni per tutti i soggetti della Federazione e la prassi, spesso inefficace, del Presidente russo di gestire il processo elettorale attraverso la decretazione¹⁷⁵, sono state le cause principali di uno sviluppo disomogeneo della legislazione elettorale a livello regionale (ma anche quello locale).

Così, all'inizio del 1995 soltanto nelle 25 (su 89) regioni russe si svolsero le prime elezioni popolari dei Capi dei soggetti. In particolare, fra questi soggetti federali, solo nel periodo tra giugno 1991 e giugno 1994 nelle 16 regioni sono state eletti i primi Presidenti delle repubbliche¹⁷⁶, e in molti casi le elezioni non erano competitive, in quanto nella campagna elettorale partecipava solo un candidato.

La legislazione elettorale adottata a livello regionale prevedeva minori garanzie di diritto di voto rispetto agli *standard* sanciti a livello internazionale o agli *standard* federali. Spesso risultava che il processo elettorale nelle regioni russe durante gli anni '90 era caratterizzato da molteplici violazioni dei diritti elettorali: in alcuni soggetti venivano introdotti requisiti di età e di residenza più elevati per il riconoscimento

¹⁷⁵ Si pensi al tentativo di sollecitare l'avvio delle prime elezioni dei Capi dell'Amministrazione regionale con il decreto presidenziale approvato il 3 ottobre 1994 “Sulle misure per rafforzare il sistema unico del potere esecutivo in Russia ...”. Il decreto presidenziale, emanato ai sensi dell'art. 90, fra l'altro, prevedeva che la nomina e la revoca dei responsabili delle amministrazioni territoriali fosse di competenza del Presidente. Questo decreto ha provocato l'opposizione dei deputati e delle rappresentanti delle autorità regionali, i quali ritenevano tale strumento, pur temporaneo, illegittimo, in quanto esso limita l'autonomia delle regioni, entrando nelle prerogative delle assemblee regionali. La Corte Costituzionale nella sua Decisione del 30 aprile 1996, che aveva ad oggetto la valutazione della produzione normativa del Presidente, ha dato ragione a quest'ultimo, approvando la costituzionalità dell'*ukaz* e rilevando che questo tipo di decreto è valido “*fino all'adozione delle leggi federali e delle leggi dei soggetti della Federazione, che definiscono il meccanismo per l'attuazione dell'articolo 77 della Costituzione, i principi e le procedure della formazione delle autorità di soggetti della Federazione Russa*” (v. il testo della Sentenza: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10305/1204b768ac42289db795e9440dd5c63bfa2f2c61/). Tale legge federale denominata “Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentanti) e degli organi esecutivi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa” è stata adottata soltanto nel 1999.

¹⁷⁶ Nel 1991 vengono eletti i primi Presidenti delle Repubbliche di Tatarstan, Cecenia, Calmucchia, Ciuvascia, Adighezia, Cabardino-Balcaria, Mari El, Mordovia, Saha-Jacuzia; nel 1992 si svolgono le elezioni del Presidente di Tuva; nel 1993, per la prima volta è stato eletto il Presidente di Baschkiria, e nel 1994 - i Presidenti della Osetsia del Nord, Buriazia, Comi, Carelia e Inguscezia.

dell'elettorato passivo, i numeri delle firme che dovevano essere raccolte in sostegno della candidatura erano maggiori, anche la creazione delle circoscrizioni talvolta avveniva in violazione del principio di uguaglianza di voto in "entrata" (quando nelle stesse elezioni, in diverse circoscrizioni elettorali gli elettori avevano il numero dei voti diversi).

Nel 2000, su iniziativa del secondo Presidente russo Vladimir Putin, vennero approvate importanti riforme nell'ambito dei rapporti federali che miravano a rafforzare i meccanismi di controllo preventivo sugli atti degli organi regionali (si tratta dell'affermazione della cd. "dittatura della legge" e di instaurazione della famosa *vertikal'* esecutiva, punti chiave della "filosofia" di Putin)¹⁷⁷.

Per quanto riguarda le formazioni degli organi di autogoverno locali, i quali rappresentano una categoria "a parte" secondo le norme costituzionali, il problema della regolamentazione delle elezioni municipali era legata alla questione del graduale e faticoso processo della sostituzione dei Soviet con il nuovo sistema basato sulla gestione autonoma delle realtà locali.

Durante la fase iniziale del 1993-1994, diversi problemi riguardanti la creazione degli organi di autogoverno sono rimasti irrisolti. Questo periodo terminò nell'agosto 1995, quando fu adottata la prima legge quadro "Sui principi generali dell'organizzazione dell'autonomia locale nella Federazione Russa". Questa legge stabiliva soltanto i principi generali - come, ad esempio, l'obbligatorietà della presenza dei corpi elettivi nella struttura degli organi di autogoverno - senza, però, definire tutto

¹⁷⁷ Il riferimento alla dittatura della legge era già stato introdotto da Putin durante la sua prima campagna elettorale; nella "Lettera aperta agli elettori" del febbraio 2000 egli scrive: *"Per molti anni abbiamo soltanto parlato di una lotta alla criminalità... Il banditismo si rafforzava, penetrava le città e il paese, mettendo radici dappertutto. Siamo arrivati alla situazione che tutta la repubblica, il soggetto della Federazione – Cecenia, è stata occupata dalla malavita e trasformata in una sua fortezza. Ma non appena siamo entrati in una lotta diretta con i banditi li abbiamo sconfitti – ed è stato fatto un vero e proprio passo in avanti verso lo stato di diritto, verso la dittatura della legge uguale per tutti. ...la democrazia - una dittatura della legge, e non di quelli che per proprio compito sono obbligati a difendere la legge...La polizia e pubblici ministeri devono servire la legge, piuttosto che cercare di "privatizzare" i poteri ad essi conferiti a beneficio di se stessi... Le regole sono necessarie e importanti per tutti e dappertutto"* (v.: <http://kommersant.ru/doc/141144>). All'idea di dittatura della legge nei suoi discorsi Putin collega il concetto di *vertikal'*, proclamato in maniera decisiva in occasione del primo messaggio presidenziale dal titolo "Quale Russia costruiamo" l'8 luglio 2000: *"Il potere ha l'obbligo di basarsi sulla legge e su un'unica verticale esecutiva formata in conformità con la legge... Il centro e i territori, i poteri regionali e locali continuano ad essere in competizione tra loro, a contendersi le competenze... Gli organi federali del potere esecutivo, responsabili e intraprendenti, devono diventare il motore della nostra politica. Alla base dei loro poteri vi deve essere il dovere costituzionale di assicurare la verticale esecutiva... Ma senza la collaborazione dei poteri regionali e locali gli organi federali del potere non ottengono nulla; bisogna convogliare tutte le risorse della Stato al fine di realizzare un'unica strategia di sviluppo del Paese"* (v. il testo del Messaggio: <http://docs.cntd.ru/document/901764271>).

il sistema di organizzazione degli organi a livello municipale. La normativa ha messo a capo delle regioni la competenza a stabilire - in maniera più dettagliata e nello sviluppo dei principi sanciti dalla Costituzione e dalla normativa federale - le procedure e i meccanismi per le elezioni dei deputati e dei sindaci comunali.

Tuttavia, nella prassi si può osservare che in numerosi soggetti della Federazione nei primi anni dopo l'adozione della nuova Costituzione non sono state adottate leggi sulle elezioni comunali. In questo modo, sono state violati i diritti di voto dei cittadini residenti nelle città e nelle parti rurali e non è stata garantita la periodicità delle elezioni.

Per risolvere tale problema il legislatore federale russo ha approvato nel 1996 la legge federale "Sulle garanzie del diritto costituzionale dei cittadini della Federazione Russa di eleggere ed essere eletti nei governi locali". Questa mossa ha sollevato il problema dell'intervento del legislatore federale nella sfera delle competenze affidata ai soggetti della Federazione Russa ai sensi dell'articolo 5, punto 1) della LF "Sui principi generali" del 1995.

Il successivo sviluppo della legislazione elettorale riguardante la formazione degli organi dell'autogoverno locale ha mostrato una sempre più marcata tendenza all'intervento attivo del centro federale nel regolamentare la materia. Rispetto alla Legge federale "sull'autogoverno locale" del 1995, la nuova Legge analoga approvata nel 2003 regola in modo molto più dettagliato la struttura degli organi di autogoverno locale. Tale approccio è stato interpretato - alla luce della generale tendenza alla centralizzazione - come il tentativo di creare un sistema di governo municipale più unificato sul tutto il territorio del Paese. Tuttavia, secondo alcuni esperti, in seguito alla riforma, l'equilibrio tra l'autonomia delle comunità locali e la necessità di una regolamentazione statale delle loro attività è spostato verso l'eccessivo controllo amministrativo su tutti livelli dell'organizzazione della vita pubblica.

2.4.1. Le maggiori riforme in materia elettorale

L'evoluzione della normativa elettorale russa nel periodo contemporaneo ha seguito più tappe:

- Durante il periodo iniziale **di creazione** del quadro normativo (dicembre 1993 - giugno 1995) sono state approvate le prime leggi federali in materia, in particolare, nel 1994 la legge quadro “Sulle garanzie dei diritti elettorali....” e nel 1995 la legge “Sulle elezioni della Duma di Stato” e la legge “Sulle elezioni presidenziali”; a questo periodo risalgono anche i primi tentativi di elaborare la disciplina per le elezioni degli organi regionali e dell'autogoverno locale, anche utilizzando ancora una volta lo strumento del decreto presidenziale.

La legge sulle elezioni della Duma è stata elaborata in linea di continuità con il Regolamento del 1993. In particolare, per quanto riguarda la formula elettorale, la scelta è stata fatta tenendo in considerazione sia l'obiettivo di creare un sistema di partiti stabile, sia le circostanze legate alle dimensioni del Paese, in forza delle quali l'utilizzo della sola formula proporzionale richiedeva un certo livello di penetrazione territoriale dalle strutture partitiche e ciò non risultava plausibile al momento.

- Il periodo successivo - **di correzione** o perfezionamento (1996-2003) - è stato caratterizzato dall'intervento attivo del legislatore federale russo al fine di garantire *standard* uniformi su tutto il territorio nazionale e di eliminare le lacune e le incongruenze normative manifestatesi durante le tornate elettorali; il periodo, dunque, si è concluso con l'approvazione delle leggi quadro sulle garanzie del diritto di eleggere ed essere eletti agli organi di autogoverno locale (1996), sui principi dell'organizzazione degli organi statali a livello regionale (1999) e degli organi di autonomia locale (2003) e con l'adozione della nuova legge quadro in materia elettorale (2002), tutte le quattro leggi sono attualmente vigenti;

Il perfezionamento della legislazione elettorale, attuato a più riprese con l'utilizzo delle procedure conciliatorie fra il Presidente e le due camere, aveva ad oggetto una regolamentazione più dettagliata di tutte le fasi del procedimento

elettorale¹⁷⁸. Inoltre, nel 1997 nella legge quadro sono state inserite le disposizioni riguardanti lo svolgimento del referendum, vista la somiglianza tra le due materie. Nel 1999, a seguito dell'approvazione delle modifiche alla legge "Sulle associazioni", nella legge quadro "Sulle garanzie di base..." è stata introdotta la nozione dell'"associazione pubblica politica", analogo del "partito politico"¹⁷⁹. Le altre modifiche sono state adottate a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 17 novembre 1998. I giudici hanno individuato le tre norme incostituzionali della Legge sulle elezioni della Duma, che riguardavano le procedure della raccolta delle firme per le liste e per i candidati nei collegi uninominali e le cd. regole della rappresentanza minima.

In questo periodo, è stata uniformata la disciplina sulle elezioni regionali e municipali. Le leggi quadro approvate dalla Duma russa spesso non si limitavano a definire gli *standard* comuni, ma andavano a stabilire in modo abbastanza dettagliato la struttura degli organi statali formati a livello regionale. Persino il legislatore federale ha previsto l'obbligo per le autorità regionali di introdurre entro luglio 2003 - in analogia con la disciplina federale - il meccanismo proporzionale per la distribuzione di almeno il 50% dei seggi nelle assemblee regionali.

- Il sistema elettorale russo, così come stabilito dalla legislazione del 2002-2003, ha subito profonde modifiche (il periodo di **trasformazione**) durante gli ultimi quindici anni; sono stati introdotti importanti correttivi al sistema elettorale, che hanno radicalmente modificato i meccanismi di incentivo, a vantaggio di attori con maggior risorse, lasciando fuori dal gioco la parte dell'opposizione russa. In questo periodo i vantaggi maggiori in termini di rappresentanza sono stati ottenuti dai quattro partiti parlamentari.

1) La prima "ondata" di riforme massicce (2004-2007) è stata legata principalmente all'adozione della Legge "Sui partiti" e alla sua effettiva entrata in vigore nella parte riguardante l'obbligo della registrazione ufficiale dei partiti nel giugno 2003 (sull'evoluzione della normativa russa sui partiti politici dal 1990 v. la tabella II.5).

¹⁷⁸ Infatti, la seconda edizione della Legge quadro approvata nel 1997 aveva visto il raddoppiarsi il numero degli articoli rispetto alla versione precedente.

¹⁷⁹ Si ricorda, che la nozione del "partito politico" sarà elaborata dopo, nel testo della nuova Legge "Sui partiti" del 2001.

Le maggiori modifiche hanno riguardato l'eliminazione della elezione diretta dei Capi delle regioni russi (dicembre 2004), il cambio della formula elettorale insieme con l'innalzamento della soglia di sbarramento (2005), le nuove regole della composizione della lista partitica nazionale (2005,2007), l'irrigidimento delle procedure di presentazione e di registrazione delle candidature (2005), l'eliminazione della opzione "Contro tutti" e del quorum minimo nelle elezioni (2006), la proibizione delle coalizioni elettorali e della prassi delle "fusioni" delle liste dei candidati presentati dai partiti diversi (2006), ecc.

Tab. II.5. Le tre fasi nell'evoluzione della normativa federale russa sui partiti politici (1990-2012)

fase I							
Evoluzione della normativa	Legge URSS "Sulle associazioni pubbliche" 1990		LF n. 82-FZ "Sulle associazioni pubbliche", 1995		Riforma 1998 (legge di modifica)		
Forme organizzative	Partiti, movimenti di massa (minimum 5.000 iscritti per partiti pan-unionisti)		Partiti, Movimenti, Organizzazioni, Associazioni professionali, Blocchi elet.		Introduzione status "associazione politica", forme organizzate.: associazione o movimento		
fase II						fase III	
Evoluzione della normativa	Legge "Sui Partiti politici", 2001	LF modifiche, del 2004	LF n. 93 modifiche, del 2005	Rif. 2009	Rif. 2011	Riforma 2012	
Forme organizzative	Solo in forma di Partito Politico panrusso (tutti associazioni e movimenti devono riorganizzarsi entro 2003). Coalizioni elett.			Formazione delle coalizioni (“blocchi”) elettorali proibiti			
	Introduzione dei requisiti:						
	n. min. iscritti	10.000	50.000		45.000	40.000	500
	sedi regionali	almeno nel 50% dei Soggetti della Federazione					
	min. iscr. per regione	100	500		450	400	-

2) La seconda "ondata" di modifiche alla disciplina elettorale (maggio 2009-2014) ha avuto una direzione del tutto opposta, ed è legata ai tentativi del Presidente Medvedev di liberalizzare il sistema politico e di garantire una maggiore rappresentanza delle varie forze politiche.

Le prime modifiche approvate nel 2009-2011 hanno riguardato piccoli correttivi al sistema elettorale per le elezioni dei deputati della Duma. È stata introdotta la soglia “flessibile”, che prevedeva i seggi compensatori per le liste che ottenevano meno del 7% dei voti, ma più del 5%.

In questo periodo, nel 2014, è stata adottata la nuova Legge federale “Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato”, la quinta di fila e attualmente vigente. La necessità di elaborare un testo nuovo è stata dettata dalla scelta della classe dirigente russa di tornare al “vecchio” sistema elettorale misto.

Nel 2013-2014, nella disciplina elettorale russa si vede l'introduzione di maggiori limitazioni al diritto di elettorato passivo. Una serie di emendamenti sono stati adottati per correggere le modifiche precedenti, introdotte già nel 2006 ma sanzionate nel 2013 dalla Corte Costituzionale. Ad esempio, le nuove regole sulla non candidabilità hanno esteso per un ulteriore periodo (di 10-15 anni) l'effetto del divieto di essere eletti anche dopo il giorno in cui la pena sia stata eseguita o estinta.

Riassumendo le dinamiche della legislazione elettorale russa, si può notare che molti elementi del sistema elettorale hanno subito radicali cambiamenti durante il periodo fra l'adozione della prima legge quadro nel 1994 fino agli ultimi anni. Le maggiori trasformazioni hanno riguardato le seguenti disposizioni:

- Per quanto riguarda il sistema elettorale per la Duma, la transizione dal sistema misto “parallelo” (con l'utilizzo contemporaneo delle due formule elettorali) a quello esclusivamente proporzionale per l'assegnazione dei seggi parlamentari nelle elezioni del 2007 e del 2011 ha segnalato una svolta importante, poiché è stato proprio il sistema misto a trovare il supporto della maggior parte degli esperti russi nel periodo della elaborazione delle prime leggi sulle elezioni dei deputati. Il sistema elettorale misto ha dimostrato la sua vitalità, quando nel 2013 il Presidente russo ha proposto di ripristinare questo meccanismo, così, la nuova legge è stata adottata nel febbraio 2014. Inoltre, nelle elezioni della Duma nel 2007 e 2011, insieme con l'utilizzo del sistema proporzionale è stata applicata la soglia di sbarramento pari al 7% dei voti. Successivamente, nella tornata elettorale del 2016, la soglia è stata stabilita di nuovo al “vecchio” livello del 5%.

- Per quanto riguarda l'elenco degli organi e le cariche elettive, esso è stato ampliato nel 1993, quando la normativa in vigore ha previsto le elezioni dirette del

Capo dello Stato e di entrambe le camere del Parlamento. Successivamente il numero degli organi elettivi è stato ridotto: il Consiglio della Federazione è divenuto un organo composto dai rappresentanti dei territori russi, designati dalle assemblee e dai governi regionali; mentre le elezioni popolari dei Capi delle regioni sono state sospese per il periodo 2004-2012, durante il quale sono state sostituite con la procedura di nomina presidenziale;

- Nel 2009 è stata esclusa la possibilità del candidato nelle elezioni della Duma di essere registrato sulla base del deposito elettorale (introdotta per la prima volta nel 1999); pertanto, la procedura della registrazione delle candidature prevede attualmente un'unica opzione – la raccolta delle firme a sostegno.

- Per quanto riguarda la struttura della scheda elettorale, nel 2006 è stata eliminata la possibilità di votare “Contro tutti”; l'opzione è stata reintrodotta nel 2014 per le elezioni municipali;

- Le modifiche hanno portato al restringimento della cerchia dei soggetti con il diritto di nomina; dal luglio 2003 soltanto i partiti panrussi ufficialmente registrati potevano partecipare nelle elezioni politiche, successivamente, con il passaggio al sistema proporzionale per le elezioni dei deputati della Duma la possibilità per i gruppi di iniziativa popolare di presentare i candidati indipendenti è stata esclusa; nel 2005 è stata proibita anche la formazione delle coalizioni elettorali (prassi molto diffusa soprattutto durante gli anni '90);

- Per quanto riguarda l'elettorato passivo, dal 2006, si può osservare la graduale introduzione di nuove categorie di cittadini ai quali è stata negata la possibilità di essere eletti negli organi statali, si tratta di cittadini russi con la doppia cittadinanza o con condanne per reati gravi (il filtro “penale”). Inoltre, la procedura della nomina è diventata sempre più burocratizzata. Mentre i candidati per le cariche sono tenuti a rispettare procedure rigide e requisiti stringenti, la prassi della applicazione delle norme sulla procedura di presentazione delle candidature è ancora poco uniforme, tantoché alcuni esperti hanno ipotizzato che tali disposizioni, vista la possibilità di una loro interpretazione estesa, possono essere talvolta utilizzati come “filtro” per prevenire che alcuni candidati dall'opposizione partecipino alla gara.

Dunque, riassumendo le osservazioni di cui sopra, a grandi linee si può parlare di due tendenze principali che hanno caratterizzato l'evoluzione del meccanismo di votazione nella Russia post-sovietica dopo l'adozione della Costituzione del 1993.

Innanzitutto, per quanto riguarda il periodo dagli anni '90 del secolo scorso fino al 2003, si può parlare di un graduale sviluppo dei meccanismi di votazione democratici in conformità con gli *standard* internazionali e della unificazione delle garanzie generali dei diritti elettorali su tutto il territorio del Paese.

Dopo il 2004-2005, il sistema elettorale misto, così come consolidato dalla normativa precedente, ha subito per ben due volte profonde trasformazioni. Le modifiche che hanno riguardato la formula elettorale ma anche gli altri elementi significativi del sistema elettorale sono state collegate con la riforma più ampia del sistema politico russo che andava a privilegiare le grandi formazioni politiche già inserite nel circuito rappresentativo del Paese. La formula proporzionale e la soglia di sbarramento eccessivamente alta (7%) hanno inevitabilmente portato alla 'pietrificazione' del sistema dei partiti e alla sua "cartellizzazione", con un crescente gap in termini di incentivi ed opportunità fra i quattro partiti rappresentati in Parlamento e i loro rivali. Nello stesso tempo, si è visto un graduale irrigidimento delle regole per la presentazione delle candidature nelle elezioni degli organi rappresentativi sia a livello federale sia quello regionale e la restrizione degli spazi del pluralismo e della partecipazione democratica (si pensa alla soppressione della elezione diretta dei Capi delle regioni russe). Nonostante la liberalizzazione della normativa in materia di partiti politici e il ripristino degli elementi cardine della legislazione elettorale in vigore prima del 2004, le tendenze involutive non sono state rinvvertite. Infatti, il ritorno al sistema misto per le elezioni politiche del 2016 non ha portato a nessun cambiamento nella configurazione delle forze politiche, poiché la composizione della Duma è rimasta invariata.

CAPITOLO III. LE ELEZIONI LIBERE NEL QUADRO NORMATIVO RUSSO

3.1. La disciplina costituzionale del “voto”

Come specificato nel Capitolo precedente, la disciplina costituzionale sulle questioni elettorali è frammentata: la Costituzione della Federazione Russa non contiene un'apposita parte dedicata alle caratteristiche del suffragio o ai parametri del sistema elettorale¹⁸⁰. Le disposizioni che riguardano il diritto di voto si trovano in diverse parti del testo costituzionale; esse possono essere divise in due gruppi, cioè quelle di carattere generico, che sanciscono le basi dell'ordinamento democratico del Paese, e quelle specifiche che disciplinano l'organizzazione delle elezioni e i rapporti che sorgono tra i cittadini durante le campagne elettorali.

Per quanto riguarda la prima categoria, l'articolo principale di riferimento è il **primo**, in cui viene stabilito che *“la Russia è uno stato di diritto, federale, democratico avente forma di governo repubblicana”*. Il termine “repubblica” indica l'ordinamento in cui gli organi statali e le cariche pubbliche sono di solito scelte con metodi elettivi, mentre il modello democratico presuppone il riconoscimento della sovranità del popolo che viene esercitata nelle forme della democrazia rappresentativa e diretta.

La classificazione binaria distingue la forma di governo monarchica e quella repubblicana¹⁸¹. Nelle repubbliche, il Capo dello Stato viene scelto non per via ereditaria ma direttamente dal corpo elettorale (nei governi presidenziali o

¹⁸⁰ Per quanto riguarda gli altri ordinamenti, come riporta uno studioso di diritto costituzionale di origine indiana il prof. M.P. Singh: “According to one survey, [o]nly 19 percent of constitutions specify, in any detail, the electoral system for the lower house of the legislature. Instead most constitutions either explicitly leave to ordinary law the design of electoral systems for the legislature (approximately 30 percent of constitutional texts since 1789) and the drawing of districts (approximately 10 percent since 1789), or do not mention election law issues of either kind at all (approximately 30 percent and 60 percent, respectively, since 1789). Also, 47 percent of constitutions in our study do not even mention political parties, which are surely central to constitutional governance in both democracies and many autocracies” (M. SINGH, *Elections and electoral systems in constitutional regimes*, in M TUSHNET, T. FLEINER, C. SAUNDERS (a cura di), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, London, Routledge, 2013, Chapter. 11).

¹⁸¹ Già Montesquieu (1748) distingue tre tipi di governo: i governi repubblicani (aristocratico o democratico) e monarchici, nei quali il sovrano è limitato dalle leggi, ed il governo dispotico.

semipresidenziali) o in modo indiretto - dal Parlamento o altro collegio allargato. In Russia, in seguito al referendum favorevole, è stata introdotta il 24 marzo 1991 la carica del Presidente e da allora nel Paese si sono tenute sette elezioni presidenziali, nel 1991, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2018.

La forma di governo repubblicana concede ampie opportunità per la reale attuazione del principio della democrazia (*‘narodovlastie’*) sia nelle attività correnti del governo sia nel diritto dei cittadini della Federazione Russa di votare in elezioni libere e periodiche per il rinnovo degli organi statali e l'autogoverno locale.

L'**articolo 3** della Costituzione è riferimento centrale per quanto riguarda il principio democratico. Esso rivela il contenuto della nozione “Stato democratico”, stabilendo nel primo comma: *“Titolare della sovranità ed unica fonte del potere nella Federazione Russa è il suo popolo multinazionale”*. Pertanto, l'autorità dello Stato trova il suo fondamento nella sovranità del popolo, i poteri dei vari organi statali sono derivanti dalla suprema volontà dei cittadini liberamente espressa. La Costituzione stabilisce il principio dell'indivisibilità della sovranità statale (art. 4, c. 1) nella Federazione Russa, i soggetti della Federazione godono del pieno potere statale soltanto nelle materie di competenza assegnati a loro (art. 73).

Il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione descrive i meccanismi dell'esercizio del potere del popolo, fra i quali vengono enumerate le forme classiche - democrazia diretta e democrazia indiretta: *“Il popolo esercita il suo potere direttamente o attraverso gli organi del potere statale e gli organi dell'autonomia locale”*. Bisogna notare che nell'ordinamento russo le due forme di democrazia sono complementari e hanno lo stesso valore, pertanto non si può dire che una delle forme ha precedenza sull'altra¹⁸². Sia il referendum sia le libere elezioni, sono entrambe definite come *“suprema espressione diretta del potere del popolo”* (art. 3, comma 3).

Per quanto riguarda le votazioni deliberative popolari, insieme al referendum nazionale (compreso quello per l'adozione di un nuovo testo costituzionale, **art. 135**,

¹⁸² Su questo punto, si è espressa recentemente anche la Corte Costituzionale. Facendo riferimento alle sue decisioni precedenti, Sentenza n.10 del 11 giugno 2003 e Sentenza n. 3 del 21 marzo 2007, la Corte ha stabilito: “Il referendum, quale la votazione popolare dei cittadini della Federazione Russa su questioni di importanza statale, e libere elezioni, quali il metodo di formare gli organi di rappresentanza nazionali e rivestire le altre autorità pubbliche elettive, essendo forme equiparabili e complementari di democrazia immediata (*‘neposredstvennaya demokratiya’*), allo stesso tempo hanno le proprie caratteristiche, il che obbliga il legislatore nel determinarne l'uso nei limiti delle disposizioni della Costituzione della Federazione Russa, a procedere dal fatto che un referendum non può sostituire gli organi rappresentativi nazionali”. (Sentenza n. 44 del 6 dicembre 2018).

c.3), la Costituzione prevede anche un referendum locale come un importante meccanismo di autonomia locale (**art. 130, c. 2**). Inoltre, a differenza della disciplina sulle elezioni per la quale è stabilita la riserva di legge ordinaria (art. 81, c. 4; art. 96, c.2), la Costituzione russa, nell'**articolo 84, lett. "c"**, ha previsto l'adozione della legge organica che regola la procedura dell'indizione di un referendum.

La partecipazione dei cittadini alla presa delle decisioni politiche avviene non soltanto attraverso il referendum, ma anche in modo indiretto attraverso la scelta dei loro rappresentanti. Mentre l'ultima Costituzione sovietica del 1977 stabiliva che *"il popolo esercita il potere statale attraverso i Soviet dei deputati popolari, che costituiscono la base politica dell'URSS"*, la Costituzione del 1993, nell'articolo 3, contiene una formula più generica che fa riferimento al sistema degli organi del potere statale¹⁸³. Pertanto, nell'ordinamento russo, ispirato al principio di separazione dei poteri (sancito nell'articolo 10), nessuno dei rami del potere potrebbe avere una supremazia¹⁸⁴.

La democrazia rappresentativa nella Federazione Russa è assicurata dall'elezione della Duma di Stato nonché, ai livelli subnazionali, dalle elezioni dei deputati delle assemblee regionali e locali. Ad ogni livello territoriale, le istituzioni rappresentative hanno determinati poteri che escludono la possibilità di interferenze da parte di altri organi. Nello stesso tempo, tutti gli organi nella Federazione Russa formano il sistema del potere statale che si basa sul principio di "unità" (*'edinstvo'*, articolo 5, comma 3).

Gli **articoli 71 e 72** della Costituzione della Federazione Russa determinano, nell'ambito di una distinzione generale di materie di competenze fra il governo centrale

¹⁸³ L'elenco degli organi del potere statale, ai quali il popolo russo trasferisce la sua autorità direttamente, attraverso le elezioni, o in modo indiretto, in virtù della loro formazione da parte degli organi eletti, è riportato nell'articolo 11. In più, gli organi delle autonomie locali in Russia formano un sistema a sé che non rientra in quello degli organi statali (art. 12).

¹⁸⁴ L'articolo 10 stabilisce: *"Il potere statale nella Federazione Russa è esercitato sulla base della divisione fra potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale"*. Dunque, gli organi del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale sono indipendenti. Questa scelta, di accogliere il principio di separazione dei poteri non è stata del tutto scontata per lo Stato russo nel periodo della transizione. Già durante il processo di discussione sul progetto della Costituzione russa si è verificato un problema di definizione del nuovo assetto organizzativo dei rapporti tra gli organi supremi. Tutto il periodo delle riforme costituzionali è stato in sostanza caratterizzato dal conflitto tra le due concezioni fondamentali: quella democratica della separazione dei poteri che prevede una divisione "orizzontale" (e verticale per le federazioni) e quella marxista-leninista ancora incarnata negli organi territoriali di rappresentanza collegiale (i Consigli dei deputati del popolo), che erano organizzati sullo schema del "centralismo democratico" che si ispira all'unità o unitarietà del potere. Negli anni in cui veniva elaborata la nuova Costituzione, la Russia aveva il compito di effettuare la transizione da forme *pseudoparlamentari* al parlamentarismo moderno.

e le autorità dei soggetti federali, ai quali dei due appartiene la facoltà di regolamentazione normativa delle materie correlate allo svolgimento delle votazioni. Mentre “*la disciplina e la difesa dei diritti e delle libertà ... del cittadino*”, compreso il diritto di voto, e “*la formazione degli organi federali del potere statale*” rientrano nella competenza esclusiva della Federazione Russa, alla competenza congiunta del centro federale e delle Regioni appartiene soltanto “*la difesa dei diritti*”, oltre alla “*fissazione di principi generali dell'organizzazione del sistema degli organi del potere statale e dell'autonomia locale*”. Pertanto, la questione delle garanzie dei diritti elettorali è soggetta alla regolamentazione delle leggi federali e degli atti normativi adottati dagli organi dei soggetti federali in conformità con la legislazione federale (articolo 76, parte 2). Introducendo le procedure elettorali specifiche, i soggetti della Federazione Russa possono, in base ad esigenze particolari, fornire le necessarie garanzie aggiuntive dei diritti elettorali.

Una caratteristica importante della normativa in materia elettorale in Russia riguarda il fatto che le procedure per l'elezione del Presidente della Federazione Russa e dei membri del Parlamento russo sono disciplinate dalla Costituzione della Federazione Russa e dalle leggi federali. Allo stesso tempo, le costituzioni (gli Statuti), le leggi e altri atti normativi dei soggetti della Federazione Russa regolano le questioni generali di organizzazione e svolgimento di referendum regionali e locali, di elezioni delle assemblee regionali e dei Capi dell'Esecutivo dei soggetti federali, nonché di elezioni comunali, e stabiliscono, di regola, i termini di durata degli organi elettivi regionali (la durata della legislatura della assemblea municipale e la durata del mandato del sindaco sono specificati nello Statuto dell'unità dell'autogoverno locale¹⁸⁵). Tale regolamentazione - in virtù del criterio della gerarchia delle fonti sancito nell'**articolo 76** della Costituzione russa - viene attuata all'interno del quadro normativo stabilito dal legislatore federale e in conformità con la disciplina costituzionale in materia e con i principi generali fissati dalle leggi federali. Inoltre, la disciplina costituzionale delle fonti nella Federazione Russa prevede la supremazia dei trattati internazionali (ratificati dallo Stato) sulla legislazione interna: i principi e le norme del diritto internazionale generalmente riconosciuti per la prima volta nella storia russa sono stati proclamati

¹⁸⁵ L'articolo 131 comma 1 della Costituzione stabilisce che “*la struttura degli organi dell'autonomia locale è definita autonomamente dalla popolazione*”.

parte integrante del sistema giuridico russo (**articolo 15, comma 4**), favorendo l'avvicinamento della normativa elettorale russa agli *standard* internazionali in materia.

Le norme costituzionali citate stabiliscono i principi basilari su cui si fonda uno Stato democratico e costituiscono i presupposti per garantire lo svolgimento del processo elettorale democratico nel Paese. Essi sono strettamente connessi con le norme che costituiscono il secondo gruppo, cioè con le norme costituzionali che disciplinano in modo particolare le procedure e le modalità per lo svolgimento di elezioni e la partecipazione di cittadini e associazioni pubbliche in essi. Questi ultimi includono le disposizioni degli articoli 32, 81, 84, 92, 96, 97, 102, 109.

La Costituzione della Federazione Russa individua le elezioni libere come principio fondamentale del sistema elettorale in senso lato, le cui garanzie sono: il diritto alla libertà di pensiero e parola, libertà di informazione, diritto di associarsi, libertà dell'attività delle associazioni pubbliche (articoli 29–30¹⁸⁶) e il riconoscimento del pluralismo ideologico e politico (art.13¹⁸⁷). Il diritto elettorale attivo e passivo, come uno dei diritti fondamentali dei cittadini russi e appartenente alla categoria dei diritti politici¹⁸⁸, è sancito in via generale nel **comma 2 dell'articolo 32**: *“I cittadini della Federazione Russa hanno diritto di eleggere ed essere eletti negli organi di potere statale e negli organi dell'autonomia locale, e di prendere parte ai referendum”*. Esenzioni dal suffragio universale sono previste per i cittadini *“riconosciuti incapaci dall'autorità giudiziaria, o detenuti in luoghi di reclusione in seguito alla sentenza dell'autorità giudiziaria”* (**comma 3 dell'articolo 32**). Queste restrizioni sono considerate minime e in linea generale coerenti con l'attuale pratica internazionale.

¹⁸⁶ “Articolo 29

1. A ciascuno sono garantite le libertà di pensiero e di parola...

4. Ciascuno ha diritto di cercare, ottenere, trasmettere, predisporre e diffondere liberamente informazioni con qualunque mezzo legale...

Articolo 30

1. Ciascuno ha il diritto di associarsi, incluso il diritto di costituire sindacati per la difesa dei propri interessi. E' garantita la libertà dell'attività delle formazioni sociali.”

¹⁸⁷ Articolo 13 della Costituzione della Federazione Russa:

“1. Nella Federazione Russa è riconosciuto il pluralismo ideologico.

2. Nessuna ideologia può essere posta come ideologia di Stato o obbligatoria.

3. Nella Federazione Russa vengono riconosciuti il pluralismo politico e la pluralità dei partiti.

4. Le associazioni sociali sono uguali davanti alla Legge...”.

¹⁸⁸ In particolare, il diritto di voto rientra nella categoria dei diritti più ampia - il diritto dei cittadini di partecipare alla gestione degli affari di stato. Quest'ultimo è indissolubilmente legato al principio del “potere del popolo”, il quale rappresenta uno dei fondamenti dell'ordinamento costituzionale russo.

I principi del suffragio non hanno trovato esplicita affermazione nel testo costituzionale russo. Soltanto nel primo comma dell'**articolo 81** della Costituzione, in riferimento alle elezioni del Presidente russo, vengono citate le principali caratteristiche del voto, tra le quali il suffragio universale, il voto uguale e diretto e lo scrutinio segreto¹⁸⁹. I seguenti commi dell'articolo definiscono i requisiti dell'eleggibilità alla carica del Presidente, sanciscono la temporaneità della carica e la periodicità delle elezioni e prevedono la riserva di legge in materia¹⁹⁰. L'**articolo 102, lett. "e"** assegna il compito di indire l'elezione del Presidente della Federazione Russa al Consiglio della Federazione, la camera alta del Parlamento russo, mentre l'**articolo 92, comma 2**, prevede lo svolgimento di elezioni presidenziali anticipate in caso di cessazione dei poteri prima della scadenza del mandato.

L'**articolo 96** prevede la formazione della Duma di Stato, la camera bassa dell'Assemblea Federale - l'organo legislativo e rappresentativo, attraverso le elezioni. Essi, secondo l'articolo citato, devono avvenire in maniera periodica e secondo le procedure stabilite dalla legge federale¹⁹¹. Ai sensi dell'**articolo 84 lettera "a"**, l'indizione delle elezioni della Duma rientra nella competenza del Presidente della Federazione Russa, egli è anche responsabile di indicare la data delle elezioni in caso di scioglimento della camera (**articolo 109, comma 2**). Inoltre, il testo costituzionale, nell'**articolo 97**, stabilisce il requisito dell'età minima per quanto riguarda la possibilità di essere eletto alla carica di deputato, i casi dell'incompatibilità, e descrive lo status del membro della Duma¹⁹².

¹⁸⁹ "Articolo 81

1. Il Presidente della Federazione Russa è eletto per sei anni dai cittadini della Federazione Russa a suffragio universale eguale, con voto uguale, diretto e a scrutinio segreto".

¹⁹⁰ "Articolo 81

... 2. Può essere eletto Presidente della Federazione Russa il cittadino della Federazione Russa di età non inferiore a 35 anni che abbia risieduto nella Federazione Russa per non meno di 10 anni.

3. La stessa persona non può ricoprire la carica di Presidente della Federazione Russa per più di due volte successivi.

4. Le procedure per eleggere il Presidente della Federazione Russa è stabilita da legge federale".

¹⁹¹ "Articolo 96

1. La Duma di Stato è eletta per un periodo di cinque anni.

2. Le procedure di costituzione del Consiglio della Federazione e di elezione dei deputati della Duma di Stato sono fissate da leggi federali."

¹⁹² "Articolo 97

1. Può essere eletto deputato della Duma di Stato il cittadino della Federazione Russa che abbia compiuto i ventuno anni e che abbia il diritto di elettorato attivo.

2. La stessa persona non può contemporaneamente essere membro del Consiglio della Federazione e deputato della Duma di Stato. Il deputato della Duma di Stato non può essere deputato di altri organi rappresentativi del potere statale e di organi dell'autonomia locale.

Per quanto riguarda l'ordinamento russo, si può parlare di due organi costituzionali, sulle cui modalità di formazione la Costituzione ha lasciato perplessi. Innanzitutto, il Consiglio della Federazione, la camera alta del Parlamento russo, il quale, ai sensi dell'**articolo 95 comma 2**, è composto da rappresentanti dei soggetti della Federazione. La Costituzione russa, ancora una volta, lascia un ampio margine di discrezionalità al legislatore federale e stabilisce che *“le modalità di costituzione del Consiglio della Federazione... sono fissate da leggi federali”*. Pertanto, non si possono escludere le situazioni in cui - a Costituzione invariata - possono essere introdotte diverse modalità per la selezione dei senatori, ad esempio, facendo eleggere l'organo per via indiretta.

Un altro organo collegiale, le cui componenti possono essere scelte mediante una procedura elettiva, è l'Assemblea Costituzionale, istituzione responsabile per l'elaborazione del nuovo progetto costituzionale in caso di revisione. A proposito di questo organo, la Costituzione russa si limita a prevedere che la convocazione dell'Assemblea Costituzionale dovrebbe avvenire *“in conformità alla legge costituzionale federale”* (**articolo 135, comma 2**). Fino ad oggi questa legge non è stata ancora adottata.

Dall'esame delle disposizioni costituzionali relative alla materia elettorale si evince che il testo della legge fondamentale russa stabilisce laconicamente le caratteristiche del sistema elettorale e i principi del suffragio (si pensi alle frequenti riserve di legge presenti nel testo). Oltre ad essere sintetica, la disciplina costituzionale russa in tema di voto è molto frammentata. Mentre il diritto di voto è sancito dall'articolo 32 nel secondo capitolo della Costituzione dedicato ai diritti e libertà della persona e cittadino riconosciuti in Russia, i principi base del suffragio trovano affermazione nell'articolo 81 (Capitolo IV) che ha ad oggetto le elezioni presidenziali.

Tuttavia, nonostante questi aspetti negativi della sinteticità e frammentarietà, la disciplina costituzionale in materia ha gettato le basi necessarie per un consolidamento del processo elettorale democratico, prevedendo le garanzie per la tutela dei diritti elettorali e per lo svolgimento delle elezioni libere: la Costituzione sancisce il principio del suffragio universale, l'uguaglianza e la segretezza del voto, le elezioni dirette del

3. *I deputati della Duma di Stato esercitano la loro attività professionalmente e a tempo pieno. I deputati della Duma di Stato non possono appartenere alla pubblica amministrazione o svolgere altra attività retribuita, ad eccezione dell'insegnamento, dell'attività scientifica e di altre attività creative”.*

Presidente della Federazione russa e della Duma di Stato, oltre alla periodicità delle consultazioni elettorali. Il voto nell'ordinamento russo non è considerato obbligatorio, pertanto, la partecipazione al voto in Russia è libera.

La Costituzione, inoltre, ha previsto un sistema di tutela dei diritti elettorali a più livelli: si tratta della determinazione dei principi chiave in materia da parte del legislatore federale e della regolamentazione più dettagliata delle procedure elettorali negli atti degli organi regionali. In più, un ulteriore meccanismo delle garanzie della tutela dei diritti è rappresentato dall'obbligo del legislatore russo, sancito nell'articolo 15 della Costituzione russa, di rispettare gli *standard* internazionali per le elezioni democratiche. Allo stesso tempo, come già notato, una serie di principi di suffragio generalmente riconosciuti a livello internazionale, che sono di fondamentale importanza per lo sviluppo del processo democratico nel Paese, sono stati sanciti nel testo costituzionale.

3.2. La giurisprudenza costituzionale russa in materia elettorale

La Corte costituzionale della Federazione Russa ha avuto diverse occasioni per esprimere la sua posizione circa le questioni elettorali. Le sentenze dei giudici hanno riguardato i problemi di instabilità della legislazione elettorale, la durata in carica degli organi elettivi e il loro rinnovo, il voto "contro tutti", l'eguaglianza e la delimitazione dei collegi elettorali, la nomina e la revoca dei candidati, la tenuta delle liste elettorali dei cittadini aventi diritto al voto, la campagna elettorale e la propaganda politica, il finanziamento della campagna elettorale ecc. Dunque, si può dire che la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulle problematiche riguardanti tutte le fasi del procedimento elettorale. E, nonostante la sinteticità della disciplina costituzionale in tema di voto, i giudici sono riusciti ad elaborare dalle norme esplicite e implicite i parametri di legittimità, i quali hanno costituito i vincoli e i limiti all'ampio potere discrezionale attribuito dalla Costituzione stessa al legislatore federale nel stabilire il sistema elettorale.

L'intervento della Corte Costituzionale è stato molto attivo per quanto riguarda le tematiche connesse alla disciplina dell'elettorato attivo e passivo e alle garanzie per l'esercizio democratico del voto nelle elezioni federali e, soprattutto, regionali. Meno incisivo è stato il suo giudizio circa il sistema elettorale inteso in senso stretto.

Il ruolo della Corte Costituzionale, nella veste di garante dei diritti umani, ha avuto un'importanza cruciale nei primi anni dell'elaborazione della moderna legislazione russa in materia elettorale. Come già notato nel capitolo precedente, dal dicembre 1993 all'agosto 1997 lo sviluppo della legislazione elettorale è caratterizzato, da un lato, dal primo tentativo di codificare le norme nazionali in materia elettorale; e dall'altro, dall'assenza di un quadro giuridico comune che ha causato l'approvazione degli atti contrastanti a livello federale, regionale e locale. L'incompletezza della normativa ha portato a numerosi casi di violazioni dei diritti elettorali dei cittadini negli anni '90 e persino al mancato rinnovo degli organi elettivi regionali e locali in alcuni soggetti della Federazione. In queste circostanze, l'attività interpretativa della Corte Costituzionale è stata volta a colmare le lacune esistenti nella legislazione elettorale, fornendo la definizione giuridica dei principi chiave di suffragio di cui all'articolo 81 della Costituzione. In particolare, nelle sentenze la Corte ha chiarito i concetti di "periodicità delle consultazioni", di "elezioni competitive", di "suffragio uguale". Inoltre, l'intervento dei giudici è stato particolarmente decisivo ai fini di garantire l'adequatezza della normativa elettorale adottata a livello regionale agli *standard* del diritto internazionale e nazionale: la Corte ha sanzionato la prassi delle autorità regionali, diffusa negli anni Novanta, di introdurre ulteriori requisiti per l'acquisizione dell'elettorato passivo, in quanto creerebbe disuguaglianza fra i cittadini residenti delle regioni russe.

Grazie alle posizioni della Corte Costituzionale russa, negli anni 1997-2004 si è proceduto alla correzione della legislazione in materia elettorale, il cui risultato fu la creazione di un quadro normativo molto dettagliato e alquanto caotico. Vi è stata poi una tendenza all'ampliamento delle competenze legislative federali a scapito dei principi costituzionali del federalismo, soprattutto per quanto riguarda il ruolo sempre più predominante del legislatore federale nel determinare il sistema degli organi statali dei soggetti della Federazione e le modalità della loro formazione.

La Corte Costituzionale non ha potuto porre rimedio a tale squilibrio creatosi nei rapporti centro-periferia. Infatti, alcuni elementi caratterizzanti l'ordinamento russo - in particolare, l'assetto del riparto delle competenze tra lo Stato e i soggetti della Federazione, il principio della gerarchia delle fonti¹⁹³, il principio dell'unicità del sistema del potere statale - sono stati interpretati dai giudici costituzionali in maniera tale da permettere al legislatore federale di circoscrivere le competenze legislative esclusive dei soggetti della Federazione e limitare la loro autonomia organizzativa. La tendenza all'accentramento del potere in Russia si era manifestata in maniera chiara nel 2004, con l'abolizione dell'elezione popolare dei Capi delle regioni russe.

In realtà, il meccanismo di *designazione* delle persone da preporre alla carica di governatore è stato modificato più volte nell'arco di circa trent'anni, tra il 1994 e il 2013, ed è passato dalle elezioni popolari alla procedura della nomina presidenziale e poi, di nuovo, alle elezioni popolari e, in alcune regioni, alle elezioni indirette¹⁹⁴. Queste riforme sono state oggetto della valutazione da parte della Corte Costituzionale nel 1996, 2004 e 2012. In tutti e i tre casi, la Corte ha dichiarato costituzionalmente legittime le modifiche introdotte dal legislatore russo al meccanismo della designazione della persona per la carica del Capo del soggetto della Federazione, richiamando l'ampia discrezionalità del legislatore federale e l'assenza di precise indicazioni nel testo costituzionale sul punto. Tuttavia, i giudici del tribunale non sono riusciti ad evitare le contraddizioni: oltre al ragionamento generale menzionato prima, in ciascuna delle sentenze successive, la Corte ha cercato di introdurre ulteriori argomenti che, tuttavia, sembravano in conflitto con quelli citati nelle sue decisioni precedenti. Pertanto, bisogna notare che questa incoerenza nella giurisprudenza costituzionale

¹⁹³ Questo principio, sancito dall'articolo 76 della Costituzione, determina la prevalenza della legge federale sugli atti degli organi regionali nell'ambito della potestà legislativa concorrente. Non si esclude la possibilità delle autorità dei soggetti della Federazione di legiferare autonomamente sulle materie congiunte anche in assenza della apposita legge federale, cioè "legiferare in anticipo", tuttavia, dopo l'approvazione di tale legge tutti gli atti regionali devono essere portati in linea alla normativa federale.

¹⁹⁴ Dopo il ripristino nel 2012 delle elezioni dirette dei Capi delle regioni russi, alcune controriforme sono state avviate dalle autorità russe. Sulle proposte dei politici delle repubbliche nazionali (in particolare, dello *speaker* del parlamento dell'Ossezia del Nord) nel dicembre del 2012, in un arco di pochi mesi dalle prime elezioni dei Capi delle regioni restaurati dopo otto anni di pausa, nella Duma è stato discusso il progetto della legge di modifica. Tale iniziativa, sostenuta dal Presidente Putin, prevedeva la possibilità per la Assemblee regionali di optare per il meccanismo di elezione indiretta dei governatori delle regioni, che praticamente ripristinava lo schema precedente al 2012.

Già nell'aprile 2013 tale iniziativa ha preso la forma di una Legge federale (LF del 2 aprile del 2013 n. 30 "Sulle modifiche a taluni atti legislativi"). In seguito alcune repubbliche e circondari autonomi hanno approvato le nuove leggi sulle elezioni dei Capi dell'Esecutivo regionale, in cui loro hanno optato in favore di un meccanismo indiretto.

sicuramente ha avuto un effetto destabilizzante sulla legislazione elettorale già caotica e instabile.

In generale, si può dire che il ruolo della Corte Costituzionale nel garantire la stabilità della legislazione elettorale è stato abbastanza limitato. La giurisprudenza costituzionale sulle questioni di legittimità del sistema di elezione per la Duma di Stato è un chiaro esempio di questo atteggiamento. Nella Russia contemporanea, la legge “Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato” è stata approvata, in diverse versioni, per ben cinque volte. Inoltre, ogni variante del testo ha subito numerose modifiche ed integrazioni: quelle più incisive hanno avuto ad oggetto il sistema elettorale in senso stretto. A proposito della questione di legittimità della formula elettorale, la Corte Costituzionale si è espressa nel 1998 dichiarando costituzionalmente legittima la disciplina che ha introdotto il sistema elettorale misto per le elezioni dei deputati della camera bassa del Parlamento russo. I giudici hanno rievocato come principio chiave la discrezionalità del legislatore ordinario, a cui, secondo la disciplina costituzionale russa, spetta la scelta del concreto meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Secondo la Consulta, si tratta di una scelta di natura politica e, quindi, insindacabile in sede di legittimità.

Tale atteggiamento remissivo nei confronti del legislatore russo, in primo luogo, riflette un’assenza nell’attuale panorama giuridico russo di una esplicita e articolata costruzione dottrinale in tema di rappresenta politica e, in secondo luogo, spiega in parte l’agilità con cui la maggioranza parlamentare ha potuto cambiare la legge elettorale, attuando il passaggio dal sistema misto a quello proporzionale nel 2005 e reintroducendo il sistema misto nel 2012.

Se negli anni novanta e all’inizio degli anni 2000, i principali temi sui quali ha riflettuto la Corte costituzionale riguardavano una prima sistemazione delle regole elettorali, nel periodo successivo al centro della giurisprudenza costituzionale sono stati i difetti della prassi elettorale consolidatasi nell’attuale contesto politico del Paese. Già nel 2004-2005 sono state approvate una serie di leggi volte a favorire i grandi partiti politici e rimuovere dall’arena politica le piccole formazioni e i “partiti di carta”¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Nel 2004, il numero minimo degli iscritti necessario per registrare il partito politico è stato aumentato di cinque volte - da 10 a 50 mila persone, tutti i partiti dovevano adeguarsi a questo requisito entro un anno. Di conseguenza, l’effetto della legge è stato quello restrittivo per quanto riguarda le dinamiche della competizione politica nel Paese. A metà del 2007, il numero di partiti registrati è stato ridotto a 15, entro il 2009 - a sette.

Pertanto, in questa fase la Corte Costituzionale ha dovuto rielaborare il concetto di “elezioni multipartitiche” alla luce della nuova normativa sui partiti. La Corte Costituzionale della Federazione Russa ha più volte esaminato questioni relative alle attività dei partiti politici e ha sottolineato la necessità di trovare un equilibrio fra i due valori costituzionalmente significativi: il diritto di voto e la partecipazione delle associazioni pubbliche alle elezioni. Le nuove regole per la presentazione delle candidature, introdotte insieme alla legge sul sistema proporzionale per la camera bassa del 2005, hanno previsto il diritto esclusivo dei partiti panrussi registrati di nominare i candidati per ricoprire le cariche elettive. Tale modalità della presentazione delle candidature è stata dichiarata costituzionalmente legittima, in quanto, secondo i giudici costituzionali, essa “non preclude la possibilità dei cittadini di chiedere ai partiti politici di essere inseriti nelle liste dei candidati”.

Anche in questo caso, la Corte russa si è mostrata poco incline a sviluppare argomentazioni che avrebbero potuto andare oltre le considerazioni puramente formali¹⁹⁶. Nelle loro pronunce i giudici russi, nonostante abbiano affermato l'importanza del multipartitismo per il buon funzionamento della democrazia rappresentativa, hanno accolto la concezione riduttiva del pluralismo proposta dal legislatore federale. Secondo questa visione, occorre rinunciare alle varie diversità

Anche per quanto riguarda la legislazione elettorale in questi anni si assiste ad un irrigidimento della normativa. Nel 2004, le elezioni governative dirette furono cancellate, nel 2005 fu introdotto il sistema puramente proporzionale per le elezioni della Duma di Stato e la soglia di sbarramento è stata portata al 7%. Sull'esempio del legislatore federale i vari regioni e persino i comuni hanno passato alla formula elettorale proporzionale per le elezioni nelle assemblee territoriali (pertanto, la legge federale adottata nel 2003 già ha previsto la regola per la quale più della metà dei deputati delle assemblee regionali deve essere eletta con sistema proporzionale).

Nel 2005, la costituzione delle aggregazioni politiche elettorali è stata proibita, da quel momento soltanto i partiti politici registrati potevano partecipare alle elezioni, è stato revocato il diritto delle associazioni pubbliche di inviare osservatori ai seggi elettorali. Inoltre, sono state approvate le regole più stringenti per la presentazione della candidatura attraverso la raccolta delle firme e sono stati introdotti le Giornate uniche di votazione.

Nel 2006, l'opzione "contro tutti" e la soglia di affluenza minima sono state cancellate, i partiti non potevano includere nelle loro liste elettorali i membri di altri partiti, sono state introdotte ulteriori restrizioni all'elettorato passivo. Nel 2009, il deposito elettorale come la modalità della presentazione della candidatura è stato abolito, e le associazioni pubbliche hanno perso il diritto di presentare le loro liste di candidati alle elezioni comunali, i candidati di tali associazioni potevano essere inclusi nelle liste dei partiti con il consenso da parte di quest'ultimi.

¹⁹⁶ Ad esempio, nel 1997 la Corte ha avuto già occasione di esprimersi circa la legittimità della procedura di raccolta firme. In quell'occasione la Corte ha dichiarato che il legislatore, nello stabilire la procedura per la nomina e la registrazione dei candidati, ha il diritto, nell'interesse degli elettori, di prevedere condizioni preliminari speciali per escludere quei partecipanti dal processo elettorale che non dispongono di un sufficiente sostegno degli elettori. Pertanto, secondo i giudici, qualora tali regole venissero applicate a tutti i candidati in maniera uguale, devono essere ritenute legittime.

politiche, etniche e religiose presenti all'interno della società russa ed espresse nelle formazioni regionali e locali, per garantire l'integrità della Federazione e per creare un sistema multipartitico stabile non sottoposto al rischio di un'eccessiva frammentazione, soprattutto, nella fase iniziale dello sviluppo democratico nel Paese. Pertanto, la giurisprudenza costituzionale russa ha riconosciuto il ruolo esclusivo dei partiti politici panrussi nell'assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica, indicando come il loro obbiettivo primario sia quello di "modellare la volontà politica del popolo russo multinazionale nel suo insieme, esprimendo, *in primis*, gli interessi nazionali"¹⁹⁷.

L'introduzione della nuova normativa sui partiti politici, la cui legittimità è stata confermata nelle sentenze della Corte Costituzionale, ha avuto un effetto sconcertante sulle dinamiche della competizione politico-elettorale. In particolare, le nuove regole sulla registrazione dei partiti in un contesto di crescente burocratizzazione del processo elettorale *de facto* hanno portato non solo alla limitazione dei diritti costituzionali di associazione e rappresentanza politica negli organi statali, ma anche alla diminuzione della capacità dei cittadini, soprattutto quelli non iscritti ai partiti ufficialmente riconosciuti, di ricorrere per le cariche elettive.

Non avendo escluso, in linea di principio, la possibilità di fissare al livello legislativo alcuni criteri quantitativi, tra cui ad esempio, il numero di firme necessarie a sostegno di una candidatura, i giudici costituzionali hanno dato il via libera all'elaborazione di una materia molto dettagliata e complessa che regola il procedimento di presentazione e ammissione delle candidature per l'elezione alle cariche pubbliche. Tuttavia, proprio la complessità e la sovra-regolamentazione hanno determinato un'ampia discrezionalità degli organi responsabili per lo svolgimento delle elezioni nel decidere sull'idoneità o meno della concreta candidatura proposta, e quindi ad un'applicazione delle norme che risulta spesso disomogenea.

Infatti, la materia attuale prevede l'obbligo di un candidato nominato dal partito o da un gruppo di elettori di rispettare in questa fase della campagna elettorale una serie di condizioni, che riguardano l'adempimento dei requisiti quantitativi e dei limiti temporali, la presentazione della documentazione richiesta e la corretta compilazione dei moduli ecc (v. artt. 32 ss. della Legge quadro "Sulle garanzie..." del

¹⁹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale del 1° febbraio 2005 n. 1-II: <https://rg.ru/2005/02/08/ks-partii-dok.html>.

2002). In più, l'elenco che stabilisce i motivi di rifiuto alla registrazione di una candidatura (o una lista di partito), oppure di annullamento della registrazione di un candidato già ammesso, è stato significativamente ampliato nel tempo.

In sintesi, i meccanismi legali considerati dalla Corte Costituzionale come strumenti volti a garantire la legalità del processo elettorale ed escludere, nell'interesse degli elettori, quei soggetti politici che non dispongono di un sufficiente sostegno¹⁹⁸, in pratica sono stati utilizzati, in modo selettivo, per ostacolare la partecipazione alle elezioni di alcuni candidati. La posizione della Corte Costituzionale di riconoscere al legislatore un'ampia discrezionalità nel disciplinare il tema sensibile dell'esercizio dell'elettorato passivo, nel contesto politico russo caratterizzato dalla presenza del partito dominante, dalla prevalenza dell'Esecutivo sul potere legislativo, dal sistema di controllo amministrativo centralizzato e dalla scarsa autonomia delle commissioni elettorali territoriali, ha portato all'erosione delle garanzie di elezioni libere e imparziali, soprattutto per quanto riguarda il rispetto della parità di trattamento tra tutti i soggetti concorrenti nella competizione elettorale.

Un altro aspetto del diritto di candidarsi a ricoprire cariche elettive che era al centro della giurisprudenza costituzionale ha riguardato la questione di legittimità della privazione del diritto di elettorato passivo a seguito di condanna penale. Nonostante il fatto che l'articolo 32 della costituzione stabilisca già due circostanze per limitare il diritto di voto, tra cui l'imprigionamento, i giudici hanno sostenuto che è possibile – allo scopo di “precludere alle persone pericolose con precedenti penali di occupare le cariche pubbliche” - prevedere ulteriori requisiti negativi della capacità elettorale passiva.

Bisogna notare che l'atteggiamento della Corte per quanto riguarda le garanzie dell'esercizio dell'elettorato passivo è stato meno permissivo nei confronti del legislatore. Nel 2013, i giudici hanno dichiarato l'illegittimità della norma che prevedeva l'incandidabilità perpetua delle persone condannate per reati gravi. Come è stato sottolineato nella sentenza della Corte, tale sanzione sproporzionale risulta pari alla totale negazione del diritto elettorale passivo.

Dunque, la Corte Costituzionale russa ha condiviso l'approccio, riconosciuto a livello internazionale, secondo il quale la sospensione del diritto di voto può essere

¹⁹⁸ Si vede, ad esempio, la decisione della Corte costituzionale della Federazione Russa del 17 novembre 1998 n. 26-II.

applicata soltanto come misura proporzionata e adeguatamente motivata. Tuttavia, la stessa Corte, nel 2016, si è trovata a confrontarsi con la Corte EDU sulla questione riguardante il divieto di voto assoluto per i detenuti e in particolare sull'automaticità e generalità di tale restrizione. La contrapposizione fra le due Corti è sorta nel corso dell'interpretazione della norma costituzionale di cui articolo 32 comma 3. Infine, richiamando una serie di ragioni e, soprattutto, la clausola della tutela dell'“identità costituzionale nazionale”, i giudici russi non hanno accolto le argomentazioni della Corte di Strasburgo e hanno confermato la validità della norma sul divieto di voto per le persone detenute in luoghi di reclusione ritenuta da loro imperativa.

Osservando la giurisprudenza costituzionale russa in tema di voto, si può constatare che alcune questioni relative alle garanzie dei diritti elettorali, probabilmente, dovevano essere risolte con un maggiore intervento da parte della Corte Costituzionale. In alcuni casi, i giudici non sono riusciti ad evitare gli eccessi di formalismo che hanno portato all'assunzione di una posizione troppo tollerante nei confronti delle innovazioni legislative in materia. E ancora di più, l'insufficiente determinatezza del principio di “libere elezioni”, sancito dalla Costituzione russa, ha permesso alla Corte di interpretare in modo alquanto “elastico” i limiti costituzionali che dovevano circoscrivere un ambito discrezionale riservato al legislatore russo.

Prima di proseguire con l'esame dettagliato della giurisprudenza costituzionale, è opportuno individuare le principali aree tematiche all'interno del tema complesso sulle garanzie del diritto alle libere elezioni. Nell'elaborare il concetto di “libere elezioni”, quali rappresentano “un'espressione diretta del potere del popolo”, nelle sue pronunce, i giudici costituzionali si sono concentrati sui seguenti gruppi di questioni.

Innanzitutto, sono state affrontate una serie di problematiche riguardanti le **garanzie del diritto di voto e le limitazioni dell'elettorato attivo e passivo**. Analizzando questi aspetti della disciplina elettorale, la Corte ha effettuato un bilanciamento dei valori costituzionalmente riconosciuti. In particolare, la tutela dell'integrità statale (art. 4, c. 3 Cost.) e il mantenimento del funzionamento coordinato dei diversi livelli di governo sono stati considerati obbiettivi ragionevoli - in un dato periodo dello sviluppo dello Stato russo - per introdurre maggiori requisiti per i candidati alle cariche pubbliche e limitare la libera partecipazione dei soggetti politici nelle elezioni. Di conseguenza, anche il principio di libertà di associazione (art. 30, c.1

Cost.) e di pluralismo (art. 13, cc. 1 e 3 Cost.) hanno subito restrizioni significative. In più, la Corte russa ha considerato conforme ai principi costituzionali - e in particolare, all'uguaglianza formale delle formazioni sociali (art. 13, c.4 Cost.) - l'utilizzo dell'approccio differenziato nei confronti dei vari soggetti della competizione elettorale (partiti parlamentari, altri partiti non rappresentati nel Parlamento, candidati indipendenti) per definire le modalità di registrazione delle candidature.

La particolare concezione della 'democrazia che si difende', della cd. "democrazia del diritto", è stata richiamata dalla Corte Costituzionale come il limite alla tesi del potere assoluto del popolo. Secondo la concezione condivisa dai giudici russi, in quanto il voto per un candidato implica anche una valutazione della sua reputazione, la libera scelta dell'elettore, anche se egli è ben informato, dovrebbe essere limitata al fine di impedire alle persone con bassa statura morale di entrare negli organi di potere. Tali restrizioni, "socialmente giustificabili" nell'opinione della Corte Costituzionale, devono sempre tenere conto del nesso ragionevole fra la gravità del reato commesso dalla persona e la sanzione.

Allo stesso tempo, se nel caso del diritto di candidarsi tali limitazioni possono essere giustificate in un modo o nell'altro dalla necessità di prevedere requisiti più elevati per i potenziali futuri rappresentanti popolari, per quanto riguarda il *disenfranchising* delle persone incarcerati, a favore del quale si è espressa la Corte Costituzionale russa, la questione rimane ancora aperta. La stessa idea di privare le persone del diritto di voto sulla base della considerazione circa l'indegnità morale a loro attribuita è incompatibile con il principio del rispetto della dignità di ogni persona (art. 21, c. 1 Cost.).

Per quanto riguarda, invece, l'autonomia legislativa delle autorità regionali (art. 11, c.2, art. 76, c. 4 Cost.) e la loro possibilità di prevedere ulteriori requisiti per i candidati alle cariche elettive a livello regionale, legate ad esempio all'identità culturale del territorio regionale (art. 5, c.3, art. 68, c.3, art. 69 Cost.), tale atteggiamento "creativo" dei soggetti della Federazione è stato bandito dalla Corte Costituzionale in quanto non conforme ai principi di uguaglianza formale dei cittadini russi e della non discriminazione (art. 19, cc. 1 e 2 Cost.). Inoltre, questa prassi, secondo i giudici, doveva essere sanzionata in quanto contraria al principio dell'unità di status giuridico di un cittadino della Federazione Russa su tutto il territorio dello Stato (art. 6, c. 2 Cost.).

Il secondo tema più grande della materia elettorale su cui è stata chiamata ad esprimersi la Corte Costituzionale russa ha avuto ad oggetto le **caratteristiche del sistema elettorale e la sua ragionevolezza rispetto ai limiti costituzionalmente sanciti**. Nonostante su questo tema la Costituzione russa taccia, i giudici sono riusciti ad individuare una serie di parametri costituzionali per esonerare alcuni elementi chiave che formano il sistema elettorale.

Per quanto riguarda le elezioni della Duma di Stato, l'utilizzo del sistema elettorale misto ha posto, già nei primi anni della sua applicazione, una serie di questioni di costituzionalità di fronte ai giudici. Uno di questi problemi ha riguardato l'osservanza del principio dell'uguaglianza del "peso" del voto nella ripartizione dei 225 seggi con la formula maggioritaria. In violazione di questa regola democratica, la Corte Costituzionale ha dato la priorità al principio del federalismo e dell'uguaglianza formale fra i soggetti federali (artt. 1, 5 Cost.) e ha dichiarato conforme alla Costituzione la pratica di formazione dei collegi uninominali con il costo di un seggio significativamente diverso.

Anche l'utilizzo della formula proporzionale ha posto al centro della giurisprudenza costituzionale un rischio di frammentazione all'interno del Parlamento russo. Nel tentativo di trovare un equilibrio fra le esigenze di garantire un certo livello di pluralismo nella Duma e la governabilità, la Corte ha sostenuto la ragionevolezza del livello di 5% della soglia di sbarramento. Nella sua sentenza del 1998, il tribunale ha interpretato il principio di proporzionalità della rappresentanza e ha messo in guardia contro due tipi di rischi legati all'utilizzo della formula elettorale proporzionale corretta dalla soglia nel contesto di multipartitismo esasperato: 1) la distorsione della volontà popolare a causa dei voti 'persi', o 'non rappresentati', 2) l'assegnazione di tutti i seggi a un unico partito vincitore in grado di superare la soglia. Pertanto, la Corte ha suggerito alcuni correttivi al principio della distribuzione proporzionale dei mandati parlamentari, che dovrebbero garantire il pluripartitismo e il rispetto all'opposizione quali elementi fondamentali del regime democratico.

Un ulteriore aspetto importante dell'utilizzo del sistema proporzionale è stato sottolineato dalla Corte Costituzionale nella Sentenza sulle elezioni comunali. Secondo i giudici, l'applicazione del principio proporzionale per la ripartizione di un numero contenuto di seggi non fornisce le condizioni adeguate per una corretta determinazione

dei risultati elettorali e crea il rischio di distorsione della volontà degli elettori, pertanto, al livello più basso di autogoverno locale, negli insediamenti rurali, l'uso di una formula proporzionale per le elezioni dei deputati del Consiglio comunale è sconsigliato.

In generale, per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale sul tema del sistema elettorale, bisogna notare che la Corte Costituzionale non ha sempre fornito criteri chiari e uniformi per guidare la scelta del legislatore.

La considerazione dei giudici circa l'idoneità del livello di soglia pari al 5% espressa nella sentenza del 1998, non è stata presa con serietà dai deputati, i quali nel 2002 hanno approvato una norma sull'introduzione di una soglia di sbarramento del 7% alle elezioni della Duma (applicabile dal 2005). È chiaro se già prima la Corte temeva il rischio di una "perdita" dei voti a causa della soglia eccessiva, con una soglia alzata la distorsione dovrebbe risultare maggiore e diventa più probabile l'effetto della «maggioranza fabbricata».

Anche per quanto riguarda la struttura della scheda e le modalità di espressione delle preferenze degli elettori, nel 2004 la Corte si è pronunciata a favore del mantenimento dell'opzione "contro tutti", sottolineando che il "diritto dei cittadini alla libera espressione della loro volontà comprende il diritto di votare contro tutti i candidati o le liste dei candidati". Tuttavia, avvalendosi dei suoi poteri discrezionali, nel 2006 il legislatore ha escluso l'opzione "Contro tutti" dalla scheda elettorale, motivando questa decisione con la possibilità di risparmiare riducendo i costi per l'organizzazione delle elezioni¹⁹⁹.

Infatti, le valutazioni di tipo giuridico non sono sempre prevalse su quelle fondate sulle ragioni di opportunità politica nell'argomentazione della Corte Costituzionale, in particolare, questo approccio poco ponderato si è verificato nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali. La stessa Corte più volte nelle sue pronunce ha citato l'affermazione della Corte EDU nella quale suggerisce di valutare la legge elettorale di un determinato Paese alla luce del suo sviluppo politico. Il riferimento alle condizioni politiche specifiche, alle sfide e ai compiti tipici della fase transitoria di sviluppo dello Stato russo si trova nelle varie sentenze della Corte russa

¹⁹⁹ Nel complesso, dal 1995, quando l'opzione "contro tutti" è stata introdotta per la prima volta alle urne, il livello del voto di protesta è cresciuto in modo significativo. Se dieci anni prima dell'abolizione del voto "contro tutti" in Russia c'erano solo 65 collegi elettorali dove il candidato "contro tutti" ha ottenuto i primi posti in alto, nel 1999 essi erano già 169 e nel 2003 - 205 su totale dei 225 collegi.

aventi ad oggetto le caratteristiche del sistema elettorale russo. Proprio in virtù di questa visione “strumentale” condivisa dai giudici russi che assegnava al meccanismo di votazione la funzione della strutturazione dello spazio partito-politico, non si è potuta consolidare una posizione più garantista che attribuisce alle votazioni un ruolo di primaria importanza nello stabilire il rapporto rappresentativo fra gli eletti e gli elettori.

Il terzo tema importante su cui la Corte Costituzionale si è dovuta pronunciare negli ultimi venticinque anni riguarda il **problema della regolamentazione della materia elettorale**. Uno degli aspetti di questa tematica è rappresentato, in primo luogo, dal complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali. In particolare, i giudici costituzionali hanno dovuto valutare la legittimità costituzionale degli atti normativi approvati in materia elettorale dai vari organi statali alla luce del sistema gerarchico delle fonti di diritto nella Federazione Russa e del principio di federalismo, così come sanciti dalla Costituzione russa. Si trattava dell'esame degli elementi chiave del federalismo russo, quali il principio di unicità del sistema del potere statale, il concetto delle sfere di competenze delimitate (art. 5, comma 3 Cost.), il principio di uguaglianza dei soggetti (art. 5, comma 4 Cost.), la nozione del sistema unitario del potere esecutivo (art. 77, comma 2 Cost.) ecc.

Pertanto, uno dei problemi centrali del regime delle fonti in materia elettorale su cui si è dovuta esprimere la Corte Costituzionale russa ha riguardato l'esigenza di trovare un equilibrio tra il livello di discrezionalità del legislatore federale e il grado di autonomia delle autorità territoriali. Ma non soltanto l'attività legiferante del Parlamento russo è stata posta al vaglio del giudizio della Corte, anche la decretazione “d'urgenza” del Presidente russo ha posto una serie di problematiche di fronte alla Consulta. Con una sentenza del 1996, la Corte costituzionale ha accolto la tesi secondo cui gli *ukaz* pongano basi giuridiche valide per la nascita e la modifica dei rapporti pubblici fino all'adozione di leggi sulla stessa materia. Tale interpretazione estensiva del potere regolamentare del Presidente russo *de facto* ha previsto la possibilità di superare il principio della separazione dei poteri, qualora sussista motivata esigenza di introdurre, anche forzatamente, i meccanismi democratici a livello subnazionale.

Il problema di stabilità della legge elettorale può essere considerato da diversi punti di vista. Si tratta del bisogno, da un lato, di prevedere le garanzie procedurali volte a limitare la possibilità di revisione della normativa vigente, e dall'altro lato, di

mantenere un corpus di norme coerenti sotto il profilo assiologico che avrebbero dovuto basarsi su principi chiari, diritti inalienabili e garanzie efficaci, in grado di limitare la discrezionalità del legislatore.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte Costituzionale ha stabilito che la revisione della legislazione elettorale non può essere spontanea e imprevedibile e non tenere conto della periodicità delle consultazioni elettorali. Pertanto, ogni modifica, secondo i giudici, dovrebbe essere approvata in anticipo, in un arco di “tempo ragionevole” e, comunque, mai durante la campagna elettorale in corso. Bisogna notare che tali restrizioni hanno una portata molto limitata, poiché non prevedono né regole speciali di maggioranza qualificata per l’approvazione degli emendamenti alla legislazione elettorale né tempi particolarmente estesi²⁰⁰.

Nello stesso tempo, anche per quanto riguarda il secondo aspetto - la compattezza del quadro normativo - si può difficilmente considerare come efficace, da questo punto di vista, l’approccio adottato dal legislatore russo che prevede l’esistenza di un sistema a due livelli per la regolamentazione delle questioni elettorali. Invece di procedere con la codificazione delle norme in materia elettorale (soluzione su cui, tra l’altro, si era divisa l’opinione degli esperti russi), si è deciso a favore di un’adozione della legge quadro. Per assicurare una certa coerenza sia all’interno della normativa federale sia fra quest’ultima e la disciplina regionale, il legislatore, in una via del tutto eccezionale e non prevista nell’ordinamento russo, ha assegnato alla legge quadro “Sulle garanzie del diritto di voto...” una posizione più elevata nella gerarchia delle fonti rispetto ad altre leggi federali in materia (la regola è sancita nell’art. 1(6) della Legge quadro, 2002).

²⁰⁰ Ad esempio, il Codice di buona condotta in materia elettorale approvato dalla Commissione di Venezia nel 2002, stabilisce che “gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell’anno che precede l’elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria” (par. 2, “b”). Il Rapporto esplicativo specifica: “Ciò che è da evitare, non è tanto la modifica della modalità di scrutinio, poiché quest’ultimo può sempre essere migliorato; ma, la sua revisione ripetuta o che interviene poco prima dello scrutinio (meno di un anno). Anche in assenza di volontà di manipolazione, questa apparirà in tal caso come legata ad interessi congiunturali di partito. Uno dei mezzi per evitare queste manipolazioni è di definire all’interno della costituzione o in un testo superiore alla legge ordinaria gli elementi più sensibili... Un’altra soluzione, meno rigida, consiste nel prevedere all’interno della Costituzione che, nel caso di un cambiamento della legge elettorale, il vecchio sistema resti applicabile alla prossima elezione – nel caso in cui quest’ultima avvenga nell’anno immediatamente successivo –, e che il nuovo cambiamento intervenga soltanto per gli scrutini futuri” (parr. 65-66).

Tuttavia, come si evince dalle pronunce della Consulta sulle questioni riguardanti il diritto di voto, le fluttuazioni interpretative che hanno contrassegnato il pensiero della Corte Costituzionale non hanno avuto un effetto positivo sulla stabilizzazione della legislazione elettorale in Russia.

Infine, gli argomenti al centro della giurisprudenza della Corte Costituzionale russa in tema di voto, naturalmente, non si limitano alle tre categorie “inglobanti” - la disciplina dell’elettorato attivo e passivo, le caratteristiche del sistema elettorale e l’assetto delle fonti in materia elettorale, oggetto di analisi approfondita nei paragrafi seguenti - ma comprende tante altre tematiche che sono state trattate in sede di giudizio di legittimità. Fra questi, rilievo importante hanno avuto le pronunce della Corte sulle regole della comunicazione elettorale (Sentenza n. 15 del 2003, n. 10 del 2005), sul diritto di presentare ricorso avverso i risultati delle elezioni (Sentenza n. 8 del 2013), sulla procedura della revoca degli eletti (Sentenza n.7 del 2002) ecc. Così, la Corte si è pronunciata a favore della concezione giusnaturalistica della libertà di manifestazione del pensiero (art. 29 Cost.), pertanto, al fine di proteggere questo diritto costituzionale, le restrizioni ai mass-media non possono riguardare le loro attività volte ad informare la massa e comunque dovrebbero essere proporzionate. Di conseguenza, a causa di un’interpretazione così estensiva delle libertà di manifestazione del pensiero e di circolazione delle informazioni, che non consente di tracciare confini chiari tra le attività di informazione e la propaganda elettorale, in Russia si è potuta sviluppare una prassi del tutto informale di un’ampia copertura mediatica delle attività dei titolari di incarichi politici nell’esercizio delle loro funzioni che ha creato condizioni di disuguaglianza fra i candidati partecipanti alle elezioni.

3.2.1. La disciplina dell’elettorato attivo e passivo

La giurisprudenza costituzionale in tema di disciplina dell’elettorato attivo e passivo è rappresentata da un consistente gruppo di sentenze²⁰¹, la maggior parte delle

²⁰¹ Le pronunce della Corte Costituzionale russa in tema di disciplina dell’elettorato possono essere raggruppati in modo seguente: le Sentenze sulle limitazioni al diritto di elettorato passivo (162-O/1999,

quali si concentrano sulla questione di legittimità dell'introduzione di varie restrizioni alla capacità elettorale passiva.

Prima di analizzare le pronunce della Corte in argomento, riteniamo utile richiamare alcuni enunciati che attraversano l'intera giurisprudenza costituzionale russa in questo tema. Si possono così compendiare:

1) il diritto di voto, come gli altri diritti fondamentali, è riconosciuto e garantito nella Federazione Russa in conformità con i principi e le norme generalmente riconosciuti del diritto internazionale (art. 1(1); artt. 2 e 17(1));

2) il principio delle elezioni libere implica, ai sensi degli articoli 3 (3) e 32 (2) della Costituzione, la partecipazione libera e volontaria dei cittadini alle elezioni, in qualità di elettore o di candidato alla carica.

3) nel diritto elettorale sono incorporati sia l'interesse personale (espressione delle preferenze del singolo elettore nella votazione) sia l'interesse pubblico (la formazione di organi legittimi di rappresentanza popolare); questi due aspetti devono essere bilanciati;

4) il diritto di eleggere ed essere eletti alle cariche pubbliche, non essendo assoluto, può essere soggetto ad alcune restrizioni in base ai criteri specificati negli articoli 17 (3), 19 (1,2), 55 (2,3) della Costituzione²⁰²; inoltre, qualsiasi limitazione dei diritti è lecita solo se sia proporzionata, socialmente giustificata e necessaria al fine di proteggere obiettivi costituzionalmente significativi, oppure, per garantire la formazione di organi legittimi di rappresentanza nazionale, mantenere l'ordine pubblico e minimizzare i rischi del processo di criminalizzazione delle operazioni elettorali;

450-O/2016, 757-O/2010, n. 1742-O, n. 20/2013), sulle procedure di registrazione dei candidati o liste dei candidati (n. 1/2002, n. 10/2002, 2005, 233-O-O/2012, n. 1058-O/2012,), sull'illegittimità delle restrizioni alla capacità elettorale passiva introdotte dalla normativa regionale (n. 12/1998, n.9/1997). A parte si può distinguere la giurisprudenza della Corte sulla disciplina dei partiti politici, che noi tratteremo, comunque, all'interno della tematica di modalità di presentazione delle candidature.

²⁰² “L'esercizio dei diritti e delle libertà di una persona e di un cittadino non deve violare i diritti e le libertà altrui (articolo 17, c. 3); tutti sono uguali davanti alla legge e alla giustizia (articolo 19, c. 1); lo Stato garantisce l'uguaglianza dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino indipendentemente dal sesso, dalla razza, dalla nazionalità, dalla lingua, dalle origini, dalla condizione patrimoniale e professionale, dal luogo di residenza, dalla religione, dalle opinioni, dall'appartenenza a formazioni sociali, nonché da altre circostanze; è vietata qualsiasi forma di limitazione dei diritti del cittadino per motivi sociali, di razza, di nazionalità, di lingua o di religione (articolo 19, parte 2); nella Federazione Russa non devono essere emanate leggi che aboliscano o limitino i diritti e le libertà della persona e del cittadino (articolo 55, c. 2); i diritti e le libertà della persona e del cittadino possono essere limitati da una legge federale soltanto nella misura in cui ciò sia necessario al fine di difendere le basi dell'ordinamento costituzionale, la moralità, la salute, i diritti e gli interessi legittimi di altri soggetti, di difendere il Paese e la sicurezza dello Stato (articolo 55, c. 2).”

5) il diritto di candidarsi può essere sottoposto a maggiori restrizioni, come risulta dagli articoli 81 (2) e 97 (1) Cost.;

6) il diritto di eleggere ed essere eletti alle cariche pubbliche, come uno dei diritti inalienabili di un cittadino, è individuale nella sua natura giuridica; allo stesso tempo, i partiti politici svolgono un ruolo essenziale nell'attuazione di questo diritto in qualità di principali soggetti collettivi nel processo elettorale; i partiti possano partecipare all'esercizio del potere statale e nel processo della sua istituzionalizzazione solo nelle forme stabilite dalla Costituzione e solo per un certo periodo di tempo, nessuno di loro può avere una posizione di monopolio;

7) nel determinare la procedura per la nomina e la registrazione dei candidati alle cariche elettive, il parlamento ha il diritto di prevedere precondizioni speciali per escludere dal processo elettorale quei partecipanti che non dispongono di un sufficiente sostegno; queste regole possono applicarsi in misura diversa a diversi partecipanti.

Numerosi ricorsi alla Corte costituzionale avevano come oggetto la questione di legittimità dei vari limiti previsti nella legislazione russa al diritto dell'elettorato passivo. Mentre i vari casi della privazione della capacità elettorale passiva introdotti dal legislatore russo, come ad esempio la condanna per reati gravi, particolarmente gravi e di natura estremista, sono stati dichiarati conformi alla Costituzione, la prassi dell'introduzione di ulteriori restrizioni al diritto di candidarsi comune nei soggetti della Federazione è stata del tutto respinta dai giudici costituzionali. Pertanto, la Corte costituzionale, in una serie di sue sentenze, ha riconosciuto incostituzionali tali limitazioni delle garanzie federali dei diritti elettorali, indicando che le condizioni per l'attuazione del suffragio passivo dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio della Federazione Russa²⁰³.

In particolare, sia il requisito di residenza sul territorio del soggetto federale, sia quello di conoscenza della lingua riconosciuta ufficiale a livello regionale sono stati dichiarati irragionevoli (Sentenze n. 9/1997, n.12/1998, n.2/2002). Tutto ciò, nonostante il fatto che la regola di "soggiorno continuo" si è ormai radicata nella normativa

²⁰³ Un punto di vista alternativo è stato espresso nell'opinione dissenziente del giudice N.V. Vitruk, allegato alla Sentenza del 1997. Secondo il giudice, la Costituzione russa non prevede limiti alla potestà regolamentare dei soggetti federali nello stabilire la portata dei diritti dei cittadini russi di eleggere ed essere eletti alle cariche elettive regionali, di conseguenza, anche la questione delle condizioni per l'acquisizione e l'attuazione del suffragio passivo dei cittadini dovrebbe essere soggetta a regolamentazione negli atti normativi (Statuti o Costituzioni, Codici elettorali) di ogni soggetto della Federazione.

federale ed è prevista attualmente come uno dei requisiti per i candidati alle elezioni del Presidente russo (art. 3(2) della LF n. 19-FZ del 2003; ai sensi dell'art. 81 Cost.) e per la selezione dei membri del Senato (art. 2 della LF n. 229-FZ del 2012). Inoltre, la stessa Costituzione sancisce il diritto delle Repubbliche nazionali di prevedere proprie lingue ufficiali, "utilizzate accanto" alla lingua russa dalle istituzioni statali in questi soggetti (art. 68, c. 2).

Successivamente, il legislatore russo ha cercato di colmare questa lacuna che, a suo avviso e secondo il parere dei giudici costituzionali, ha comportato una violazione significativa dei diritti elettorali dei cittadini residenti di alcune regioni russe, ed ha stabilito la norma che non consente la fissazione di un requisito di residenza come criterio per il possesso dell'elettorato passivo nella normativa nazionale o subnazionale (art. 4 c.5 della LF n. 67 del 2002).

Il requisito dell'età massima (65 anni) per i candidati alle elezioni del Capo dell'Esecutivo regionale, introdotto in alcune regioni, è stato considerato dalla Corte Costituzionale costituzionalmente illegittimo, anche se analoga previsione esisteva già all'epoca, nel periodo transitorio fra il 1991 e il 1993, e si applicava agli aspiranti alla carica del Presidente della RSFSR.

Il problema dell'interpretazione dell'articolo 32 comma 3 della Costituzione merita un'attenzione particolare nella giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di diritto di voto²⁰⁴. La sua pronuncia del 2016 sulla impossibilità di esecuzione della Sentenza della Corte EDU sul caso "Anchugov e Gladkov c. Russia" ha avuto un impatto importante non solo sulla successiva prassi di applicazione delle norme costituzionali ma soprattutto sulla dottrina giuspubblicistica russa, in quanto con questa sentenza la Corte russa, oltre a chiarire l'effettiva portata della restrizione del suffragio delle persone detenute in carcere, ha definito per la prima volta la propria dottrina dei contro limiti²⁰⁵.

²⁰⁴ "Articolo 32

3. *Non hanno il diritto di eleggere e di essere eletti i cittadini dichiarati incapaci dall'autorità giudiziaria, oppure che siano detenuti in luoghi di privazione della libertà per sentenza del tribunale*".

²⁰⁵ V. C. FILIPPINI, *Russia: l'influenza del concetto di democrazia sovrana sul dialogo tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale della Federazione russa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 5, 2016, pp. 1-11: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2007/01/filippini.pdf>; A. DI GREGORIO, *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo tra chiusure e segnali di distensione*, in *federalismi.it - Focus Human Rights*, n. 2/2016, pp. 1-21.

Riguardo la norma in oggetto, nel 2013 la Corte EDU aveva condannato la Russia considerando illegittimo l'effetto automatico della negazione del diritto all'elettorato attivo e passivo dei detenuti (cd. *blanket ban*). La Corte di Strasburgo ha evidenziato la necessità di introdurre regole che possono garantire la proporzionalità di tale misura poiché la legge (in questo caso il Codice penale russo) non comporta una restrizione generale, automatica e indiscriminata del diritto di voto di tutti i carcerati.

Da parte sua, l'argomentazione "in difesa" della Corte Costituzionale russa si è sviluppata attorno all'idea di distinguere la limitazione della libertà in senso ampio e la reclusione. Così, come hanno riportato i giudici costituzionali, nella prassi la disposizione dell'art. 32, comma 3 Cost. viene applicata in maniera "differenziata" soltanto alle persone "detenute" ed isolate dalla società (cioè chi sconta una sentenza di una pena detentiva ai sensi degli artt. 56 e 57 del Codice penale della Federazione Russa) e non a tutte le persone private della libertà (per esempio, gli arrestati).

Inoltre, per quanto riguarda la dichiarazione sull'impossibilità di eseguire la Sentenza della Corte di Strasburgo, la posizione della Corte Costituzionale si è basata principalmente su tre punti: 1) la prevalenza della Costituzione rispetto alle norme dei trattati internazionali, 2) il carattere imperativo della norma (che rispecchia la volontà del Costituente russo), e 3) la procedura "super-aggravata" della modifica dell'articolo 32 posizionato nella Sezione II, che ai sensi dell'art. 135 Cost. richiede una "revisione totale" del testo costituzionale.

Pertanto, la primazia della Costituzione come legge fondamentale rispetto alle norme dei trattati internazionali non è stata messa in dubbio dalla giurisprudenza costituzionale. Come ha spiegato la Corte nella sentenza in oggetto, lo stesso fatto che i trattati internazionali prima di essere ratificati devono aver passato il controllo sulla loro conformità alla Costituzione russa (tra l'altro, esso è l'unico caso in cui la Corte Costituzionale procede con il controllo preventivo sulla costituzionalità), presuppone che tutte le controversie devono essere eliminate in anticipo. E poiché si applica un approccio dualista, le disposizioni costituzionali il cui significato è in contrasto con le interpretazioni date dai giudici sovranazionali, possono essere "tutelate" dai giudici nazionali sotto la c.d. "clausola di salvaguardia dell'identità costituzionale nazionale".

Oltre al problema della perdita della capacità elettorale, si può distinguere altri fattori legati al diritto di candidarsi che in modo significativo influiscono sul livello di

competitività dell'elezione. Si tratta dell'aspetto procedurale dell'elettorato passivo rappresentato dalle modalità della presentazione e registrazione delle candidature, e quello sostanziale che riguarda la determinazione dei soggetti che sono autorizzati a nominare i candidati o formare le liste dei candidati che concorrono alle elezioni.

La disciplina di presentazione delle candidature comprende le regole che garantiscono l'uguaglianza delle condizioni di nomina e registrazione per i candidati: - la regola della singola candidatura (in un unico collegio uninominale e(o) all'interno di un'unica lista partitica); - un periodo di tempo uguale e un elenco esaustivo di documenti richiesti per tutti i candidati e le associazioni elettorali per completare le procedure di registrazione; - requisiti uniformi per la formazione di liste partitiche; - le firme degli elettori o la decisione del partito in sostegno alla candidatura (fino al 2009 esisteva un'ulteriore modalità - il deposito) ecc.

Tuttavia, in violazione del principio di uguaglianza formale, la normativa elettorale russa consente all'associazione elettorale (il partito e le sue sedi territoriali) di nominare la stessa persona come candidato sia nel collegio uninominale sia all'interno della lista concorrente. Inoltre, nel 2010 il legislatore russo ha approvato le modifiche alla legge quadro con le quali ha introdotto un approccio differenziato ai vari soggetti politici legittimati a presentare i candidati e le liste di candidati per quanto riguarda l'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni (fino al 2-3% dal numero degli elettori): i partiti politici che in base ai risultati elettorali precedenti mostravano un certo livello di sostegno da parte degli elettori esenti da quel obbligo. Tale approccio è stato considerato legittimo dalla Corte Costituzionale “a condizione che il numero richiesto di tali firme sia ragionevole e non comporti un eccessivo onere”, e non crei un “ostacolo insormontabile per l'esercizio del suffragio passivo dei cittadini”²⁰⁶.

Con l'adozione della legge federale dell'11 luglio 2001, iniziò il periodo di istituzionalizzazione dei partiti politici che dopo il passaggio nel 2005 al sistema proporzionale per l'elezione della Duma sono divenuti un tipo di associazioni pubbliche (“associazione elettorale”, “*izbiratel'noe ob'edinenie*”) avente il diritto esclusivo di

²⁰⁶ Ad esempio, per quanto riguarda la nomina dei candidati alla carica di Presidente russo, la Corte Costituzionale ha dichiarato legittima e “socialmente giustificata” la norma (art. 36 della LF “Sulle elezioni del Presidente”) che prevede, da un lato, l'obbligo dei candidati indipendente di raccogliere 2 milioni di firme (corrisponde al circa 2% del corpo elettorale; nel 1995-2002 il numero di firme era di 1 milione) a sostegno della sua candidatura e, dall'altro lato, l'esonero dalla raccolta delle firme per le liste di partiti che hanno conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni della Duma di Stato [Parere n. 1058-O/2012].

nominare candidati alla carica dei deputati (le associazioni pubbliche non possono più presentare autonomamente le loro liste di candidati; la possibilità di auto-candidarsi è venuta meno insieme alla “scomparsa” dei collegi uninominali). Il fatto che con l'introduzione del sistema delle liste concorrenti, i cittadini non iscritti ad un partito sono stati privati del diritto di auto-nomina²⁰⁷, secondo la Corte Costituzionale, “non li pone in una posizione disuguale rispetto ai cittadini membri di partiti politici, quali ugualmente non hanno il diritto di auto-nominarsi”; in questo caso, “tutti i cittadini hanno il diritto di suggerire al partito l'inserimento della sua candidatura nella lista dei candidati” (Sentenza n. 15-II/2011).

A questo proposito, la disciplina sui partiti politici ha assunto la grande importanza nell'attuazione del suffragio. Una serie di misure, approvate dal legislatore russo nella prima metà del 2000 e volte a creare i “vantaggi elettorali” per i maggiori partiti (pan)russi, sono state oggetto di giudizio sulla legittimità nella sede costituzionale. Nelle sue pronunce, la Corte ha accolto in linee generali l'impostazione del legislatore federale ed ha dichiarato conforme alla Costituzione i capisaldi della nuova disciplina sui partiti politici, fra loro i più rilevanti riguardano: - la previsione della nuova procedura per la registrazione ufficiale delle sezioni regionali di un partito politico e dei criteri quantitativi stringenti per la creazione dei partiti politici (le organizzazioni che non soddisfano tali criteri assumono lo status di “associazioni pubbliche”, private del diritto di partecipare in maniera autonoma nelle elezioni); - i partiti devono avere carattere panrusso, la loro attività e le attività delle loro sezioni territoriali è volta ad operare per l'interesse comune di tutto il popolo russo e la creazione di partiti regionali e locali non è consentita; - sono proibiti i partiti creati su base religiosa, etnica, razziale ecc., i partiti dovrebbero essere guidati dal “sistema di valori generali del popolo russo nel suo insieme” e non da ragioni etniche o credenze religiose [v. Sentenze n. 18/2004, n. 1/2005, n. 11/2007, n. 15/2011].

In generale, la Corte Costituzionale non ha trovato alcun motivo per considerare i requisiti e i vari adempimenti di cui sopra sufficienti a causare ostacoli per l'esercizio del suffragio passivo, in quanto non alterano l'essenza stessa del diritto di

²⁰⁷ Si ricorda che il Documento della Riunione di Copenaghen (CSCE) ha stabilito, *inter alia*, nell'articolo 7.5 l'obbligo in capo agli Stati di rispettare “il diritto dei cittadini di candidarsi a cariche politiche o pubbliche, personalmente o in rappresentanza di partiti o organizzazioni politiche, senza discriminazione alcuna”.

aderire ai partiti politici e risultano necessarie e proporzionate agli obiettivi costituzionalmente rilevanti. Con tale obbiettivo è stata citata la necessità di creare un sistema dei partiti stabile, l'assenza del quale negli anni '90 è stata una dei fattori chiave della frammentazione eccessiva all'interno della Duma di Stato.

Un altro fattore che ha portato al fenomeno della moltiplicazione dei gruppi parlamentari nelle prime legislature russe, insieme all'alta volatilità elettorale e al proliferare di partiti "effimeri", è stata la debolezza organizzativa dei partiti politici, inclusa la scarsa disciplina intrapartitica. Una serie di misure sono state previste per rafforzare questo aspetto: ad esempio, la normativa elettorale ha proibito la creazione delle coalizioni preelettorali e ha introdotto la regola per cui il partito poteva nominare come candidati soltanto i propri membri. Nello stesso tempo, ai fini di favorire lo sviluppo di grandi partiti ben strutturati, sono state approvate le modifiche alla legge sullo status dei deputati, secondo le quali ai deputati era proibito - pena la cessazione anticipata del mandato - lasciare il gruppo parlamentare formato dai membri di partito, nella lista di cui essi erano stati inseriti in qualità di candidati, ed entrare in un altro gruppo parlamentare²⁰⁸. Dando maggiore importanza alle garanzie dell'attuazione della volontà popolare espressa nella scelta delle liste dei candidati, rispetto alle garanzie dell'indipendenza del parlamentare, la Corte ha riconosciuto tale meccanismo legittimo

²⁰⁸ Questa norma "anti-trasfughismo", volta a creare gruppi parlamentari più coesi, nello stesso tempo, può essere considerata come "misura assimilabile al mandato imperativo", che sminuisce la libertà di opinione e l'indipendenza dei parlamentari, soprattutto se viene applicata negli ordinamenti con sistemi elettorali proporzionali a liste chiuse. V. il documento della Commissione di Venezia: *"One of the problems in modern democracies, from the point of view of parliamentary stability and fidelity to voters' choices is the practice of elected representatives abandoning parties in whose lists they were elected. Switching party (or "crossing the floor"...) is not an uncommon practice. In Italy, estimations for 1996-2001 indicate that 10% of the Chamber of Deputies changed sides. In the Russian Duma, between 1993 and 1995, 31% of MPs switched sides and 40% of the Czech Parliament changed party in the period 1992-1996. It is true that in proportional representation systems whereby a member of Parliament is bound to maintain party allegiance, even when his or her conscience and judgment as a people's representative would urge him/her to act otherwise, could be found in some electoral systems. In effect in these systems an MP is a representative of a party and not of the electors, as the electors had no choice between party candidates. In this sense, this type of electoral system, which denies choice could result in a rubber stamp Parliament, with a considerably diminished control of the executive by the MPs of the Parties in Government, as much as of those in opposition. [...] proportional representation systems with party lists, offering no possibility of choice between candidates by the electors, should be subject to a more thorough scrutiny. [...] the Venice Commission has consistently argued that losing the condition of representative because of crossing the floor or switching party is contrary to the principle of a free and independent mandate. Even though the aim pursued by this kind of measures... can be sympathetically contemplated, the basic constitutional principle which prohibits imperative mandate or any other form of politically depriving representatives of their mandates must prevail as a cornerstone of European democratic constitutionalism"* (parr. 17-19, conclusion: CDL-AD(2009)027, Report on the imperative mandate and similar practices: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e)).

[Sentenza n. 4/2012]. Inoltre, nella sua altra sentenza, la Corte Costituzionale ha ritenuto del tutto legittimo il diritto di un partito di revocare la nomina di un candidato, a condizione che tale decisione sia sufficientemente motivata [Sentenza n. 16/2009].

3.2.2. Considerazioni circa il sistema elettorale: vincoli ed equilibri mancanti

Come risultato del bilanciamento tra valori di rango costituzionale, la Corte Costituzionale russa ha individuato i seguenti parametri di costituzionalità in tema di sistema elettorale.

1) La Costituzione non esige che sia adottato un particolare sistema elettorale, onde la relativa scelta spetta al legislatore ordinario; la scelta di meccanismi, mezzi e metodi appropriati, è determinata da ragioni di natura politica (*politiceskaya tzelesoobraznost'*) e, in maniera particolare, legata alle condizioni storiche prevalenti in una o un'altra fase dello sviluppo del Paese; essendo connotata da un'ampia discrezionalità, tale scelta è sindacabile dalla Corte Costituzionale soltanto se crei preferenze ingiustificate per determinate forze politiche e ostacoli arbitrari all'attuazione dei diritti di voto, non garantisca adeguatamente i diritti elettorali dei cittadini e la legittimazione delle autorità pubbliche, e consenta la distorsione dei risultati della volontà degli elettori.

Ogni variante del sistema elettorale ha i suoi difetti, ma essi non sono sempre una manifestazione di incostituzionalità.

2) Per quanto riguarda l'utilizzo della formula maggioritaria, la sua peculiarità associata alla perdita di voti non può indicare una violazione dei principi di suffragio. Nel disegnare i confini dei collegi uninominali, il legislatore, tenendo conto delle peculiarità della struttura territoriale e della distribuzione della popolazione, nonché al fine di mantenere l'unità statale e la stabilità dell'ordinamento costituzionale, consente - in contrasto con il principio di uguaglianza del suffragio - alcune deviazioni dall'unico *standard* di consistenza numerica degli elettori per collegio; tali squilibri nel sistema elettorale che garantiscono ai residenti delle aree scarsamente popolate una certa rappresentanza in parlamento riducendo il "peso" dei voti delle aree densamente

popolate non possono essere considerati arbitrari o in contrasto con il principio di elezioni libere.

3) Per quanto riguarda l'utilizzo della formula proporzionale, una soglia di sbarramento del cinque percento al livello nazionale è legittima, a condizione che le forze politiche che hanno superato questa barriera abbiano collettivamente ricevuto almeno la maggioranza assoluta dei voti degli elettori che hanno partecipato all'elezione. Inoltre, se la barriera del cinque percento viene superata da una sola associazione elettorale, tutti i mandati del distretto federale non possono essere trasferiti ad essa (la regola di "rappresentanza minima", oppure una "soglia fluttuante"²⁰⁹).

4) Per quanto riguarda il tipo di scelta, il legislatore federale può prevedere il diritto dei cittadini russi di votare contro tutti, quale modo di esprimere il proprio rifiuto della fiducia nei confronti di tutti i candidati presenti sulla scheda elettorale; i voti "contro tutti" sono importanti ai fini di riconoscere validità o meno delle elezioni tenutesi a tutti livelli (nel collegio uninominale, un'elezione è considerata non valida se il numero di voti espressi per il candidato con la maggioranza relativa dei consensi è inferiore al numero di voti espressi contro tutti i candidati).

5) Nello stesso tempo, tutti i deputati sono rappresentanti del popolo, e quindi i cittadini che si sono astenuti dal votare²¹⁰ o che hanno votato ma non per candidati che sono stati di seguito eletti, non possono essere considerati privati della loro rappresentanza nel corrispondente organo eletto. Le elezioni, come modo per rivelare la volontà del popolo e per coprire cariche elettive, si basano sulla priorità della volontà della maggioranza degli elettori che hanno partecipato al voto.

6) Il sistema elettorale misto utilizzato per l'elezione della Duma di Stato in pratica prevede due sistemi indipendenti per la votazione e la distribuzione dei mandati - maggioritario e proporzionale - con un numero predeterminato di seggi da assegnare in

²⁰⁹ Quando la soglia di sbarramento è stata portata al livello del 7%, sono state approvate le modifiche alla legge sulle elezioni della Duma di Stato, che hanno previsto per le elezioni della VI Legislatura, tenutesi nel 2011, la regola della "soglia flessibile". Secondo tale regola, alle liste che ottenevano il 5-6% dei voti doveva essere assegnato un seggio, mentre alle liste che ottenevano il 6-7% venivano assegnati due seggi.

²¹⁰ Il riconoscimento del principio di libere elezioni comporta di regola che la partecipazione degli elettori nello scrutinio avviene su base volontaria. Fino al 2006, nella legislazione elettorale russa è stata prevista la soglia di affluenza minima alle urne al livello del 25-50% degli elettori iscritti nella lista, a seconda del livello delle elezioni. Dopo l'eliminazione della soglia, l'elezione si riconosce valida indipendentemente dal livello di partecipazione degli elettori nella votazione. Tuttavia, tale decisione ha comportato il rischio di un calo dell'affluenza alle urne, fatto che alla fine si è registrato negli ultimi anni nelle elezioni della Duma di Stato.

entrambe le parti²¹¹. Oltre ai due meccanismi diversi per l'attribuzione dei seggi, ciascuna delle parti di questo sistema prevede: a) proprie modalità secondo le quali si presentano le candidature, determinate dal tipo di competizione (tra i candidati o fra liste partitiche); b) due schede diverse e il voto categorico: per il collegio uninominale l'elettore deve indicare un solo candidato (*simple candidate ballot*), per il collegio unico nazionale deve indicare una determinata lista partitica (*simple party-list ballot*); c) le procedure separate per la verifica della validità delle operazioni elettorali; d) due procedure separate - "non collegate" - per la determinazione dei risultati delle elezioni: la *majority* nei collegi uninominali e la distribuzione proporzionale dei seggi articolata in due fasi - il riparto dei seggi tra liste che hanno superato la soglia di sbarramento sulla base del quoziente "naturale" ("*pervoye izbiratel'noye thcastnoye*", $Q=v/s$) e il criterio dei più alti resti per la distribuzione dei seggi restanti; e) due modalità di sostituzione nell'ufficio di coloro che, proclamati eletti, cessino per qualsiasi ragione dalla carica.

La caratteristica particolare del sistema elettorale russo risiede nelle regole specifiche per la composizione delle liste nazionali: ogni lista di candidati deve essere divisa in una parte federale e in sezioni regionali ("liste regionali"), quest'ultime corrispondenti alla parte del territorio della regione, al territorio del soggetto della Federazione o al gruppo di soggetti confinanti. Anche per quando riguarda la ripartizione dei seggi che vengono assegnati attraverso un meccanismo proporzionale, il riparto viene effettuato anche all'interno della lista partitica ed avviene tenendo conto non soltanto dell'ordine progressivo dei nomi nella lista, ma anche della struttura della lista.

Nelle sue sentenze, la Corte Costituzionale, in difesa del principio del suffragio uguale, ha dichiarato illegittima la norma sull'annullamento della registrazione della lista partitica nei casi in cui uno dei primi tre nomi o un gruppo di candidati corrispondenti alla sezione territoriale della lista si ritirino da essa. Secondo i giudici costituzionali, la decisione di non ammettere alla competizione la lista può essere considerata lecita soltanto nel caso di recesso del "numero consistente" dei candidati dalla medesima lista partitica [Sentenza n.4/2008].

²¹¹ V. Appendice B - Le caratteristiche principali e l'evoluzione del sistema elettorale per le elezioni della Duma di Stato della Federazione Russa, 1993-2016.

Come è stato già notato prima, la giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di sistema elettorale non è particolarmente articolata né uniforme. Tuttavia, alcuni parametri costituzionali che possono servire da limite per il potere discrezionale del legislatore russo sono stati segnalati dai giudici in una serie di pronunce. Pertanto, la Corte stabilisce che, nel sancire il principio del suffragio uguale, la Costituzione impone che ciascun elettore abbia un voto (o lo stesso numero di voti) e che i cittadini partecipino alle elezioni in condizioni di perfetta parità. In particolare, valutando la legittimità del sistema elettorale misto, la Corte segnala le seguenti condizioni di base per la sua applicazione: il candidato deve avere l'opportunità di correre nella stessa competizione elettorale all'interno della lista partitica nel collegio nazionale e contemporaneamente nel collegio uninominale, "poiché tale possibilità è soggetta alle proprie procedure di nomina e registrazione della candidatura, viene esercitata da tutti i cittadini in condizione di parità ed esclude la possibilità di cumulare più cariche" [Sentenza n. 26/1998].

Per quanto riguarda il livello di autonomia locale, la Corte ha stabilito che il sistema elettorale per le elezioni degli organi rappresentativi dei comuni deve essere adatta alle tradizioni storiche e altre tradizioni locali, alla natura costituzionale dell'autonomia locale in quanto livello di autorità pubblica più vicino alla popolazione. Pertanto, come si evince dalla pronuncia della Consulta, proprio per la ragione che le questioni locali hanno carattere più pratico e concreto rispetto alle questioni di natura politica, non solo i partiti ma anche le varie associazioni pubbliche devono avere la possibilità di proporre, anche se dopo le consultazioni con i partiti, le loro candidature alla carica di deputati municipali [Sentenza n. 15/2011].

3.2.3. Le fonti in materia elettorale: conflitti di competenza e conflitti di attribuzione

Una delle caratteristiche della Russia come Stato federale è che la regolamentazione normativa delle elezioni viene attuata dalla legislazione federale e regionale. A questo proposito, si pone il problema dell'effettiva delimitazione della competenza legislativa tra i due livelli di governo. Il sistema delle fonti in Russia è

abbastanza complesso. In virtù del principio di separazione delle materie di competenza (artt. 71 “c”, 72 “b”, 73 Cost.), alcuni aspetti del sistema elettorale devono essere trattati soltanto dagli atti normativi federali - come ad esempio, l’introduzione o cancellazione del voto “contro tutti”, la determinazione delle cause della invalidità delle operazioni elettorali ecc. - e altri possono essere affidati alla potestà regolamentare dei soggetti della Federazione russa (ad esempio, le procedure concrete per la determinazione dei risultati delle elezioni regionali).

Questo approccio, confermato dai giudici, riflette la struttura federale dello Stato russo e non contraddice il principio costituzionale di uguaglianza fra i cittadini nell’esercizio dei loro diritti elettorali. La Corte costituzionale della Federazione Russa nelle sue decisioni ha ripetutamente espresso la posizione giuridica secondo la quale la legislazione sulle elezioni regionali non è soggetta alla giurisdizione esclusiva delle entità costituenti della Federazione Russa. Le procedure elettorali specifiche, *i.e.* le questioni dei termini di mandato delle cariche elettivi, le procedure per l’indizione e il rinvio delle elezioni ecc., che riguardano l’organizzazione delle elezioni regionali sono oggetto di regolamentazione da parte degli Statuti delle regioni o dalle loro leggi elettorali. Tale regolamentazione deve rispettare i principi dell’organizzazione degli organi rappresentativi del potere statale derivanti dalla Costituzione della Federazione Russa e tenere conto anche delle garanzie dei diritti elettorali dei cittadini previste a livello federale.

La protezione dei diritti elettorali è responsabilità congiunta della Federazione Russa e dei soggetti della Federazione Russa. La regola principale, in tal modo, prevede che la Costituzione e le leggi federali stabiliscono le garanzie di base dei diritti elettorali nelle elezioni a tutti i livelli di autorità, quali non possono essere modificati o limitati dagli atti approvati dagli organi dei soggetti della Federazione. Le autorità regionali possono, tuttavia, inserire ulteriori garanzie ai diritti elettorali nei loro atti.

Tuttavia, il principio della gerarchia delle fonti sancito dalla Costituzione nell’articolo 76 è stato messo in discussione negli anni subito dopo l’approvazione della legge fondamentale. La principale causa di confusione nel sistema delle fonti era la mancanza di una base giuridica coesa e stabile che coprisse non solo le questioni elettorali, ma anche i problemi fondamentali dell’organizzazione del sistema degli organi dello Stato. Il ritardo nell’elaborazione del quadro giuridico per lo svolgimento

delle elezioni è stato particolarmente evidente a livello regionale. Mentre i “vecchi” *Soviet* regionali si sono trasformati nelle nuove assemblee regionali, nelle regioni mancava la figura del capo dell'Esecutivo, popolarmente eletto, sconosciuta nel periodo sovietico. Infatti, per quanto riguarda il sistema degli organi regionali del potere statale, molte regioni, per inerzia inerente alle dinamiche politiche, hanno preferito mantenere il “vecchio” sistema sovietico, che si basava sul potente Parlamento regionale con il *Presidium* e lo *speaker* eletto dal parlamento e dotato *de facto* del potere esecutivo.

Se il compito di trasformare la forma di governo sovietica in una forma conforme ai moderni principi democratici non è stato facile né a livello nazionale né a quello regionale, ancora più problematico è stato attuare i principi sanciti nel Capitolo 8 della Costituzione, riguardanti la costruzione di una rete di organi dell'autonomia locale, indipendenti e non subordinati agli organi del potere statale.

Tuttavia, bisogna notare che per quanto riguarda le regioni, lo sviluppo delle istituzioni democratiche in alcuni soggetti ha avuto inizio nei primi anni del periodo transitorio, cioè nel 1990-1991. Ad esempio, particolarmente attive nel riformare il sistema degli organi sono state le repubbliche nazionali, che contemporaneamente alla Repubblica Russa hanno introdotto la carica di Presidente e hanno indetto la prima elezione presidenziale diretta.

Ma non tutte le regioni, come già segnalato, sono state così reattive nell'introdurre gli elementi del nuovo sistema democratico. Pertanto, il compito di attuare il prima possibile la riforma costituzionale del 1993 ha causato la necessità di ricorrere durante il periodo transitorio a misure urgenti.

La Costituzione della Federazione Russa, adottata nel 1993, ha consentito ai soggetti della Federazione di stabilire autonomamente il proprio sistema di organi di governo, sebbene "in conformità con i principi del sistema costituzionale della Federazione Russa e i principi generali di organizzazione degli organi rappresentativi ed esecutivi del potere statale stabiliti dalla legge federale" (art.77, c. 1). Tuttavia, tale legge federale è stata adottata solo nel 1999 e prima di allora, le lacune nella legislazione federale sono state in qualche modo eliminate dai Decreti del Presidente della Federazione Russa e dalle decisioni della Corte costituzionale della Federazione Russa. Le elezioni nel 1993-1994 degli organi legislativi nella maggior parte delle entità costituenti della Federazione Russa hanno permesso la creazione in queste regioni dei

loro Statuti o Costituzioni e la loro legislazione elettorale regionale. Tuttavia, in generale, nel 1993-1995, le elezioni dirette dei leader regionali si sono tenute in casi eccezionali.

La prassi della regolamentazione delle procedure della nomina dei Capi degli organi esecutivi dei soggetti federali con i Decreti presidenziali, e non con legge federale, ha creato un conflitto di attribuzione fra la Duma di Stato e il Presidente russo. Con l'Ukaz del 1994 il Presidente Eltsin ha stabilito che la nomina e la revoca dei Capi delle Amministrazioni regionali venisse effettuata attraverso i decreti del Presidente della Federazione Russa. Inoltre, l'atto ha previsto che l'indizione delle elezioni dei Capi dell'Esecutivo delle regioni russe dovesse essere decisa dal Presidente della Federazione Russa. Nella sua sentenza circa la legittimità di questo Ukaz [Sentenza], la Corte Costituzionale si è espressa in maniera contraddittoria, dichiarando in sintesi che, in assenza del quadro normativo di base sulle garanzie dei diritti elettorali e sull'organizzazione delle elezioni di vari livelli amministrativi, il Presidente russo - in virtù del suo ruolo di garante (art. 80 Cost.) - avesse il diritto di decretazione urgente in materia, a condizione che gli atti approvati dal Presidente fossero conformi alla Costituzione e avessero un carattere temporaneo, e, comunque in ogni caso, non impedissero lo svolgimento delle elezioni nelle regioni in cui esiste già un adeguato quadro normativo²¹².

Per quanto riguarda la ripartizione delle materie di competenza fra il legislatore federale e le autorità regionali, i soggetti della Federazione sono indipendenti nello stabilire il sistema degli organi regionali e nel determinare le modalità della loro formazione. Allo stesso tempo, la determinazione dei principi generali di organizzazione del sistema degli organi del potere statale e dell'autogoverno locale, la protezione dei diritti e delle libertà, compreso il diritto di voto, sono tutte materie assegnate dalla Costituzione russa alla giurisdizione congiunta della Federazione e delle sue entità costitutive (lettere "b", "o", c. 1 dell'articolo 72). Pertanto, le questioni elettorali di carattere fondamentale sono soggette alla regolamentazione delle leggi federali e degli atti dei soggetti della Federazione adottati in conformità con esse (c. 2 dell'articolo 76 Cost.).

²¹² V. la Sentenza del 30 aprile 1996 n. 11- II: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30245.pdf>.

Un vero e proprio conflitto di competenza si è creato attorno la questione del margine di autonomia legislativa dei soggetti federali nel determinare il meccanismo di formazione dei loro organi. In particolare, si è discusso sull'eleggibilità o meno della carica del Capo dell'Esecutivo regionale, cioè il governatore.

La controversia fra lo Stato e le Regioni è stata portata avanti dal 1996 fino al 2012, con un'importante svolta nel 2004-2005: mentre nel 1996 la Corte costituzionale ha sostenuto (Sentenza n. 2/1996) che in base alle norme costituzionali il principio di eleggibilità si applicasse anche agli alti funzionari dei soggetti della Federazione Russa, già, nel 2005 (Sentenza n. 13/2005) la Consulta ha ribaltato la sua stessa posizione, indicando che l'eliminazione del meccanismo di elezione diretta per la selezione dei candidati per la carica dei Capi delle regioni non fosse in contraddizione con la Costituzione della Federazione Russa. Tuttavia, la posizione attuale della Corte Costituzionale, espressa nella sentenza del 2012 e confermata nel parere del 2014 (Parere n. 4-O del 2014), è decisamente più ponderata, in quanto annuncia la possibilità di stabilire a livello legislativo federale i vari modi per ricoprire la carica di governatore, anche secondo il contesto sociale e storico.

La controversia è nata negli anni '90, durante il periodo di elaborazione della prima normativa sulle questioni elettorali. Gli Statuti e le leggi di alcuni soggetti della Federazione prevedevano l'elezione indiretta del Capo dell'Amministrazione, cioè da parte dell'organo legislativo regionale, che rappresentava una deviazione dal principio del suffragio diretto (fra l'altro, alcune regioni prevedevano la nomina dei Capi dell'Amministrazione locale, ovvero i sindaci, da parte degli organi regionali). Nello stesso tempo, fino al 1996 le elezioni dirette sono state previste nella maggior parte dei soggetti della Federazione Russa.

La Corte costituzionale nella sua famosa sentenza del 1996 sullo Statuto del Territorio dell'Altaj ha osservato che il significato dell'articolo 3(2) Cost., che sancisce l'esercizio diretto e indiretto, attraverso le autorità pubbliche, del potere popolare, nel combinato disposto con l'art. 32 della Costituzione, sancisce il diritto dei cittadini di eleggere i loro rappresentanti e ne consegue che il Capo del potere esecutivo dei soggetti federali "riceve un mandato direttamente dal popolo ed è responsabile nei suoi confronti". Poiché la struttura federale della Russia si basa sull'unità del sistema di potere statale (articolo 5(3) della Costituzione), gli organi di governo nelle regioni russe

sono formati secondo principi analoghi a quelli previsti per gli organi federali. Fra questi principi un ruolo importante, secondo i giudici, assume il principio di separazione dei poteri, che presuppone un sistema in cui i rami di potere - esecutivo e legislativo - traggono la loro legittimazione direttamente dal corpo, in maniera indipendente, e quindi, “il Capo dell'Esecutivo regionale eletto dall'Assemblea legislativa della regione non può essere considerato il rappresentante legittimo e indipendente”.

La posizione della Corte, che ha dichiarato l'elezione dei governatori sulla base del suffragio diretto come meccanismo più adatto, è stata confermata anche nelle altre decisioni - n. 3-II/ 1996 Sullo Statuto della regione di Čita, n. 11-II/1996 sul Decreto del Presidente della Federazione Russa del 1994²¹³, n. 12-II/ 2002 Sulle Costituzioni delle Repubbliche di Tatarstan e di Sakha Yakutia²¹⁴.

Allo stesso tempo, l'11 dicembre 2004, sono state apportate modifiche alle leggi federali "Sui principi generali dell'organizzazione legislativa (rappresentante) e degli organi esecutivi del potere statale dei soggetti della Federazione russa" e "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali e del diritto di partecipare al referendum dei cittadini della Federazione russa" in base al quale le elezioni dirette sono state sostituite dalla procedura di designazione simile alla nomina presidenziale. A prima vista, ciò contraddiceva la precedente posizione giuridica della Corte costituzionale. Tuttavia, nella valutazione di tale riforma nella sentenza del 2005, la Corte costituzionale si è espressa in favore della procedura modificata. Essa ha osservato quanto segue:

²¹³ “Le disposizioni del Decreto sulla nomina dei Capi di amministrazione non rivendicano il ruolo dei principi generali per l'organizzazione degli organi esecutivi del potere statale, di cui all'articolo 77 della Costituzione della Federazione Russa. Il decreto è temporaneo e prevede, in alternativa, la possibilità di eleggere i Capi di amministrazione. Di conseguenza, trattandosi di una misura temporanea in assenza di una normativa pertinente e mirando a garantire il funzionamento coordinato e l'interazione delle autorità statali, il decreto non nega il principio di eleggibilità dei capi del ramo esecutivo, che deriva dall'articolo 3 (2).. e articolo 32... Questo principio deve essere concretizzato nella normativa pertinente, negli Statuti e nelle leggi elettorali dei soggetti della Federazione Russa...”.

²¹⁴ “I principi dell'ordinamento costituzionale della Federazione Russa... in virtù di una struttura federale basata sull'integrità statale della Federazione Russa e sull'unità del sistema di potere statale (artt. 1(1) e 5 (3) della Costituzione della Federazione Russa), si applicano all'organizzazione del potere statale, alla sua formazione e ai termini previsti per il rinnovo delle cariche elettive nei soggetti della Federazione Russa. Di conseguenza, i soggetti della Federazione Russa, quando formano le autorità pubbliche e stabiliscono la procedura per la loro formazione e funzionamento, sono tenuti a garantire il rispetto dei principi dell'ordinamento costituzionale della Federazione Russa quali sono i valori costituzionali e gli imperativi giuridici comuni alla Federazione Russa e ai suoi soggetti (articolo 77 (1) Cost.). In base all'attuale regolamento costituzionale federale, il potere statale nei soggetti della Federazione Russa dovrebbe basarsi sugli stessi principi di formazione e funzionamento del potere statale federale, comprese l'eleggibilità e il rinnovo della carica” (par. 2.1).

a) La tesi che il meccanismo delle elezioni dirette per la scelta dei governatori delle regioni russe sia conforme ai principi costituzionali non significa che esso è l'unico possibile e che non esistano altre opzioni, costituzionalmente accettabili, di regolamentazione giuridica di tale questione. In breve, la Corte ha indicato che la tesi pronunciata nel 1996 non possa essere interpretata come l'impossibilità di stabilire qualsiasi altro ordine.

b) Nello stesso tempo, la possibilità di eleggere il Capo della regione non è sancita direttamente nel testo costituzionale, non rappresenta un elemento necessario del diritto costituzionale dei cittadini di eleggere ed essere eletti ed è stata introdotta dalla legge. Il legislatore federale, essendo guidato dal principio dell'unità dello status giuridico costituzionale dei cittadini russi su tutto il territorio del Paese (art. 6 (2)), è tenuto ad istituire una procedura unica (comune) per tutti i soggetti della Federazione Russa per la designazione delle persone alla carica di governatore, assicurando una certa uniformità dell'organizzazione del potere sia a livello regionale sia a quello federale.

c) In virtù del suo status, il governatore è direttamente subordinato al Presidente della Federazione Russa (art. 77 (2) sul sistema unitario del potere esecutivo nella Federazione Russa). Quest'ultimo, in qualità di rappresentante diretto dell'intero popolo russo (art. 80) e di garante, è dotato di poteri impliciti, fra i quali anche la possibilità di proporre i candidati alla carica dei governatori. Tuttavia, la decisione finale viene presa dall'Assemblea legislativa della regione. In tal modo, il nuovo meccanismo che prevede l'intervento sia del Capo dello Stato sia dell'organo legislativo del soggetto della Federazione è considerato legittimo in quanto rispecchia una combinazione equilibrata dei principi costituzionali dell'unità del sistema del potere esecutivo nella Federazione Russa e dell'autonomia delle autorità regionali nello stabilire il sistema degli organi.

Nel maggio 2012 (Legge federale del 2 maggio 2012 n. 40-FZ) il meccanismo per la selezione dei governatori è stato modificato ancora una volta, le elezioni dirette sono state ripristinate ma con alcuni correttivi: è stato introdotto l'obbligo per i candidati alla carica del governatore di raccogliere a suo sostegno le firme dei deputati municipali in quantità tra il 5% e il 10% del totale dei consiglieri municipali eletti negli organi di autonomia locali formati sul territorio del soggetto federale in cui si svolgono le elezioni regionali. Anche in questo caso, la Corte Costituzionale ha condiviso le

nuove modifiche al meccanismo elettorale e ha messo in dubbio la tesi espressa precedentemente sulla necessità di garantire uniformità nell'organizzazione del potere federale e regionale. Secondo i giudici costituzionali, nel determinare la procedura per il rinnovo della carica di governatore, il legislatore federale “non è limitato a riprodurre le norme normative che operano nell'ambito delle procedure che si applicano per la formazione... delle autorità pubbliche diverse”²¹⁵. Inoltre, come spiega la Corte, la procedura può essere anche soggetta a modifiche e revisioni in ogni fase specifica dello sviluppo dello Stato russo.

Per quanto riguarda i capi dei comuni, la legge federale del 6 ottobre 2003 "Sui principi generali dell'organizzazione dell'autonomia locale nella Federazione Russa" prevede il meccanismo diretto e quello indiretto per la loro elezione. Allo stesso tempo, la Corte costituzionale ha ripetutamente riconosciuto illegittime le disposizioni delle Costituzioni e delle leggi regionali di vari soggetti della Federazione che prevedono la nomina e la revoca dei capi delle amministrazioni comunali da parte dei capi delle regioni (ad esempio, Decisioni della Corte costituzionale n. 1-II/1997 Sulla legge della Repubblica di Udmurtia; n. 22-II/1998 sulle disposizioni della Costituzione della Repubblica dei Komi). Tuttavia, nella sentenza del 2011 (Sentenza n. 9-II/2011), la maggioranza dei giudici costituzionali²¹⁶, condividendo un approccio differenziato alla determinazione delle modalità di formazione degli organi rappresentativi dei comuni a seconda della loro affiliazione ai livelli insediativi o distrettuali, ritiene legittimo prevedere nella normativa sull'autonomia locale, da un lato, la regola dell'elezione diretta obbligatoria degli organi rappresentativi degli insediamenti e, dall'altro, il meccanismo a due livelli per la formazione di un organo rappresentativo del distretto comunale, che viene così composto dai rappresentanti degli insediamenti. In più, la Corte ha stabilito che il passaggio dalle elezioni dirette alle elezioni indirette per la selezione dei rappresentanti del distretto comunale può essere effettuato a seguito di una semplice votazione dei consiglieri municipali senza la partecipazione diretta dei residenti dei comuni.

Nella Sentenza n. 30 del 2015, la Corte conferma la posizione espressa in precedenza sulla differenziazione dei tipi di territori nei quali si esercita l'autonomia

²¹⁵ Sentenza della Corte Costituzionale della Federazione Russa del 24 dicembre del 2012 n.32-II, par. 2.2.

²¹⁶ V. l'opinione dissenziente del giudice G. Gadjeiev allegata alla Sentenza.

locale (art. 131 (1)), status che varia a seconda del livello amministrativo, insieme al variare della loro struttura organizzativa. Secondo i giudici costituzionali, la regolamentazione delle elezioni comunali rientra nella potestà legislativa degli organi statali delle regioni. Nello stesso tempo, il legislatore regionale gode di un'ampia discrezionalità nella scelta del meccanismo alla base della selezione delle persone alle cariche dei deputati comunali o sindaci dei comuni, cioè non esclude la possibilità di prevedere nella legislazione regionale gli unici (e obbligatori), nonché diversi (o alternativi) metodi di formazione degli organi rappresentativi delle varie tipologie degli enti territoriali: insediamenti rurali e urbani (il primo livello amministrativo), un distretto municipale (il secondo livello), il distretto urbano. Tenendo conto delle caratteristiche spaziali e territoriali e l'alta concentrazione della popolazione nei distretti urbani, la Corte ha dichiarato legittimo il passaggio dall'elezione diretta a quella indiretta dei sindaci delle città - capoluoghi delle circoscrizioni territoriali, anche se, comunque, le autorità regionali sono tenute a integrare la loro normativa determinando i criteri chiari e oggettivi sulla base dei quali viene effettuata tale scelta (essa non deve essere, dunque, arbitraria). Come si evince dalla sentenza, la città di Irkutsk – ente territoriale e oggetto della normativa in questione - appartiene, appunto, alla categoria dei distretti urbani, la quale è caratterizzata per la sua doppia natura giuridica: i distretti urbani sono entità municipali chiamate a risolvere i problemi locali, ma anche unità pubblico-territoriali coinvolte nel sistema amministrativo ai fini di partecipare all'implementazione delle funzioni statali sul suo territorio.

In conclusione, si osserva che la legislazione federale ha contribuito nei vari periodi dello sviluppo del sistema elettorale sia all'espansione ne del principio delle elezioni libere sia alla sua riduzione. Vista la dinamica negativa della competizione elettorale, inclusa la decisione di annullare le elezioni dirette per le cariche di governatore e di sindaco in alcune regioni o nei territori, la continua modifica delle procedure di formazione della Camera alta del Parlamento russo, l'introduzione di nuove cause ostative all'eleggibilità negli organi statali, diventa sempre più chiara la necessità di un ruolo più partecipe e attivo dei giudici della Corte Costituzionale russa.

3.3. Il processo elettorale nella Federazione Russa e gli standard internazionali

Nell'ultimo Rapporto dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR) sulle elezioni presidenziali russe tenutesi nel marzo del 2018, gli esperti hanno raccomandato alle autorità russe di riformare per intero il sistema elettorale, *“in order to simplify and clarify ambiguous provisions of the electoral legislation, especially with regard to candidate registration, campaigning, and media coverage”*²¹⁷. A simili conclusioni gli osservatori internazionali sono arrivati anche due anni fa dopo la missione di monitoraggio durante la campagna parlamentare. Essi hanno valutato il quadro normativo in oggetto come troppo complesso e che *“regola in ogni piccolo dettaglio il processo elettorale e include eccessive restrizioni alla registrazione dei candidati, alla formazione di coalizioni elettorali, alla propaganda elettorale”*²¹⁸.

A sua volta, sulla base dei risultati di un'analisi pubblicata dalla ONG *Golos* il 14 dicembre 2017, si è concluso che 56 delle 121 raccomandazioni fatte dagli esperti internazionali sono state rispettate in tutto o in parte, mentre il numero di misure proposte dall'OSCE per il miglioramento dell'integrità del processo elettorale che sono state pienamente implementate dalle autorità russe è leggermente superiore al 12%.

Fra gli aspetti critici del procedimento elettorale in Russia più spesso rilevati dagli osservatori internazionali sono:

- la complessità della disciplina;
- le interferenze dalle autorità locali nel processo elettorale e la coercizione al voto, che sono in netto contrasto con il principio di libera espressione della volontà dell'elettore, le altre misure inappropriate, volte ad aumentare l'affluenza degli elettori;
- un contesto giuridico e politico eccessivamente controllato e privo di competizione; il quadro giuridico sulle libertà di riunione, associazione e pensiero non è allineato agli *standard* internazionali;
- la procedura di registrazione delle candidature troppo restrittiva;

²¹⁷ OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Russian Federation - Presidential Elections*, 18 March 2018: <https://www.osce.org/odihr/elections/383577?download=true>.

²¹⁸ OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Russian Federation - State Duma Elections*, 18 September 2016: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861?download=true>.

- l'ineguale copertura televisiva della campagna elettorale, inclusa la presentazione scorretta dei sondaggi elettorali da parte dei mass-media e la diffusione di informazioni distorte sui candidati;

- una distribuzione anomala dei voti in alcune regioni con segnalazioni di casi di frode elettorale, soprattutto legati alla possibilità di voto multiplo (il metodo "giostra", o 'karusel').

Ora, per quanto riguarda le valutazioni dell'integrità del processo elettorale nel Paese, si vede, nella prospettiva dinamica, che una grande svolta in senso negativo ha segnalato il periodo fra i due cicli elettorali - del 1999-2000 e del 2003-2004: il giudizio, del tutto positivo, dato in seguito alla conclusione del monitoraggio delle elezioni della Duma del 1999 e delle elezioni presidenziali del 2000 viene sostituito da una impostazione più critica della non conformità del procedimento elettorale in Russia ad alcuni *standard* internazionali delle elezioni democratiche²¹⁹. Già l'OSCE descrive le elezioni del 2004 come elezioni formalmente regolari, ma non coerenti con i principi democratici.

La Commissione di Venezia ha elaborato una serie di documenti che affrontano le questioni elettorali in Russia. Tra questi, si deve distinguere i pareri sui

²¹⁹ Dal Rapporto del 1999: *"The 1999 elections of Deputies to the State Duma of the Russian Federation represented a benchmark in the Federation's advancement toward representative democracy. These elections, which were the third conducted since the end of single-party rule, marked the conclusion of a transitional period forged by President Yeltsin since 1991. In addition, these elections were broadly acknowledged as a "testing ground" for the presidential elections scheduled in the spring of 2000. Nonetheless, the Basic Guarantees law succeeds in providing a fundamental "bill of electoral rights" to govern all levels of elections. Notwithstanding its tenuous status as a "prevailing" law, in view of the authorities of Subjects to enact their own local election laws, it has merit as far as ensuring that basic principles are adhered to regardless of nuances of local electoral legislation that may differ from Subject to Subject"* [v. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Russia, Parliamentary Elections, 19 December 1999: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/16293?download=true>].

Dal Rapporto del 2003: *"While generally well-administered, the election failed to meet a number of OSCE commitments for democratic elections, most notably those pertaining to: unimpeded access to the media on a non-discriminatory basis, a clear separation between the State and political parties, and guarantees to enable political parties to compete on the basis of equal treatment.*

A wide-ranging review of the election legislation should be undertaken in an attempt to clarify and simplify complex provisions... The Law on Political Parties should be reviewed, and serious consideration should be given to removing provisions that discriminate against the establishment of political parties by groups representing regional, local or minority interests. The election legislation should be revised: (i) to prevent an imbalance in the representation of parliamentary factions that favour any electoral participant on the voting membership of election commissions; (ii) to ensure independence of the election administration from the executive authorities; (iii) to clarify the steps by which the members of previous election commissions are able to appoint new commission members; and (iv) to identify, if any, the political affiliation of all voting members of election commissions" [v. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Russia, Parliamentary Elections, 7 December 2003: Final Report <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/21482?download=true>].

progetti di leggi che riguardano la materia elettorale (ad esempio, il Parere sulla legge federale sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato della Federazione russa, 2012), i rapporti e gli studi comparativi dedicati alle tematiche in ambito elettorale nei quali, fra l'altro, vengono analizzati diversi aspetti del sistema elettorale russo (tra questi, quelli recenti sono: lo Studio sui sistemi elettorali proporzionali, 2015, il Rapporto sulla delimitazione dei collegi elettorali e assegnazione dei seggi, 2017, le Relazioni sui limiti dei mandati, 2018-2019²²⁰).

La Commissione ha già avuto l'opportunità di commentare alcune caratteristiche del sistema di rappresentanza russo nel parere sul progetto di Costituzione pubblicato nel 1994. Tra le altre cose, gli esperti hanno notato l'ambiguità dell'articolo 81 Cost. che stabilisce i requisiti di idoneità dei candidati alle presidenziali²²¹, e il rischio di un conflitto tra le due autorità - il Presidente della Repubblica e il Parlamento - entrambe dotate della propria legittimità popolare²²². Il potenziale pericolo del conflitto fra le varie autorità è stato revocato nell'altro parere della Commissione di Venezia che ha riguardato la cancellazione dell'elezione diretta dei governatori russi (CDL-AD(2004)042-e). Secondo la Commissione, con l'adozione della riforma del 2004, i poteri del Presidente della Federazione Russa nella nomina dei governatori sono stati estesi oltre misura e a scapito dell'autonomia degli organi legislativi regionali, fornendo al Capo di Stato "un ruolo preponderante...nella scelta e nelle dimissioni del Capo dell'esecutivo regionale": *"This involvement of the federal*

²²⁰ Ad esempio, nel Secondo rapporto sui limiti al mandato, la Commissione fa notare la prassi del 2008 e del 2012 di scambio delle posizioni fra il Primo Ministro e il Presidente russo: *"Examples of how term limits were ineffective may be found in the Russian Federation, where President Putin and Prime Minister Medvedev exchanged roles..."* V. CDL-AD(2019)007, Report on term-limit. Part II: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007-e).

²²¹ *"Direct election of the President is established by article 81. Yet this article, which deals with the eligibility requirements of presidential candidates, is not free from ambiguity. Article 81 stipulates that the President is elected for four years and that the same person cannot hold the post for more than two consecutive terms. Does the article mean that the same person can serve more than two terms if they are not consecutive?"* V. CDL-AD(1994)011: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1994\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1994)011-e).

²²² *"It may also be noted that presidential and parliamentary elections do not coincide in time, which greatly increases the risk of conflict between the President and Parliament. [...] The inbuilt balance of a system where presidential and parliamentary power must coexist, and where the government is responsible to both powers, does not preclude an evolution towards a French type of semi-presidentialism... Ultimately, it is only the consolidation of political parties underlying the election of the President and the Parliament that can give shape to the majorities which will make the system work. Under the Constitution the election of the President is divorced from that of the two branches of the legislature. The stage has thus been set for a situation where the presidential majority differs from the parliamentary majority"*. V. CDL-AD(1994)011: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1994\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1994)011-e).

president seems to not easily be compatible with the spirit of co-operation between the different levels of authority required in a federal state”²²³.

In modo particolare, la Commissione di Venezia ha potuto esprimersi sul quadro normativo riguardante le elezioni della Duma di Stato e, in generale, sulle regole della competizione politica nei suoi due pareri aventi ad oggetto, da un lato, la legge federale “Sui partiti politici” e, dall’altro lato, la legge “Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato” (entrambi nella loro versione del 2011, prima delle riforme “medvediane”). Considerati nella loro interazione, le due leggi sono stati valutati come troppo dettagliate²²⁴ e restrittive²²⁵, soprattutto per quanto riguarda il diritto della nomina delle candidature (si ricorda che al momento dell’elaborazione dei pareri, per le

²²³ Come è stato osservato dalla Commissione di Venezia: “*If the draft law provides for an indirect instead of a direct election of the highest executive official, this reflects the practice in other federal European states where the head of the executive is elected by the regional assembly. However, in other federations this decision remains within the discretion of the federated entities. It is, however, unusual that the draft law makes it impossible for any candidate to be made head of the executive of a subject of the Federation without having been proposed by the President of the Federation. This seems difficult to reconcile with the principle of federal organisation of the state. Moreover, the President can not only dismiss the head of the executive but also dissolve the assembly if it twice rejects a candidate for head of the executive proposed by him... A conflict of legitimacy may arise if the newly elected assembly continues to reject the nominees of the President.*” V. CDL-AD(2004)042: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)042-e), parr. 22,23, 26.

²²⁴ Per quanto riguarda la legge “Sui partiti politici”, la Commissione di Venezia ha notato: “*The law in force is extremely detailed concerning not only the requirement and the process of registration, but also concerning the control over the activities of the political parties, as well as concerning their internal functioning and structure. The infringement of any of these rules can end in the suspension or liquidation of the political party. No specific reference to the respect of the principle of proportionality is required in the decision making and in this regard the law makes no distinction between serious and trivial breaches.*” (par. 14, CDL-AD(2012)003). Riguardo alla legge “Sulle elezioni della Duma”, gli esperti hanno scritto: “*Such a framework is overly complex, duplicative, and open to interpretation, and may lead to its inconsistent application, as this happened in the recent elections. The existence of both the Law on State Duma Elections and the Law on Basic Guarantees could be the result of the Russian federal power allocation...However, this fact does not justify the reiterations, complexity and ambiguities of the system.*” (par. 12, CDL-AD(2012)002).

²²⁵ “*The Law [on Political Parties] as it stands now, read in combination with the electoral legislation and especially with the minimum threshold required to obtain representation, has an important impact in the electoral field. The limitations imposed by the law appear to constitute a serious interference with the electorate's right to make a free choice in elections and with the citizens' right to take part in political life.*”(par. 24, CDL-AD(2012)003). “*However, in the case of Duma elections, the voters' list is not a permanent document but it is the result of a complex process repeated for every election. The procedure for collecting voter's signatures in order to register non parliamentary parties' candidates is also highly complex. For these reasons, the term established in the Law seems to be too short for the proper fulfilment of the legal requirements by political parties or election commissions. Moreover, the term for appealing the resolution of the Central Election Commission on the registration of a federal list of candidates is five days (Article 44.7) but there is no deadline for the Supreme Court decision. This lack of regulation could infringe the right to participate in elections in equal conditions and due process of law. Article 7 deals with the right to nominate candidates. Its content is very limitative, due to the following reasons: - Only political parties are allowed to nominate candidates, which is very restrictive since it prevents independent candidacies or formation of electoral blocs.*” (parr. 21-22, CDL-AD(2012)002).

elezioni della Duma russa, è stata in vigore il sistema elettorale proporzionale, che non prevedeva la possibilità della presentazione delle candidature non partitiche). Anche per quanto riguarda la disciplina dell'elettorato, le restrizioni imposte dalla normativa sono stati considerati troppo eccessivi (parr. 17,18, CDL-AD(2012)002). La Commissione ha richiesto di revisionare la regola del collegio unico nazionale, che viene applicata per la distribuzione dei seggi parlamentari, ed ha proposto di introdurre ulteriori livelli - subnazionali - per la ripartizione dei mandati (v. par. 59, CDL-AD(2012)002). Gli esperti hanno, inoltre, sollecitato la necessità di adottare le misure per rafforzare l'indipendenza delle Commissioni elettorali e l'efficacia del contenzioso elettorale, e prevedere ulteriori garanzie per assicurare la neutralità delle autorità durante la campagna elettorale.

Il processo elettorale nella Russia è stato oggetto di scrutinio della Corte di Strasburgo, anche se in maniera sempre meno rilevante rispetto alla giurisprudenza della Corte Costituzionale russa: fino ad oggi, la questione della conformità ai principi della CEDU del procedimento elettorale in Russia è stata oggetto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo soltanto in sette sentenze. Si possono così riassumere i punti risalenti di queste sentenze:

1) Per quanto riguarda le procedure di registrazione della candidatura, qualora la lista partitica non venisse ammessa alla competizione a causa di una erronea decisione dell'autorità statale, tale situazione non comporta la dichiarazione di invalidità dell'elezione in cui il partito non ha potuto partecipare, poiché il "mero intento di votare" non costituisce l'elemento del diritto di voto (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*).

Inoltre, la decisione delle autorità nazionali sull'inammissibilità del ricorrente, fondata sulla sua "presunta mancata presentazione di informazioni precise" sul suo luogo di lavoro e sull'iscrizione al partito, non si basava su motivi pertinenti e sufficienti e quindi rappresentava "*an example of selective disqualification for trivial grounds*"²²⁶ (*Krasnov and Skuratov v. Russia*).

2) Per quanto riguarda la comunicazione elettorale, la Corte ha dichiarato le accuse del Partito Comunista di interferenza delle autorità nelle attività dei media statali ai fini di favorire il partito pro-governo non sufficientemente fondate, in quanto i

²²⁶ H. HARDMAN, B. DICKSON, *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*, New York, Routledge, 2017, p. 121.

ricorrenti non avevano fornito alcuna prova diretta di abuso da parte del governo della loro posizione dominante nella gestione delle società televisive interessate, né avevano sufficientemente spiegato come distinguere la propaganda indotta dal governo e l'autentico esercizio dell'attività giornalistica (*Communist Party of Russia and Others v. Russia*).

Il quadro normativo russo limita l'attività di stampa sulla base di un criterio vago, non idoneo a distinguere la propaganda dall'attività di trasmissione delle informazioni e commenti e conferisce un potere discrezionale e arbitrario alle autorità pubbliche che devono interpretare e applicare tale criterio. Tuttavia, non è stato dimostrato in modo convincente che la stampa dovrebbe essere soggetto a rigorosi requisiti di imparzialità e parità di trattamento durante la campagna elettorale. Sottoponendo l'espressione di opinione alle norme della condotta della campagna elettorale e perseguendo il ricorrente sulla base di tale normativa, si è verificata un'interferenza dello Stato nella scelta editoriale di pubblicare un testo che mostra una posizione critica e fornisce informazioni su questioni riguardanti l'interesse pubblico. Dunque, non sono stati dimostrati motivi sufficientemente convincenti per giustificare la persecuzione e la condanna dei giornalisti (*Orlovskaya Iskra v. Russia*).

3) Per quanto riguarda il contenzioso elettorale, nel caso in cui i cittadini abbiano presentato argomentazioni discutibili sulla irregolarità dei risultati delle elezioni tale da provocare una grave distorsione della volontà degli elettori in ciascuno dei seggi interessati, lo Stato deve garantire a questi cittadini un efficace meccanismo di contestazione. La Corte EDU ha dichiarato la violazione dei diritti dei ricorrenti, in quanto i tribunali che dovevano analizzare le accuse sulle irregolarità delle operazioni elettorali si sono astenuti dall'entrare nella sostanza, limitando l'esame a "questioni banali di formalità e ignorando le prove che indicano violazioni gravi e diffuse della procedura di conteggio e requisiti di trasparenza" (*Davydov and Others v. Russia, 2017*).

La giurisprudenza limitata della Corte EDU nei confronti della valutazione della democraticità delle elezioni in Russia segue una tendenza generale, che rispecchia le problematiche che spesso vengono poste di fronte agli stessi tribunali nazionali e agli organi di controllo. Non a caso in qualche Sentenza la Corte di Strasburgo cita le decisioni della Corte Costituzionale, e viceversa. Come nota la giurista Olga

Chernishova, nello stesso tempo, la Corte EDU cerca di investigare sulle questioni che superano gli aspetti procedurali del problema e si concentra su vari dettagli e prove concrete, come ad esempio, le politiche editoriali delle media outlet statali oppure le presunte violazioni del conteggio delle schede²²⁷.

Infine, si deve concludere che nel tempo il sistema elettorale della Russia si è trasformato notevolmente. Naturalmente, le revisioni frequenti della legislazione elettorale hanno influito sull'integrità del processo elettorale e sulla qualità della competizione politica nel Paese in modo negativo. La nuova Costituzione adottata nel 1993 ha previsto per l'ordinamento russo tutti gli attributi formali della rappresentanza politica democratica e i meccanismi per la sua attuazione: un parlamento bicamerale, un complesso sistema di fonti in materia elettorale, i partiti politici quali soggetti privilegiati della competizione elettorale. Allo stesso tempo, sia l'esperienza sovietica che quella moderna mostrano che al riconoscimento formale delle istituzioni democratiche non sempre coincide l'affermarsi del contenuto alquanto democratico delle pratiche esercitate.

Pertanto, nella Russia post-sovietica si può osservare una disgregazione delle garanzie fondamentali del suffragio. Per quanto riguarda il principio di universalità del diritto di voto, negli ultimi 15 anni, oltre alle restrizioni del suffragio passivo di natura costituzionale (requisito di cittadinanza, età ecc.), i vari requisiti negativi - come la condanna per alcuni tipi di reati (gravi e particolarmente gravi, di estremismo), la doppia cittadinanza - e le cause ostative all'eleggibilità (l'inosservanza del divieto di tenere i conti e depositi in banche straniere) sono state introdotte dal legislatore russo e accolte dalla Corte Costituzionale. L'interpretazione estensiva dell'articolo 55 (3) Cost. e l'introduzione del concetto di "restrizioni ai diritti socialmente giustificati" hanno contribuito alla tendenza all'espansione della cerchia di persone private della capacità elettorale passiva.

La previsione di procedure troppo rigide di registrazione delle candidature ha portato alla diminuzione del livello di competizione elettorale. Sul carattere eccessivo della disciplina russa nella presentazione e registrazione dei candidati si sono espresse le organizzazioni internazionali attive nel settore elettorale, come ad esempio l'OSCE e la

²²⁷O. CHERNISHOVA, *Electoral rights in Russia. Mapping the situation at the European Court of Human Rights*, in H. HARDMAN, B. DICKSON, *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*, Routledge, 2017, p. 128.

Corte di Strasburgo. Tuttavia, la prassi dell'applicazione selettiva delle norme in materia comporta la perdita di fiducia di una parte della popolazione russa nel meccanismo elettorale, che vede nella decisione della commissione elettorale di non ammissione del candidato dell'opposizione alle elezioni l'esercizio arbitrario dei poteri delle autorità pubbliche riuscite nel loro intento di proporre l'alternativa fittizia.

CONCLUSIONI

Le conclusioni di questo lavoro non possono che essere aperte. Nel corso del nostro studio, da un lato, abbiamo presentato in forma sintetica l'evoluzione del meccanismo di votazione, sviluppatosi in Russia nel XIX-XX secolo, con una particolare attenzione per il periodo di transizione durante gli anni '90. Dall'altro lato, abbiamo analizzato le principali riforme in materia elettorale, introdotte negli ultimi venticinque anni, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, ed abbiamo sottolineato le principali irregolarità del processo elettorale in Russia rispetto agli *standard* internazionali.

Lo scopo del lavoro era tracciare l'evoluzione del meccanismo di votazione attraverso l'esame della normativa elettorale russa in una prospettiva dinamica. Abbiamo concentrato la nostra attenzione sui temi della trasformazione delle istituzioni rappresentative russe, dalle prime assemblee locali, gli *zemstvo*, alla Duma Imperiale, dai Soviet all'attuale Duma di Stato. Abbiamo potuto osservare una graduale evoluzione del principio di rappresentanza politica, che vede la sua prima incarnazione nell'istituzione della Duma dello zar. Tale principio è stato sottoposto a revisione durante la fase socialista e ha assunto una connotazione del tutto diversa rispetto al concetto occidentale classico. Una rappresentanza popolare che non prevedeva il pluralismo politico né il libero mandato.

L'idea classica di rappresentanza politica fu poi ripresa nel 1993, quando, dopo lo scontro fra il "vecchio" Soviet e il "nuovo" presidente popolarmente eletto, vinse l'ala radicale. Al momento dell'elaborazione del nuovo testo costituzionale i modelli occidentali - statunitense, francese, tedesco²²⁸ - sono stati presi come esempio, ma

²²⁸ Esaminando la forma di governo russa, così come disegnata nella nuova Costituzione, la Commissione di Venezia nota: *"Although the form of government seems to have been inspired more by the vicissitudes of the democratic transition in Russia than by any foreign models, it is patterned along the lines of what scholars have defined as semi-presidentialism, with a Head of State elected by the people and independent of the legislature, and a Head of Government responsible to Parliament. This type of dualism is exemplified by the French form of government."* Per quanto riguarda il federalismo russo e il ruolo del Senato, la Commissione scrive: *"In the Russian Constitution this principle [federalism] is reflected in the existence of a typically federal chamber: the Council of the Federation. This is a classic solution. The Council comprises two representatives from each subject of the Federation (Article 95(2)). Here the Russian Constitution adopts a rule which exists in the United States and Switzerland and is very effective in protecting small units... Furthermore, the Council of the Federation is a joint body, comprising two representatives of each subject of the Federation: one representing the representative*

interpretati in modo originale. Il nuovo parlamento bicamerale - il Consiglio della Federazione - doveva, da un lato, rispecchiare il principio del federalismo alla base del sistema dell'organizzazione del potere a livello subnazionale, dall'altro lato, rappresentare una Nazione.

L'analisi diacronica (storica) delle esperienze costituzionali russe, compiuta nel secondo capitolo, è stata indispensabile per seguire la trasformazione del meccanismo elettorale nell'ordinamento russo. Come evidenziato, l'evoluzione costituzionale russa passa nel XX secolo attraverso tre periodi contrastanti – quello *prerivoluzionario* con la monarchia 'autolimitata' di Nicola II, *socialista* e, quello attuale, *democratico*.

La prima esperienza costituzionale è stata possibile grazie alla volontà dello zar Nicola II di (auto)limitare il suo potere autocrate, supremo e assoluto, ed introdurre elementi di rappresentanza attraverso l'istituzione della Duma di Stato. Da quel momento in poi il sovrano ha esercitato la funzione legislativa in collaborazione con il parlamento. Tutta la costruzione, però, non è mai stata stabile, in virtù della presenza delle forze antisistema (i *bolscevichi*, *socialisti rivoluzionari*), e del basso potenziale di rappresentanza della Duma, per cui il malcontento popolare non è stato canalizzato e articolato in forme istituzionali controllabili. Inoltre, lo stesso sistema era fragile, del tutto affidato alla discrezionalità dello zar. Le elezioni dell'organo rappresentativo nazionale sono state introdotte con notevole ritardo rispetto agli altri Stati europei a causa dell'esistenza di una concezione autocratica del potere dello zar. Per quanto riguarda il criterio del suffragio, applicato nelle elezioni della Duma Imperiale, la tradizione cetuale non fu in quel momento del tutto abbandonata e sostituita dalla concezione censitaria. Anzi, i collegi degli elettori venivano formati sulla base di una logica cetual-censitaria, che vedeva l'adozione di un approccio differenziato tra la popolazione urbana e quella rurale. Questo criterio fu poi integrato da un criterio nazionale che veniva utilizzato per creare svantaggi nelle periferie nazionali. Ovviamente, questo sistema elettorale era ben lontano dalla concezione democratica di suffragio universale e uguale: la struttura sociale esistente in quel momento storico ha in

body and the other, the executive. This is a sort of compromise between the German-style system (delegates of the governments) and the American-style system (elected senators)'' v. CDL-AD (1994)011: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1994\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1994)011-e).

buona parte amplificato l'effetto distorsivo del sistema elettorale sulla rappresentanza²²⁹.

Rispetto ai precedenti periodi, un grande passo in avanti per quanto riguarda il meccanismo di votazione e la determinazione del corpo elettorale è stato l'introduzione del suffragio universale diretto e del voto per le liste partitiche nelle elezioni dell'Assemblea Costituente del 1917. L'applicazione del sistema proporzionale di lista nel 1917 per le elezioni a livello nazionale non solo è stato uno dei primi esperimenti in questo settore (i sistemi non maggioritari si diffusero soprattutto dopo la II Guerra Mondiale), ma ha rappresentato anche un'impresa molto rischiosa, visto che il passaggio dal sistema elettorale di tipo maggioritario a quello proporzionale è stato accompagnato con un cospicuo allargamento del corpo elettorale ed è avvenuto nel contesto di un fragile sistema partitico.

La seconda esperienza, socialista, si è distinta per la sua maggiore capacità di sopravvivenza: è durata per circa settant'anni senza cambiamenti radicali nel modello base ed è stata segnata dall'adozione di quattro costituzioni (1918, 1924, 1936, 1977). Il modello dello Stato socialista si è caratterizzato da elementi specifici, alternativi al modello delle repubbliche liberaldemocratiche. La prima fase - bolscevica - dello sviluppo del modello socialista è stata caratterizzata dalla contrapposizione all'idea dello Stato liberale "monoclasse" della concezione dello Stato degli operai, con l'introduzione del suffragio limitato e voto diseguale multiplo. I *Soviet* di vari livelli sono divenuti i principali organi del potere di Stato e di rappresentanza, e le consultazioni elettorali sono diventate periodiche. In questo periodo si vide il ritorno al sistema maggioritario per le elezioni dei deputati popolari locali e al sistema di elezione a più gradi durante i Congressi.

Il ritorno al suffragio universale diretto è avvenuto nel 1936-1937, quando fu istituito il *Soviet Supremo* dell'URSS, quale organo legislativo e di rappresentanza popolare. In questo periodo le votazioni divennero una parte integrante del sistema politico, e si è creata una legislazione esauriente in materia elettorale che regola le operazioni di voto, il contenzioso elettorale e l'operato delle commissioni elettorali. Tuttavia, dal punto di vista sostanziale, le elezioni sovietiche non erano "*meaningful*" - in cui gli elettori liberamente esprimono la loro preferenza scegliendo fra i candidati che

²²⁹ Secondo il primo censimento generale, nel 1897 la popolazione urbana raggiunse i 20 milioni, il che corrisponde soltanto al 16% della intera popolazione dell'Impero russo.

liberamente competono fra di loro - ma sono state caratterizzate dall'erosione del diritto dei cittadini di candidarsi a cariche pubbliche, in quanto il controllo sulle candidature da parte della nomenklatura partitica era praticamente assoluto.

Soltanto con le riforme di Gorbaciov che hanno introdotto alcuni elementi di pluralismo (si pensi alla politica di *glasnost*) hanno portato alla creazione di vari raggruppamenti all'interno del Partito Comunista. Le nuove regole, che hanno previsto anche la possibilità per ogni cittadino di proporre la propria candidatura all'assemblea pre-elettorale, hanno reso le elezioni del 1989 e del 1990 competitive. In questi anni, sono stati creati diversi partiti politici e altre associazioni elettorali che hanno potuto partecipare, per la prima volta, alle elezioni del Presidente russo, tenutesi nel 1991.

Le prime elezioni libere e multipartitiche dell'organo rappresentativo nazionale si sono svolte in Russia nel 1993. Queste ultime, insieme con le successive elezioni della Duma di Stato, tenutesi nel 1995, vengono considerate le vere e proprie *founding elections*, che hanno segnalato una nuova tappa del processo di democratizzazione nella Russia post-sovietica.

Inizialmente, per le elezioni dei deputati della Duma di Stato è stato scelto il sistema misto. Infatti, la scelta a favore di un sistema che combina le due formule elettorali - proporzionale e maggioritaria - è stata molto comune fra le nuove democrazie durante il loro periodo transitorio alla fine del XX secolo. In particolare, oltre alla Federazione Russa, i Paesi come Armenia, Azerbaigian, Bulgaria, Croazia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Ucraina, Ungheria hanno inizialmente optato per i sistemi che prevedevano le due modalità separate sia per il voto, sia per il meccanismo di assegnazione dei seggi²³⁰.

Sistemi elettorali e il problema del consolidamento delle "nuove democrazie" nei Paesi post-comunisti. Per quanto riguarda il problema del consolidamento delle

²³⁰ Si tratta, nella terminologia di Chiaramonte (*"Tra maggioritario e proporzionale"*, 2005) dei cosiddetti sistemi misti a combinazione completa, in particolare il sottotipo - sistema maggioritario a membro misto, in cui ogni elettore esprime la sua preferenza per il candidato o la lista in maniera separata nel collegio uninominale e nel collegio plurinominale, e dove anche la distribuzione dei seggi assegnati con ciascuna formula avviene in maniera autonoma. Sono stati considerati dalla dottrina politologica come sistemi adatti per i Paesi in transizione. Tuttavia, bisogna notare, che molti degli Stati elencati sopra sono passati ai sistemi elettorali di tipo proporzionale con i collegi plurinominali. Pertanto, al momento, soltanto Georgia (in proporzione 77 PR vs 73 SMC), Lituania (70 PR vs 71 SMC), Tagikistan (22 PR vs 41 SMC), Ucraina (225 vs 225), Ungheria (93 PR vs 106 SMC) hanno mantenuto il sistema misto [v. tabella sui meccanismi di distribuzione dei seggi nei diversi Paesi, elaborata dalla Commissione di Venezia: CDL(2017)023:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL\(2017\)023rev-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL(2017)023rev-bil)].

“nuove democrazie” nei Paesi post-comunisti, il sistema elettorale assume un ruolo particolare. Pertanto, uno studio comparato delle dinamiche elettorali in questi Stati può rilevare alcuni fenomeni interessanti, soprattutto per le tendenze del regime politico, per la stabilità o meno del sistema politico e l’istituzionalizzazione del sistema partitico.

Le prime considerazioni che si devono fare - analizzando in una prospettiva diacronica i casi dei Paesi ex-comunisti - riguardano le tendenze “illiberali” e autocratiche nell’andamento del regime politico, in particolare per gli Stati membri della CSI (Comunità degli Stati Indipendenti).

Fra i Paesi ex-URSS, Moldova, Georgia e Ucraina mostrano i risultati migliori per quanto riguarda il livello di democraticità, sebbene siano ancora considerati “regimi ibridi” in fase di transizione²³¹. Nello stesso tempo, Bielorussia, Kazakistan, Azerbaijan, Uzbekistan, Turkmenistan e Tajikistan (gli ultimi tre sono entrati nella categoria dei “13 Paesi peggiori” della *Freedom House*) sono considerati “*not free countries*”, nei quali i processi di democratizzazione, come mostra la dinamica dei regimi nel periodo post-sovietico, non sono stati, in realtà, mai avviati. Fra le repubbliche centroasiatiche soltanto il Kirgizstan ha mostrato alcuni segni di democratizzazione, pertanto, negli ultimi sette anni lo Stato è stato classificato come “Paese parzialmente libero”. Anche l’Armenia è rientrata nella categoria “*partly free*”. Tuttavia, nonostante una serie di modifiche introdotte nel 2005 e nel 2015 nella Costituzione armena che andavano verso la creazione di un sistema di poteri più bilanciato, il Paese non è riuscito a raggiungere nemmeno un livello minimo di democraticità: *Freedom House* classifica il regime come “autocratico semi-consolidato”. Per la prima volta, nel 2019 all’Ungheria è stato assegnato il punteggio che caratterizza il regime nel Paese come “parzialmente libero”²³².

Dunque, il declino della democrazia, come una tendenza globale annunciata nell’ultimo rapporto della *Freedom House*, ha riguardato in maniera particolare i Paesi della “terza ondata” e in particolare quelli post-comunisti. All’inizio del XXI secolo, la maggior parte delle “nuove democrazie” ha dovuto affrontare vari ostacoli nel

²³¹ V. adesso e in seguito per gli indici di democraticità il sito di *Freedom House*: <https://freedomhouse.org/>.

²³² “Hungary’s status declined from Free to Partly Free due to sustained attacks on the country’s democratic institutions by Prime Minister Viktor Orbán’s Fidesz party, which has used its parliamentary supermajority to impose restrictions on or assert control over the opposition, the media, religious groups, academia, NGOs, the courts, asylum seekers, and the private sector since 2010.” V. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/hungary>.

consolidamento del regime democratico che hanno reso i loro regimi più “illiberali”, con caratteristiche più o meno pronunciate di autoritarismo. Questi “nuovi” regimi politici sono caratterizzati da: imposizione di una serie di restrizioni sull'attività politica, marginalizzazione dell'opposizione, limitazioni sulle attività delle ONG, soprattutto quelle straniere, indebolimento delle garanzie per le minoranze, formazione di ampie maggioranze filo-governative nei parlamenti, creazione di sistemi di partito con una predominanza di un partito pro-presidenziale, l'uso dei meccanismi amministrati per influenzare gli elettori durante le campagne elettorali, rafforzamento del potere esecutivo attraverso l'indebolimento dei parlamenti, estensione del mandato presidenziale.

È importante notare che tutti i Paesi post-comunisti hanno introdotto le elezioni multipartitiche tra il 1989 e i primi anni del '90. Oltre alle elezioni dei deputati dell'Assemblee nazionali, in alcuni Paesi è prevista anche l'elezione diretta del Capo dello Stato. Mentre quasi tutti gli ordinamenti dell'Europa centro-orientale - a parte Polonia, Bulgaria, Slovacchia, Romania e Croazia - hanno adottato la forma di governo parlamentare con il Presidente eletto dal Parlamento, in tutti Paesi dell'ex-URSS, escluse Estonia e Lettonia²³³, il Capo dello Stato originariamente veniva eletto direttamente dal Corpo elettorale. Così, le prime Costituzioni degli Stati eredi dell'Urss approvate negli anni novanta, tra il 1992 e il 1996, disegnavano gli assetti istituzionali basati su modello presidenziale (Bielorussia, Azerbaijan, Georgia, Tagikistan, Uzbekistan) e, più spesso, su quello semipresidenziale, o più precisamente “*president-parliamentary system*”, che prevede il rapporto di fiducia e lo scioglimento parlamentare. La circolazione di un modello istituzionale con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica ha dato luogo alla creazione di forme di governo omogenee con alcune distinzioni in ordine al grado di intervento dei parlamenti nelle procedure di nomina e revoca dei ministri²³⁴. Infatti, in alcuni casi, si è parlato spesso di un sistema iper-presidenziale, piuttosto che semipresidenziale di tipo francese. Ad esempio, il

²³³ Anche in Moldova, il Presidente nel periodo tra il 2001 e il 2016 veniva eletto dal Parlamento. Nel 2016 si sono svolte le prime elezioni dirette del Presidente della Moldavia dal 1996. Le elezioni sono state annunciate dopo che la Corte costituzionale, con la decisione del 4 marzo 2016, ha stabilito che gli emendamenti costituzionali introdotti nel 2000, che prevedevano il meccanismo di elezione indiretta per la carica del presidente, erano incostituzionali.

²³⁴ V. C. FILIPPINI (a cura di), *La comunità di stati indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014; C. FILIPPINI, *Elementi presidenziali e parlamentari nelle Repubbliche della Comunità di Stati indipendenti*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, pp. 203-217.

Governo può essere revocato in maniera discrezionale dal Presidente in Russia, Bielorussia, Kazakistan. Inoltre, un'ulteriore elemento aggravante è stato rappresentato da una scarsa alternanza al potere per quanto riguarda la carica presidenziale nei Paesi della zona CSI: il leader del Kazakistan N. Nazarbaev e il leader dell'Uzbekistan I. Karimov, hanno coperto la carica di Presidente nei periodi 1990-2019 e 1990-2016, mentre gli attuali Presidenti di Bielorussia e Tagikistan, Lukascenko e Rakhmon, si trovano entrambi ad occupare la carica presidenziale dal 1994.

Alcuni Paesi hanno cercato di modificare la forma di governo, introducendo elementi parlamentari²³⁵.

Così, nel 2010 è stata approvata la nuova Costituzione del Kyrgyzstan che ha introdotto un sistema semipresidenziale più bilanciato e, con le riforme del 2016, la posizione del Primo Ministro è stata rafforzata.

Nel 2010 in Georgia sono state approvate le modifiche alla Costituzione con le quali è stato effettuato il passaggio dalla forma di governo presidenziale a quella mista. Nel marzo del 2018 è stata approvata una nuova variante della Costituzione, in cui è stata abrogata l'elezione diretta del Presidente (viene eletto dal Collegio speciale), la possibilità dello scioglimento del Parlamento è stata circoscritta e tutto l'assetto sembra essere improntato sul modello parlamentare.

Il nuovo testo della Costituzione è stato approvato anche in Armenia, nel 2015. La Costituzione prevede l'elezione indiretta del Presidente, il quale non ha più il diritto di sciogliere il Parlamento o di apporre veto, ed è obbligato a nominare il leader del partito di maggioranza parlamentare alla carica di Primo Ministro. Il nuovo assetto istituzionale è il risultato di un processo di "parlamentarizzazione" graduale della forma di governo nel Paese, avviato già con la riforma costituzionale nel 2005.

Un'importante riforma verso una maggiore parlamentarizzazione della forma di governo è stata approvata in Ucraina già nel 2004 ed ha introdotto il sistema semipresidenziale "perfettamente bilanciato", con il Primo Ministro a capo del governo della coalizione parlamentare. Tuttavia, soltanto nel 2014, dopo il periodo in cui

²³⁵ Cfr. N. A. BORISOV, *Parliamentarization of Government Management Forms in the Post-Soviet States. The Causes and Consequences*, in RSUH/RGGU. Series "Political Science. History. International Relations", 2018 (articolo in russo); oppure O. ZAZNAEV, *Parliamentarization in Post-Soviet Countries*, in *Scritti accademici dell'Università di Kazan*: http://dspace.kpfu.ru/xmlui/bitstream/handle/net/25654/151_1_gum_16.pdf.

l'efficacia della parte della legge fondamentale è stata sospesa, si è potuto tornare al testo costituzionale così come modificato dalla riforma del 2004.

In generale, le riforme verso la parlamentarizzazione dell'assetto istituzionale sono state accolte con entusiasmo dalle organizzazioni internazionali, come ad esempio il Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia. In Ucraina e Kyrgyzstan le revisioni costituzionali sono state effettuate a seguito delle rivolte contro le forze governative ed hanno rispecchiato le preoccupazioni della maggior parte dei politici d'opposizione circa la possibilità di un'eccessiva concentrazione del potere nelle mani del Capo dello Stato. Dall'altro lato, le ultime riforme in Armenia e in Georgia sono state intraprese dalle forze al potere, con l'intento di preservare la posizione al potere, ed in entrambi i casi - nel 2012-2013 in Georgia e nel 2018 in Armenia, hanno portato ad un "ribaltamento" delle maggioranze governative. Pertanto, i cambiamenti nella forma di governo nei Paesi ex-URSS non sempre hanno come scopo il miglioramento del sistema politico, la creazione di un governo stabile o la promozione di un maggior pluralismo, ma spesso sono frutto di strategie da parte delle forze al potere e perseguono, quindi, in primo luogo, il loro interesse. Bisogna sempre tenere conto di questa considerazione, quando si analizzano gli ordinamenti post-comunisti e bisogna valutare con particolare attenzione il possibile impatto che le istituzioni formali possono avere sulle dinamiche del regime nei Paesi ex-URSS. Da un lato, nella letteratura accademica è stato più volte giustamente affermato - sulla scia delle tesi di Juan Linz - che la costruzione presidenzialista del potere rappresenta l'ostacolo per la democratizzazione. Inoltre, è stato notato che l'assenza di esperienze democratiche precedenti, una transizione continua gestita dalle vecchie élite e la debolezza delle opposizioni accrescono le probabilità che il disegno costituzionale scivoli verso una scelta di tipo presidenziale. Dalla dottrina politologica è stato stabilito che il presidenzialismo non incoraggia la formazione di partiti forti e, in molti casi, soprattutto nei sistemi multipartitici, con i partiti polarizzati²³⁶, preclude la formazione di una coalizione parlamentare stabile in grado di controbilanciare il potere presidenziale, spingendo di conseguenza i Presidenti a comportarsi come i vecchi dittatori²³⁷. Pertanto,

²³⁶ Cfr. R. G. MOSER, *Electoral Systems and the Number of Parties in Post-communist States*, in *World Politics*, 1999, N51, pp. 359-384.

²³⁷ Cfr. S. MAINWARING AND M. S. SHUGART, J. LINZ, *Presidentialism and Democracy. A Critical Appraisal*, in *Comparative Politics*, Vol.29, No.4 (1997), pp.449 ss.; S. MAINWARING, *Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation*. Working paper, 1990:

una delle osservazioni fatte dagli studiosi riguarda il fatto che la democrazia ha solide prospettive di consolidamento nei Paesi con forma di governo parlamentare, o comunque dove il parlamento abbia un ruolo importante. Scelte più nette a favore di un presidente con poteri molto forti, molto frequenti nell'area post-sovietica, al contrario, spesso preludono al fallimento della democratizzazione (Bielorussia, Russia).

Oramai, nella scienza politica si è già formato un consenso attorno all'idea secondo la quale il grado del reale impatto del parlamento sulla determinazione dell'indirizzo politico rappresenta uno dei principali indicatori della natura democratica del regime politico. Un modo conveniente per misurare l'influenza politica dell'assemblea legislativa è il *Parliamentary Power Index* (PPI), sviluppato dagli scienziati politici americani S. Fish e M. Krenig per ciascun paese del mondo a seguito di un ampio studio dei moderni sistemi statali. I punti dell'indice sono individuati dagli autori nell'intervallo da 0 (il parlamento non ha potere) a 1 (tutto il potere è al parlamento). Un'analisi del rapporto tra la forza delle assemblee legislative e l'indice della democratizzazione, fra i Paesi post-comunisti, condotta dallo studioso S. Fish, ha rivelato una correlazione positiva significativa tra il *Parliamentary Power Index* (PPI) e il *Political Rights and Civil Liberties Index* (FHI): più forte è il parlamento, più alto è il livello della democrazia e viceversa. L'autore conclude:

*"The practical implications of these findings are obvious. Would-be democratizers should focus on creating a powerful legislature. In polities with weak legislatures, democrats should make constitutional reforms to strengthen the legislature a top priority. The myriad problems that occupy the minds of democrats during the dizzying days of regime change, such as designing decentralization, crafting voting rules, building civil society, and controlling the military, may be of great importance. But if politicians fail to establish a national legislature with far-reaching powers, the people will soon find themselves in a polity where their votes do not count (or are not counted properly) and their voices are not heard"*²³⁸.

<https://pdfs.semanticscholar.org/513e/09c311e88d39b0ef728ca470f59076ab8535.pdf? ga=2.119497355.322277100.1580034047-795579355.1580034047>.

²³⁸ V. S. Fish, *Stronger legislatures, stronger democracies*, in *Journal of Democracy*, Vol. 17, № 1. 2006, p. 18 s.

Tabella IV. Gli indici che misurano i poteri dei rami Esecutivo e Legislativo²³⁹

Livello di "Presidenzialismo", <i>Krouwel Index</i> (2003):		
Russia		+4.5
Lituania (semipresidenziale)		+0.5
Polonia (semipresidenziale)		0.0
Repubblica Ceca (parlamentare)		- 4.5
<i>Fish-Kroenig's Parliamentary Powers Index</i> (2009):		
Russia		0.44
Kazakistan (super-presidenziale)		0.38
Lituania		0.78
Polonia		0.75
Repubblica Ceca		0.81

Tuttavia, l'esperienza dei Paesi ex-URSS non confuta, ma neanche conferma pienamente questa ipotesi. Da un lato, ci sono i sistemi super-presidenzialisti, come la Russia e l'Azerbaijan, che vengono classificati come regimi non democratici con una forza dominante ("*dominant power politics*", si pensa ai partiti pro-Presidente in questi due Paesi), dall'altro lato abbiamo i casi dei sistemi semipresidenziali o, comunque, con più elementi parlamentari e con un livello di pluralismo politico medio-alto, che sono, allo stesso tempo, considerati Paesi "parzialmente liberi" (Armenia, Georgia, Ucraina, Moldova e Kirgizstan). Dunque, è vero che la configurazione del potere "presidente forte - parlamento debole" non ha un effetto positivo sulla possibile democratizzazione del regime, tuttavia, non si può dire con certezza che i regimi ibridi che si sono instaurati al momento in Armenia, Georgia ecc. alla fine si trasformeranno in democrazie stabili e non rimangono nella zona "grigia", colpiti dalla sindrome di "*feckless pluralism*", come scriveva T. Carothers. Nessuno di questi casi sembra aver trovato al momento un equilibrio stabile per quanto riguarda i rapporti tra i supremi organi di potere (il triangolo Presidente-Premier-Parlamento).

Tutto ciò è stato evidenziato un'altra volta per sottolineare quanto i casi dei Paesi post-comunisti si discostino dalle dinamiche istituzionali europee classiche, anche per quanto riguarda il funzionamento dei sistemi elettorali e il loro impatto sul sistema politico. Dunque, la democratizzazione nell'Europa post-comunista e nell'ex Unione Sovietica fornisce materiale per lo studio del funzionamento dei sistemi elettorali. Nelle

²³⁹ V. per l'indice del potere presidenziale: O. ZAZNAEV, *Measuring Presidential Power: A Review of Contemporary Methods*, in *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 2014, vol. 5, n. 14, pp. 569-573, O. ZAZNAEV, *Measuring Presidential Power in Post-Communist Countries: Rectification of Mistakes*, in *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 2015, vol. 6, n. 1, pp. 443-449; per l'indice del potere del Parlamento: M. S. FISH, M. KROENIG, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (New York: Cambridge University Press, 2009): <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3833/PPIScores.pdf>.

opere dedicate all'analisi dei sistemi elettorali dei paesi dello spazio post-sovietico, è possibile individuare l'assunto generale secondo cui l'uso delle teorie classiche senza tener conto delle specificità del contesto politico non è del tutto giustificato. Questa regola riguarda anche le ipotesi circa il funzionamento dei sistemi elettorali. Una delle ipotesi è legata anche al precedente punto, secondo il quale i parlamenti più forti aiutano nel processo di democratizzazione. Infatti, il rafforzamento dell'organo legislativo spesso nella prassi è stato accompagnato con l'introduzione dei sistemi elettorali proporzionali. I sistemi elettorali per le elezioni parlamentari nei tre Paesi dove recentemente ci sono state riforme per un maggiore "parlamentarizzazione" - cioè Armenia, Kirgizstan, Georgia - sono stati sostituiti da un meccanismo completamente proporzionale, il quale, si pensa comunemente, rappresenta una combinazione istituzionale "perfetta" con una forma parlamentare di governo.

Anche lo studio comparato dei sistemi elettorali nei Paesi post-comunisti sembra confermare una tendenza generale, secondo la quale il sistema proporzionale produce migliori risultati per quanto riguarda il consolidamento democratico: la maggior parte dei casi di regimi "liberi" utilizzano il sistema proporzionale per l'elezione della camera bassa del parlamento nazionale (Bulgaria, Lettonia, Polonia, Romania²⁴⁰, Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia). Come nota Sergey L. Chepel: "In paesi parzialmente liberi, come l'Albania, l'Armenia, la Georgia, il Kirgizstan, la Macedonia, la Moldavia, la Russia, l'Ucraina, un sistema proporzionale con le liste di partiti è stato utilizzato in un solo paese, nei cinque Stati si utilizza un sistema misto e in due - un sistema maggioritario a doppio turno. In tutti i paesi non liberi - Azerbaigian, Bielorussia, Kazakistan, Tagikistan, Uzbekistan - è stato utilizzato il sistema maggioritario"²⁴¹. Tuttavia, è giusto anche notare che nonostante l'utilizzo del sistema misto nel periodo dopo la dissoluzione dell'URSS fino ad oggi per l'elezione dell'Assemblea nazionale, la Lituania ha mantenuto lo status di "Paese libero"²⁴². Al contrario, la Moldova, che ha utilizzato fino alla riforma del 2017 il sistema proporzionale per l'elezione del Parlamento, pur essendo un sistema politico con un

²⁴⁰ Ad eccezione delle elezioni del 2008 e 2012, che sono stati svolti con il sistema misto.

²⁴¹ S. CHEPEL, *Electoral Systems and the Problems of Consolidation of «New Democracies» in Post-Communist Countries*, in "Fundamental'noe Nauchnoye Znania", n. 4(24), 2016, pp. 45-56: http://www.intelros.ru/pdf/gumnauka/2016_04/7.pdf.

²⁴² In più, si deve notare il fatto che formalmente il Paese rientra nella categoria dei sistemi semipresidenziali, visto che il Presidente lituano è eletto dal popolo.

livello di pluralismo alto, non può essere ancora considerata una “democrazia”. Nello stesso tempo, non si può ignorare il fatto che, fra i casi considerati, le democrazie più stabili sono quelle che hanno approvato quasi da subito i sistemi proporzionali e che li hanno utilizzati in maniera continuativa fino ad oggi. Pertanto, non si deve sottovalutare anche l’effetto che potrebbe produrre il sistema elettorale a lungo andare.

Ora, adottando una prospettiva diacronica per le analisi dei casi dei Paesi post-comunisti che hanno utilizzato il sistema misto in più consultazioni elettorali, si possono osservare alcune peculiarità del funzionamento di tale sistema nei contesti delle “nuove democrazie”. Si tratta dei seguenti Paesi che hanno utilizzato il sistema misto non collegato (*parallel system*): Azerbaijan, Kazakistan, Armenia, Kirgizstan, Georgia, Moldova, Ucraina, Lituania.

Innanzitutto, la prima grande linea spartiacque fra le varie esperienze in esame riguarda il livello di competitività delle elezioni. Come in Kazakistan, così anche in Azerbaijan le elezioni parlamentari e presidenziali sono state sempre caratterizzate da un livello basso di competizione tra le forze politiche, mentre i partiti pro-Presidente (“Nur Otan” e “Eni Azerbaigian”) hanno sempre ottenuto la maggioranza dei seggi nel parlamento nazionale. Tuttavia, è molto interessante il fatto che in ciascun Paese il Partito filogovernativo è riuscito ad ottenere un consolidamento dei consensi a prescindere dall’adozione del concreto sistema elettorale: in Kazakistan il Partito “Nur Otan” ha raggiunto il suo massimo dei consensi dopo il passaggio dal sistema misto (67 SMC vs 10 PR) al sistema proporzionale per l’elezione dei deputati del Magilis. Nel 2007, quando per la prima volta nelle elezioni parlamentari è stato utilizzato il sistema proporzionale, tutti i 98 seggi in palio sono stati ottenuti dall’unico partito pro-Presidente. Per evitare che si ripeta la situazione, nel 2009 la Legge costituzionale sulle elezioni (del 1995) è stata integrata con l’articolo 97-1, che ha previsto l’assegnazione dei seggi compensatori per i partiti che non raggiungevano la soglia di sbarramento legale fissata al 7% (simile riforma è stata introdotta nel 2011 sull’iniziativa di Medvedev, riforma della “soglia fluttuante”).

In Azerbaigian, il Partito “Eni Azerbaigian” mantiene il controllo sull’organo legislativo e, non avendo tanti sfidanti, nelle elezioni del 2010 il Partito ha ottenuto 74 seggi su 125 totali, mentre il secondo partito più votato ha preso solo 3 seggi. Numerosi, invece, sono stati i candidati “indipendenti” che hanno vinto nei collegi uninominali (38

mandati). Il referendum nazionale del 2002 ha avuto ad oggetto, fra i vari quesiti, l'abrogazione della componente proporzionale del sistema elettorale misto in vigore nel Paese nel periodo 1995-2001. Dal 2005 tutti i 125 mandati parlamentari vengono distribuiti sulla base dei risultati ottenuti dai candidati nei collegi uninominali (formula *plurality*).

In Kyrgyzstan, in Armenia e in Georgia le riforme elettorali andavano di pari passo con le riforme riguardanti la parlamentarizzazione della forma di governo. L'utilizzo del sistema maggioritario in un contesto di fragile sistema partitico ha prodotto negli anni novanta una forte frammentazione all'interno del Consiglio Supremo, il Parlamento nazionale del Kyrgyzstan (i candidati indipendenti ebbero un particolare successo nelle elezioni del 1995 e 2000, quando ottenevano da 67 a 71 mandati nei collegi uninominali su 105 totali). Con l'introduzione del sistema proporzionale (tutti i 120 mandati vengono distribuiti fra le liste dei partiti), si sono creati gruppi parlamentari più coesi all'interno del Consiglio, il quale, tuttavia, è rimasto ancora molto frammentato: 5 e 6 partiti sono riusciti ad entrare nelle ultime due Legislature.

Mentre il passaggio da un sistema elettorale ad un altro in Kyrgyzstan è avvenuto in modo drastico, in Armenia le varie riforme che hanno riguardato la formula elettorale hanno gradualmente portato all'aumento della componente proporzionale nel sistema elettorale misto. In particolare, in Armenia la disciplina elettorale, approvata nel 1995, inizialmente prevedeva l'assegnazione di 150 seggi nei collegi uninominali con il meccanismo del doppio turno e di 40 seggi nell'unico collegio plurinominali. La proporzione è stata cambiata di seguito più volte fino ad arrivare nel 2012 ai 90 seggi distribuiti nella parte proporzionale e 41 - con la formula maggioritaria. Grazie al sistema misto, il partito Repubblicano è riuscito a raggiungere il suo massimo successo nelle elezioni del 2007 (65 seggi su 131) e 2012 (69 su 131), proprio contestualmente al successo del suo leader, il Presidente armeno nel 2008-2018 S. Sargsyan. Il referendum costituzionale tenutosi nel 2015, voluto dal Presidente in carica, ha introdotto una serie di modifiche alla Costituzione del 1995. Il nuovo testo ha previsto un sistema proporzionale per le elezioni dei deputati del Consiglio nazionale e il premio di maggioranza per il partito più votato fino al raggiungimento del 54% dei seggi.

In Georgia, le continue correzioni introdotte nel sistema elettorale hanno portato più volte al ribaltamento delle maggioranze parlamentari. Per quanto riguarda la formula elettorale in Georgia, la porzione dei seggi che veniva distribuita nella parte maggioritaria è stata abbassata dal 40% nel 1992 al 36% nel 1995 e al 33,3% nel 2003. Tale sistema misto ha permesso al partito pro-Presidente di assicurarsi la maggioranza nel Parlamento (ad esempio, 131 seggi su 230 nel 1999). Tuttavia, dopo la dimissione del Presidente Scevornadze nel 2003, le maggioranze all'interno del Parlamento si sono "ribaltate": il partito di Saakashvili ha ottenuto più del 60% dei voti nella competizione delle liste nel 2004 e nel 2008. Per le elezioni del 2012 è stato approvato il nuovo sistema elettorale, con la componente maggioritaria aumentata: 73 seggi in SMD vs 77 seggi in PR. Tale sistema, conosciuto per il suo effetto di creare "*overwhelming majority of a single party*"²⁴³, ha portato ad un ulteriore ribaltamento delle maggioranze parlamentari: 85 seggi su 150 sono stati ottenuti dal nuovo partito "Sogno georgiano", mentre il partito di Saakashvili ha preso i restanti 65. Nel 2016 il partito "Sogno georgiano" è riuscito a superare i risultati dell'anno precedente, prendendo 115 seggi, mentre il suo rivale principale è sceso a 27 mandati. La nuova revisione costituzionale del 2018 ha previsto il passaggio al sistema proporzionale per le elezioni parlamentari, che, però, non sarà utilizzato nelle prossime elezioni del 2020, ma in quelli successivi del 2024.

In Moldova, il sistema elettorale misto è stato introdotto nel 2017, dopo un lungo periodo di utilizzo del sistema proporzionale con la soglia fissata al livello del 4%, aumentato nel 2001 al 6%. Il sistema proporzionale ha portato alla frammentazione del Parlamento tra le tre-quattro maggiori fazioni che creavano i tre poli principali (il partito governante - il partito in sostegno del governo - il partito d'opposizione), e, quindi, alla creazione dei governi di coalizione. L'applicazione del nuovo sistema misto (51 SMD vs 50 PR) per ora non ha ancora mostrato le sue capacità di ridurre la frammentazione parlamentare, ma ha già fatto preoccupare gli esperti internazionali, che

²⁴³ "9. In this Opinion, the Venice Commission considered that the proposed reform deserves a positive assessment, as it completes the evolution of Georgia's political system towards a parliamentary system and constitutes a positive step towards consolidating and improving the country's constitutional order. In particular, it welcomed that draft Article 37(2) replaced the proportional/majoritarian mixed system in the current Constitution by a proportional election system as it considered that in Georgia, experience showed that the mixed electoral system tends to lead to an overwhelming majority of a single party, which is prejudicial to pluralism in Parliament." V. CDL-AD(2018)005 Georgia – Constitutional amendments as adopted at the second and third hearings in December 2017 (para. 9)

hanno visto nell'introduzione dei collegi uninominali il pericolo di “*excessive involvement of businesspeople in electoral process*”²⁴⁴.

I tre Paesi - Ucraina, Ungheria e Lituania - probabilmente sono i casi del più regolare utilizzo del sistema misto. Eccezione riguarda soltanto le due campagne elettorali in Ucraina - nel 2006 e 2007, nelle quali - come nel caso russo - è stato utilizzato il sistema proporzionale. L'Ungheria è stato l'unico Paese fra questi tre, che lasciando il carattere misto del meccanismo, ha, tuttavia, ribaltato l'impianto del sistema, che prevede adesso una parte maggioritaria più consistente: 106 SMD contro 93 PR (in passato il rapporto era di 176 SMD vs 210 PR). Sia in Ungheria, sia in Ucraina gli effetti che ha prodotto il sistema misto sono stati fra quelli segnalati nella letteratura accademica. Si è spesso parlato di un effetto di creazione delle “maggioranze artificiali”, grazie ai successi del più grande partito nei collegi uninominali. Infatti, il partito *Fidezs* ha ottenuto 96 seggi su 106 nella parte maggioritaria nel 2014 e 91 seggi sempre su 106 distribuiti con il sistema maggioritario nelle ultime elezioni parlamentari del 2018. Il successo nei collegi uninominali ha permesso al partito, che nella competizione delle liste ha ottenuto 45%-49%, di mantenere non solo la sua posizione di primo partito ma anche di raggiungere il livello di una maggioranza qualificata. In Ucraina, lo stesso fenomeno si è verificato nelle elezioni del 2012 e del 2014. Nello stesso tempo, in Lituania, il sistema “perfettamente” misto (con due componenti più o meno della stessa dimensione: 71 SMD vs 70 PR) ha portato alla creazione di diverse fazioni all'interno del Parlamento, nonostante la sproporzionalità generata dai collegi uninominali. La frammentazione è anche maggiore nei collegi uninominali. Le ampie coalizioni governative, creatasi nel Paese dopo le consultazioni, possono contenere i rappresentanti di quattro partiti diversi. Pertanto, tale sistema è stato considerato poco efficiente nello scopo di garantire, a breve termine, la formazione di governi stabili e, a

²⁴⁴ V. Venice Commission, CDL-AD(2017)012 Republic of Moldova – Joint Opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts, para. 14, 20, 25-28, 32-34: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)012-e). Inoltre, la *Freedom House* si è espressa le preoccupazioni circa le modalità con cui è stata approvata la riforma e le sue conseguenze per i partiti minori: “*the modification of the electoral system from a proportional to a mixed system was one of the most controversial and heavily debated subjects in the country. The mixed electoral system, adopted by the joint vote of PDM, PSRM, and members of the European People’s parliamentary group, was strongly criticized by civil society, parliamentary and extraparlimentary opposition parties, and international organizations, including the Venice Commission. This electoral modification will likely disadvantage extraparlimentary parties and encourage electoral corruption.*” V. <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1060156/download>.

lungo termine, ridurre la volatilità elettorale grazie al comportamento strategico degli elettori. Come scrive M. Jastramskis:

“Additional argument against MPES is the unpredictability of effects that are not consistent across the tiers and time. The most erratic effect is the seat bonus of election winner in the run-off of SMDs. Depending on elections, it could weaken (2004) or strengthen (2008) the winner. Moreover, in 2012 and 2016 parties that finished second in the PR tier came winners after the run-off in SMDs without any electoral coordination (in 2016 winner’s bonus being exceptionally large).¹⁶ It is hard both for the parties and voters to have reasonable expectations about the election results and formation of government”²⁴⁵.

L'analisi diacronica in una prospettiva comparatista dei sistemi elettorali nei Paesi post-comunisti riflette la tesi principale che le peculiarità dei sistemi politici delle “nuove democrazie” sono tali da rendere impossibile lo sforzo di creare un’unica teoria sul funzionamento dei meccanismi elettorali in questi Stati²⁴⁶. Un approccio che mette il sistema elettorale all’interno di un contesto politico consente, infatti, di tener conto delle altre caratteristiche importanti degli ordinamenti in esame, quali, ad esempio, l’andamento della transizione democratica, le convenzioni politiche e la qualità della classe dirigente, il livello di istituzionalizzazione dei partiti, l’attuale configurazione del potere e il disegno istituzionale, che sono decisive nello studio dei sistemi elettorali dei Paesi post-comunisti e soprattutto quelli post-sovietici²⁴⁷. I casi variano non solo a seconda dell’assetto istituzionale introdotto dalle Costituzioni, ma anche a seconda del grado di pluralismo e di competitività nel campo politico del Paese. La creazione dei

²⁴⁵ V. M. Jastramskis, *Effects of the Mixed Parallel Electoral System in Lithuania: The Worst of All Worlds?*, in *Parliamentary Affairs*, Volume 72, Issue 3, July 2019, pp. 561–587.

²⁴⁶ Anche la Commissione di Venezia ha fatto notare nei suoi Pareri che il funzionamento dei sistemi elettorali è diverso nei contesti diversi: “30. ...mixed electoral systems exist in different countries, such as Germany, Hungary, Lithuania and Japan. While it is certainly true that experiences from other states can provide valuable insights when considering a reform of the electoral system, comparative law arguments should be used with caution. State institutions and legislative arrangements function within a specific legal, political and cultural context. The presumption that institutional and legislative arrangements can be easily transplanted between legal systems and produce comparable results has often proven false” v. CDL-AD(2017)012 Republic of Moldova Joint Opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the Parliament) (para. 30). E ancora: “27. ...mixed electoral systems exist in different countries, such as Ukraine, Romania or Germany. However, the practical consequences of similar electoral systems can vary, since party systems, institutional structures or social environment are always different” v. CDL-AD(2014)003 Joint Opinion on the draft Law amending the electoral legislation of Moldova (para. 27).

²⁴⁷ Cfr. J. BIELASIAK, *Regime Diversity and Electoral Systems in Post-Communism*, in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22(4), 2006, pp. 407–430; R. MOSER and E. SCHEINER, *Electoral Systems and Political Context: How the Effects of Rules Vary across New and Established Democracies*, New York, Cambridge University Press, 2012.

partiti “del potere”, tipica per il contesto post-sovietico, introduce ulteriori fattori che influenzano il funzionamento dei vari modelli istituzionali, inclusi anche quelli dei sistemi elettorali. Anche l’iperpresidenzialismo, che caratterizza la maggior parte degli ordinamenti ex-URSS ha avuto un importante impatto sulla competizione elettorale, ma anche sulla scelta dei concreti sistemi elettorali e sulle loro modifiche.

Sulla base delle osservazioni che abbiamo potuto fare, analizzando in prospettiva comparatista i casi dei Paesi post-comunisti, alcune riflessioni di carattere generale possono essere fatte in questa sede. Innanzitutto, per i Paesi ex-URSS sono molto frequenti le modifiche al sistema elettorale, soprattutto per quanto riguarda la formula. Tale frequenza, non tipica per le democrazie occidentali, è, comunque, dannosa per i fragili sistemi dei partiti nei Paesi post-comunisti. In secondo luogo, nei sistemi di “pluralismo controllato” con un forte partito pro-Presidente e una limitata influenza dell’opposizione, l’adozione dei sistemi più proporzionali non comporta la più ampia rappresentanza delle varie forze politiche all’interno del parlamento. Nello stesso tempo, nei sistemi più pluralisti, con più attori politicamente rilevanti (ad esempio, Primo Ministro e Presidente nei sistemi semipresidenziali) le modifiche delle formule elettorali spesso risultano in “ribaltamento” delle maggioranze al potere. Tuttavia, l’alternanza delle forze partitiche al potere non significa un maggiore consolidamento democratico. Inoltre, l’introduzione dei sistemi proporzionali nei contesti dei Paesi post-comunisti con i sistemi dei partiti molto fragile spesso determina una maggiore instabilità del sistema. Infine, l’uso del sistema elettorale misto, nella maggior parte dei casi ha dimostrato effetti fortemente distorsivi, per quanto riguarda la sua parte maggioritaria: spesso, il partito più grande, basandosi sulla vasta rete delle organizzazioni locali, riesce ad espandere ulteriormente la sua rappresentanza parlamentare attraverso le vittorie in un numero significativo di collegi uninominali.

Effetti del sistema elettorale in Russia. Lo sviluppo della legislazione elettorale russa deve essere analizzato nell’ottica del processo di istituzionalizzazione del sistema dei partiti nel Paese durante gli anni ’90 - inizio 2000.

Pensata come soluzione compromissoria e comunque più adatta per le circostanze politiche del momento, il sistema misto non è stato molto efficiente ai fini di produrre effetti stabilizzanti sul sistema partitico russo. Infatti, come è stato riportato da Robert Moser nel suo studio sul sistema elettorale russo, i partiti hanno fallito nel

compito di monopolizzare l'accesso alle cariche elettive nei distretti uninominali: “*the proliferation of independent candidates differentiates Russia from most other new democracies*”²⁴⁸. In più, anche nel segmento proporzionale la soglia di sbarramento fissata al 5% dei consensi per la lista ha avuto, secondo lo studioso, un effetto modesto sul numero dei partiti concorrenti. Se nel 1993 la scheda includeva 13 nomi di partiti, nelle elezioni del 1995 sono state ben 43 le associazioni pubbliche che hanno partecipato. Nel 1999 sono stati 26 i partiti che hanno presentato le loro liste per la competizione, mentre nel 2003 il numero è leggermente sceso a 23.

È vero che nei collegi uninominali i candidati indipendenti - ufficialmente non affiliati ad alcun partito - hanno ottenuto in complesso oltre il 61% dei seggi nel 1993, il 34% nel 1995, e, ancora, il 47,56% nel 1999, superando di gran lunga i maggiori partiti politici. Tuttavia, già, nel 2003 è apparsa per la prima volta la situazione inversa, in quanto il partito più votato, “Russia Unita”, ha ottenuto circa il 44% dei seggi distribuiti nella parte maggioritaria, contro il 31,5% dei seggi vinti dai politici indipendenti. Nello stesso tempo, per quanto riguarda il voto di lista, la soglia del 5% si è dimostrata essere un ostacolo insormontabile per il gran numero dei piccoli partiti effimeri che tentavano di ottenere almeno un seggio nella camera bassa: infatti, soltanto 4 o 6 liste hanno superato lo sbarramento nelle elezioni del 1995, 1999 e 2003. Tanti voti degli elettori (in particolare, il 48,5% nel 1995 e il 28% nel 2003) espressi a favore dei partiti esclusi dalla ripartizione dei seggi sono stati persi²⁴⁹. Di conseguenza, l'effetto distorsivo del sistema elettorale sulla rappresentanza nei primi anni del suo funzionamento non era di certo del tutto attribuibile ai difetti dello stesso sistema misto quanto piuttosto al debole attaccamento partitico degli elettori e alla mutevole offerta politica, entrambi fenomeni molto diffusi nei regimi in transizione. L'alto livello di volatilità nei primi anni dopo la creazione del nuovo sistema politico-partitico non è, alla fine, un fatto così sorprendente. Inoltre, secondo le stime di Rose e Munro, anche se la volatilità elettorale nella Russia post-sovietica nel periodo 1993-2007 era significativamente più alta rispetto alle democrazie consolidate, il suo indice rimaneva sempre sotto il livello medio delle nuove democrazie europee²⁵⁰. Molti Stati europei hanno avuto negli anni novanta

²⁴⁸ R. MOSER, “*Unexpected Outcomes*”, 2001, p. 29.

²⁴⁹ V. Appendice C - Gli effetti distorsivi del sistema elettorale, 1993-1996.

²⁵⁰ V. R. ROSE, N. MUNRO, *Parties and Elections in New European Democracies*, Colchester, Rowman & Littlefield International, 2009, pp. 48 ss.

e poi all'inizio dei anni 2000 i “terremoti” partitico-elettorali, mentre in Russia, a differenza degli altri Paesi di nuova democrazia, gli stessi tre partiti (Comunisti, Liberal-Democratici, Yabloko) sono stati eletti alla Duma durante le legislature 1993-2006, e due schiarimenti sono stati sempre presenti in Duma di Stato fino ad oggi²⁵¹.

A nostro avviso, il fatto che il segmento *plurality* non solo non ha prodotto in Russia una competizione bipartitica, ma non ha neanche favorito i grandi partiti rispetto ai candidati indipendenti, non è stato un problema inerente il sistema elettorale ma ha riguardato piuttosto la mancata identificazione partitica degli elettori, la loro disaffezione con i partiti in generale. A questo punto, anche i candidati nei collegi uninominali vengono orientati principalmente in base a motivazioni strettamente clientelari.

Il problema dell'atomizzazione del sistema partitico russo negli anni novanta, in realtà, non è stato tanto legato al fatto che i vari partiti regionali sono stati creati nei vari soggetti federali²⁵² - perché in un modo o nell'altro essi venivano assorbiti dai partiti con vocazione “panfederale” - ma è stato causato dall'impossibilità di sottrarre la sfera di competizione elettorale dall'influenza delle lobby locali. E ovviamente, i collegi uninominali, in quanto il confronto elettorale che sviluppato in aree circoscritte era, comunque, più facilmente controllabile dalle amministrazioni locali, sono stati le vere arene di battaglia dei “notabili locali” per la loro influenza a livello federale.

Il picco di questo tentativo dell'élite locali di influenzare la politica federale è stato raggiunto nelle elezioni del 1999, quando i capi di alcune importanti regioni russe hanno deciso di lanciare nella competizione il nuovo movimento OVR, che in seguito è stato inglobato dal partito pro-governo “*Edinstvo*” (in futuro, “Russia Unita”).

A questo punto, bisogna fare un passo indietro e far notare che, sin dall'inizio e fino agli anni 2002-2003, l'evoluzione del quadro normativo in materia elettorale seguiva una traiettoria ben precisa e prevedibile. Nonostante diverse reiterazioni della legge quadro sulle garanzie dei diritti di voto sono presentate durante il periodo iniziale, tutte le correzioni sono state apportate per eliminare alcune lacune nella normativa o per introdurre maggiori garanzie. Senza dubbio si può dire che la variante della legge

²⁵¹ V. Appendice D - I risultati delle elezioni della Duma di Stato, 1993-2016.

²⁵² Infatti, il rischio della disintegrazione del Paese a causa della creazione di sistemi partitici regionali è stato sollevato - sia nell'aula della Camera bassa, sia nella sede della Corte Costituzionale -- come argomento a favore dell'introduzione di regole più stringenti per la formazione dei partiti politici in Russia.

quadro approvata nel 2002 era molto più avanzata rispetto ai primi documenti del 1994, del 1997 o della versione modificata del 1999, in termini di adempimento degli *standard* elettorali internazionali. L'esistenza di vari *veto-player* - la Duma, il Consiglio della Federazione, il Presidente - ha determinato il carattere bilanciato della nuova normativa russa in materia elettorale, così come questa si è sviluppata negli anni '90. Le regole del gioco che si sono stabilite in questa fase, anche se non sempre sufficienti per garantire la regolarità dell'intero processo elettorale comunque risultavano imparziali, quindi non favorivano un particolare formazione partitica.

Lo stesso non si può dire delle modifiche apportate al sistema elettorale dopo il 2003, l'anno in cui il partito "Russia Unita" ha ottenuto la maggioranza dei seggi nella camera bassa. Le principali modifiche alla legislazione elettorale in quel periodo sono state introdotte da una serie di leggi, adottate nel dicembre del 2004 (riguardanti le modifiche al meccanismo di nomina dei Capi di regioni russe e gli emendamenti alla Legge "Sui partiti politici") e nel maggio (nuova variante della legge sulle elezioni della Duma) e luglio del 2005. Tutti i disegni di legge tranne uno sono stati presentati dal Presidente russo e sono stati approvati principalmente grazie al sostegno dei deputati del gruppo parlamentare "Russia Unita" che da solo contava più di 300 voti (su 450 totale).

I cambiamenti, introdotti nel 2004-2005, sono stati in linea con la tendenza generale del rafforzamento del ruolo dei partiti politici nel processo elettorale, che, in fondo, andava a beneficiare i principali partiti parlamentari²⁵³.

La legge del 21 luglio del 2005 è stata esempio di intervento sistemico sul meccanismo elettorale: con questa legge sono state modificate ben 13 leggi federali. In sostanza, il documento ha riprodotto le principali disposizioni della nuova legge sulle elezioni della Duma di Stato adottata due mesi prima. Il mutamento maggiore ha riguardato il passaggio al sistema proporzionale. L'applicazione di questo meccanismo, con la ripartizione dei seggi in un unico collegio nazionale in un Paese con un territorio esteso e con varie entità subnazionali, non sembrava una scelta del tutto appropriata. Per mitigare questa mancanza, il numero delle sezioni regionali che ciascuna lista partitica doveva contenere è stato aumentato da 7 a 80, cifra che, più o meno, corrisponde al numero dei soggetti della Federazione. Questa modifica ha fatto scattare una

²⁵³ Si pensa alle misure, quali, ad esempio, l'introduzione del voto per le liste partitiche nelle elezioni regionali o l'esenzione dei partiti rappresentati nella Duma dalla raccolta firme a sostegno della loro lista, entrambe introdotte in precedenza dalla legge quadro del 2002.

competizione tra le varie amministrazioni regionali per assicurare il risultato migliore per il partito pro-governo, ma anche per raggiungere i livelli possibilmente più alti di affluenza - tutto ciò, al fine di aumentare il “peso” elettorale della concreta regione nei risultati complessivi del Paese e di garantire la rappresentanza presso il parlamento federale al maggiore numero di candidati del suo gruppo regionale. A questa logica risulta legato il fenomeno delle regioni con risultati elettorali “anomali”, ad alto rischio di falsificazione.

L’eliminazione dei collegi uninominali nelle elezioni dei deputati della Duma è stata interpretata come il tentativo di garantire una maggior “governabilità” della camera bassa. Infatti, come è stato già notato, i candidati nei collegi uninominali erano guidati più da interessi locali e meno da quelli partitici e, in particolare, poco prevedibile era l’atteggiamento di quei deputati che sono stati eletti come candidati indipendenti²⁵⁴.

Il controllo sull’attività legislativa della Duma attraverso lo strumento del partito presuppone l’esistenza di pochi grandi partiti, accentrati e molto disciplinati. La nuova regola “anti-trasfughismo” introdotta nel 2005 rendeva ancora più stringente la disciplina partitica, mentre l’utilizzo del sistema di liste bloccate ha conservato il “monopolio delle leve burocratiche” del partito. In più, l’inasprimento delle regole per la creazione del partito politico, che hanno previsto il numero minimo degli iscritti pari a 50 mila persone, ha avuto come scopo l’intento pragmatico di ridurre il numero dei partiti esistenti nel Paese. Esclusi i partiti che non soddisfano i criteri numerici, anche per quei pochi partiti che sono riusciti ad ottenere la registrazione ufficiale la partecipazione nelle elezioni è diventata un’impresa molto complicata a causa di una serie di ragioni: la proibizione delle alleanze elettorali, l’irrigidimento della procedura di registrazione delle liste, l’innalzamento della soglia di rappresentanza. Presi insieme, queste misure hanno prodotto un effetto dissuasivo sulla competizione elettorale nel Paese.

²⁵⁴ In seguito alle elezioni del 2003, nella Duma di Stato, si è creato un piccolo gruppo di venti parlamentari che non hanno voluto allinearsi con una delle forze politiche presenti in parlamento, mentre la maggior parte dei loro colleghi - gli altri deputati eletti come candidati indipendenti - hanno deciso di essere “assorbiti” da “Russia Unita”. Nella sua maggioranza i deputati di questo gruppo “indipendente” hanno votato contro le nuove modifiche della legislazione elettorale proposte dal Presidente nel 2004-2005.

Dunque, le modifiche che sono state apportate alla legislazione elettorale dopo il 2003, non solo sono state eccessive rispetto allo scopo dichiarato di “organizzare” la competizione partitico-politica, ma rappresentano vere e proprie restrizioni dei diritti elettorali dei cittadini russi, a cui nemmeno la Corte Costituzionale ha potuto dare una risposta adeguata. È vero che la disciplina costituzionale sul voto è molto lacunosa, tuttavia, anche l'atteggiamento poco garantista dei giudici costituzionali e il loro approccio ‘pragmatico’ basato più sulle motivazioni di carattere storico-politico che sulle ragioni giuridiche ha contribuito in modo significativo alla creazione di un quadro normativo instabile e poco coerente in materia elettorale nella Russia post-sovietica.

L'evoluzione successiva della disciplina elettorale russa ha visto un considerevole restringimento dello spazio di pluralismo a causa della maggiore burocratizzazione del processo elettorale e soprattutto della procedura di registrazione delle candidature. Inoltre, le norme delle leggi elettorali russe che regolano la registrazione dei candidati e le liste di candidati consentono una tale discrezionalità degli organi amministrativi che non soddisfa pienamente gli *standard* internazionali, e quindi, non escludono l'arbitrarietà amministrativa durante il processo elettorale.

L'introduzione dei vari ‘filtri’ per i candidati nelle elezioni, insieme con la creazione delle condizioni più favorevoli per i partiti sistemici, ha portato ad una situazione di stagnazione nel sistema politico in Russia: la legislazione in materia ha reso praticamente impossibile per i piccoli partiti di rimanere competitivi. Si è creato un circolo vizioso, o come scrive Hucheson ‘*cartel party regime*’, in cui i pochi soggetti politici occupano una posizione privilegiata e “tutelata” grazie ad una serie di regole, come, ad esempio, quelle sulla presentazione delle candidature nelle elezioni e sul finanziamento ai partiti.

Tale situazione si è consolidata durante gli anni 2003-2008, ed è rimasta invariata fino agli ultimi anni. Anche importanti correttivi introdotti fra il 2011 e 2016, che andavano in una direzione di liberalizzazione del mercato politico russo, non hanno avuto un significativo impatto sulla configurazione politica nel Paese. Si pensa ai risultati delle ultime elezioni della Duma, nelle quali “Russia Unita” ha ottenuto il numero *record* di mandati (il 76% dei seggi parlamentari contro il solo 55% dei consensi per la lista del partito), non senza sfruttare gli effetti distorsivi del sistema

elettorale a suo favore²⁵⁵. Ora, nella nuova situazione di un sistema di partiti consolidato, il sistema misto ha avuto l'effetto di favorire i partiti maggiori, e soprattutto il partito pro-Presidente, in quanto, in virtù dell'utilizzo della *plurality*, nelle circoscrizioni uninominali vincono, tradizionalmente, i candidati più "potenti", che hanno controllo e "risorse amministrative" nel concreto territorio. Inoltre, il sistema elettorale ha potuto "assicurare" i mandati per i *leader* partitici grazie al sistema delle liste bloccate.

Per quanto riguarda le prospettive di evoluzione della legislazione elettorale in Russia, bisogna notare che il sistema elettorale e gli istituti di rappresentanza formati negli ultimi decenni, al momento, si trovano in una situazione di crisi profonda. Le ultime campagne regionali del 2018 e del 2019 hanno dimostrato una forte sfiducia nel meccanismo elettorale in Russia fra i cittadini russi. Le elezioni dei governatori dei soggetti federali nel 2018 sono state caratterizzate dalla significativa crescita del voto di protesta, cioè contro il candidato nominato dal "partito del potere"²⁵⁶. Recentemente, a Mosca, il problema della non ammissione dei candidati dell'opposizione "antisistema" ha causato una serie di proteste nella capitale russa e ha rivelato l'insoddisfazione che si è accumulata negli ultimi anni tra i cittadini per quanto riguarda la qualità del processo elettorale in Russia²⁵⁷.

A questo punto riteniamo di poter pervenire ad alcune osservazioni conclusive sollevate nel corso di questo studio.

Lo sviluppo della legislazione elettorale nella Russia post-sovietica ha seguito diverse fasi: 1) dall'adozione delle prime leggi in materia elettorale nel 1994-1995 alla correzione della disciplina nel 1996-2003 alla creazione di un quadro molto dettagliato e completo sulle elezioni nel 2002-2003, 2) dalla prima "ondata" di riforme massicce in

²⁵⁵ La vittoria del partito "Russia Unita" è dovuta a una serie di motivi: innanzitutto, al suo straordinario successo nei collegi uninominali (90% dei seggi in palio), alla redistribuzione dei voti persi degli elettori che hanno votato per una delle dieci liste che non hanno superato lo sbarramento (l'11,4% dei consensi espressi), e, infine, alla bassa affluenza alle urne (il *record* storico del 47,88%), in quanto si pensa che la maggior parte degli astensionisti sono le persone con orientamento liberale che, se fossero state incentivate a votare, avrebbero potuto leggermente cambiare i risultati delle elezioni.

²⁵⁶ V. I. GALIMOVA, *Un "effetto sorpresa" nelle ultime elezioni regionali*, Cronache costituzionali dalla Russia (settembre - dicembre 2018), in *Nomos. Le attualità nel diritto.it*, n. 3/2018: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2019/01/RUSSIA-3_2018.pdf.

²⁵⁷ V. su questo punto I. GALIMOVA, *La campagna elettorale di Mosca: dall'evento inosservato alla crisi con proteste e arresti*, Cronache costituzionali dalla Russia (maggio - agosto 2019), in *Nomos. Le attualità nel diritto.it*, n. 2/2019: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2019/09/Russia-2_2019.pdf.

materia di competizione partitica-elettorale nel 2004-2007 alla seconda “ondata” di modifiche nel 2009-2014. Cominciando dalle modifiche del 2004, in Russia si può osservare una tendenza involutiva per quanto riguarda il principio rappresentativo e il principio di pluralismo. Nonostante le riforme del 2012 che andavano a ripristinare alcuni meccanismi che fino al 2004 esistevano nel sistema politico russo (ad esempio, le elezioni dirette dei governatori, il voto nei collegi uninominali), questa tendenza ultimamente è sempre più marcata e apparentemente irreversibile.

La normativa russa in materia elettorale è molto caotica e frammentata a causa dei numerosi correttivi che sono stati ad essa apportati durante gli ultimi quindici anni. Come risultato, la legislazione elettorale in Russia non è codificata, non sono codificati i principi elettorali e la maggior parte delle norme sono di carattere procedurale, descrittivi delle varie operazioni elettorali. Di conseguenza, tutto il processo elettorale in Russia è molto burocratizzato.

Molti elementi del sistema elettorale russo sono oggetto della decisione discrezionale del legislatore federale. La Corte Costituzionale della Federazione Russa non è riuscita ad elaborare un’originale concezione di rappresentanza e non ha potuto garantire una progressiva costruzione di un quadro normativo coeso e stabile. Nello stesso tempo, la Corte è riuscita ad imporre ai soggetti della federazione gli *standard* uniformi in materia elettorale, anche se a discapito dei principi del federalismo. Tuttavia, per quanto riguarda le questioni della eleggibilità dei Capi delle regioni russe o dei consigli comunali dei grandi centri urbani, i giudici costituzionali hanno deciso di evocare l’esigenza di garantire una gestione coordinata dei vari livelli del potere e non la necessità di rendere le amministrazioni e gli organi territoriali responsabili davanti alla popolazione locale attraverso il meccanismo di votazione elettiva. Tale logica si inserisce nella dottrina ufficiale del Presidente russo Vladimir Putin “verticale del potere” (*vertikal’ vlasti*). Il tipo di Stato, risultante dopo la riforma federale putiniana, da un lato non si è allontanato dalla lettera della Costituzione²⁵⁸, dall’altro – si è perso nel suo nucleo il principio federalistico. E’ importante notare che questi cambiamenti verso un maggiore accentramento nei rapporti centro-periferia hanno determinato anche lo spostamento del modello di Stato dalla democrazia elettorale verso uno Stato

²⁵⁸ S’intendono alcune disposizioni della Costituzione aventi ad oggetto la materia dell’organizzazione e del funzionamento degli organi statali federali e quelli dei soggetti federati: art. 5, c. 3; art. 77, c. 2; art. 78, c. 4; art. 83; art. 85, c. 2; art. 90.

amministrativo, sempre più burocratizzato, in cui alla competizione elettorale si preferisce la designazione presidenziale e alla legittimità popolare - la lealtà e l'efficienza.

Pertanto, il caso russo mette in evidenza l'importanza di considerare il contesto politico-istituzionale in cui funziona il sistema elettorale per poter valutare la sua efficacia. Sicuramente, l'impatto del modello istituzionale sul processo elettorale in Russia è molto considerevole. Sia la Duma di Stato, sia la figura del Capo dello Stato sono stati dotati della massima legittimità popolare. Tale costruzione, che riprende lo schema francese, nasconde un possibile conflitto tra la componente rappresentativa e plebiscitaria. Tuttavia, in Russia tale scontro, anche se probabile (si pensi al periodo di presidenza Eltsin), non dovrebbe penalizzare la governabilità del Paese. Per questo motivo si parla della formula (e non forma) di governo russo *sui generis*²⁵⁹, ibrida e sbilanciata fortemente, di tipo semipresidenziale con una tendenza presidenzialista, la quale sotto diversi profili volge verso un effettivo *iperpresidenzialismo*²⁶⁰. Infatti, la

²⁵⁹ L'elemento che collega diverse esperienze costituzionali che hanno avuto luogo nella storia russa è proprio quella particolare concezione del potere unito in un'unica persona, lo zar, il *vožd*, il Presidente. Come osserva Ganino: *"Una permanente e finalizzata concertazione del potere non solo aveva plasmato sino agli inizi del Novecento l'ordinamento statale, ma si era trasmessa al successivo ordine socialista grazie alla funzione assunta in tale direzione dal "partito guida"; essa risulta dominante anche nella vigente Costituzione soprattutto per quanto riguarda il ruolo affidato al presidente"* [v. M. GANINO, *Russia*, cit., p. 25]. Dunque, *"il modello autoctono è talmente prevalente da fare considerare come solo apparente la recezione di tipi occidentali..."* [Idem, p. 132.] *"Appare quindi condivisibile, scrive Volpi, la tesi [di Ganino] che definisce quello russo come "un modello di preminenza presidenziale, inquadrabile in un tipo post-socialista, o meglio post-sovietico", che è frutto congiunto della tradizione zarista, di quella socialista e dell'imitazione di modelli occidentali"*.

²⁶⁰ Come scrive Ganino: *"Si è allora giunti a considerare la forma di governo della Russia "una forma ibrida che si colloca a metà tra quella presidenziale e quella semipresidenziale", un "superpresidenzialismo", una percentuale o un concentrato di varie esperienze"* [v. M. GANINO, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, Parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997]. Optando per il termine "superpresidenzialismo", S. Holmes scrive: *"La costituzione di Eltsin tanto è francese quanto è americana. Non è certamente modellata sulla base del semipresidenzialismo della Quinta Repubblica, nonostante una pluralità di commenti di questo tipo. Il presidente francese, per esempio, non ha alcun serio potere di veto e di certo non può dimettere il primo ministro unilateralmente. Non è possibile una situazione di coabitazione nel sistema russo. Anche se i nemici di Eltsin controllassero la maggioranza parlamentare, egli (a differenza di Mitterrand) potrebbe continuare a governare senza tenerne conto. Il sistema istituito dalla costituzione di Eltsin, infatti, può più succintamente essere descritto come superpresidenzialismo. Paradossalmente, questi ampi poteri presidenziali sono stati adottati da una persona che periodicamente ripeteva di non voler competere per un nuovo mandato presidenziale. Mentre i sostenitori di Eltsin ritengono che un tale sistema migliorerà la stabilità politica, il cesarismo plebiscitario, come è noto, può produrre risultati incalcolabili se si verifica la morte improvvisa o l'incapacità del leader. Il superpresidenzialismo di Eltsin ignora tali problemi elementari... La nuova costituzione crea un sistema ad unica funzione, progettato espressamente per risolvere il più irritante problema politico degli ultimi due anni: lo stallo tra il legislativo e l'esecutivo. In questo senso, il popolo russo ha ratificato una costituzione creata retrospettivamente. I suoi autori hanno deciso di punire il nuovo Parlamento (eletto in condizioni*

costituzione formale non prevede (ma neanche proibisce) la derivazione parlamentare di un governo, inoltre, la nomina del Presidente del Governo da parte del Capo dello Stato non è legata in Russia agli esiti delle elezioni parlamentari. Questo risulta nello sviluppo delle dinamiche di tipo *winner-takes-all* nell'ordinamento russo, per cui mentre le elezioni parlamentari sono considerate l'evento secondario e comunque di poco conto, tutta l'enfasi viene posta sulla campagna presidenziale. In pratica, il Governo che viene formato dal Presidente insieme con il Primo Ministro dopo le elezioni presidenziali potrà rimanere in carica per tutto il periodo del mandato presidenziale, anche se una diversa maggioranza politica si istaura nella Duma di Stato in seguito alle nuove elezioni.

Anche la prassi politica dimostra che nel sistema russo la situazione di coabitazione *à la francese* non è possibile. Negli anni '90 persisteva una situazione transitoria, in cui co-esistevano da un lato, il Presidente istituzionalmente forte e politicamente debole, dall'altro, la Duma frammentata e divisa in coalizioni instabili. Dall'inizio dell'epoca di Putin si procede alla "stabilizzazione" del sistema politico. Dal 2003 a oggi il partito del Presidente "Russia Unita" mantiene il controllo sulla camera bassa, garantendo una sintonia tra il Presidente, l'Esecutivo e il Parlamento.

Nello stesso tempo, l'avvio della prima presidenza di Putin è coincisa con l'inizio della regolamentazione massiccia del sistema partitico russo e della materia elettorale. Il "perfezionamento" delle regole di competizione partitico-elettorale andava sempre più verso la maggiore restrizione delle possibilità di accedere al campo politico (sia per quanto riguarda le regole di registrazione dei partiti, sia le regole di registrazione dei candidati per le elezioni) e alla diminuzione dei soggetti politici rilevanti. Di conseguenza, come risultato della cristallizzazione del sistema partitico-parlamentare c'è stata la semplificazione, nel senso di un impoverimento, del sistema politico e l'irrigidimento della rappresentanza con i soliti quattro partiti parlamentari.

La situazione politica, creatasi a seguito delle modifiche della legislazione elettorale apportate dopo il 2003, è stata spesso chiamata regime di "pluralismo controllato". I partiti dell'ala liberale o filo-occidentali, come ad esempio "Yabloko",

presumibilmente democratiche nella nuova Russia) per i peccati del vecchio Parlamento (residuo di un Paese completamente diverso). Il rovescio della medaglia del superpresidenzialismo, quindi, è il suo parlamentarismo che è una foglia di fico" [v. S. HOLMES, *Super presidentialism and its problems*, in *East European Constitutional Review*, 1993, vol. 2, n. 4 / 1994, vol. 3, n. 1, pp. 123-124].

sono esclusi dalla rappresentanza parlamentare dal 2003. Anche l'opposizione "antisistema" è marginalizzata. Il consenso putiniano si basa principalmente su un insieme di ideologismi eclettici: i valori tradizionali della famiglia, il patriottismo militante, anti-Occidentalismo, *deržavnost'*²⁶¹, sovranità - tutti valori che risuonano nei cuori della maggioranza dei cittadini russi. Pertanto, il modello dello Stato russo si discosta dal modello liberaldemocratico, in quanto il principio di pluralismo che presuppone il rispetto dei diritti delle minoranze non è garantito.

L'esperienza della transizione democratica in Russia ha confermato ancora una volta che le elezioni, anche se rendono la democrazia possibile, non garantiscono automaticamente lo sviluppo democratico del Paese. Grazie all'esame della dinamica della legislazione elettorale russa abbiamo potuto osservare l'evoluzione del meccanismo di votazione e del ruolo delle elezioni nella Russia post-sovietica. Se l'introduzione delle elezioni libere e multipartitiche, inizialmente, ha accelerato il processo di democratizzazione a livello federale e regionale, successivamente, il Paese ha dovuto affrontare una serie di problemi che esulano dall'ambito delle operazioni elettorali ma che hanno influito in maniera negativa sulla qualità del processo elettorale. Tra queste problematiche rientrano: l'inesistenza dei forti partiti *grassroots*, la generale debolezza delle strutture della società civile e l'inesistenza dei meccanismi di tutela dello Stato di diritto.

A causa dell'assenza di sufficienti garanzie dei diritti civili e politici le dinamiche elettorali in Russia non hanno potuto prendere la forma di una competizione libera e onesta. Oggi, le consultazioni elettorali sono meno imprevedibili e meno significative rispetto a quelli degli anni novanta. Sempre meno elettori partecipano alle elezioni dei deputati della Duma di Stato, e sempre meno persone sono pronte a votare per i partiti rappresentati nel parlamento²⁶².

La sfiducia verso le istituzioni democratiche, tuttavia, non rappresenta soltanto la peculiarità della Russia. Anche i moderni regimi democratici consolidati oggi sembrano dare alcuni segnali di crisi, chiamati nella letteratura anglosassone '*democratic fatigue syndrome*'. Si pensi alla ondata *anti-establishment* e alla crescita dei

²⁶¹ Statismo.

²⁶² Vedomosti, "Summarnij reiting parlamentskih partij opustilsya do 51%" [Il consenso elettorale dei partiti parlamentari è sceso al livello del 51%. Sempre meno russi sono pronti a votare per i partiti tradizionali]: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/08/13/808754-summarnii-reiting>.

movimenti populistici nel mondo occidentale, alla crisi dei vecchi partiti “tradizionali” e al calo delle iscrizioni, al declino generale dell’attivismo politico, all’incremento della volatilità dell’elettorato, alle più frequenti crisi di governo e ai più frequenti ricorsi ai meccanismi di democrazia diretta. Tutti questi sintomi che si sono manifestati negli ultimi anni hanno annunciato una profonda crisi della democrazia rappresentativa e, in particolare, del suo nucleo principale - il meccanismo di delega del potere ai rappresentanti scelti attraverso le votazioni pubblicistiche di tipo elettivo. La stessa idea di una “interazione mediata” su cui si basa il rapporto fra i cittadini e l’autorità nel modello di democrazia rappresentativa sembra essere superata dall’avvento delle nuove tecnologie che hanno modificato il modo in cui comunichiamo, selezioniamo le informazioni, partecipiamo nella vita pubblica o esprimiamo il nostro giudizio nei confronti del governo in carica.

È vero che le votazioni elettive come uno degli strumenti di deliberazione pubblica, in realtà, sono diventati una vera forza motrice della democrazia soltanto negli ultimi duecento anni. In questo periodo, per lungo tempo, gli stessi sistemi elettorali non potevano essere valutati come democratici, e soltanto dopo l’estensione del suffragio avvenuto, principalmente, nel periodo compreso fra le due guerre mondiali, essi sono divenuti un elemento imprescindibile della democrazia moderna. Imprescindibile, ma non sufficiente. Con l’avvento della società di massa, in cui ogni cittadino aveva il diritto di voto, i partiti politici sono diventati strumenti efficaci per la strutturazione della domanda e dell’offerta elettorale. Una rete di organizzazioni intermedie è cominciata a crearsi nei vari Paesi in tutti i livelli amministrativi e ha raggiunto il suo picco massimo nella seconda metà del XX secolo, per poi iniziare ad erodersi, negli anni 1980-1990, sotto la pressione di nuove forze - i mass media commerciali, l’Internet e la globalizzazione.

Il sistema elettorale ha subito negli ultimi anni importanti trasformazioni legate allo sviluppo delle nuove tecnologie digitali, ad esempio, più Paesi hanno sperimentato il voto elettronico, sono comparse le nuove sfide che riguardano il problema della sicurezza informatica delle banche dati sulle elezioni ecc. Anche per quanto riguarda la campagna elettorale, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione alternativi (si pensi alle piattaforme *social*) ha già avuto un notevole impatto sui processi elettorali in vari Paesi, spostando l’attenzione dai programmi elettorali delle forze politiche alle personalità dei

loro *leader* e portando le competizioni elettorali verso le dinamiche sempre più di tipo plebiscitario.

Dunque, le sfide della democrazia rappresentativa sono tante e molte sono le problematiche che devono essere affrontate per garantire il suo corretto funzionamento. Nonostante questo, gli *standard* elettorali che sono stati stabiliti per la prima volta nel 1948 non sembrano aver perso il significato nel contesto attuale. I requisiti democratici condivisi, quali il suffragio libero, uguale, diretto e universale, rimangono i caposaldi delle democrazie. Tuttavia, le nuove sfide richiedono maggiori strumenti normativi che devono essere elaborati e introdotti nella disciplina elettorale per garantire la regolarità dei processi elettorali.

APPENDICE

Appendice A - Il confronto tra i due modelli della forma di Stato

Modello socialista, nella Cost. "brezhneviana", del 1977	Democrazia pluralista, nella Costituzione del 1993
I. Idea dello Stato	
Stato classista: dittatura del proletariato (1918) - dittatura degli operai e dei contadini (1936) - "popolo sovietico" (1977)	Stato nazionale
"Lo Stato sovietico è divenuto Stato di tutto il popolo [...] si è formata una nuova comunità storica umana: il popolo sovietico. [...] Il popolo sovietico... aspirando a uno sviluppo ulteriore della democrazia socialista" (Preambolo)	"Noi, popolo multinazionale... consapevoli delle nostre responsabilità per la nostra <u>Nazione</u> " (Preambolo)
II. Sistema degli organi supremi dello Stato	
il monismo del potere statale	la separazione dei poteri
"Tutti gli altri organi statali <u>sono soggetti al controllo dei Soviet dei deputati popolari e devono render conto</u> agli stessi" (art. 2). "I Soviet dei deputati popolari formano il <u>sistema unitario</u> degli organi del potere statale." (art. 89)	"Il potere statale nella Federazione Russa si esercita sulla base della <u>divisione</u> tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Gli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario sono <u>indipendenti</u> " (art. 10)
Collegialità nella direzione politica (Presidium del Soviet Supremo)	Organo monocratico - il Presidente FR
forma di governo a confusione dei poteri	forma di governo "repubblicana" (art.1), dualista
"I Soviet dei deputati popolari eleggono commissioni permanenti, <u>costituiscono organi esecutivi</u> ed amministrativi, nonché altri organi tenuti a render conto ai Soviet stessi." (art.91). "Il Consiglio dei ministri...nell'intervallo tra le sessioni del Soviet Supremo, è responsabile davanti al Presidium del Soviet Supremo dell'URSS, al quale [parimenti] deve rendere conto."	"Il popolo esercita il proprio potere direttamente ed anche attraverso gli organi del potere statale e gli organi di autogoverno locale." (art. 3.2). "Esercitano il potere statale nei Soggetti della Federazione Russa gli organi del potere statale da essi formati"(art.11.2)
il principio ispiratrice:	
"centralismo democratico"	legittimità democratica
"L'organizzazione e l'attività dello Stato sovietico si informano al principio del centralismo democratico: <u>elettività di tutti gli organi del potere statale dal basso verso l'alto e loro subordinazione al popolo, obbligatorietà delle decisioni degli organi superiori per quelli inferiori</u> ". (art.3)	"Titolare della sovranità ed unica fonte del potere nella Federazione Russa è il suo popolo multinazionale" (art.3). "Tutti gli organismi pubblici, formati...attraverso elezioni democratiche, e i funzionari sono responsabili nei confronti del popolo ." (Art.3 Cost Rsfr, come modif. con L.21.04.1992)
III. Concezione della rappresentanza	
Rappresentanza popolare, deputati non professionali, la revoca del mandato	Rappresentanza democratica, deputato professionale, no al mandato imperativo

<i>"I deputati sono rappresentanti plenipotenziari del popolo" (art.103). Il deputato esercita i suoi poteri senza interrompere la propria attività produttiva o di servizio. (art. 104). "Il deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere revocato in qualsiasi momento per decisione della maggioranza degli elettori" (art. 107).</i>	<i>"I cittadini... hanno diritto di partecipare alla direzione degli affari di Stato ...anche attraverso i propri rappresentanti" (art.32.1). "Il deputato della Duma è il rappresentante del popolo" (art.1, LF del 1994). "Deputati della Duma di Stato lavorano su base professionale permanente (art. 97.3)</i>
Il Parlamento non è organo permanente, il Soviet Supremo si riunisce per le sessioni	l'Assemblea Federale è l'organo supremo legislativo e di rappresentanza permanente (93, 99)
IV. Controllo sulla legittimità cost.	
Non esiste controllo extraparlamentare	Il controllo è organizzato secondo il modello centralizzato, si effettua dall'organo speciale, la Corte Costituzionale
<i>"Il Presidium del Soviet Supremo...esercita il controllo sull'osservanza della Costituzione dell'URSS e assicura la conformità delle... leggi delle repubbliche federate con la Costituzione e con le leggi dell'URSS; fornisce l'interpretazione delle leggi...annulla i decreti e le ordinanze del Consiglio dei ministri dell'URSS e dei Consigli dei ministri delle repubbliche federate qualora non siano conformi alla legge" (art. 121)</i>	<i>"2. La Corte Costituzionale della Federazione Russa...decide le questioni di conformità con la Costituzione della Federazione Russa" (art. 125)</i>
V. Pluralismo politico	
No, il ruolo guida del PCUS	Pluripartitismo riconosciuto
<i>"Il Partito comunista dell'Unione Sovietica è la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali." (art.6)</i>	<i>"3. Nella Federazione Russa si riconoscono il pluralismo politico ed il pluripartitismo. 4. Le associazioni sociali sono uguali davanti alla Legge" (art. 13)</i>
<i>"Il diritto di presentare candidati a deputati appartiene alle organizzazioni del Partito comunista dell'Unione Sovietica, dei sindacati, all'Unione Comunista Leninista della Gioventù dell'URSS, alle organizzazioni cooperative e ad altre organizzazioni sociali, ai collettivi di lavoro..." (art. 100)</i>	<i>"I cittadini della Federazione Russa che siano in possesso del diritto elettorale passivo possono essere nominati come candidati indipendenti o come candidati compresi nelle liste [presentati dai partiti]".(art. 32.1, LF del 2002)</i>
VI. Concezione dei diritti	
legalità socialista, enfasi sui doveri	supremazia dei diritti umani
<i>"L'uso dei diritti e delle libertà da parte dei cittadini non deve arrecare danno agli interessi della società e dello Stato, ai diritti degli altri cittadini" (art.39). " Il cittadino dell'URSS è tenuto... ad essere intransigente verso i comportamenti antisociali, a concorrere in ogni modo possibile alla tutela dell'ordine sociale" (art.65)</i>	<i>"L'uomo, i suoi diritti e le sue libertà costituiscono il valore più alto. Il riconoscimento, il rispetto e la difesa dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino sono un dovere dello Stato."(art.2)</i>

Appendice B - Le caratteristiche principali e l'evoluzione del sistema elettorale per le elezioni della Duma di Stato della Federazione Russa, 1993-2016

I. La formula: 1.1. il principio	1993-2005 misto non collegato: maggioritario uninominale a turno unico, <i>plurality</i> , per il 50% dei mandati e proporzionale con liste bloccate per l'altra metà (" <i>parallel system</i> ");
	2005-2012 proporzionale (" <i>list PR</i> ")
	2012-vigente misto non collegato (art. 3, LF n. 20 del 2014 "Sulle elezioni della Duma...")
1.2. Il metodo di distribuzione dei seggi fra le liste	Nella parte proporzionale: Il quoziente "naturale" (in russo: " <i>pervoye izbiratel'noye thcastnoye</i> ", $Q=v/s$) con il criterio dei più alti resti per la distribuzione dei seggi restanti (<i>Hare/Niedermeyer electoral formula</i>) art. 89 LF n. 20
1.3. La soglia di sbarramento a livello nazionale	Per la rappresentanza proporzionale: 1993-2007 è di 5%; 2007-2011 è di 7% (con la soglia flessibile per le elezioni del 2011, v. punto 1.5). 2014-vigente è di nuovo di 5%
1.4. Le regole di rappresentanza minima	La regola introdotta sulla raccomandazione della Corte Costituzionale FR (v. Decisione n. 26-P del 1998, §8). Dal 1999 i seggi vengono distribuiti a condizione che partiti che hanno superato lo sbarramento rappresentino almeno 50% (60% nelle elezioni del 2007, 2011) degli elettori; inoltre è necessario che vi fossero almeno due delle liste che superano il 5%. In caso contrario, all'assegnazione dei seggi vengono ammessi, in ordine decrescente del numero di voti espressi, le liste che hanno ricevuto meno del 5% dei consensi, fino a quando la somma di voti espressi per queste liste supera il 50% del numero totale di voti espressi. Oppure, in caso che si registra soltanto unica lista vincitrice (cioè che supera la soglia di 5% e ottiene la maggioranza assoluta dei voti), all'assegnazione dei seggi viene ammessa anche la seconda lista più votata (ma che non ha superato il 5%). art. 88.7 LF n. 20
1.5. La soglia flessibile	Nel 2011-2012 (riforma Medvedev) alle liste che ottengono 5-6% dei voti deve essere assegnato un seggio, mentre alle liste che ottengono 6-7% vengono assegnate due seggi
II. Il collegio: 2.1. il tipo e le sue dimensioni	Per il sistema misto (1993-2005, 2012-vigente): 225 collegi uninominali e il collegio unico nazionale (plurinominale, 225 seggi)
	Per il sistema proporzionale (2005-2012): il collegio unico nazionale, 450 seggi

2.2.Criteri di determinazione dei collegi uninominali	I collegi sono formate per un periodo di dieci anni sulla base dei dati sul numero di elettori (revisione periodica); per i collegi uninominali una deviazione tollerabile dal tasso medio di rappresentazione degli elettori è di non più del 10%, in aree difficili da raggiungere o remote - di non più del 30%, nei territori densamente popolati da popolazioni indigene - di non più del 40%; almeno un collegio elettorale uninominale deve essere formato sul territorio di ciascun soggetto della Federazione Russa; il collegio elettorale deve costituire un unico territorio, la formazione di un collegio elettorale da territori non confinanti, ad eccezione dei territori dell'enclave, non è consentita (no al ritaglio artificioso); non è consentita la formazione di un distretto elettorale uninominale dai territori di due o più entità costitutive della Federazione Russa (no al collegio trasversale) (v. art. 18, LF n. 67 del 2002 "Sulle garanzie..." e art. 12 LF n. 20)
2.3. La decisione e l'organo responsabile	la Commissione elettorale centrale sottopone alla Duma di Stato un piano per il "ritaglio" dei collegi elettorali uninominali e la sua rappresentazione grafica, che vengono approvati con la legge federale per un periodo di 10 anni
2.4. Il collegio unico	Il collegio elettorale federale comprende l'intero territorio della Federazione Russa (art. 13 LF n. 20)
III. La scheda: 3.1. le schede e il tipo di scelta	Nel sistema misto ogni elettore ha due schede, per il collegio uninominale deve indicare un solo candidato (<i>simple candidate ballot</i>), per il collegio unico nazionale - indicare una determinata lista partitica (<i>simple party-list ballot</i>). Ogni lista partitica contiene la parte federale e la sezione regionale. Sulle schede i candidati nei collegi uninominali o le liste dei partiti (insieme con i loro simboli grafici) sono messi in ordine verticalmente (<i>column style</i>). Il tipo di scelta in entrambi casi è il voto categorico (liste bloccate nel <i>list PR</i>); il voto disgiunto (<i>split-ticketing</i>) è consentito. (art 79 LF n. 20)
	Nel sistema proporzionale si usa <i>simple party-list ballot</i>. Liste bloccate
3.2. Il voto "Contro tutti"	Fino al 2007 esisteva l'opzione "Contro tutti", come ultima voce sulla scheda elettorale, e nel caso la maggioranza degli elettori votava per il candidato "Contro tutti" tali elezioni venivano dichiarate "nulle".
3.3. Le divisioni all'interno della lista nazionale: i gruppi regionali e la parte federale	La lista dei candidati è divisa in parte federale e in sezioni regionali ("liste regionali"), ultimi corrispondono alla parte del territorio della regione, al territorio del soggetto della Federazione o al gruppo di soggetti confinanti. La legge prevedeva l'obbligo di contenere nella lista partitica almeno 2,5, o 7 gruppi regionali nel 1995,1999 e 2003, corrispettivamente (con 12 o 18 candidati "federali"); 80 e 70 gruppi regionali nel 2007 e 2011 (con 3 candidati nella parte federale, cd."<i>trojka federale</i>"). Dal 2014 ogni lista partitica deve contenere almeno 35 sezioni regionali e massimo 10 candidati nella parte federale (cd. "<i>parovozy</i>"), con il totale di 200-400 candidati. Il candidato può apparire solo in una delle parti della lista partitica: nella parte federale o in uno dei gruppi regionali (art. 39 LF n. 20)

3.4. Le "liste regionali" e la loro formazione	Ciascuno dei candidati nominati dal partito (ad eccezione dei candidati dalla parte federale) viene "assegnato" a un territorio specifico - un distretto/un territorio all'interno del soggetto federale, un soggetto federale, o un gruppo dei soggetti – formatosi a secondo del numero degli elettori che risiedono su ogni territorio (l'elenco dei territori viene approvato dalla CEC).
3.5. La ripartizione dei seggi all'interno della lista partitica che supera la soglia	Prima di tutto i mandati che riceve il partito vengono assegnati ai candidati dalla parte federale della lista. In seguito, i restanti seggi vengono distribuiti fra le liste regionali a secondo dei voti ottenuti dal partito nel concreto territorio. La propria quota dei mandati viene calcolata sulla base del 'peso' della regione nei risultati complessivi nazionali. Poi, i mandati vengono distribuiti fra i candidati di ciascuna delle parti regionali in base alla posizione in cui loro nomi inseriti nella lista regionale (art. 89 LF n. 20)
IV. Altre caratteristiche:	
4.1. L'affluenza minima	Nel 1993-2003 25% degli elettori registrate nelle liste elettorali; dal 2007 non è prevista
4.2. Timing delle elezioni	Introduzione del Giorno Unico delle votazioni nel 2004
4.3. Libertà di voto e i diversi meccanismi di facilitazione	Il voto non è obbligatorio; l'iscrizione al registro degli elettori non è prevista, le liste elettorali si formano dalle commissioni elettorali sulla base dei dati anagrafici predisposte dalle amministrazioni locali. La votazione "in anticipato", antecedente il Giorno ufficiale, è stata abrogata nel 2002 e sostituita con la possibilità del cittadino di votare fuori il collegio assegnato a lui in base alla sua residenza - attraverso il meccanismo del certificato di assenza, effettivo fino al 2017. Dal 2018 per il cittadino in viaggio o trasferito è possibile di essere inserito - sulla base di una richiesta - nell'elenco degli elettori nel luogo di permanenza. Sono previste le facilitazioni del voto dei cittadini russi residenti all'estero. Inoltre, per le persone che non sono in grado di presentarsi nel seggio elettorale a causa della malattia etc. è prevista la possibilità - su richiesta - di votare a casa, grazie alle urne mobili. Il voto per corrispondenza a livello federale non è consentito.
V. La capacità elettorale	cittadinanza russa, età superiore a 18 anni; non possono eleggere i cittadini russi detenuti in carcere o riconosciuti "incapaci". In totale il corpo elettorale consiste di circa 110 milioni degli elettori.
5.1. Il diritto elettorale passivo: restrizioni e incandidabilità	cittadinanza russa, età superiore a 21 anni; non possono essere eletti i cittadini russi: aventi doppia cittadinanza o residenti all'estero di lungo periodo, riconosciuti "incapaci", detenuti in carcere, condannati per reati gravi o per reati connessi all'estremismo ("filtro criminale"), che hanno violato alcuni procedure elettorali, a cui è temporaneamente negato il diritto di ricoprire cariche pubbliche, aventi conti correnti in una banca straniera. (art. 4 LF n. 20)

5.2. Il diritto della nomina: i soggetti	Inizialmente sono stati previsti dalla legislazione due tipi di soggetti di nomina: 1) elettori (che creano un gruppo di iniziativa a sostegno del candidato "indipendente"), 2) le associazioni pubbliche, di cui i movimenti politici, i Partiti Politici, o blocchi elettorali (LF n. 82 del 1995 "Sulle associazioni pubbliche") .
	Dopo il 2001 (LF n. 95 del 2001 "Sui Partiti Politici", art. 36) solo i partiti politici registrati e le loro alleanze potevano presentare le candidature (insieme con gli elettori). Dal 2007 sono stati esclusi anche i blocchi elettorali, e con il passaggio al sistema proporzionale nel 2007-2011 tutti i candidati venivano nominati dai partiti (no auto-candidature), il partito poteva nominare anche le persone non membri del partito.
5.3. Il diritto della nomina: le modalità	Dal 2014, i principali soggetti di nomina della candidature si distinguono in: 1) gli elettori, 2) i "vecchi" partiti parlamentari (o aventi deputati in Consigli regionali) esenti dall'obbligo di raccolta firme 3) gli altri partiti "extraparlamentari".
	Attraverso raccolta firme a sostegno della candidatura/lista: 200 mila firme degli elettori, di cui non più di 7 mila in un soggetto federale - per i "nuovi" partiti; oppure non meno di 3% delle firme degli elettori della circoscrizione, ma in ogni caso non meno di 3 mila firme - per i candidati "indipendenti". Il deposito elettorale è stato abrogato nel 2009.
5.4. Il diritto della nomina: i requisiti e la "doppia nomina"	Le nomine nei collegi uninominali: lo stesso candidato non può essere nominato in diversi collegi uninominali, il partito può nominare solo un candidato nel collegio uninominale. Presentazione delle liste: non più di 50% dei candidati nella lista del partito possono essere cittadini non iscritti a questo partito; il partito non può inserire nella sua lista le persone membri di altri partiti politici; un candidato può apparire nella lista del partito solo una volta. Tuttavia, il candidato può concorrere per il mandato parlamentare contemporaneamente - sia in collegio uninominale sia fra le liste - essendo nominato dal partito.
5.5. I motivi per il rifiuto di registrare un candidato/lista (cd. "nedopusk", o non ammissione)	I principali motivi per cui al candidato o alla lista dei candidati può essere negata la possibilità di partecipare nelle elezioni riguardano: 1) l'incapacità elettorale passiva (v. punto 5.1); 2) mancata o errata presentazione di alcune informazioni alla commissione elettorale (ad. es. fedina penale, fonti del reddito), 3) mancata creazione del fondo elettorale, 4) la violazione della legislazione elettorale riguardante le norme sulla propaganda elettorale ("no alla propaganda dell'estremismo"), la violazione della legislazione sui limiti della spesa elettorale (superamento al 5% del limite), oppure la rivelazione dei fatti dell'abuso d'ufficio o della corruzione elettorale; 5) i difetti delle liste delle firme ("petizioni") raccolte (più del 10% delle firme difettose); 6) in generale, il mancato rispetto delle condizioni di nomina (v. punto 5.4) o le circostanze sopravvenute di ritiro forzato (abbandono "massiccio" da parte dei 25% dei candidati inserite nella stessa lista, il ritiro della nomina dei candidati che comporta la diminuzione del numero di gruppi regionali rappresentati nella lista al di sotto del livello stabilito). LF n. 67 art. 38, commi 24-26

Appendice C - Gli effetti distorsivi del sistema elettorale, 1993-2016

	1993	1995	1999	2003	2007	2011	2016
Affluenza	54,81%	64,76%	61,85%	55,75%	63,78%	60,21%	47,88%
Voto di lista con rappresentanza proporzionale (PR)							
n. liste concorrenti	13	43	26	23	11	7	14
Voti "persi" (corrispondono a n. liste)	12,93%	48,52%	17%	28,22%	7,23%	5,08%	11,44%
tra cui "Contro tutti"	5	39	20	19	8	3	10
1° lista: % voti contro % seggi	4,22%	2,83%	3,36%	4,78%	n/a	n/a	n/a
	22,92%	22,73%	24,78%	38,16%	65,01%	50,10%	55,23%
	26,22%	44,00%	29,78%	53,33%	70,00%	52,89%	62,22%
	P. Liberal-Dem.	P. Comunista	P. Comunista	"Russia Unita"	"Russia Unita"	"Russia Unita"	"Russia Unita"
Deviazione media a livello di singoli partiti s/v (n. volte)	1,15	1,95	1,21	1,39	1,08	1,05	1,13
Voto nei collegi uninominali (SMD-Plurality)							
n. partiti ottenuti seggi	12	23	13	11	n/a	n/a	6
tra cui quelli senza seggi nel PR	4	19	8	8	n/a	n/a	2
Indipendenti: % seggi	61%	34%	47,56%	31,56%	n/a	n/a	0,4%
1° partito: % seggi	11,11%	25,78%	20,44%	44,44%	n/a	n/a	90,22%
	"Scelta della Rus."	P. Comunista	P. Comunista	"Russia Unita"			"Russia Unita"
Sistema elettorale nel suo complesso: posizione del primo partito, opportunità di consolidare la maggioranza							
Vincitore: % seggi tot.	14,44%	34,89%	25,11%	48,89%	70%	52,89%	76,22%
c. Indipendenti: % seggi	30,22%	17,11%	23,78%	15,78%	n/a	n/a	0,22%
c. 2° partito: % seggi	14,22%	12,22%	16,22%	11,33%	12,67%	20,44%	9,33%
Gruppi parlamentari formati a seguito delle elezioni							
Coalizione Maggioranza	instabile (17,5% sinistra)	instabile (47,5% sinistra)	instabile (dal 2002: 31% centro)	68%	70%	53%	76%
Partito leader	P. Comunista	P. Comunista	"Unità"	"Russia Unita"	"Russia Unita"	"Russia Unita"	"Russia Unita"

Appendice D - I risultati delle elezioni della Duma di Stato, 1993-2016²⁶³

1993, Duma (I Legislatura)	PR list			SMD
Nome partito	Nº voti	% voti validi	Nº seggi	Nº seggi
Partito Liberal-Dem.	12 318 562	22,92%	59	5
"Scelta della Russia"	8 339 345	15,51%	40	25
Partito Comunista	6 666 402	12,40%	32	10
Mov. "Donne della Russia"	4 369 918	8,13%	21	2
Partito Agrario	4 292 518	7,99%	21	16
Blocco Yavlinskij...	4 223 219	7,86%	20	7
Partito dell'Unità e consenso	3 620 035	6,73%	18	3
Partito democratico	2 969 533	5,52%	14	1
Mov. delle riforme dem.	2 191 505	4,08%		5
"Unione civica..."	1 038 193	1,93%		5
"Futuro della Russia"	672 283	1,25%		1
Verde ("Kedr")	406 789	0,76%		
Virtù e misericordia	375 431	0,70%		3
"Contro tutti"	2 267 963	4,22%		
<i>Indipendenti</i>				136
Totale	53 751 696	100%	225	219

²⁶³ Fonte: archivio delle statistiche elettorali della CEC - http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/.

1995, Duma (II Legislatura)		PR list			SMD
Nome partito	n. voti	% voti val.	n. seggi	n.seggi	
Partito Comunista	15 432 963	22,73%	99	58	
Partito Liberal-Dem.	7 737 431	11,40%	50	1	
Mov. "Nostra casa-Patria"	7 009 291	10,33%	45	10	
Associazione "Yabloko"	4 767 384	7,02%	31	14	
Mov. "Donne della Russia"	3 188 813	4,70%		3	
"Comunisti - Per Unione Sov."	3 137 406	4,62%		1	
"Congresso comunità russe"	2 980 137	4,39%		5	
Partito lavoratori	2 756 954	4,06%		1	
"Scelta Democratica"	2 674 084	3,94%		9	
Partito Agrario	2 613 127	3,85%		20	
Mov. "Derzava"	1 781 233	2,62%			
Mov. "Forza, Russia!"	1 343 428	1,98%		3	
"Potere - al popolo!"	1 112 873	1,64%		9	
Partito Repubblicano-Pamfilova...	1 106 812	1,63%		2	
"Sindacati e industriali"	1 076 072	1,59%		1	
Verde ("Kedr")	962 195	1,42%			
"Blocco di Ivan Rybkin"	769 259	1,13%		3	
"Blocco di Govorukhin"	688 496	1,01%		1	
"Mia Patria"	496 276	0,73%		1	
Mov. "Causa comune"	472 615	0,70%		1	
"Partito dei amanti di birra"	428 727	0,63%			
Mov. musulmano "Nur"	393 513	0,58%			
"Trasformazione della Patria"	339 654	0,50%		1	
"Partito Nazional-Repubblicano"	331 700	0,49%			
Coaliz. "Pensionati", "Legalità"...	323 232	0,48%			
Partito "Unità e consenso"	245 977	0,36%		1	
"Associazione degli avvocati"	242 966	0,36%			
"Per la Patria!"	194 254	0,29%			
"Unione democratici cristiani"	191 446	0,28%			
Coaliz. "Donne", Partito Ortodossi	145 704	0,21%			
Partito "Unione popolare"	130 728	0,19%			
"Tikhonov-Tupolev-Tikhonov"	102 039	0,15%			
"Lavoratori dei alloggi e servizi comunali"	97 274	0,14%			
"Socialisti Democratici"	88 642	0,13%			
"Partito per la libertà econom."	88 416	0,13%		1	
"Mov. popolare russo"	86 422	0,13%			
"Blocco degli indipendenti"	83 742	0,12%		1	

Mov. Democratico federale	82 948	0,12%		
Mov. "Russia stabile"	81 285	0,12%		
Mov. "Duma-96"	55 897	0,08%		
"Generazione inizio millennio"	44 202	0,07%		
"89 regioni"	40 840	0,06%		1
"Unione Internazionale"	39 592	0,06%		
"Contro tutti"	1 918 151	2,83%		
<i>Indipendenti</i>				77
Totale (voti validi)	67 884 200	100%	225	225

1999, Duma (III Legislatura)	PR list			SMD
Nome partito	n. voti	% voti validi	n. seggi	n. seggi
Partito Comunista	16 196 024	24,78%	67	46
"Unità" (Medved')	15 549 182	23,79%	64	9
"Patria - Tutta la Russia"	8 886 753	13,59%	37	29
SPS	5 677 247	8,68%	24	5
Blocco di Zhirinovskij	3 990 038	6,10%	17	
"Yabloko"	3 955 611	6,05%	16	4
"Comunisti, lavoratori"	1 481 890	2,27%		
"Donne della Russia"	1 359 042	2,08%		
Partito dei Pensionati	1 298 971	1,99%		1
Mov. "Nostra casa - Russia"	790 983	1,21%		7
"Partito Difesa delle Donne"	536 022	0,82%		
"Congresso comunità russe Boldyrev"	405 298	0,62%		1
Blocco di Stalin - Per URSS	404 274	0,62%		
"Per la dignità civica"	402 754	0,62%		
Mov. "Pro-Esercito"	384 404	0,59%		2
"Pace, lavoro, maggio"	383 332	0,59%		
"Blocco Nikolaev, Fedorov"	371 938	0,57%		1
"Partito Pace e Unità"	247 041	0,38%		
"Unione popolare"	245 266	0,38%		2
Partito Socialista Russo	156 709	0,24%		1
"Causa russa"	111 820	0,17%		
"Movimento Conservatore"	87 658	0,13%		
"Partito del Popolo"	69 695	0,11%		
"Patrimonio spirituale"	67 417	0,10%		1
Partiti Socialista	61 689	0,09%		
"Democratici socialisti"	50 948	0,08%		
"Contro tutti"	2 198 702	3,36%		
<i>Indipendenti</i>				107
Totale (voti validi)	65 370 690	100%	225	216

2003, Duma (IV Legislatura)		PR list		SMD
Nome partito	n. voti	% voti validi	n. seggi	n. seggi
Russia Unita	22 776 294	38,16%	120	100
Partito Comunista	7 647 820	12,81%	40	11
Partito Liberal-Dem.	6 944 322	11,64%	36	
"Rodina"	5 470 429	9,17%	29	8
"Yabloko"	2 610 087	4,37%		4
SPS	2 408 535	4,04%		3
Partito Agrario	2 205 850	3,70%		2
Partito dei pensionati	1 874 973	3,14%		
"Rinascita della Russia"	1 140 413	1,91%		3
Partito Popolare	714 705	1,20%		17
"Edinenie"	710 721	1,19%		
"Russia automobilistica"	509 302	0,85%		1
Per la Santa Russia	298 826	0,50%		
"Verde"	253 985	0,43%		
"Sviluppo del business"	212 827	0,36%		1
Grande Russia - Unione Eurasica	170 796	0,29%		1
Veri patrioti della Russia	149 151	0,25%		
Partito di Pace e Unità	148 954	0,25%		
"Russ'"	147 441	0,25%		
Partito Democratico	136 295	0,23%		
Partito Costituzional- democratico	113 190	0,19%		
SLON	107 448	0,18%		
Partito Popolare-Repubblicano	80 420	0,13%		
"Contro tutti"	2 851 958	4,78%		
<i>Indipendenti</i>				71
Totale (schede valide)	59 684 742		225	222

2007, Duma (V Legislatura)		PR list	
Nome partito	n. voti	% validi	voti n. seggi
Russia Unita	44 714 241	65,01	315
Partito Comunista	8 046 886	11,70	57
Partito Liberal-Dem.	5 660 823	8,23	40
Russia Giusta: Rodina/Pensionati...	5 383 639	7,83	38
"Patrioti delle Russia"	615 417	0,89	
"Yabloko"	1 108 985	1,61	
Forza Civica	733 604	1,07	
Partito Democratico	89 780	0,13	
SPS	669 444	0,97	
Partito della Giustizia Sociale	154 083	0,22	
Partito Agrario	1 600 234	2,33	
Totale (schede valide)	68 777 136		450

2011, Duma (VI Legislatura)		PR list	
Nome partito	n. voti	% validi	voti n. seggi
Russia Unita	32 379 135	50,10	238
Partito Comunista	12 599 507	19,50	92
Partito Liberal-Dem.	7 664 570	11,86	56
Russia Giusta	8 695 522	13,46	64
"Patrioti delle Russia"	639 119	0,99	
"Yabloko"	2 252 403	3,49	
Giusta causa	392 806	0,61	
Totale (schede valide)	64 623 062		450

2016, Duma (VII Legislatura)	PR list			SMD
Nome partito	n. voti	% voti validi	n. seggi	n. seggi
Russia Unita	28 527 828	55,23%	140	203
Partito Comunista	7 019 752	13,59%	35	7
Partito Liberal-Dem.	6 917 063	13,39%	34	5
Russia Giusta	3 275 053	6,34%	16	7
Comunisti della Russia	1 192 595	2,31%		
"Yabloko"	1 051 335	2,04%		
Partito dei pensionati	910 848	1,76%		
"Rodina"	792 226	1,53%		1
Partito della Crescita	679 030	1,31%		
"Verdi"	399 429	0,77%		
PARNAS	384 675	0,74%		
"Patrioti delle Russia"	310 015	0,60%		
"Piattaforma civica"	115 433	0,22%		1
Forza civica	73 971	0,14%		
<i>Indipendenti</i>				1
Totale (schede valide)	51 649 253	100%	225	225

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- N. AKHRARKHODJAEVA, *The Instrumentalisation of Mass Media in Electoral Authoritarian Regimes: Evidence from Russia's Presidential Election Campaigns of 2000 and 2008*, Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2017, 283 pp.
- G. ARAGONA (a cura di), *La Russia post-sovietica. Dalla caduta del comunismo a Putin: storia della grande transizione*, Milano, Mondadori, 2018.
- R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 100.
- N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983.
- P. BROOKER, *Non-Democratic Regimes: Theory, Government and Politics*, New York: Palgrave, 2000.
- V. BUNCE, M. MCFAUL, K. STONER-WEISS (a cura di), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, New York: Cambridge University Press, 2010.
- P. CARETTI; U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2006.
- T. CAROTHERS, *The End of the Transition Paradigm*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 1, pp. 5-21.
- A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- G. CIGLIANO, *La Russia contemporanea : un profilo storico*, Roma, Carocci, 2013.
- G. CODEVILLA, *Dalla rivoluzione bolscevica alla Federazione Russa: traduzione e commento dei primi atti normativi e dei testi costituzionali*, Roma, Franco Angeli, 1996.
- A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, Giuffr , 2005.
- A. DI GREGORIO, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milano, Giuffr , 2004.
- A. DI GREGORIO, *Russia. La democratizzazione difficile: da Eltsin a Putin*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Cronache costituzionali di sette ordinamenti stranieri tra il 2000 e il 2004*, Milano, Giuffr , 2005, pp. 451-518.
- A. DI GREGORIO, *Russia. Un decennio di evoluzione politico-istituzionale tra consolidamento della formula di governo e dinamiche altalenanti di pluralismo politico-partitico*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffr , 2012, pp. 233-276.
- L. DIAMOND, *Thinking about Hybrid Regimes*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 2, pp. 21-35.

- L. DIAMOND, M. PLATTNER, C. WALKER, *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy* (A Journal of Democracy Book), Baltimor: Johns Hopkins University Press, 2016, 256 p.
- C. FILIPPINI, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Milano, Giuffrè, 2004.
- C. FILIPPINI, *Il finanziamento della politica in Russia*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- C. FILIPPINI (a cura di), *La comunità di stati indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014.
- M. FISH, *Democracy Derailed in Russia*, Cambridge University Press, 2005.
- V. D. FISICHELLA, *Voce "Elezioni (sistemi elettorali)"*, in Enc. del Diritto, Vol. XIV, Milano, Giuffrè.
- M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2005.
- S. GAMBINO (a cura di) *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003.
- J. GANDHI E E. LUST-OKAR, *Elections under Authoritarianism*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009.
- J. GANDHI, *Political institutions under dictatorship*, New York, Cambridge University Press, 2008.
- M. GANINO, A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, Giuffrè, 2005.
- M. GANINO, *Dallo zar al presidente*, Milano, Cuesp, 1999.
- M. GANINO, *La Russia 10 anni dopo la fine dell'Unione Sovietica*, in A. DI GIOVINE, S. SICARDI (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 217-238.
- M. GANINO, *La dinamica della legislazione elettorale in alcune repubbliche ex sovietiche*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 187-227.
- M. GANINO, *Russia*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- C. GAZZETTA, *Il federalismo russo, tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 20.
- G. GILL, *Building an Authoritarian Polity: Russia in Post-Soviet Times*, New York: Cambridge University Press, 2015, 238 p.
- G. GILL, R. MARKWICK, *Russia's Stillborn Democracy? From Gorbachev to Yeltsin*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 280 p.
- M. GOLDER, "Democratic electoral systems around the world, 1946-2000", in *Electoral Studies*, n. 24(1), 2005, pp. 103-121.
- L. GÖNENÇ, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- H. HALE, *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 558 p.

- H. HALE, *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*, New York: Cambridge University Press, 2006, 275 p.
- H. HARDMAN, B. DICKSON, *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*, New York, Routledge, 2017, 228 p.
- K. HENDLEY, *Everyday Law in Russia*, Ithaca, NY, London, Cornell University Press, 2017, 304 pp.
- G. HERMET, R. ROSE, A. ROUQUIÉ (a cura di), *Elections without Choice*, New York: John Wiley, 1978.
- M. VAN HERPEN, *Putinism: The Slow Rise of a Radical Right Regime in Russia*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.
- S. HOLMES, *Superpresidentialism and its Problems*, in *East European Constitutional Review*, 1993, vol. 2, n. 4 / 1994, vol. 3, n. 1, pp. 123-126.
- E. HUSKEY, *Presidential Power in Russia*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1999, 312 p.
- D. HUTCHESON, *Parliamentary Elections in Russia: A Quarter-Century of Multiparty Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 356 p.
- D. KELLEY, *Russian Politics and Presidential Power: Transformational Leadership from Gorbachev to Putin*, Los Angeles, SAGE Publications, 2017, 296 p.
- A. KONITZER (2005), *Voting for Russia's Governors: Regional Elections and Accountability under Yeltsin and Putin*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2005.
- J. KAHN, *Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- S. LINDBERG (a cura di) *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004.
- F. LANCHESTER, M. RAGIONIERI (a cura di), *I successori dell'impero. Le Costituzioni degli ordinamenti ex-URSS*, Milano, Giuffrè, 1998.
- F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) - Diritto pubblico*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XLVI, Giuffrè, Milano, pp.1107-113.
- L. LEDUC, R. NIEMI, P. NORRIS (a cura di), *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World*, London, Sage, 2014.
- S. LEVITSKY, L. WAY, *Elections without democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 2, pp. 51-66.
- J. LINZ, A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- W. LIPPMANN, *From the Phantom Public*, in *The Lanahan readings in the American Polity*, Baltimore, Lanahan Publishers Inc., 2007 (4^a ed.), pp. 383-387.
- B. MAGALONI, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- M. MCFAUL. N. PETROV. A. RYABOV (a cura di), *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2004.

- W. MERKEL, *Embedded and Detective Democracy*, in “*Democratization*”, Vol. 11, n.5, 2004, pp. 33-58.
- L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, Parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997.
- G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016.
- R. MOSER, *Unexpected Outcomes*, University of Pittsburg Press, 2001.
- P. NORRIS, A. ABEL VAN ES (a cura di), *Chebook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 2016, 352 pp.
- P. NORRIS, M. GRÖMPING et al., *The Year in Elections, 2017 Mid-Year Update* (The Electoral Integrity Project, University of Sydney & Harvard University), 2017.
- P. NORRIS, A. NAI (a cura di), *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, New York, Oxford University Press, 2017.
- G. O'DONNELL, P. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1986.
- B. PISCIOTTA, P. GRILLI DI CORTONA, O. LANZA, *Capire la politica. Una prospettiva comparata*, Torino, Utet, 2012.
- W. REISINGER, B. MORASKI, *The Regional Roots of Russia's Political Regime*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2017, 320 pp.
- T. REMINGTON, *The Russian Parliament. Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*, New Haven & London, 2001.
- T. REMINGTON, S. SMITH, *The Politics of Institutional Choice. The Formation of the Russian State Duma*. Princeton & Oxford, 2001;
- T. REMINGTON, *Politics in Russia*, 7th edition, New York, Longman, 2012.
- T. REMINGTON (a cura di), *Parliaments in Transition: the New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, Boulder, Westview Press, 1994.
- O. REUTER, *The Origins of Dominant Parties: Building Authoritarian Institutions in Post-Soviet Russia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, 316 pp.
- S. ROMANO, *Putin e la ricostruzione della grande Russia*, Milano, Longanesi, 2016, 156 p.
- R. ROSE, N. MUNRO, *Parties and Elections in New European Democracies*, Colchester, Rowman & Littlefield International, 2009, 292 p.
- R. SAKWA, *Developed Putinism: Change without development*, in “*Russian Analytical Digest*”, 2013, n. 127, pp. 2-4.
- G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- A. SCHEDLER, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism* (Oxford Studies in Democratization), Oxford, Oxford University Press, 2013, 478 p.
- D. SKILLEN, *Freedom of Speech in Russia: Politics and Media from Gorbachev to Putin*, New York, NY: Routledge, 2016, 372 p.

- R. SMYTH, *Candidate Strategies and Electoral Competition in the Russian Federation: Democracy Without Foundation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- S. STEWARD, M. KLEIN et al. (a cura di), *Presidents, Oligarchs and Bureaucrats: Forms of Rule in the Post-Soviet Space*, New York, Routledge, 2016, 280 p.
- L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino, Giappichelli, 2010.
- M. TUSHNET, T. FLEINER, C. SAUNDERS (a cura di), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, London, Routledge, 2013, 528 p.
- R. VALLE, *L'idea russa e il culto della personalità. Le metamorfosi della dittatura in Russia dall'età moderna all'età contemporanea*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.
- F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1997, vol. 76, n. 6, pp. 22-43.
- M. ZAVADSKAYA, C. WELZEL, *Subverting Autocracy: Emancipative Mass Values in Competitive Authoritarian Regimes*, in *Democratization*, Vol. 22. No. 6., 2015.
- C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2013.
- S. WHITE (a cura di), *Russia's Authoritarian Elections*, London: Routledge, 2011.

Testi in lingua russa

- G. ANDREEVA, I. STAROSTINA, *Izbiratel'noe pravo v Rossii i v zarubezhnykh stranakh* (Legislazione elettorale nella Russia e nei Paesi stranieri), Mosca, Norma, 2010.
- S. AVAK'JAN, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* (Diritto costituzionale della Federazione Russa), Mosca, Norma: Infra-M, 2014.
- S. AVAK'JAN (a cura di), *Sovremennye problemy organizacii publichoj vlasti* (I problemi contemporanei dell'organizzazione del potere pubblico), Mosca, Yustitsinform, 2014.
- S. AVAK'JAN (a cura di), *Pravo izbirat' i byt' izbrannym v rossijskikh političeskikh realijah: osnovnye konstitucionnye problemy* (Il diritto di eleggere ed essere eletto nel prassi politica in Russia: i principali problemi costituzionali), Mosca, Yustizinform, 2015, 680 p.
- A. AVTONOMOV et al., *Neprehodyasciya politico-pravovaya zennost' mezdunarodnykh izbiratel'nykh standartov* (L'imperituro valore degli standard internazionali in materia elettorale), Mosca, Centro studi elettorali indipendente, 2005, 104 p.
- M. BAGLAJ, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* (Diritto costituzionale della Federazione Russa), Mosca, Norma: Infra-M, 2015.
- V. GEL'MAN, G. GOLOSOV, E. MELESHKINA (a cura di), *Pervyj elektoral'nyj cikl, 1993-1996* (Il primo ciclo elettorale, 1993-1996), Mosca, Ves' Mir, 2000.

- N. GRISHIN, *Anomalii v elektoral'nom povedenii* (Anomalie nel comportamento elettorale): <http://astresearch.narod.ru/Grishin-2011-Krasnodar.pdf>.
- A. GOLOVIN, *Izбирatel'noe pravo i izbiratel'nyj protsess v Rossijskoj Federatsii* (La disciplina elettorale e il processo elettorale nella Federazione Russa), Mosca, Norma Infra-M, 2016.
- G. DYOGTEV, *Stanovlenije i razvitije instituta presidentstva v Rossii* (La formazione e lo sviluppo dell'istituto di presidenza in Russia), Mosca, Jurist, 2005.
- I. ISAEV, *Istorija gosudarstva i prava Rossii* (Storia dello stato e del diritto russo), Mosca, Norma: Infra-M, 2014.
- A. IVANCENKO (a cura di), *Rossijskoe narodovlastie: razvitie, sovremennye tendenzii i protivorečija* (Democrazia russa: sviluppo, tendenze moderne e contraddizioni), Mosca, Fondazione "Liberal'naya missiya", 2003, 300 p.
- A. IVANCENKO, A. LYUBAREV, *Rossijskiye vybory ot perestrojki do suverennoj demokratii* (Elezioni russe dalla perestrojka alla democrazia sovrana), Mosca, Aspect Press, 2006.
- W. MEBANE, K. KALININ, *Elektoral'nye fal'sifikacii v Rossii: kompleksnaja diagnostika vyborov 2003–2004, 2007–2008 gg.* (Frodi elettorali in Russia: diagnostica completa dei cicli elettorali 2003-2004, 2007-2008): http://www-personal.umich.edu/~wmebane/falsificacii_reo.pdf.
- E. KOLYUSHIN, *Vybory i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnyh rescenij* (Elezioni e il diritto di voto nelle decisioni giudiziarie), Mosca, Norma Infra-M, 2018.
- M. KRASNOV, *Zakonodatel'noe zakreplennye polnomocija Prezidenta Rossii: neobchodimost' ili servilism?* (Le competenze del Presidente della Russia previste dalla legislazione: necessità o servilismo?), in *Sravnitel'noe Konstitucionnoe Obozrenie*, 2011, n. 4, pp. 91-100.
- A. KYNEV, A. LYUBAREV, *Partii i vybory v sovremennoj Rossii: Evoluziya i devoluziya* (Partiti ed elezioni nella Russia contemporanea: Evoluzione e devoluzione), Mosca, Fondazione "Liberal'naya missiya", 2011, 792 p.
- A. KYNEV, *Metamorfozy elektoral'noj geografii Rossii v 2007–2008 gg. i ih prichiny* (Le metamorfosi della geografia elettorale in Russia nel 2007-2008, e loro cause): <http://www.vibory.ru/analyt/REO-2/kinev.pdf>.
- O. LEIST, *Istorija političeskikh i pravovyh učenij* (Storia delle dottrine politiche e giuridiche), Mosca, Juridiceskaya literatura, 1997.
- V. MAKLAKOV (a cura di), *Sravnitel'noe izbiratel'noe pravo* (I sistemi elettorali comparati), Mosca, NORMA, 2003, 208 p.
- V. NERSESYANZ, *Istorija političeskikh i pravovyh učenij* (Storia delle dottrine politiche e legali), Mosca, Norma, 2004.
- Ž. OVSEPIAN, *Lekcii o Konstitucijah Rossii* (Lezioni sulle Costituzioni russe), Rostov-on-Don, Feniks, 2016.
- G. SADOVNIKOVA, *Kommentarij k Konstituzii Rossijskoj Federazii postatejnyj* (Commento alla Costituzione della Federazione Russa articolo per articolo), Mosca, Urait, 2019, 194 p.

- D. SEL'ZER, S. TOPORKOV, *Presidentskiye vybory v Rossii, 1991-2008: "Tambovskij slučaj"* (Le elezioni presidenziali in Russia, 1991-2008: "Il caso di Tambov"), in *Rossijskoe elektoral'noe obozreniye*, 2008, n.1, pp. 42-52.
- J. TITOV, *Khrestomatiya po istorii gosudarstva i prava Rossii* (Raccolta dei testi sulla Storia dello Stato e del Diritto in Russia), Mosca, Prospect, 2013.
- V. VASEJCO, *Prezidentskiye vybory 2004 i 2012. Obščij analiz izmenenij izbiratel'noj kampanii Putina* (Le elezioni presidenziali del 2004 e del 2012. L'analisi generali dei cambiamenti nella campagna elettorale di Putin), in *Bisness, Obščestvo, Vlast'*, 2013, n. 15, pp. 33-46.
- Y. VEDENEEV, N. BOGODAROVA (a cura di), *Očerki po istorii vyborov i izbiratel'nogo prava* (Gli scritti sulla storia delle elezioni e del sviluppo della legislazione elettorale), Kaluga, Fondazione "Simbol", 2002, 692 p.
- A. VESHNYAKOV (a cura di), *Institut vyborov v istorii Rossii. Istocniki, svidetel'stva sovremennikov. Vzglyady issledovatelej XIX – nacala XX vekov* (Le elezioni nella storia della Russia. Scritti e testimonianze. Le opinioni dei pensatori del XIX - inizio XX secolo), Mosca, NORMA, 2001. pp. 784.
- V. ZOR'KIN, L. LAZAREV (a cura di), *Kommentarij k Konstituzii Rossijskoj Federazii* (Commento alla Costituzione della Federazione Russa), Mosca, Eksmo, 2010, v 1056 pp.
- V. ZVONOVSKY, "Elektoral'nyj transit": *k dvum stranam v granizah odnoj?*" (Transito elettorale: verso due Paesi al confine di uno?), 2004: <http://www.politstudies.ru/files/File/2004/3/Polis-2004-3-Zvonovskiy.pdf>

Altri documenti:

Costituzioni dell'URSS in italiano nel Archivio delle Costituzioni Storiche: www.dircost.unito.it/cs/paesi/urss.shtml

Costituzione della Federazione Russa del 1993: www.constitution.kremlin.ru

Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, 1990: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

Pareri e gli studi della Commissione di Venezia, *Venice Commission (Council of Europe)*:

CDL(1994)011, *Opinion on the Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on 12 December 1993*: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1994\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1994)011-e)

CDL-AD(2004)042, *Opinion on the Draft Federal Law amending the Federal Law "on General Principles governing the Organisation of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation"*

and the Federal Law “on Fundamental Guarantees of Russian Federation Citizens’ Electoral Rights and Right to Participate in a Referendum”:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)042-e);

CDL-AD(2012)003, *Opinion on the law on political parties of the Russian Federation:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)003-e);

CDL-AD(2012)002, *Opinion on the Federal Law on the election of the Deputies of the State Duma of the Russian Federation:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)002-e);

CDL-AD(2002)023rev, *Code of Good Practice in Electoral Matters:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

CDL-AD(2004)003, *Report on Electoral Systems:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)003-e);

CDL-AD(2009)027, *Report on the imperative mandate and similar practices:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e);

CDL(2017)023, *Comparative table on constituency delineation and seat allocation:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2017\)023rev-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2017)023rev-bil)

CDL-AD(2017)034, *Report on Constituency Delineation and Seat Allocation:* [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)034-e)

CDL-AD(2018)010, *Report on Term of Limits - Part I - Presidents:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e)

CDL-AD(2019)007, *Report on term-limit. Part II:*
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007-e).

Sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani (database: <https://hudoc.echr.coe.int>):

Case of the Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, 2007;

Case of Krasnov and Skuratov v. Russia, 2008;

Case of the Communist Party of Russia and Others v. Russia, 2012;

Case of Anchugov and Gladkov v. Russia,

Case of Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia, 2017

Case of Orlovskaya Iskra v. Russia, 2017
Case of Davydov and others v. Russia, 2017

Siti web

Siti Internet istituzionali russi:

Duma di Stato: www.duma.gov.ru

Corte costituzionale: www.ksrf.ru

Commissione Elettorale Centrale: www.cikrf.ru, oppure www.vybory.izbirkom.ru

Database della legislazione russa online:

Konsul'tantPlus: www.consultant.ru

Garant.ru: www.garant.ru

Altri siti:

Indici di democratizzazione:

Bertelsmann Stiftung's Transformation Index: www.bti-project.org

Freedom House: www.freedomhouse.org

Informazioni e studi sulle elezioni russi:

ONG “Nezavisimyj Institut Vyborov”: www.vibory.ru

OSCE/ODIHR Election Observation Mission: www.osce.org/odihr/elections/russia

Approfondimenti:

Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto” – [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/category/nomos/cronache costituzionali estero/russia/](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/category/nomos/cronache_costituzionali_estero/russia/).

INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE

Tabella 1. La mappa concettuale della ricerca.....	19
Tabella I.1. Il numero di Stati per tipo di regime (secondo <i>Freedom House</i>), 1996-2017.....	41
Tabella II.1. Elezioni delle istituzioni rappresentative in Russia a livello nazionale.....	52
Tabella II. 2. Le fasi delle riforme del sistema politico nel periodo di <i>perestrojka</i> e nella transizione della RSFSR.....	77
Tabella II. 3. Gli elementi principali della forma di governo russo.....	83
Tabella II. 4. La normativa federale russa in materia elettorale.....	89
Tabella II.5. Le tre fasi nell'evoluzione della normativa federale russa sui partiti politici (1990-2012).....	95
Tabella IV. Gli indici che misurano i poteri dei rami Esecutivo e Legislativo.....	156
Figura I.1. Il numero delle “democrazie elettorali” per anni.....	42
Figura I. 2. Il numero degli Stati con elezioni scorrette per anni.....	43
Figura II. 1. Lo schema delle elezioni degli <i>zemstvo</i> (secondo la riforma dell'amministrazione rurale, 1864).....	60
Figura II.2. Lo schema delle elezioni delle Dume municipali (secondo la riforma dell'amministrazione urbana, 1870).....	60
Figura II.3. Lo schema delle elezioni della Duma di Stato (secondo il Regolamento del 3 luglio 1907).....	65
Figura II. 4 Schema degli organi statali nell'ordinamento russo: l'attuazione del principio di separazione dei poteri orizzontale e verticale.....	84