



## **AD UN ANNO DALLE PRESIDENZIALI: LA RUSSIA ENTRA IN UNA FASE DI TURBOLENZA POLITICA?\***

di Ilmira Galimova\*\*

**M**anca solo un anno alle prossime elezioni presidenziali russe, ma le questioni aperte sono ancora tante<sup>1</sup>. Innanzitutto, non sono state chiarite le intenzioni del Presidente in carica circa la sua partecipazione alla corsa presidenziale. Tra i *leader* dei partiti politici soltanto due – Zhirinovskiy e Yavlinski – hanno già annunciato la loro candidatura.

Le incertezze, tipiche per i regimi autoritari “di tipo elettorale”<sup>2</sup>, non sono, ovviamente, connesse alla definizione del favorito. Esse riguardano soprattutto le modalità secondo le quali si svolgeranno le elezioni (il regolamento ed il “trattamento” dei candidati dell’opposizione) e le conseguenze politiche post-elettorali in caso di conferma dell’ipotesi più attesa – la rielezione di Vladimir Putin (quale sarebbe l’agenda del Cremlino per il futuro del Paese?).

Per quanto concerne le modalità incerte della campagna, in effetti, nei prossimi mesi si attende un cambiamento della disciplina legislativa che regola le elezioni presidenziali. Si

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Dottoranda in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, *curriculum* Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparate, Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>1</sup> Interessante notare, che per la prima volta l’intervallo di tempo tra le elezioni parlamentari e quelli presidenziali è di diciotto mesi (mentre in precedenza era di circa tre mesi). Questa novità impone alle autorità russe di elaborare un nuovo approccio per l’organizzazione della campagna elettorale, considerata non come parte dell’unica agenda politica strettamente legata alle elezioni della Duma, ma come un evento indipendente.

<sup>2</sup> Per la definizione del regime di autoritarismo elettorale (*Electoral Authoritarianism*) v. L. DIAMOND, *Thinking About Hybrid Regimes*, in *Journal of Democracy*, Volume 13, n. 2, 2002, pp. 21-35. Per l’analisi del problema dell’incertezza nei regimi autoritari elettorali v. A. SCHEDLER, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford University Press, 2013.

tratta di proposte per modificare la legge federale “Sulle elezioni presidenziali”, incluse anche quelle che consentono di spostare la data delle elezioni al 18 marzo, data che coincide con la *Giornata della riunificazione della Crimea con la Russia*. Non deve sorprendere l’atteggiamento dei legislatori russi, considerando la regolarità con cui la legislazione elettorale viene “ritoccata”<sup>3</sup>, tanto che è divenuta quasi un’abitudine svolgere secondo regole nuove ogni successiva elezione.

Nonostante tutte le incertezze, resta chiaro che per ottenere una legittimazione forte del Presidente neo-eletto, il Cremlino ha bisogno di un’elevata percentuale di affluenza alle urne, una circostanza che è stata messa in discussione dalle elezioni parlamentari svolte nel settembre del 2016<sup>4</sup>. Gli esperti parlano della strategia “70x70” del Cremlino che presuppone la vittoria del “principale candidato” con un tasso di affluenza di circa 70% (la percentuale eccessivamente alta<sup>5</sup>) e con un risultato superiore al 70% dei consensi. Se l’ultima ipotesi sembra essere la più probabile, considerando i precedenti successi elettorali dei due Presidenti – candidati “ufficiali” (71.31%, 70.28%, e 63.6% dei consensi rispettivamente nel 2004, nel 2008, e nel 2012<sup>6</sup>), il compito di assicurare l’altissima partecipazione dei cittadini nelle prossime elezioni comporta una serie di problemi, ad iniziare dagli accorgimenti tecnici che facilitano la procedura di voto e finendo con le strategie di persuasione che dovrebbero aumentare l’interesse per le elezioni, per esempio, l’ammissione alle elezioni di nuovi candidati per aumentare la competizione.

Parlando di quest’ultima possibilità non si può che ricordare il caso di Navalny. Il paradosso risiede nel fatto che Alexej Navalny pur essendo ad oggi l’unico candidato<sup>7</sup> alle

<sup>3</sup> Le tre versioni di Legge “Sulle elezioni presidenziali” sono state adottate periodicamente un anno prima dalle rispettive elezioni, nel 1995, 1999 e il 2003. Quest’ultimo documento, ancora in vigore, è stato in seguito modificato quasi ogni anno, tranne il 2004 e il 2008 – due anni in cui sono state tenute le elezioni.

<sup>4</sup> A proposito delle elezioni della Duma di Stato del 2016 v. I. GALIMOVA, *Dalle elezioni della nuova дума al messaggio annuale del presidente: una nazione unita? – Russia. Cronache costituzionali dall’estero (settembre-dicembre 2016)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2016: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/01/Galimova-Russia-32016.pdf>.

<sup>5</sup> Sebbene l’affluenza alle urne nelle elezioni presidenziali è sempre stata più alta che quella delle elezioni parlamentari, però, non ha mai superato il 69%. V. Commissione elettorale centrale. Informazioni sulle elezioni e sui referendum: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

<sup>6</sup> V. Commissione elettorale centrale: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

<sup>7</sup> Navalny ha intenzione di presentarsi alle elezioni presidenziali come il candidato indipendente, per cui è tenuto all’obbligo di raccogliere 300.000 firme degli elettori.

presidenziali che ha già iniziato la sua campagna elettorale, probabilmente non potrà prendere parte alle elezioni a causa della sua ineleggibilità dovuta alla condanna per un reato grave (il caso “Kirovles”). Si tratta del cd. “filtro penale” al diritto di elettorato passivo introdotto dopo le modifiche alla Legge federale n. 67 “Sulle garanzie di base dei diritti elettorali e del diritto di partecipare a referendum dei cittadini russi” del 2012. In seguito alla richiesta della Corte Costituzionale [[Sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 10 ottobre 2013](#)] di “differenziare” la durata di tale restrizione a seconda della gravità del reato ai sensi del Codice penale russo, la versione originale è stata modificata dalla Duma ed oggi il [comma 3 dell’articolo 4 della legge](#) prevede che “le persone condannate alla reclusione per aver commesso reati gravi e (o) molto gravi non hanno diritto ad essere eletti” (dopo aver scontato la pena il cittadino sarà sottoposto a tale restrizione anche per i prossimi 10 anni)<sup>8</sup>. Disposizioni analoghe sono contenute nella Legge federale “Sulla elezione del Presidente della Federazione Russa”. Per il momento il processo contro Alexej Navalny – la cui revisione è stata ordinata dalla Corte Suprema russa nel novembre scorso alla luce della [Sentenza della Corte EDU](#) – non ha dato nessun esito. Tantoché, l’**8 febbraio** il Tribunale del distretto Leninsky di Kirov [ha condannato](#) Navalny, ai sensi dell’art 160 del Codice penale, a 5 anni di carcere con una sospensione condizionale, praticamente confermando la [Sentenza del 2013](#). Come nel 2013, Navalny è stato accusato in appropriazione indebita per un importo di circa 16 milioni di rubli. Il *blogger* ha affermato di essere intenzionato a portare avanti la sua causa, alla Corte d’appello, e se sarà necessario ricorrerà nuovamente alla Corte EDU.

Nonostante il fatto che Navalny non possa candidarsi in base alle leggi russe in vigore, la sua figura come politico si è rafforzata nell’arco degli ultimi mesi. Il suo appello di

<sup>8</sup> Bisogna anche notare, che la Costituzione russa nell’art. 32, comma 3 prevede che i cittadini detenuti in luoghi di “privazione della libertà” in base alla sentenza giudiziaria non godono del diritto di voto attivo e passivo. Proprio questa disposizione, ritenuta dalla Corte Costituzionale “imperativa” e difficilmente modificabile (se non con la revisione totale della Costituzione ai sensi del art.135 Cost.) nella [Decisione del 19 aprile 2016](#), è stata oggetto di conflitto tra le due Corti, la Corte EDU e la Corte Costituzionale russa. Per l’analisi della vicenda v. A. DI GREGORIO, *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale russa e la Corte EDU*, in *federalismi.it*, n.2, 2016: <http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=32308&dpath=document&dfile=27072016111233.pdf&content=Il+confronto+tra+la+Corte+costituzionale+russa+e+la+Corte+EDU+-+stato+-+dottrina+-+>.

organizzare le proteste contro la corruzione è stato accolto da oltre 80 città russe, trasformando Navalny da *blogger* a vero *leader* dell'opposizione con una popolarità che potrebbe solidificarsi anche al di là dei confini della capitale. La protesta, avvenuta il **26 marzo**, è stata una risposta da parte dei cittadini al silenzio del Governo in merito all'indagine svolta dal “Fondo per la lotta alla corruzione” (*FBK*, a cui capo fa Alexej Navalny) sul Primo ministro Dmitrij Medvedev, accusato di controllare un vero e proprio “impero” di beni di lusso per un valore totale di 1,2 miliardi di dollari attraverso varie società non a scopo di lucro. Probabilmente, il punto debole delle autorità russe, che ha provocato l'indignazione della gente, non è stata l'“accusa” stessa, ma piuttosto la mancata risposta chiara e puntuale da parte del Cremlino.

Una reazione più decisa (e, probabilmente, poco originale) è stata invece dimostrata dalle autorità rispetto all'idea di organizzare manifestazioni anticorruzione. Nella maggior parte delle città, inclusa Mosca, le autorità locali hanno negato il permesso oppure non hanno concordato per diversi motivi il tema, il luogo, il giorno, o l'ora della riunione. E, nonostante questo fatto, la protesta si è rivelata la più massiccia dal 2012 (si ricorda le proteste dopo le elezioni parlamentari del 2011-2012 tenute in piazza *Bolotnaya*)<sup>9</sup>. Molti dei partecipanti sono stati arrestati dalla polizia – solo a Mosca si parla di più di mille persone, tra cui molti giovani. Lo stesso Navalny nel corso della manifestazione a Mosca è stato fermato dalla polizia, e in seguito il Tribunale Tverskoj di Mosca ha condannato l'attivista a una multa di 20 mila rubli (pari a circa 325 euro) ai sensi dell'[articolo 20.2.2 del Codice amministrativo](#) per aver organizzato la “presenza e(o) la circolazione simultanea di massa” nel centro della capitale russa “che ha causato problemi di ordine pubblico”. In più, egli è stato sottoposto ad arresto amministrativo per quindici giorni ai sensi dell'[articolo 19.3 del Codice amministrativo](#): “la disobbedienza all'ordine legittimo di un agente appartenente alle forze di polizia”.

Riguardo alle manifestazioni del 26 marzo, bisogna notare il fatto che, nonostante queste avessero nella maggior parte dei casi uno *status* di “non autorizzate” (o “non

<sup>9</sup> Secondo le cifre del Ministero degli Affari Interni i manifestanti a Mosca erano tra 7.000 e 8.000 persone.

concordate” secondo la terminologia russa), sono riuscite a ottenere una partecipazione sufficiente che ha dato impulso alle successive riunioni, come quelle che si sono svolte la settimana successiva e, poi, il **29 aprile**<sup>10</sup>.

Le autorità russe hanno continuato di ribadire l’obbligo per gli organizzatori e i partecipanti alle manifestazioni da un canto di rispettare le leggi e l’ordine pubblico, dall’altro, soprattutto, la regola di previa “autorizzazione” delle riunioni, contestando anche le reazioni internazionali espresse in difesa dei manifestanti pacifici. In realtà, questo è un problema già noto, che riguarda, *in primis*, l’articolo 31 della Costituzione russa che sancisce la libertà di riunione<sup>11</sup>, e, poi, la Legge federale n. 54 “Sulle riunioni, raduni, manifestazioni, marce e picchetti” e le sue varie modifiche<sup>12</sup> (avvenute a seguito delle

<sup>10</sup> L’evento è stato organizzato dagli attivisti dell’organizzazione “*Open Russia*” (di Khodorkovsky). In diverse città i partecipanti hanno portato alla sede dell’Amministrazione del Presidente petizioni, dove chiedevano di “non candidarsi per il quarto mandato”.

<sup>11</sup> La materia costituzionale sulle riunioni prevede che “i cittadini della Federazione Russa hanno diritto di riunirsi pacificamente, senza armi, di tenere riunioni, comizi e manifestazioni, cortei e picchettaggi” (art.31). Tuttavia, “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” (art. 55, comma 3, cd. *general clause*).

<sup>12</sup> Le maggiori modifiche riguardavano l’eccessivo aumento della sanzione pecuniaria per gli organizzatori e partecipanti delle manifestazioni “non autorizzate”. Nel 2012 la multa per la “violazione delle procedure dell’organizzazione della riunione” (articolo 20.2 del Codice Amministrativo) è stata portata da 10 a 600 mila rubli, e per le persone giuridiche – ad un milione di rubli. Nella nuova versione vengono introdotte i lavori obbligatori come sanzioni. Le altre novelle riguardano: il divieto di campagna promozionale sulla riunione il cui luogo e(o) l’ora non sono state ancora “concordate”, e la competenza del giudice di dichiarare i picchetti separati (svolte a distanza di non meno di 50 metri uno dall’altro) ma uniti con tema simile come unica manifestazione richiedente autorizzazione. Interessante notare, che la versione finale del disegno di legge n. 65 del 2012 è stata approvata in tempi *record* di due giorni (5 giugno 2012 – dalla Duma, con il sostegno soltanto di “Russia Unita”, 6 giugno – dal Consiglio della Federazione, con un solo voto contrario). Il Presidente Putin, che ha fermato la legge due giorni dopo la sua approvazione, si è espresso di essere d’accordo con le modifiche, in quanto, secondo lui, la normativa russa in materia non è più ristretta che quella degli altri paesi democratici europei. Inoltre, Putin ha detto: “La società, garantendo ai cittadini i diritti di esprimere la propria opinione, anche attraverso le azioni di strada, nello stesso tempo deve proteggere gli altri cittadini della società dal radicalismo” [v. <http://echo.msk.ru/news/897136-echo.html>].

La più grande conquista delle proteste del 2011-2012 è stata l’introduzione nell’art. 8 della Legge n.54 delle disposizioni che riguardano la possibilità dei soggetti di federazione a stabilire i “luoghi speciali uniformi” (i cd. *hyde parks*, come è stato definito dai media, o “le riserve per le proteste”) adatti per le riunioni di massa con la procedura semplificata di autorizzazione.

Nell’ottobre del 2014 è stata di nuovo modificata la legislazione in materia delle manifestazioni e riunioni, che andava sempre in senso restrittivo. Oltre la proibizione delle manifestazioni notturne, la legislazione è stata integrata da un articolo (articolo 212.1 del Codice penale), che prevede come sanzione la reclusione fino a cinque anni di carcere, se entro 180 giorni il cittadino commette più di due atti illeciti amministrativi in relazione alla procedura delle riunioni.

Nel 2016 il legislatore ha equiparato la *rally* alla dimostrazione, e al picchetto. Di recente, il **5 aprile** la Duma di Stato ha adottato in prima lettura un disegno di legge che equipara l’incontro dei deputati con gli elettori a una riunione pubblica ai sensi della Legge “Sulle riunioni...”.

Tuttavia, bisogna notare che la Legge n. 54 del 2004 “Sulle riunioni...”, anche nella sua prima versione originale, cioè prima dell’introduzione di due serie di modifiche importanti (con la Legge federale del 08.06.2012 n. 65 e con la Legge federale del

proteste del 2011-2012 e volte ad imporre ulteriori restrizioni all'esercizio del diritto di riunirsi pacificamente).

La Corte Costituzionale russa diverse volte<sup>13</sup> è stata chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità o meno delle norme che disciplinano questa materia e ha confermato, in linea generale, l'impostazione della disciplina elaborata dal legislatore. Probabilmente, la maggiore criticità della legge è rappresentata da una norma imperativa che pone l'obbligo di raggiungere un accordo (*soglasovanie*) tra le parti – gli organizzatori dell'evento da un lato, e le autorità pubbliche dall'altro – in relazione al luogo, alla data e all'ora della riunione, pena l'illegalità dell'evento. Nella prassi tale provvedimento rende gli organizzatori della riunione dipendenti dalle autorità le quali, ai sensi dell'[articolo 5 comma 5 della Legge “Sulle riunioni”](#), possono, in modo discrezionale, presentare “proposte motivate” per cambiare il luogo della manifestazione (e i motivi sono definiti in maniera estremamente generica<sup>14</sup>), trasformando così il regime di esercizio di libertà di riunione fondato principalmente sull'obbligo di preavviso in un vero e proprio «regime di autorizzazione»<sup>15</sup>.

---

21.07.2014 n. 258) che limitavano notevolmente i diritti dei cittadini è stata già criticata dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) nel parere n. 658/2011 del 20 marzo 2012 [[Opinion on the Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004](#)].

<sup>13</sup> Si tratta delle sette pronunce aventi ad oggetto le norme della Legge n.54: la Deliberazione del 2 aprile 2009, la Sentenza del 18 maggio 2012, [la Sentenza del 14 febbraio 2013](#), [la Sentenza del 13 maggio 2014](#), la Deliberazione del 23 dicembre 2014, la Deliberazione del 7 giugno 2016, e la Sentenza del 10 febbraio 2017 (su questa ultima sarà detto nelle prossime pagine, v. sezione *Corti*).

<sup>14</sup> Si vede l'art. 8 della legge n. 54 che riguarda le restrizioni per i luoghi di riunioni: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48103/73f9f932acd4bf46359959801b4a363640b35928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/73f9f932acd4bf46359959801b4a363640b35928/). Si tratta, di norme che prevedono, *in primis*, la possibilità delle autorità regionali di stabilire i territori con diversi regimi di restrizione: da quelli in cui è vietato lo svolgimento delle manifestazioni (per esempio, le aree adiacenti ai edifici dei Tribunali), ai territori dove si trovano i monumenti storici e culturali e che sono chiusi per i manifestanti nei momenti di restauro o di alti lavori, e, infine, ai “luoghi speciali” per le riunioni con la procedura di organizzazione semplificata ma con la previsione della loro capienza massima (per esempio, *Sokol'niki* a Mosca). In secondo luogo, nel caso dello svolgimento delle riunioni sui territori che non rientrano in questi tipi – cioè la maggior parte dei luoghi pubblici – le autorità locali possono richiamare le ragioni dell'ordine pubblico, fino alla necessità di “garantire la sicurezza dei trasporti e la sicurezza stradale”. Infatti, queste sono state le ragioni ufficiali per la critica dell'evento del 26 marzo citate dal portavoce del Presidente Peskov, il quale sosteneva che – oltre il fatto di aver organizzato un'azione “illegale” senza concordarla con le autorità pubbliche – i manifestanti “sono andati nel centro” di Mosca “bloccando il traffico e mettendo a repentaglio la sicurezza dei numerosissimi pedoni”.

<sup>15</sup> L'espressione “procedura di autorizzazione *de facto*” è stata utilizzata dal giudice Kononov nell'Opinione dissidente in relazione alla [Sentenza n. 484-O-P del 2 aprile 2009 della Corte Costituzionale](#) (il cd. “caso Lashmakin”) che aveva ad oggetto le disposizioni dell'articolo 5 comma 5 della Legge federale sulle riunioni. La stessa conclusione è stata raggiunta anche dai membri della Commissione di Venezia: “*The Venice Commission stresses that, while the Assembly Law formally does not empower the executive authorities not to accept a notification or to prohibit a public event, it does empower them to alter the format originally envisaged by the organiser for aims which go far beyond the legitimate aims required by the ECHR. One of these aims is*

Le autorità locali del potere esecutivo, in questo modo, sono state autorizzate non solo a modificare la tipologia dell'evento pubblico (per esempio, trasformando il corteo in una riunione *stand-up*, al fine di garantire il corretto funzionamento del trasporto pubblico, oppure costringendo i manifestanti a riunirsi nelle zone più remote della città o circoscrivendoli in "luoghi speciali"), ma anche a vietare *de facto* le riunioni "inconvenienti", ritardando la procedura di riconciliazione, e lasciando, in tal modo, soltanto la via giudiziaria come strumento a disposizione dei manifestanti per appellarsi contro le decisioni degli organi esecutivi.

E' possibile dire che l'approccio dei legislatori russi alla definizione delle condizioni per il godimento della libertà di riunione è sostanzialmente conforme ai principi fondamentali universalmente riconosciuti e sanciti dalla Costituzione? O che il potere discrezionale delle autorità locali viene esercitato ragionevolmente, con attenzione e in buona fede, e non secondo le convenienze politiche? In ogni caso, con questa legislazione la Russia negli ultimi mesi è entrata in una fase di turbolenza politica<sup>16</sup>. Bisogna, allora, attendere l'arrivo di una "nuova" stabilità?

## PARLAMENTO

### UN DISEGNO DI LEGGE DI "QUALITÀ"

Nella Duma continuano le attività volte al "rafforzamento della disciplina" intraprese dal nuovo *speaker* Vyačeslav Volodin. Il **10 marzo** sono state introdotte [ulteriori modifiche al Regolamento della Duma di Stato](#), volte a migliorare la qualità della legislazione. L'innovazione più importante riguarda la procedura secondo la quale i disegni di leggi che non sono conformi alla Costituzione e alle norme del Regolamento sull'*iter* legislativo vengono restituiti direttamente ai loro autori senza una discussione all'interno del

*the "need to maintain a normal and smooth operation of vital utilities and transport infrastructures": which is practically impossible in case of large or moving demonstrations. It has further been conceded and is indeed explicitly set out in Article 5.5 of the Assembly Law that if the organisers disagree with the local authorities' motivated proposal to change the format of the public event, the latter is de facto prohibited. Therefore, in the Venice Commission's view, since the permission is rarely given, the notification or notice, in substance, amounts to a substitute for a request of a previous permission".* V. il punto 21 del parere n. 658/2011 del 20 marzo 2012 della Commissione [[Opinion on the Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004](#)].

<sup>16</sup> Il **12 aprile** Navalny ha annunciato l'intenzione di organizzare una nuova azione di protesta in diverse città russe per il 12 giugno, data che coincide con la *Giornata della Russia*.

Consiglio della Duma (un organo organizzativo della Camera, che comprende il Presidente della Duma, i vice-Presidenti, e i *leader* dei gruppi parlamentari). Il rappresentante del Presidente nella Duma Harry Minh ha commentato la novella, sottolineando che “non si tratta di creazione di ‘filtri’ per la legislazione”, e che le modifiche mirano a “snellire il lavoro della Camera bassa del Parlamento”.

Il secondo emendamento chiarisce i casi in cui il Comitato con il consenso dell'autore decide che il disegno di legge presentato deve essere migliorato. Finora, i regolamenti non prevedevano i limiti temporali per la rielaborazione di tali disegni. Ora, per accelerare la procedura il legislatore ha previsto un periodo limitato di 30 giorni per apportare miglioramenti, dopo di che il progetto potrà essere reintrodotta alla Duma di Stato.

Tuttavia, nonostante la volontà del legislatore russo di migliorare la qualità delle leggi, resta però l'eventualità dell'approvazione dei disegni di legge controversi, come è successo ultimamente con la cd. [Legge “Sulla depenalizzazione delle violenze domestiche”](#), approvata dalla Duma il **27 gennaio**, che prevede modifiche nel Codice penale russo e declassa i «maltrattamenti in famiglia» (le percosse, in russo: *poboi*) a illecito amministrativo.

---

#### ANCORA MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE SULLE ELEZIONI

Le elezioni presidenziali si avvicinano, e come detto nell'introduzione, sono state presentate nuove modifiche nella materia delle elezioni. Così, il **12 aprile** la Duma di Stato ha approvato in prima lettura il [disegno di legge](#) che trasferisce la data delle elezioni presidenziali in Russia dal 11 al 18 Marzo del 2018. La Legge Federale “Sulle elezioni del Presidente” prevede il giorno di votazione per l'elezione del Presidente della Federazione Russa la seconda domenica del mese. L'emendamento, invece, stabilisce una regola aggiuntiva, nel caso in cui la seconda domenica coincida con giorni festivi (o “post-festivi”), la data delle elezioni viene spostata alla terza domenica del mese.

Inoltre, le modifiche approvate di recente escludono l'uso dei certificati speciali per la votazione dei cittadini al di fuori del seggio assegnato in base alla loro residenza. È una novità che permette agli elettori, che non potranno essere nel luogo di residenza il giorno delle elezioni, di essere iscritti nella lista di un altro seggio. Per fare questo, basterà mandare una richiesta alla Commissione Elettorale per telefono, Internet o per iscritto.

Un altro [disegno di legge](#), quasi contemporaneamente, è stato presentato da un gruppo di deputati del Partito Liberal-Democratico. Si tratta di proposte per concedere il diritto di presentare i candidati alla carica di Presidente della Federazione Russa solo ai partiti parlamentari (cioè, ai partiti di cui le liste federali sono state ammesse alla ripartizione dei seggi nel Parlamento). Per ora, tutti i partiti (anche extraparlamentari) hanno il diritto di proporre i suoi candidati alla presidenza ma a condizione che essi riescono ad raccogliere

100.000 firme dagli elettori. Inoltre, non è esclusa la possibilità di “auto-promozione” (in questo caso con l’obbligo di raccogliere 300 mila firme).

## PRESIDENTE

### “ESCLUSIVAMENTE PER RAGIONI UMANITARIE”

Il Presidente russo Vladimir Putin ha firmato un Decreto sul riconoscimento dei documenti rilasciati nelle autoproclamate "Repubbliche Popolari “di Donetsk e di Luhansk. Il Decreto pubblicato sul sito del Cremlino [[Ukaz del Presidente della Federazione Russa n. 74 del 18 aprile 2017](#)] il **18 aprile** più volte sottolinea che, sebbene la Russia riconosce i documenti di queste repubbliche separatiste, lo Stato russo continua a considerarli “territori delle regioni di Donetsk e di Lugansk dell’Ucraina”. I cittadini di Ucraina e apolidi che risiedono in modo permanente nei territori di queste zone saranno in grado di entrare in Russia senza visto, sulla base dei documenti di identità rilasciati dalle autorità che *de facto* controllano i territori. Nel testo viene sottolineato che le misure introdotte sono di carattere provvisorio e vengono applicate soltanto per il periodo prima della “soluzione politica” della crisi nell’Ucraina orientale.

Il riconoscimento dei documenti è stato effettuato in conformità al diritto internazionale ed umanitario, e la decisione è stata presa "al fine di tutelare i diritti e le libertà delle persone”.

## GOVERNO

### LA RELAZIONE ANNUALE DEL GOVERNO

Con [la riforma costituzionale del 2008](#) le competenze di controllo del Parlamento sull’Esecutivo sono state integrate con la previsione della procedura di “ascolto delle relazioni annuali del Governo della Federazione Russa sui risultati della propria attività e sulle questioni sollevate dalla Duma di Stato” (art. 103 Cost.). Così, secondo la norma costituzionale, il **19 aprile** il Presidente del Governo russo Dmitrij Medvedev ha presentato una relazione davanti alla Duma sui risultati del lavoro annuale del Governo<sup>17</sup>. Fra le frasi pronunciate da Medvedev nell’ambito dell’incontro con i deputati della Duma si può citare la seguente: “La lotta, come in ogni corsa presidenziale, sarà sicuramente seria. Vorrei sottolineare in modo particolare in questa aula, che noi non abbiamo mai trasformato questa lotta politica in guerra, e non abbiamo intenzione a fare tutto questo.

<sup>17</sup> V. la traduzione ufficiale (in lingua inglese) del Discorso di Medvedev davanti alla Duma del 19 aprile 2017 sul sito istituzionale: <http://government.ru/en/news/27338/>.

Siamo ben consapevoli del fatto che abbiamo abbastanza problemi oggi, e se spenderemmo il tempo anche sul populismo, sulla speculazione – questo andrà a beneficio di coloro che non si preoccupano della Russia e che vogliono soltanto indebolire il nostro Paese”.

## CORTI

### REVISIONE DEI CASI ECLATANTI: CORREZIONE DI ERRORI GIUDIZIARI O “DISGELO”?

Il primo quadrimestre dell’anno è stato segnato da una serie di pronunce importanti da parte dei Tribunali. Infatti, nell’arco di un mese sono state annullate le sentenze di due processi che avevano suscitato grande clamore, in più aggiunta una donna accusata di tradimento è stata graziata dal Presidente<sup>18</sup>. Una coincidenza che ha fatto parlare di una fase di “disgelo”, programmata dal Cremlino in vista della prossima campagna elettorale.

Tra i due processi, il primo riguardava l’attivista Čudnovets, condannata nel novembre 2016 a sei mesi di carcere per aver ripubblicato sui *social network* un video con un bambino, ritenuto dalla Corte di contenuto pornografico. Il **6 marzo**, dopo numerosi reclami delle ONG per la tutela dei diritti umani, il Tribunale regionale di Kurgan ha ribaltato il verdetto.

L’altro processo riguardava l’attivista Ildar Dadin, condannato a 2 anni e mezzo di reclusione a causa delle ripetute violazioni della legislazione sulle riunioni e dichiarato “prigioniero di coscienza” da *Amnesty International*. Egli è stato rilasciato, in seguito all’annullamento della sentenza del Tribunale di Basmany, avvenuto il **22 febbraio**. La sua è stata la prima condanna ai sensi dell’[articolo 212.1 del Codice penale](#) introdotto nel 2014 che prevede la responsabilità penale per la ripetuta violazione delle modalità previste per l’organizzazione o lo svolgimento di una manifestazione pubblica. Nello specifico, Dadin si sarebbe reso colpevole in quanto organizzatore di tre eventi pubblici “illegali”, inclusi i picchetti “singoli”, nel giro di sei mesi. Gli attivisti per i diritti umani hanno notato l’incongruenza della norma, in particolare, essi ritenevano che la disposizione del Codice penale impugnata violasse il principio del *ne bis in idem*.

In seguito alla condanna, sulla questione è intervenuta la Corte Costituzionale russa, la quale nella [Sentenza n. 2-P/2017 del 10 febbraio](#) ha confermato la costituzionalità dell’articolo 212.1 del Codice penale, precisando il suo “significato costituzionale e giuridico”. Secondo la Corte, il compimento di illeciti amministrativi di per sé non può

<sup>18</sup> Si tratta del caso di Oxana Sevastidi, condannata a sette anni per tradimento dopo aver rivelato un “segreto di stato” mediante un messaggio *sms* i movimenti dei componenti militari russi verso la Georgia nel 2008. È stata liberata il **12 marzo**. La grazia di Putin era stata emessa il **7 marzo** per “principi di umanità”.

ricevere riconoscimento incondizionato nella giurisdizione penale, la sanzione penale deve essere giustificata dal reale grado di pericolosità sociale dell'azione. Inoltre, la Corte Costituzionale ha richiamato l'attenzione dei legislatori, invitandoli a rivedere il Codice penale russo. La Corte ha sottolineato che la sola ripetizione di una violazione non dovrebbe divenire fondamento per un'accusa penale, e che il compito di legislatore è quello di chiarire come tali atti possano divenire socialmente pericolosi.

Subito dopo tale pronuncia, un gruppo di deputati – rappresentanti del partito Liberal-Democratico ha presentato alla Duma un disegno di legge, che eliminava l'articolo in discussione. Il Governo russo non ha sostenuto tale disegno e nel suo Commento ufficiale ha specificato che i deputati non hanno riportato statistiche che possono convincere della necessità dell'abrogazione totale dell'articolo 212.1. Il Governo ha fatto anche riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale, dove i giudici hanno confermato la costituzionalità della norma e hanno chiesto soltanto la sua precisazione. Contemporaneamente, il Ministero della giustizia nel mese di marzo ha formato un gruppo di lavoro per la modifica del Codice penale che va verso la depenalizzazione del reato per le violazioni delle norme sulle riunioni in caso l'autore del illecito non abbia commesso durante la manifestazione altri atti criminali. Quindi, l'articolo resta.

Va notato, che accanto a questo articolo il Codice penale russo contiene le disposizioni (art. 212) che puniscono i cittadini con pene severe (si ricorda il caso *Bolotnaya*<sup>19</sup>) per la partecipazione in disordini di massa (fino a otto anni di reclusione), e per il reato del "incitamento per disordini di massa".

---

## IL CASO YUKOS

Il confronto tra Mosca e Strasburgo sulla questione della tutela dei diritti umani negli ultimi anni ha assunto toni più aspri. Ora, per la seconda volta la Corte costituzionale russa si è pronunciata in maniera sfavorevole circa la possibilità di eseguire una sentenza di condanna della Corte di Strasburgo.

L'apertura da parte di Mosca ai meccanismi di tutela sovranazionale dei diritti fondamentali trova fondamento non soltanto nella ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel marzo del 1998, ma soprattutto nella stessa Costituzione della Federazione Russa. L'articolo 15 comma 4 della Costituzione stabilisce: "I principi e le norme di diritto internazionale universalmente riconosciuti e i trattati internazionali della Federazione Russa sono parte integrante del suo

---

<sup>19</sup> In seguito alle proteste di Bolotnaya nel maggio 2012 più di 400 attivisti sono stati arrestati. La Commissione d'inchiesta della Federazione Russa ha aperto i procedimenti ai sensi della comma 3 dell'articolo 212 nei confronti di alcuni arrestati.

sistema giuridico”<sup>20</sup>. Inoltre, viene riconosciuta la forza giuridica maggiore dei trattati internazionali rispetto alla legislazione nazionale russa.

Tuttavia, la primazia della Costituzione come legge fondamentale rispetto alle norme dei trattati internazionali non viene messa in dubbio né dalla legislazione vigente, né, soprattutto, dalla dottrina giuridica ufficiale. 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 (ciò che, tra l’altro, non viene fatto, oppure viene ignorato, nel caso della Convenzione EDU, come mostra bene il contenzioso tra la Mosca e la Corte di Strasburgo sulla decisione “Anchugov e Gladkov c. Russia”<sup>21</sup>). 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”.

<sup>20</sup> Importanti sono anche altre disposizioni della Costituzione del 1993. Per esempio, l’articolo 46 comma 3 stabilisce: “Ciascuno ha diritto, in conformità ai trattati internazionali della Federazione Russa, di rivolgersi agli organi internazionali per la difesa dei diritti e delle libertà della persona, dopo aver esperito tutti gli strumenti di tutela giuridica all’interno dello Stato”.

<sup>21</sup> Questo caso rileva il problema dell’impossibilità di risolvere la contrapposizione tra la Corte Costituzionale e la Corte EDU sorta nel processo di interpretazione della norma costituzionale di cui all’articolo 32 comma 3: “Non hanno diritto all’elettorato attivo e passivo i cittadini ... detenuti in luoghi di reclusione in seguito a sentenza dell’autorità giudiziaria”.

La posizione della Corte Costituzionale si basa principalmente su tre punti: 1) la prevalenza della Costituzione rispetto le 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.

Anche se, da un punto di vista della Corte europea, il ragionamento della Corte Costituzionale russa può sembrare meramente formalista, non si può nemmeno negare il fatto che la norma contestata rappresenta, in un certo senso, il “peccato originale”. Le sue radici storiche possono essere ricercate nel passato socialista, quando già all’epoca viene riconosciuto e inserito nelle prime Costituzioni sovietiche (la Costituzione della RSFSR del 1918, art. 65; la Costituzione della RSFSR del 1925, art. 69) l’istituto della privazione dei diritti elettorali (si forma così la categoria dei cittadini – *lisentsy*). Le norme del Codice penale sulla soppressione dei diritti politici e di alcuni diritti civili individuali (lettera “d” dell’art. 20 del Codice penale della RSFSR del 1926) e sulla privazione dei diritti elettorali (lettera “e” dell’art. 31 del Codice penale della RSFSR del 1926) prevedevano che tali restrizioni possono essere applicate dai giudici come una “misura di protezione sociale contro i criminali” e sono rimasti in vigore per due decenni. Questa disposizione è stata abrogata dalla Legge dell’URSS “Sulla abolizione della privazione dei diritti civili” del 25 dicembre 1958 [v. il sito del *Centro russo per la formazione nelle tecnologie elettorali presso la CEC*: [http://www.rcoit.ru/elect\\_history/1918-1990/17084/](http://www.rcoit.ru/elect_history/1918-1990/17084/)].

Al riguardo la norma analoga reintrodotta nella nuova Costituzione del 1993, la Corte EDU aveva condannato la Russia considerando illegittimo l’effetto automatico della negazione del diritto al elettorato attivo e passivo dei detenuti. 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 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 ruota attorno all’idea di distinguere la limitazione della libertà in senso ampio e la reclusione. Così, nella prassi la disposizione dell’art. 32, comma 3 Cost. viene applicata in maniera “differenziata”, soltanto alle persone “incarcerati” 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).

Ora, le ragioni del rispetto dell'identità costituzionale nazionale degli Stati-parti della Convenzione EDU sono state citate dalla Corte Costituzionale per la prima volta nella [Sentenza del 2015](#)<sup>22</sup>. Alla fine dello stesso anno sono state approvate [le modifiche](#) alla Legge costituzionale “Sulla Corte Costituzionale” che hanno concesso alla Corte il potere di *constitutional review* sulle decisioni della Corte EDU e che rappresentano un passo logico verso il perfezionamento della “dottrina dell'identità costituzionale russa”. Molti hanno visto in queste modifiche un tentativo del Governo russo di bloccare l'esecuzione della decisione della CEDU del 2014 sul caso *Yukos*. I dubbi sono scomparsi quando nell'ottobre dello scorso anno il Ministero della Giustizia della Federazione Russa ha espresso la sua posizione contraria alla decisione della Corte europea e, poi, nel dicembre la Corte Costituzionale ha accolto il ricorso del Ministero sulla possibilità di eseguire la sentenza. Il mese dopo, il **19 gennaio**, la Corte si è espressa sulla questione, ritenendo che il pagamento (agli azionisti della liquidata compagnia petrolifera *Yukos*) del risarcimento di oltre 1,8 miliardi di euro violerebbe il principio di uguaglianza, e, di conseguenza, l'esecuzione della sentenza europea entrerebbe in conflitto con le norme costituzionali russe [[la Sentenza della Corte costituzionale “Sulla soluzione della questione circa la possibilità di esecuzione in conformità alla Costituzione della Federazione Russa della sentenza della Corte europea per i diritti dell'Uomo del 31 luglio 2014 ‘OAO Compagnia petrolifera Yukos c. Russia’](#)].

Bisogna chiedersi allora se secondo la Corte Costituzionale russa un'equa soddisfazione alla parte lesa, cioè agli azionisti di *Yukos*, non sia possibile in quanto comporterebbe la violazione del principio di uguaglianza. Innanzitutto, ricordiamo che [la Sentenza della Corte EDU](#) aveva ritenuto che la Russia avesse violato l'articolo 1 “Protezione della proprietà” del primo Protocollo addizionale, e come conseguenza la società di *Yukos* avrebbe patito un danno materiale individuato con la cifra suddetta, che in realtà corrisponde all'importo delle multe, individuate dal Governo russo per il mancato pagamento delle tasse nel 2000 e nel 2001 nell'ambito dei processi del 2004-2005. Quindi, al centro del contenzioso vi è l'articolo 113 del Codice tributario approvato nel 1998, che nella sua versione originale prevedeva una regola generale del termine triennale di prescrizione del tributo.

---

<sup>22</sup> Nella Sentenza la Corte Costituzionale ha stabilito la procedura di attuazione nel diritto interno russo di posizioni giuridiche espresse nelle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Più precisamente, dopo la decisione della CEDU, che ha stabilito che la norma specifica della legislazione russa applicata in questo caso viola i diritti del richiedente, e quest'ultimo deve presentarsi in Tribunale di primo grado per la revisione del suo caso. Il giudice deve sospendere il procedimento e deve chiedere alla Corte costituzionale di verificare la conformità alla Costituzione della Federazione Russa delle disposizioni della legislazione russa ritenute controverse. Se la Corte Costituzionale della Federazione Russa riconosce che l'interpretazione della CEDU contraddice la Costituzione russa, la decisione della CEDU non è applicabile.

Già, dal fine degli anni '90 la Corte Costituzionale – in contrasto con le posizioni del Ministero fiscale e della Corte Suprema Arbitrale – ha elaborato la sua definizione per i tempi del pagamento delle imposte. In particolare, nonostante l'assenza di norma corrispondente nel Codice tributario, la Corte nelle sue interpretazioni ha fatto una distinzione tra i contribuenti buoni e dannosi (*princip dobrocovestnosti nalogoplatel'snikov*)<sup>23</sup>. Nella sua Sentenza del 2005 la Corte Costituzionale ha ritenuto che è necessario un approccio differenziato rispetto a queste due categorie comportamentali del contribuente. Per questa ragione la regola della prescrizione non deve essere applicata nei confronti dei contribuenti disonesti che utilizzano schemi di ottimizzazione fiscale, ottenendo “vantaggio ingiustificato”, e ostacolando i controlli. È un approccio che solleva, secondo alcuni giuristi, interrogativi circa la sua corrispondenza al principio di legalità inteso come una richiesta di giudizio imparziale.

L'interpretazione data dalla Corte nella Sentenza del 2005, considerata da essa una mera “concretizzazione” della norma (e non creazione della nuova norma, come sostiene il giudice Yaroslavtsev – uno dei tre giudici che hanno espresso [Opinioni dissenzienti](#) – che sarebbe un atto d'interferenza nel potere del legislatore), è stata un punto di svolta nel caso *Yuko*<sup>24</sup>. Essa ha determinato l'applicazione retroattiva da parte del Tribunale Arbitrale dell'articolo 113 del Codice tributario nei confronti della compagnia.

In questa stessa ottica, la Corte costituzionale russa ritiene che il danno lamentato sarebbe stato causato dalle azioni della stessa società che ha dimostrato di essere un evasore fiscale lasciando un debito di grande dimensione e causando carenza di fondi nel bilancio dello Stato. Per questo, il pagamento del indennizzo sarebbe un atto irrispettoso nei confronti dei contribuenti di buona fede e, quindi, in contrasto con i principi di eguaglianza e di equità nei rapporti tributari. Ora, considerando la particolare attenzione della Corte Costituzionale russa alle problematiche sociali, il suo approccio “paternalista” nei casi che riguardano la violazione dei diritti dei ceti sociali più deboli, e un atteggiamento “equalitarista” – per cui determinati interessi pubblici nell'interpretazione dei giudici spesso prevalevano su quelli privati – non bisogna meravigliarsi dell'esito del contenzioso. Inoltre, è stato un atteggiamento tipico della Corte russa di revocare la necessità di considerare le esigenze particolari della giustizia sociale (*spravedlivost'*) legate al carattere transitorio del sistema socio-economico della Russia: da qui nelle decisioni della

<sup>23</sup> Su questo punto v. A. TROCHEV, *Judging Russia The Role of the Constitutional Court in Russian Politics 1990–2006*, Queen's University, Ontario, 2008, pp. 235 ss.

<sup>24</sup> Secondo il giudice della Corte Costituzionale russa Yaroslavtsev la Corte non poteva esprimersi sulla questione, perché in questo caso andava a giudicare sostanzialmente la propria decisione del 2005, ciò che violerebbe il principio *nemo iudex in propria causa*.

Corte si evince l'eccessivo garantismo, il risalto del principio di uguaglianza e l'enfasi sull'orientamento sociale del diritto di proprietà<sup>25</sup>.

## LA CORTE SUPREMA BANDISCE I TESTIMONI DI GEOVA

Il processo, che è durato **dal 5 al 20 aprile**, si è concluso con la decisione della Corte Suprema russa sul divieto di attività sul territorio russo di gruppi religiosi “Testimoni di Geova”. L'organizzazione ombrello *Centro Amministrativo dei Testimoni di Geova in Russia* viene definita come “estremista”<sup>26</sup>. Tutti i suoi beni sono stati confiscati. La Corte suprema ha accolto una richiesta del Ministero della Giustizia, dove si sosteneva che l'organizzazione dei “Testimoni di Geova” in Russia svolge la propria attività in violazione con i scopi statutari e con la legislazione russa in materia di contrasto all'estremismo. Così, i Testimoni di Geova vengono accusati di “estremismo religioso”, settarismo, “incitamento all'isolamento sociale”, e di importazione della letteratura estremista. Alcune delle loro pubblicazioni, ritenute “sediziose”, sono state inserite in una lista di letture bandite perché estremiste.

Il divieto di attività dell'organizzazione si applica a circa 400 sedi locali di “Testimoni”, e riguarda tutti i 2277 gruppi religiosi in tutto il paese che riunisce 175 mila persone. Bisogna notare che il "Centro Amministrativo dei Testimoni di Geova in Unione Sovietica" è stato registrato il 27 marzo 1991, e dopo decenni di persecuzione religiosa in Unione Sovietica è stato riabilitato con il decreto del Presidente della Repubblica “Sulle misure per la riabilitazione del clero e dei fedeli, che sono vittime della repressione ingiustificata” nel 1996.

I “Testimoni di Geova” non sono la prima organizzazione religiosa, la cui legalità è stata contestata dal Ministero della Giustizia. Nel 2015 il Tribunale di Mosca ha accolto il ricorso del Ministero e si è pronunciato sulla liquidazione della “Chiesa di *Scientology* di Mosca”. Nonostante l'articolo 28 garantisce la libertà di coscienza e di culto, oggi continua una

<sup>25</sup> Si ricorda che l'articolo 7 della Costituzione dichiara che “la Federazione Russa è uno Stato sociale”.

<sup>26</sup> La definizione legale di azioni che sono considerate estremiste in Russia si trova nell'articolo 1 della Legge federale n. 114 “Sulla lotta contro le attività estremiste” del 2002. In conformità con le modifiche del 2008 alla Legge, per le attività estremiste (estremismo) si intende, per esempio: il cambio forzato del sistema costituzionale e la violazione dell'integrità della Federazione Russa; giustificazione pubblica del terrorismo; incitamento all'odio razziale, nazionale, religioso o sociale, la propaganda di esclusività, di superiorità o di inferiorità di una persona a causa della sua appartenenza sociale, razziale, etnica, religiosa o linguistica; ostruzione dei cittadini nei loro diritti elettorali e nei diritti a partecipare al referendum o violazione della segretezza del voto, con violenza o minaccia di violenza; l'ostruzione delle attività legali degli organi statali, delle amministrazioni locali, delle commissioni elettorali, delle associazioni pubbliche e religiose o delle altre organizzazioni connesse con la violenza o la minaccia di violenza; la propaganda e la dimostrazione pubblica di accessori o simboli nazisti; inviti pubblici per l'attuazione di azioni estremiste o diffusione di massa di materiali estremisti, così come la loro produzione ai fini della distribuzione di massa; accusa deliberatamente falsa e fatta in pubblico di un funzionario pubblico della Federazione russa. Questa estesa definizione, insieme con le recenti modifiche alla Legge “Sulla lotta contro il terrorismo” (la cosiddetta “Legge Yarovaya”) mostrano una tendenza alla restrizione dei diritti dei cittadini da parte dello stato.

tendenza di distanziamento tra le quattro religioni, riconosciute nella [Legge Federale n. 125 “Sulla libertà di coscienza e di associazioni religiosi”](#) come “tradizionali”, e tutti gli altri gruppi religiosi che spesso vengono chiamate con la nozione di “setta”.

## AUTONOMIE

### LA CECENIA E LA QUESTIONE DEL VELO NELLE SCUOLE

Il **30 marzo** i deputati del Parlamento ceceno [hanno approvato gli emendamenti](#) alla Legge “Sull’istruzione nella Repubblica di Cecenia”, che consentono l’uso di indumenti e simboli religiosi, come il velo, nelle scuole. In conformità con i nuovi emendamenti ora le scuole in Cecenia dovrebbero tener conto del diritto degli studenti di indossare abiti o simboli secondo le tradizioni nazionali e credenze religiose. Per la Russia, questa è stata la prima decisione, presa a livello regionale, su una questione molto dibattuta in Europa.

Poco prima, nel mese di gennaio, la Ministra di Istruzione Ol’ga Vasil’eva si è espressa contro “la dimostrazione persuasiva di appartenenza religiosa” e a favore *laïcité*, cioè della netta separazione tra la scuola e la religione.

Esiste anche la prassi giuridica riguardo al problema del velo nelle scuole. Dopo l’episodio del divieto di indossare il *hijab* a scuola nella Repubblica di Mordovia, la controversia è stata risolta nel 2014 dalla Corte Suprema regionale (e poi [confermata nel 2015 dalla Corte Suprema](#) russa) a sfavore del diritto delle studentesse di portare il velo nella scuola. Ai sensi dell’articolo 38 della Legge federale “Sulla istruzione nella Federazione Russa”, ogni scuola pubblica stabilisce i requisiti per l’abbigliamento dei suoi studenti in conformità con i requisiti *standard* approvati dagli organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa. La Corte ha precisato che in Mordovia è in vigore la risoluzione del Governo che definisce i requisiti per le uniformi scolastiche. In particolare, tale atto vieta una “chiara dimostrazione dei simboli religiosi nelle scuole”. I giornalisti hanno chiamato la decisione “il divieto di *hijab*”.

Nel frattempo, il Cremlino ha espresso riluttanza a “entrare in una disputa circa l’uso del velo nelle scuole”. È vero che la Russia è un Paese pluriconfessionale, ma è vero anche che la “Federazione Russa è uno Stato laico” (art. 14 Cost.). Insomma, il Segretario di ufficio stampa del Presidente Dmitrij Peskov ha fatto capire, che il Cremlino non ha al momento una soluzione pronta per tale problema.