



LA RUSSIA SI PREPARA ALLE ELEZIONI PRESIDENZIALI. COME RENDERE LE VOTAZIONI PIÙ CREDIBILI*

di Ilmira Galimova**

L'ultimo quadrimestre del 2017, in Russia, è stato segnato dalle imminenti elezioni presidenziali del marzo 2018. Sebbene la campagna elettorale ufficiale sia cominciata il **18 dicembre** [[Risoluzione del Consiglio di Stato del 15 dicembre sull'indizione della data delle elezioni presidenziali](#)], alcuni aspiranti candidati – definiti dai giornalisti “pre-candidati alla carica del Presidente” (*kandidat v kandidaty v Prezidenty*) – hanno iniziato in anticipo la loro campagna elettorale. Ma per poter essere ufficialmente “candidato alla presidenza”, il politico deve superare la rigida procedura di registrazione della candidatura che prevede una serie di formalità burocratiche, dalla registrazione del gruppo di iniziativa alla raccolta di firme, dall'apertura del conto elettorale alla chiusura di tutti i conti bancari all'estero. La Commissione Elettorale Centrale è autorizzata a svolgere le procedure di controllo necessarie e a bloccare o confermare la candidatura. L'unico ad aver superato tale procedura entro la fine del 2017 è stato il *leader* “irremovibile” del partito Liberal Democratico Vladimir Žirinovskij. Il **29 dicembre** è stato [registrato](#) dalla CEC in qualità di primo candidato alla carica presidenziale.

Per quanto riguarda la disciplina che regola le elezioni presidenziali, bisogna innanzitutto notare che essa, come del resto tutta la materia elettorale in Russia, ha

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

** Dottoranda in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, curriculum Teoria dello Stato ed Istituzioni politiche comparate – Dipartimento di Scienze Politiche, “Sapienza” Università di Roma.

subito diverse modifiche¹. Nella più recente storia costituzionale della Russia sono state infatti emanate tre leggi sulle elezioni presidenziali: la Legge n. 1096-1 del 1991, la Legge n. 76-FZ del 1995 e l'ultima, la n. 18-FZ, approvata nel 2003. 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 stesse². L’“aggiustamento continuo” della legislazione ha influito sull'integrità del processo elettorale e sulla qualità della competizione politica nel Paese. Così, durante le precedenti campagne elettorali presidenziali si è potuta osservare una diminuzione del numero dei candidati partecipanti alle elezioni e una riduzione della concorrenza (un record negativo in questo senso si è raggiunto nelle elezioni del 2008, a cui hanno partecipato solo quattro candidati).

L'attuale campagna presidenziale ha mostrato dinamiche del tutto diverse. Dall'inizio della campagna alla chiusura della fase di registrazione dei candidati, avvenuta il **12 gennaio**, la CEC ha ricevuto 70 richieste – di cui 24 di candidati nominati dai partiti e 43 di candidati indipendenti³. Tale incremento delle domande può essere spiegato in parte grazie alla liberalizzazione della procedura di registrazione avvenuta nel 2012. Secondo le regole attuali i candidati nominati dai partiti parlamentari sono esenti dall'obbligo di raccogliere le firme a loro sostegno, mentre gli altri candidati devono raccogliere da 100 a 300 mila firme (e non 2 milioni, com'era richiesto in precedenza).

Per gli esperti, l'aumento dell'interesse verso le elezioni è collegato alla presentazione di alcune particolari candidature - definite dal Presidente della CEC “un

¹ Dallo studio degli esperti della ONG per la protezione dei diritti degli elettori “Golos”, riconosciuta nel 2016 come agente straniero che svolgeva attività politica, emerge che negli ultimi sei anni sono state apportate ben 15 modifiche alla Legge per le elezioni del Presidente. In totale, secondo l'analisi dell'ONG, sono state modificate 59 articoli su 87 della Legge. L'analisi del *Golos* ha rilevato che le modifiche apportate alla Legge non hanno avuto un singolo vettore: “*The first amendment, introduced in May of 2012, which dramatically reduced the number of voter signatures required for the candidate's registration, was aimed at democratization of elections. However, the greater part of amendments introduced in 2012-2016 seemed to follow opposite aims, bringing new restrictions on the right to be elected; additional restraints on candidate registration; constraints on election monitoring, and reduction of the periods for appealing voting returns and elections results. The changes introduced in 2017 once again had a mostly democratic vector: guaranteeing the citizens that reside far from the place of their permanent registration an opportunity to vote as well as certain concessions on election monitoring restrictions.*” Cfr. *Golos Movement for Protection of Voters' Rights* golosinfo.org, *Analytical Report On Crucial Changes in Legislation Regarding Russian Presidential Elections of 2018 as Compared to Elections of 2012*, Moscow, **15 December 2017**, pp. 1-2: https://st.golosinfo.org/store/upload/doc/143873/143873_Golos%20report%20on%20key%20legislative%20changes%20associated%20with%20presidential%20elections.pdf.

² V. la relazione finale sulle ultimi elezioni per la Duma del 2011, p. 5: <http://www.osce.org/odihr/elections/86959?download=true>.

³ V. notizie della CEC, 12 gennaio 2018: <http://www.cikrf.ru/news/ccc/2018/01/12/06.html>.

po' bizzarre” - come quella dell'ex presentatrice televisiva e figlia dell'ex sindaco di San Pietroburgo Ksenia Sobchak. La giornalista ed ex leader dell'opposizione liberale Sobchak ha proposto agli elettori lo slogan “Contro tutti”⁴, sperando di raccogliere sotto il proprio nome tutta l'*intelligenza* delle grandi città Russe. Tuttavia molti esperti non hanno creduto alla sincerità delle sue intenzioni e hanno considerato la sua candidatura come orchestrata dal Cremlino solo per attirare l'attenzione sulla campagna elettorale.

Inaspettata è apparsa la decisione del *leader* del partito comunista, Zuganov, di non candidarsi. Al suo posto, il partito ha nominato, come candidato alla presidenza, il direttore dell'azienda agricola statale (*sovhoz*) Grudinin.

Alexei Navalnyj è stato invece l'unico politico che ha iniziato la sua campagna elettorale già dalla fine del 2016 e ha tenuto comizi in varie città durante tutto il 2017. Il fondatore dell'associazione anticorruzione e *leader* dell'opposizione, tuttavia, non è stato ammesso alla corsa presidenziale a causa dei suoi precedenti penali, come si evince dalla decisione assunta il **25 dicembre** dalla Commissione elettorale, a seguito di una accesa [discussione](#) con lo stesso Navalnyj [[Risoluzione della CEC “Sul rifiuto di registrare un gruppo di elettori creato per sostenere la candidatura per la carica di Presidente della Federazione Russa di Alexei A. Navalnyj](#)]. In seguito a ciò, Navalnyj ha annunciato la sua intenzione di boicottare le elezioni e di non riconoscere i risultati e ha chiesto ai suoi sostenitori di seguire il suo esempio e non partecipare alle votazioni del 18 marzo. Ovviamente l'oppositore, così come tutti gli esperti, ritiene che la missione principale del Cremlino in queste elezioni sia quella di garantire la massima legittimità delle elezioni attraverso un'alta affluenza.

Sulla non ammissione di Navalnyj alla corsa per la carica di Presidente si è espresso, il **26 dicembre**, il portavoce per gli affari esteri dell'Unione europea il quale ha sollevato dubbi sulla natura democratica delle elezioni presidenziali in Russia nel 2018⁵.

⁴ Si ricorda, che il voto “Contro tutti” è stata una delle opzioni presenti sulle schede elettorali russe fino alla sua abrogazione nel 2006.

⁵ “The Russian Central Electoral Commission's decision stating that Russian opposition politician Alexei Navalny cannot run in the 2018 national Presidential elections due to an alleged past conviction casts a serious doubt on political pluralism in Russia and the prospect of democratic elections next year... Politically-motivated charges should not be used against political participation.” Cfr. *Statement by the Spokesperson*: https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37894/decision-russian-central-election-commission-bar-alexei-navalny-running-2018-presidential_en.

Dal canto suo, durante gli ultimi mesi del 2017, Vladimir Putin ha cercato di non far trapelare la sua intenzione di presentarsi alle prossime elezioni presidenziali e ha annunciato la sua candidatura, solo il **6 dicembre**, poco prima dell'inizio ufficiale della campagna elettorale. Anche in questa occasione, si è presentato come candidato del popolo, *super partes*, che correrà per la vittoria come indipendente. Una delle prime promesse del Presidente è stata l'assistenza alla maternità e il sostegno al tasso di natalità attraverso l'introduzione di pagamenti mensili dopo la nascita del primo figlio. L'introduzione della nuova misura è avvenuta in concomitanza della campagna elettorale: il **21** e il **26 dicembre** le due Camere del Parlamento hanno adottato la [Legge sull'assegno di maternità per la nascita del primo figlio](#), promulgata il **28 dicembre**, ed entrata in vigore dal **1° gennaio** 2018. Si deve ricordare in proposito che la lotta contro la crisi demografica russa è stato uno dei principali temi affrontati durante i mandati presidenziali di Putin il quale ha affrontato per la prima volta questo problema nel 2006 in un messaggio all'Assemblea Federale.

Naturalmente, la legge sull'assegno di maternità contribuirà ad incrementare il tasso di gradimento di Putin. Nel caso in cui dovesse essere eletto per la quarta volta, secondo le attuali norme costituzionali, il Presidente resterà in carica fino al 2024. Pertanto, se non sarà abolito l'attuale limite di due mandati consecutivi previsto in Costituzione (art. 81, comma 3), in un futuro non lontano sarà possibile parlare di una fase di transizione verso la Russia post-putiniana.

ELEZIONI

LE ELEZIONI REGIONALI E COMUNALI DEL 10 SETTEMBRE

Il **10 settembre**, nel Giorno Unico delle Elezioni, in 82 degli 85 soggetti federali della Russia si sono tenute le elezioni regionali e comunali. Ad appena sei mesi dal prossimo appuntamento elettorale, i cittadini russi sono stati chiamati ad eleggere in 6 regioni i deputati dei parlamenti regionali, in 16 regioni i vertici delle stesse e in 12 regioni i

deputati comunali (tra cui i consiglieri dei comuni della città di Mosca)⁶. A causa dell'introduzione nel 2004 della nomina presidenziale dei governatori (durata fino al 2012), in alcune regioni, come per esempio Oblast' di Tomsk si sono svolte le elezioni popolari dei Capi, per la prima volta negli ultimi quattordici anni.

In totale, la scheda elettorale delle elezioni dei deputati comprendeva i candidati e le liste di candidati presentati da più di 40 partiti politici. Tuttavia, le elezioni ai Parlamenti regionali e municipali hanno confermato l'allineamento delle forze esistenti nella Duma. Il partito del Presidente è riuscito a conquistare la maggioranza dei seggi in tutti i Parlamenti locali e regionali – nella maggior parte dei casi con un ampio margine e spesso grazie ai collegi uninominali. Ad ampia distanza dal partito Russia Unita, quasi ovunque (ad eccezione dei comuni di Mosca), vi sono i partiti dell'opposizione sistemica: i comunisti (*KPRF*), liberal-democratici (*LDPR*) e la Russia Giusta.

Il risultato più importante – pur sempre prevedibile – del partito Russia Unita è stato la conquista delle cariche del Capo del soggetto federale. I Capi *ad interim* (“*vriò*” – *vremenno ispolnyauscij obyazannosti*), nominati in precedenza dal Presidente, sono stati eletti in tutte le sedici regioni in cui si sono svolte elezioni dirette per il governatore. In alcuni soggetti federali i risultati raggiunti dai vincitori della corsa elettorale sono stati impressionanti poiché hanno superato l'80%⁷, come, per esempio, in Mordovia (89.19%), Marij El (88.27%), Buryatia (87.43%), Perm' Oblast' (82.06%), Kaliningrad Oblast' (81.06%), Ryazan' Oblast' (80.16%). Tale fenomeno è stato chiamato dai politologi russi come le “regioni dell'anomalia elettorale”⁸ o “sultanati elettorali”⁹. Quasi in tutte le regioni, l'affluenza alle urne non ha raggiunto il 50%, ad eccezione di due soggetti federali con il 54% di affluenza e la repubblica di Mordovia, dove l'affluenza è “tradizionalmente alta” (quasi l'82%). Inoltre, il numero dei candidati in lizza per il posto di governatore variava tra 3-6 e nella maggior parte delle regioni era di 4-5.

Come sottolineato da alcuni analisti politici, il ritorno all'elezione diretta dei governatori non ha portato nulla di nuovo nella configurazione delle forze nel Paese, anche perché, secondo loro, il tentativo di ridare legittimità al sistema politico è una

⁶ V. l'elenco delle elezioni tenute il 10 settembre 2017 in diverse regioni russe sul sito della Commissione Elettorale Centrale: http://cikrf.ru/analog/vib_100917/index.html.

⁷ V. i dati degli esiti elettorali nel sito della Commissione Elettorale Centrale: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

⁸ V. a proposito N.V. GRISHIN. *Anomalii v elektoral'nom povedenii*: <http://astresearch.narod.ru/Grishin-2011-Krasnodar.pdf>; W. MEBANE, K. KALININ. *Elektoral'nye fal'sifikacii v Rossii: kompleksnaja diagnostika vyborov 2003–2004, 2007–2008 gg.*: http://www-personal.umich.edu/~wmebane/falsificacii_reo.pdf; A. KYNEV, *Metamorfozy elektoral'noj geografii Rossii v 2007–2008 gg. i ih prichiny*: <http://www.vybory.ru/analyt/REO-2/kinev.pdf>. La riflessione sull'affluenza eccessivamente elevata (*mobilized voter turnout*) in alcune regioni russe fa parte dello studio del libro *The Regional Roots of Russia's Political Regime* (2017), in cui i professori delle Università americane William M. Reisinger e Bryon J. Moraski analizzano i processi politici in Russia al livello subnazionale in termini di competitività e autoritarismo regionale.

⁹ V. per esempio, i commenti del politologo russo Dmitrij Oreshkin sulle elezioni del 10 settembre: <https://newdaynews.ru/moskow/600169.html>, oppure sull'imminente campagna elettorale presidenziale: <https://echo.msk.ru/blog/partofair/1924376-echo/>.

“simulazione elettorale”¹⁰ condotta sotto la guida del Cremlino. Senza dubbio, il controllo da parte di *vertikal’* sulla transizione (appunto, guidata) verso l’elezione popolare dei governatori è stato possibile principalmente grazie ai due meccanismi – il “filtro municipale” (l’obbligo dei candidati per la carica di governatore di ottenere il sostegno di almeno il 5%-10% dei deputati presenti nelle varie municipalità) e la pratica di nominare il governatore *ad interim*, il quale può godere del controllo delle risorse amministrative in cambio della sua “fedeltà” verso il centro federale.

Commentando l’esito del voto del 10 settembre, il portavoce del Capo dello Stato Dmitrij Peskov ha fatto notare che i risultati hanno dimostrato un sostegno verso la politica dei quadri del Presidente Vladimir Putin e della leadership di Russia Unita. "Possiamo anche parlare di un credito di fiducia molto alto, che è stato fornito dagli elettori a sostegno dei politici offerti dal Presidente", ha aggiunto Peskov¹¹.

Nonostante l’assenza di *suspence*, le elezioni regionali e comunali del 10 settembre hanno comunque rappresentato un momento di grande rilevanza nello scenario politico del Paese anche perché hanno potuto offrire indicazioni utili sui gli umori del corpo elettorale russo in vista delle presidenziali del 2018. Infatti, al pari delle precedenti elezioni, tenutesi nel 2016 sul rinnovamento della Duma, quando gli elettori russi hanno dimostrato un basso interesse per l’intero processo elettorale e l’affluenza alle urne non è arrivata al 50%¹², anche questa volta la partecipazione alle elezioni dei deputati dei consigli regionali e municipali è stata molto bassa. Per esempio, a Vladivostok l’affluenza ha raggiunto solo il 12.65%. L’elevato astensionismo elettorale dei cittadini non è stato sorprendente né per i politologi filogovernativi¹³, né per gli esperti più critici. “È stato chiaro il desiderio del Cremlino di evitare il ‘gonfiaggio’ dell’affluenza”¹⁴.

Una sorpresa in queste elezioni è stato il risultato ottenuto dalle forze d’opposizione extraparlamentare nelle elezioni dei deputati comunali di Mosca. Nonostante la campagna elettorale piuttosto “silenziosa”¹⁵ e la bassa affluenza alle urne registrata nella capitale (14.82%), il movimento “Democratici Uniti”, lanciato dall’ex deputato della

¹⁰ V. per esempio, i commenti dei alcuni politologi russi sulle elezioni svolte: https://www.kommersant.ru/doc/3407888?from=doc_vrez; sulla reintroduzione delle elezioni governatoriali: http://www.ng.ru/politics/2017-12-28/3_7146_staff.html.

¹¹ Cfr. https://www.gazeta.ru/politics/2017/09/11_a_10883918.shtml?updated.

¹² Su questo punto 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, p. 2: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/01/Galimova-Russia-32016.pdf>.

¹³ V. la relazione dell'Istituto di esperti per la ricerca sociale del Cremlino (EISI) “Giorno Unico delle Elezioni. Approcci Preliminari All'analisi Qualitativa”. Numero n. 3, 4.09.2017 [in Russo]: https://regnum.ru/uploads/docs/2017/09/06/regnum_file_1504689145800518.pdf. Nella relazione è stata promossa l’idea, che la Russia deve allontanarsi dalla tradizione “sovietica” (solo “l’alta affluenza” veniva riconosciuta come “buona”), ma prestare maggiore attenzione alla qualità di partecipazione elettorale.

¹⁴ Cfr. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/09/10/733150-vibori-v-rossii-rekordno-nizkoi-yavke>.

¹⁵ Il Presidente della CEC Ella Panfilova ha parlato di fallimento della campagna informativa sulle elezioni organizzata dalla Commissione elettorale regionale per gli elettori di Mosca, v.: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/09/06/732691-proval-viborah-v-moskve>.

Duma Dmitrij Gudkov insieme con i partiti dell'opposizione non sistemica, è riuscito a conquistare la maggioranza nei 17 tra i 124 distretti di Mosca¹⁶. Oltre 7.500 candidati hanno corso per i 1502 mandati. In totale circa 266 candidati liberali dall'opposizione, che hanno partecipato alle elezioni come indipendenti o nelle file di *Yabloko* e *Parnas*, hanno ottenuto un seggio nei consigli comunali di Mosca, spostando così l'opposizione sistemica – KPRF (44 mandati), la Russia Giusta (10), LDPR (4) – al margine. È interessante il fatto che in 7 distretti la Russia Unita non ha ottenuto alcun mandato, sebbene in totale il partito del potere abbia ricevuto circa il 76-77% dei mandati. Il secondo posto è occupato dal partito Yabloko (11.7%) e al terzo posto sono i candidati indipendenti¹⁷.

Anche se il risultato dell'opposizione dei partiti liberali non sistemici non è di gran successo ed è poco significativo dal punto di vista pratico, tale “infiltramento degli elementi di protesta” nei consigli amministrativi può avere future ricadute positive. Innanzitutto, Gudkov si è assicurato il sostegno di 110 deputati dei consigli comunali moscoviti, necessario per superare il “filtro municipale” per potersi candidare alla carica di sindaco di Mosca nelle future elezioni a cui ha intenzione di partecipare. In secondo luogo, è stato dimostrato che la strategia di unirsi in un unico fronte di opposizione può dare buoni risultati, specialmente nelle grandi città della Russia, dove risiede la gran parte della giovane *intelligenzia* che ha voglia di cambiamento¹⁸.

LA COMMISSIONE CENTRALE E I RISULTATI DELLA CAMPAGNA

In una seduta tenutasi il **20 settembre** la Commissione Elettorale Centrale ha discusso i risultati della campagna elettorale e la qualità dell'organizzazione delle votazioni tenutesi il 10 settembre in diverse regioni. Il Presidente della CEC Ella Pamfilova ha rilevato i seguenti punti importanti su cui riflettere. Innanzitutto, l'ultima campagna ha stabilito un record per il numero di candidati registrati, come ha osservato il capo della CEC nella sua relazione¹⁹. Su 96.000 candidature in tutto il paese sono state registrate più di 88.000, pari a quasi il 92% del totale. In particolare, nelle elezioni

¹⁶ V. i dati degli esiti del voto a Mosca: <https://www.novayagazeta.ru/news/2017/09/11/135182-266-nezavisimyh-kandidatov-pobedili-na-munitsipalnyh-vyborah-v-moskve>.

¹⁷ V. su questo punto l'articolo sul RBC: <https://www.rbc.ru/politics/11/09/2017/59b654099a7947246a430af3>.

¹⁸ Infatti, anche gli analisti russi commentano i risultati delle votazioni definendogli fenomeni delle *elezioni ibride*, cioè del Paese “a doppia faccia”(su questo punto v. per esempio, V. ZVONOVSKY, “*Elektoral'nyj transit*”: *k dvum stranam v granizab odnoj?* [Transito elettorale: verso due Paesi al confine di uno?], 2004: <http://www.politstudies.ru/files/File/2004/3/Polis-2004-3-Zvonovskiy.pdf>). La particolarità sta nel fatto che tutto il territorio della Russia può essere diviso in zone “Città” e zone “Villaggio”. La zona urbana è quella delle grandi città (Mosca, San Pietroburgo, capitali delle regioni), dove la gente vota in maniera più o meno pluralista e libera. L'altra parte della Russia consiste da cosiddette “*zone del regime elettorale speciale*”, dove si pratica in maniera eccessiva il ricorso alle risorse amministrative, il quale, oltre all'alto tasso di affluenza, garantisce un numero alto di voti per il partito del potere. I cittadini in queste zone votano in maniera monotona e non libera, cioè per l'unica forza politica, la quale spesso rappresenta la direzione amministrativa.

¹⁹ V. il resoconto della CEC sui risultati della conduzione delle campagne elettorali in Giornata Unica delle Elezioni, 20.09.2017: <http://www.cikrf.ru/news/cec/2017/09/20/03.html>.

governatoriali dei 105 candidati 75 sono stati registrati e solo due candidature sono state rifiutate a causa del mancato rispetto dei requisiti del filtro municipale. Tuttavia, molte forze politiche continuano a fare richieste per l'abrogazione di tale meccanismo.

La principale innovazione delle elezioni regionali è stata l'abolizione dei certificati speciali (*otkrepitel'noe udostoverenie*) e del voto anticipato (*dosrochnoe golosovanie*), il cui uso era stato criticato da partiti politici. Le modifiche legislative escludono l'uso di certificati speciali per la votazione dei cittadini al di fuori del seggio assegnato in base alla loro residenza e "liberano" l'elettore da questo vincolo dando la possibilità di iscriversi nella lista degli elettori nel seggio elettorale più vicino nel giorno della votazione. Tali modifiche in materia elettorale introdotte nel giugno del 2017 sono state dirette principalmente ad aumentare l'affluenza alle urne.

In base ai risultati delle elezioni di settembre, si è registrata una diminuzione generale dei ricorsi in materia di operazioni elettorali, rispetto alle precedenti elezioni. Come riporta la CEC, durante la campagna, la Commissione ha ricevuto 2.880 ricorsi, di cui quasi mille riguardavano le elezioni comunali di Mosca. Sulla base dei risultati delle indagini relative agli esposti presentati in sette regioni della Russia è stata presa la decisione di annullare i risultati delle votazioni in 13 seggi elettorali. La maggior parte delle denunce arrivate alla Commissione hanno riguardato le procedure del voto anticipato. Come ha sottolineato Ella Pamfilova: "Questa è un'altra questione molto importante che deve essere discussa con tutte le parti interessate, i rappresentanti dei partiti, la comunità di esperti e con i nostri colleghi nelle regioni. È necessario capire cosa fare con il voto anticipato, che in pratica è rimasto solo nelle elezioni municipali. Una delle proposte è di cancellarlo per tutte le votazioni"²⁰.

Il **28 settembre** si è tenuta una tavola rotonda "Sulla pratica di applicazione delle innovazioni introdotte nella materia elettorale della Federazione Russa durante la campagna del 2017". L'evento è stato organizzato dalla CEC della Russia in collaborazione con la ONG [Fondazione russa per le elezioni libere](#). Insieme con i rappresentanti dei partiti politici, con la comunità di esperti e le componenti delle Commissioni elettorali dei soggetti federali la CEC ha discusso i principali difetti del sistema elettorale russo. "C'è un blocco di problemi sistemici legati allo stato della nostra legislazione elettorale", ha detto Ella Pamfilova, aprendo l'evento²¹. Il Presidente della CEC ha suggerito i seguenti temi di discussione: la procedura per l'uso della videosorveglianza nel giorno di voto, il problema del filtro municipale, l'opportunità di preservare il voto anticipato nelle elezioni municipali, il quale è una delle fonti più comuni di abusi. Sulla base dei risultati della discussione, alcune proposte sono state

²⁰ Cfr. <http://www.cikrf.ru/news/cec/2017/09/20/03.html>.

²¹ Cfr. <http://www.cikrf.ru/news/cec/2017/09/28/01.html>.

presentate al gruppo di lavoro sul miglioramento della legislazione istituito presso l'Amministrazione presidenziale.

A sua volta, sulla base dei risultati di un'analisi²², pubblicata dalla ONG *Golos* il **14 dicembre**, si è concluso che la Russia non è abbastanza preparata per le prossime elezioni presidenziali. Il collettivo degli esperti ha analizzato cinque rapporti dell'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) sulle elezioni alla Duma e alla carica di Presidente tenutesi in Russia dal 2003 al 2016. Secondo il parere degli autori del rapporto, 56 delle 121 raccomandazioni sono state rispettate in tutto o in parte, mentre il numero di misure proposte dall'OSCE per il miglioramento dell'integrità del processo elettorale pienamente implementate dalle autorità russe è leggermente superiore al 12%.

PARLAMENTO

CONTINUI EMENDAMENTI ALLA LEGISLAZIONE IN MATERIA ELETTORALE

Mentre i candidati alle presidenziali elaboravano i loro programmi e le Commissioni elettorali cercavano di prevenire eventuali irregolarità nelle operazioni elettorali, i legislatori hanno proposto nuovi cambiamenti alla “caotica” legislazione elettorale. Il **31 ottobre** un disegno di Legge di modifica è stato presentato in Duma. Uno degli autori del disegno di legge, Pavel Krashennikov, presidente del Comitato della Duma per la *state-building* e legislazione, ha affermato che le modifiche proposte miravano a garantire una maggiore trasparenza e apertura nelle attività delle commissioni elettorali durante la futura campagna presidenziale. Le innovazioni hanno riguardato la possibilità della Camera Pubblica della Federazione Russa (un organismo consultivo e di controllo che consiste in un misto di sostenitori presidenziali e rappresentanti di ONG) e delle sue articolazioni territoriali di nominare i propri osservatori ai seggi elettorali durante le votazioni. Le modifiche hanno introdotto la possibilità di collocare la video sorveglianza e apparecchi trasmettenti nei locali in cui operano le commissioni elettorali territoriali, durante il conteggio e nel momento della determinazione dei risultati del voto. Il nuovo disegno di legge ha potenziato in modo significativo l'uso nel processo elettorale della video sorveglianza durante l'elezione del Presidente, rendendo possibile la trasmissione durante l'intera fase dello scrutinio. Gli autori del disegno hanno ritenuto che tali

²² Il Rapporto è disponibile solo in russo, v. [Rapporto analitico “Sull’attuazione delle raccomandazioni contenuti nelle Relazioni finali dell’OSCE/ODIHR sui risultati delle elezioni presidenziali in Russia nel 2004 e nel 2012, e dei deputati della Duma di Stato nel 2003, 2011, 2016.](#)

cambiamenti potevano prevenire probabili errori, oltre a limitare la possibilità di falsificazione durante il conteggio dei voti.

Il **24 novembre** questo disegno di legge è stato approvato dalla Duma in terza lettura. Il **28 novembre** anche il Consiglio della Federazione, Camera alta del Parlamento russo, ha approvato tali modifiche. Infine, il **5 dicembre** il Presidente ha firmato il pacchetto degli emendamenti [[Legge federale del 5 dicembre 2017 n. 374-FZ "Sulle modifiche alla legge federale "Sulle elezioni del Presidente della Federazione Russa"](#)].

Nell'ultimo quadrimestre dell'anno sono state introdotte modifiche alla legislazione elettorale di contorno, le quali sono andate verso la realizzazione del principio di *par condicio* nella disciplina del finanziamento dei partiti. Così, il **24 novembre** in terza lettura la Duma di Stato ha adottato gli emendamenti alla Legge "Sui partiti politici". Ora, secondo le modifiche, l'importo della quota associativa per il membro del partito e la quota d'iscrizione è limitato a 4,3 milioni di rubli (prima senza limiti) –portandolo al livello dell'importo massimo delle donazioni effettuate da un individuo nell'arco di un anno. Inoltre, la nuova legge ha stabilito requisiti unificati sull'obbligo della divulgazione del finanziamento ricevuto, inclusi sia l'informazione sui membri di un partito, sia i nominativi dei donatori. Gli autori del disegno di legge hanno spiegato che il nuovo regolamento garantirà non solo una maggior trasparenza sui contributi dei membri dei partiti politici, ma anche l'equalizzazione delle condizioni necessarie per la divulgazione delle informazioni pertinenti sia in caso di donazioni, sia in caso di contributi delle quote associative. Secondo [i dati della CEC](#), l'ammontare dei contributi in forma delle quote associative e di ammissione per il 2016 è stato di 224 milioni di rubli per la Russia Unita, 99 milioni di rubli per il Partito Comunista, 13 milioni di rubli per il Partito Liberal Democratico e 96 mila rubli per Russia Giusta.

La legge [[Legge federale del 5 dicembre 2017 n. 375-FZ "Sulla modifica degli articoli 29 e 34 della Legge federale "Sui partiti politici"](#)] che limita l'importo delle quote annuali di iscrizione e obbliga i partiti a divulgare informazioni sulle fonti di finanziamento è stata firmata dal Presidente il **5 dicembre** ed è entrata in vigore dal **1° gennaio** 2018.

A sua volta, nel Rapporto relativo alla tutela della trasparenza in materia di finanziamento delle campagne elettorali nella Federazione russa, pubblicato il **16 novembre** da *Transperancy International Russia*, gli Autori hanno notato: "In molti casi, i dati ufficiali sono notevolmente distorti e poco corrispondono alla realtà: gran parte dei fondi raccolti per finanziare le campagne politiche, semplicemente non appaiono nei registri ufficiali. Allo stesso tempo, gli organismi che organizzano le elezioni non hanno

alcun potere reale per monitorare in modo efficace tali entrate - questa responsabilità dovrebbe essere degli organi investigativi”²³.

LA LEGGE SUI MASS MEDIA –“AGENTI STRANIERI” COME RISPOSTA RITORATIVA

Il **15 novembre** la Duma di Stato ha votato all'unanimità il disegno di Legge che consente alle autorità russe di etichettare i media stranieri indesiderati come "agenti stranieri", in rappresaglia alle mosse degli Stati Uniti nei confronti di *Russia Today*, noto come “RT”, canale satellitare russo diffuso nel mondo e parte di un network di canali finanziati direttamente dal Cremlino.

Il voto della Duma è arrivato dopo che i funzionari statunitensi hanno richiesto a *Russia Today* di registrarsi ai sensi della *Foreign Agents Registration Act (FARA)*, una legge adottata nel 1938 e usata per gruppi di lobbisti che lavoravano per i governi stranieri²⁴. In caso di mancata registrazione, i conti bancari del canale sarebbero stati congelati. I funzionari russi hanno descritto la mossa come oppressione alla libertà di espressione²⁵ e una risposta “simmetrica” da parte della Russia non è tardata ad arrivare. Il **22 novembre** anche il Consiglio della Federazione, dopo la Duma di Stato, ha approvato all'unanimità le modifiche all'articolo 6 della Legge "Sui mezzi di comunicazione di massa", riguardante lo *status* di agenti stranieri per i mass media e il **25 novembre** il Presidente ha firmato la Legge [[Legge federale n. 327-FZ del 25 novembre 2017 "Sulle modifiche agli articoli 10-4 e 15-3 della Legge federale “Sulle informazioni, tecnologie dell'informazione e protezione delle informazione” e all'articolo 6 della Legge della Federazione russa “Sui mass media”](#)].

Secondo le nuove regole, il mass media straniero che distribuisce messaggi e materiali stampati, audio/audiovisivi o di altro tipo, può essere riconosciuto come adempiente alle funzioni di agente straniero. In questo caso, le stesse disposizioni della legge sulle ONG – agenti stranieri approvata nel 2012 saranno applicate anche ai media riconosciuti come “agenti stranieri” (*innostrannyj agent*). Il **5 dicembre** il Ministero di Giustizia russa ha aggiunto 9 canali all'[elenco dei mass media-agenti stranieri](#), tra cui *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*.

L'iniziativa legislativa è stata criticata da parte degli attivisti per i diritti umani, sostenendo che tali misure avranno un effetto raggelante sulla libertà di espressione. “Le

²³ V. Rapporto di ricerca preparato da *Transparency International Russia, Money in the elections: Problems of ensuring transparency of financing political parties and election campaigns in the Russian Federation*, 16.11.2017: <https://transparency.org.ru/special/dengi-na-viborah/money-for-elect-eng-scr.pdf>.

²⁴ Come è stato definito nel sito del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti: “FARA is a disclosure statute that requires persons acting as agents of foreign principals in a political or quasi-political capacity to make periodic public disclosure of their relationship with the foreign principal, as well as activities, receipts and disbursements in support of those activities” [<https://www.fara.gov/>].

²⁵ V. ad esempio, la posizione dei deputati della Duma e di portavoce del Ministero degli Affari Esteri sulla questione: <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/15/russia-to-register-international-media-as-foreign-agents>.

autorità russe rafforzeranno il loro controllo sulla libertà di stampa nel Paese introducendo regole che designano i mass media finanziati dall'estero come "agenti stranieri" e imponendo obblighi onerosi nel dichiarare tutti i dettagli dei loro finanziamenti e del personale", ha affermato *Amnesty International*²⁶.

Va notato che, insieme a questi emendamenti, sono state adottate una serie di altre modifiche altrettanto importanti alla Legge sull'Informazione (il disegno di legge è stato presentato nella Duma il **29 settembre**). Esse prevedono la possibilità di un blocco extragiudiziario da parte di *Roskomnadzor* (Servizio federale per la supervisione della connessione e la comunicazione di massa) per i siti delle organizzazioni "indesiderabili" (*nezhelatel'nye organizacii*) su richiesta dell'Ufficio del Procuratore generale, nonché dei siti web contenenti appelli all'estremismo e rivolti ad azioni di massa illegali. Questa non è la prima innovazione dei legislatori russi adottata nella lotta contro i contenuti indesiderati sui social network (basti ricordare la Legge di *Lugovoj* del 2013, o la Legge sui *proxy* anonimizzatori del luglio 2017²⁷). Allo stato attuale, 11 organizzazioni sono riconosciute come "indesiderabili" in Russia, tra cui "*Open Russia*" di Khodorkovsky²⁸. La nota esplicativa del disegno di legge affermava che questi siti sono usati per "screditare le politiche interne ed estere della Russia, per formare un'opinione pubblica negativa e destabilizzare il Paese"²⁹.

PRESIDENTE

Come di consueto in questi ultimi quattro mesi dell'anno il Presidente ha dominato lo spazio politico e informativo del Paese. Vladimir Putin ha partecipato al Summit BRICS, tenutosi in Cina all'inizio di settembre, in cui ha risposto alle domande dei giornalisti durante la conferenza stampa del **5 settembre**. Il **19 ottobre** ha tenuto un discorso durante la sessione finale del *Club* di discussione *Valdai*, il **21 ottobre** ha visitato il *Festival* mondiale della gioventù che si è tenuto a Sochi, ed il **30 ottobre** ha partecipato ad un tradizionale incontro annuale con i membri del Consiglio presidenziale per i diritti umani (*SPC*). Il **28 novembre** Vladimir Putin ha tenuto al Cremlino una riunione del Consiglio

²⁶ Cfr. Amnesty International, *Russia: Kremlin tightens stranglehold on foreign media with more repressive legislation*, 15 November 2017: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/russia-kremlin-tightens-stranglehold-on-foreign-media-with-more-repressive-legislation/>.

²⁷ V. su questo punto: Sezione "Parlamento"; "I legislatori 'stringono le viti' sull'Internet", in I. GALIMOVA, *La Russia e l'imminente ciclo elettorale (maggio-agosto 2017)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2017, pp. 11-12: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/10/Russia-Cronache-3.pdf>.

²⁸ V. elenco degli organizzazioni indesiderabili sul sito del Ministero di Giustizia russo: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

²⁹ V. la scheda del disegno di legge n 275060-7: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/275060-7>.

di coordinamento sull'attuazione della Strategia d'azione nazionale per i bambini, un argomento di grande rilevanza per il Presidente sin dal suo primo mandato.

Durante le sue apparizioni in pubblico il Presidente russo è riuscito a mantenere il riserbo senza dare una chiara risposta alla domanda sulla sua ricandidatura. Da sottolineare che dopo l'annuncio della sua candidatura, il **6 dicembre**, la sua presenza mediatica è cresciuta ancora di più. Contemporaneamente Putin ha annunciato la completa sconfitta del gruppo terroristico "Stato islamico" su entrambe le rive dell'Eufrate in Siria e l'**11 dicembre** il Capo dello Stato, che è anche Capo delle forze armate, è arrivato alla base aerea delle forze russe a Hmeimim (Latakia) e ha annunciato il ritiro di una parte significativa del raggruppamento di truppe russe dalla Siria. Il **14 dicembre** si è svolto uno degli eventi più importanti dell'anno (insieme alla "Linea diretta" primaverile), la Grande conferenza stampa con il Presidente, durata quasi 3 ore, durante la quale Vladimir Putin, in qualità di candidato alla carica presidenziale, ha risposto alle domande dei giornalisti presenti in studio. Alla domanda riguardante il problema della scarsità della concorrenza politica nel Paese e la mancanza di rivali, Vladimir Putin ha risposto che creare rivali non è suo compito, aggiungendo che "non ci sono oppositori, perché non hanno un'agenda realistica e positiva"³⁰.

Infine, l'ultima apparizione televisiva del Presidente del 2017 è stato il tradizionale Appello alla Nazione di fine anno. Nel suo quindicesimo messaggio al Paese della sua carriera, il Presidente russo Vladimir Putin si è concentrato sui valori tradizionali della famiglia, ma ha anche osservato che "importanti cambiamenti nel nuovo anno attendono il Paese".

IL "CAMBIO" NELLE FILE DEGLI GOVERNATORI

Nel 2017, in Russia si è registrata la più grande ondata di dimissioni³¹ dei governatori degli ultimi cinque anni. Sono stati rinnovati i vertici di 19 regioni russe. Le prime dimissioni sono state nel febbraio-aprile 2017 e hanno colpito soprattutto i "veterani", il cui mandato era già giunto al termine. Dopo le elezioni del 10 settembre, abbiamo avuto una seconda ondata, tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre, quando sono cambiati i Capi di 11 regioni. Dopo questa rotazione, l'età media dei *leader* regionali è diminuita da

³⁰ V. il resoconto integrale della Grande Conferenza stampa del Presidente, 14 dicembre 2017: <http://kremlin.ru/events/president/news/56378>.

³¹ Si ricorda, che la più grande ondata di dimissioni avvenne alla fine del '2000: nei primi due anni della presidenza di Dmitri Medvedev furono sostituiti più di 30 governatori. La prossima serie di dimissioni è avvenuta nel 2012-2013 ed è stata associata con il ritorno alle elezioni dirette dei governatori. Come scrive la sociologa russa N. Zubarevich: "A quel tempo, le autorità federali avevano ancora paura di sottomettere i governatori nominati dall'alto alle verifiche elettorali ... Ma negli anni successivi, è diventato chiaro che la simulazione delle elezioni non può comportare tanti rischi: le rigide regole sulla registrazione e la raccolta di firme dei candidati sono quasi insormontabili per i politici sleali, e la bassa affluenza alle urne beneficia solo i candidati filogovernativi... I risultati dell'elezione dei nuovi incaricati, a settembre 2017, hanno confermato ancora una volta questo dato: i governatori *ad interim* hanno ricevuto dal 60% all'89% dei voti.", cfr.: <http://carnegie.ru/commentary/73299>.

57 a 47 anni. Il primo è stato il governatore di Oblast' di Samara N. Merkushkin che ha lasciato la carica per decisione "spontanea". Il **25 settembre** il Presidente ha firmato [il Decreto "Sulla cessazione anticipata dei poteri del Governatore della regione di Samara"](#) e con un altro Decreto il Capo dello Stato lo ha nominato rappresentante speciale del Presidente per la cooperazione con il Congresso mondiale dei popoli ugro-finnici. Il **12 ottobre** il governatore della regione di Pskov A. Turchak [è stato uno degli ultimi ad essere sostituito](#). Al posto dei Capi uscenti sono stati nominati dei governatori *ad interim* fino alle elezioni di settembre del prossimo anno, per poi – come già di consuetudine – essere riconfermati nella carica.

Il **2 novembre**, Vladimir Putin, ha incontrato e ringraziato gli 11 governatori uscenti sostenendo l'importanza del lavoro da loro svolto e del fatto "che non si debba intervenire nel lavoro dei nuovi Capi delle regioni. Io vi considero membri del *team* e continueremo a lavorare insieme. Semplicemente lavorerete in un altro posto"³².

Fra le tendenze che possono essere osservate nella prassi di dimissioni-nomine dei Capi dei soggetti federali, si può distinguere la vocazione diretta al 'ringiovanimento' dei funzionari. I nuovi governatori sono per lo più giovani tecnocrati, con esperienza manageriale a livello federale e con scarsa conoscenza delle regioni in cui venivano inviati. La seconda tendenza, sebbene non nuova nella politica dei quadri del Presidente, vede una serie di nomine alle cariche governatoriali dei *siloviki*, in gran parte quelli provenienti dalla FSB o Ministero d'Interno. Secondo molti esperti, le dinamiche in quest'area sono preoccupanti: "Gli eventi degli ultimi anni - nomine, elezioni, dimissioni e incarcerazioni di governatori – mostrano come la Russia si sia allontanata ancor di più dal federalismo"³³.

GOVERNO

IL DISSACORDO TRA IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA RUSSO E LE ISTITUZIONI EUROPEE

In questi mesi il confronto tra le autorità russe e le istituzioni sovranazionali, in particolare il Consiglio d'Europa, non si è spento ed ha avuto ad oggetto soprattutto le decisioni della CEDU sui casi riguardanti Alexei Navalnyj e sulla loro esecuzione.

³² Cfr. la trasmissione del canale *1tv.ru*: <https://www.1tv.ru/news/2017-11-02/335567-vladimir-putin-vstretilsya-s-ushedshimi-v-otstavku-rukovoditelyami-regionov-i-poblagodaril-za-rabotu>.

In effetti, molti dei governatori dimessi hanno ricevuto dal Presidente nuovi incarichi, come, ad esempio, rappresentanti plenipotenziari nei distretti federali. L'ultimo governatore [dimesso](#) nel 2017 (il **25 dicembre**) è stato il Capo dell'Oblast' Voronez, nominato in seguito con il [Decreto Presidenziale](#) Plenipotenziario nel Distretto Federale Centrale.

³³ Cfr. N. ZUBAREVICH, *Gubernatoropad. K čemu privedet nynesbnaya volna otstavok glav regionov?* ["Gubernatoropad". Che effetto avrà l'attuale ondata di dimissioni dei capi delle regioni?], Carnegie Moscow, 4.10.2017 : <http://carnegie.ru/commentary/73299>.

In particolare per quanto riguarda la procedura di supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa non era soddisfatto per le generiche misure adottate (come sempre una semplice diffusione del testo della decisione) per l'esecuzione della Sentenza della Corte di Strasburgo sul caso “*Kirovles*”, del febbraio del 2016³⁴. Il Comitato dei Ministri ha, inoltre, espresso “gravi preoccupazioni per il fatto che il nuovo processo, che ha avuto luogo in seguito alla sentenza della Corte europea, non ha posto rimedio o non ha fornito in altro modo alcun risarcimento tangibile per le violazioni accertate”³⁵. Infatti, per il momento la revisione della condanna – ordinata dalla Corte Costituzionale russa alla luce della Sentenza della CEDU nel novembre del 2016 – non ha dato alcun esito. Come riportato nella [Nota preparata per la riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa](#), svoltasi dal **19 al 21 settembre**, le dinamiche del processo della revisione della Sentenza originaria emanata dai giudici del Tribunale del distretto Leninsky di Kirov sono state le seguenti: “*In a later communication of 17 February 2017, the applicants’ representatives submitted that the fresh trial had ended with the same result as that criticised by the European Court and had failed to remedy the violations and erase the negative consequences for the applicants.*”³⁶ Il Comitato dei Ministri, avendo analizzato i procedimenti presi dalle autorità russe in seguito alla Sentenza della CEDU del 2016, ha riassunto nei seguenti punti i motivi di preoccupazione: 1) il caso è stato inviato per un riesame allo stesso tribunale distrettuale; 2) le accuse originarie, che non distinguevano gli atti di cui i ricorrenti erano stati accusati dalle attività commerciali ordinarie, non sono state riesaminate; e 3) infine, i legami tra l'avvio del procedimento penale e le attività pubbliche del ricorrente Navalnyj sono stati definiti speculativi. “Di conseguenza, i ricorrenti continuano a risentire delle conseguenze delle loro condanne ingiuste”. In particolare, l'oppositore Navalnyj, condannato per un grave crimine, subisce alcune restrizioni professionali e un divieto di eleggibilità per la durata della sua pena.

Nelle sue osservazioni al Comitato, Navalnyj ha sottolineato - come si legge nella Nota del Comitato dei Ministri - che è estremamente importante per lui, come aspirante politico a livello federale, ottenere l'annullamento della condanna per poter partecipare alle elezioni presidenziali del marzo 2018 nella Federazione russa. Dal canto suo, il **21 settembre**, il Ministero della Giustizia russo ha pubblicato sul suo sito un comunicato [[“Circa la decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'attuazione della Sentenza della CEDU sul caso "Navalnyj e Ofitserov c. Russia"”](#)], in cui ha ritenuto che la

³⁴ Si vede Action Report del 11.08.2017 fornito dalle autorità russe: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680739dea.

³⁵ Cfr. Comitato dei Ministri, 1302nd meeting, 5-7 December 2017 (DH), CM/Del/Dec(2017)1302/H46-24: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168076d4fa.

³⁶ Cfr. Comitato dei Ministri, CM/Notes/1294/H46-25 / 22 September 2017, H46-25 *Navalnyj and Ofitserov v. Russian Federation*: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680739e33.

decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (CMCE) sul caso concreto dimostra pregiudizi nei confronti degli argomenti della parte russa, soprattutto considerando il fatto che “le autorità russe hanno fornito informazioni esaustive su questo problema” e “hanno pagato integralmente il risarcimento”.

Il **17 ottobre** la Corte di Strasburgo [si è pronunciata](#) su un caso – chiamato dai giornalisti russi il caso “*Yves Roche*” – riguardante sempre l’oppositore, e ha ordinato alla Russia di pagare il risarcimento ai fratelli Navalnyj. Secondo i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso di Navalnyj abbiamo la violazione degli articoli 6 (il diritto a un processo equo) e 7 (*nulla poena sine lege*) della Convenzione europea sui diritti umani³⁷. Due pareri parzialmente dissenzienti sono stati allegati alla Decisione. Anche questa volta, la Sentenza della Corte europea ha suscitato critiche da parte delle autorità russe. Lo stesso giorno della pronuncia sul caso, il Ministero della Giustizia della Federazione Russa nel comunicato diffuso [[“La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha stabilito la persecuzione politica nel caso criminale dei fratelli Navalnyj”](#)] ha affermato che la CEDU non ha riconosciuto la persecuzione politica del ricorrente, “poiché la denuncia dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 18 (limitazioni dell'uso di restrizioni ai diritti) è stata respinta in quanto inammissibile”. In tal modo, “la CEDU ha rifiutato di riconoscere l'esistenza della “motivazione politica” nelle azioni delle forze dell'ordine nazionali adottate nei confronti dei fratelli Navalnyj in relazione ai loro crimini”, ha osservato il Ministero della Giustizia³⁸. Allo stesso tempo, il Ministero della Giustizia ha espresso disaccordo con la posizione della CEDU sull'esistenza di violazioni procedurali. Il Vice Ministro della Giustizia Halperin ha sottolineato che la Federazione russa analizzerà la decisione della CEDU in merito a un eventuale ricorso d’appello alla Grande Camera.

CORTI

La ‘febbre elettorale’ ha travolto anche la magistratura. Il **20 dicembre**, il Presidium della Corte suprema ha approvato il “*Bulletin* sulla prassi giudiziaria nell'ambito della disciplina di protezione dei diritti elettorali ...”. Il documento è stato redatto in base alla prassi della Divisione amministrativa della Corte Suprema russa svolta durante le

³⁷ “The Court has found above that the criminal law was extensively and unforeseeably construed to the detriment of the accused in the determination of the criminal charges against the applicants and that such an interpretation cannot be said to have constituted a development consistent with the essence of the offence... The Court finds that the judicial examination of this case was flawed with arbitrariness which was distinct from an incorrect legal classification or a similar error in the application of domestic criminal law. That undermined the fairness of the criminal proceedings in such a fundamental way that it rendered other criminal procedure guarantees irrelevant” [cfr. paragrafi 81, 84 della Sentenza: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177665>].

³⁸ Cfr. comunicato del Ministero della Giustizia: <http://minjust.ru/ru/novosti/evropeyskiy-sud-po-pravam-cheloveka-ne-ustanovil-politicheskogo-presledovaniya-v-ugolovnom>.

campagne elettorali del 2016 e del 2017. La rassegna dei casi riguarda in particolare questioni relative alla raccolta di firme per la candidatura, alla presentazione delle liste dei partiti e la *membership* partitica, alla propaganda elettorale e l'uso della proprietà intellettuale nelle campagne. Ad esempio, è stato chiarito che presentare la candidatura per la posizione di Capo di un soggetto della Federazione Russa in qualità di candidato indipendente è impossibile, a meno che la legge regionale non preveda tale opzione.

Inoltre, diverse pronunce della Corte Costituzionale sono state dedicate, inter alia, alle garanzie dei diritti elettorali. Di loro sarà detto in seguito.

LE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUI CASI RIGUARDANTI LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI ELETTORALI

Nel periodo settembre-dicembre 2017 la Corte Costituzionale russa ha adottato, tra l'altro, tre sentenze interpretative (*Opredeleniya*) sulle questioni relative alla protezione dei diritti elettorali e una sentenza (*Postanovlenie*) sulla libertà di riunione. Quest'ultima, emessa il **10 novembre**, ha riguardato le recenti modifiche con le quali è stato regolato il processo di organizzazione delle riunioni dei deputati con gli elettori. Pertanto, nel caso di organizzazione delle riunioni nei luoghi aperti al pubblico, è necessario osservare i requisiti della legislazione relativa ai raduni e alle dimostrazioni (compresa nella parte della notifica preliminare delle autorità). La Corte Costituzionale ha confermato la costituzionalità di questa norma e ha stabilito che tali requisiti dovrebbero essere osservati anche per l'organizzazione degli incontri collettivi con gli elettori nei cortili dei condomini, se per loro natura e contenuto questi eventi vanno oltre il semplice fatto di informare i cittadini, ma comportano l'espressione dell'opinione pubblica su problemi di orientamento socio-politico³⁹.

Per quanto riguarda le tre sentenze interpretative, emesse l'**11 settembre**, il **10 ottobre** e il **9 dicembre**, esse hanno avuto ad oggetto elementi diversi di garanzia dei diritti elettorali in Russia. Una delle sentenze [[Sentenza interpretativa su richiesta di un gruppo di deputati della Duma di Stato sulla verifica costituzionalità dell'articolo 88, parte 9, e dell'articolo 89, parte 3 della Legge federale "Sulle elezioni dei Deputati della Duma di Stato"](#)] ha riguardato la valutazione della formula elettorale utilizzata per le elezioni della Duma. In particolare sono state analizzate le disposizioni della Legge in materia che prevedono due sistemi paralleli con il meccanismo dell'attribuzione dei seggi residui sulla base della graduatoria dei più alti resti e con l'eccezione alla regola dell'ammissione delle liste all'assegnazione dei seggi (secondo tale clausola, se una lista

³⁹ V. la Sentenza della Corte Costituzionale della Federazione Russa del 10 novembre 2017 N 27-P "Sulla verifica della costituzionalità delle disposizioni della Legge federale "Sulle modifiche ad atti legislativi della Federazione Russa riguardanti il miglioramento della legislazione sugli eventi pubblici "in connessione con la richiesta di un gruppo di deputati della Duma di Stato": <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision299441.pdf>. V. il riassunto della Sentenza in inglese: <http://www.ksrf.ru/en/Decision/Judgments/Documents/Resume10112017.pdf>.

federale ottiene più del 50% dei voti espressi e le restanti liste ricevano meno del 5%, allora nella distribuzione dei seggi partecipa anche la seconda lista più votata). Entrambi gli elementi sono stati considerati conformi alla Costituzione. Inoltre, i giudici della Corte hanno sottolineato il carattere democratico del sistema elettorale russo e hanno insistito sul rispetto delle decisioni che la Federazione Russa, in quanto Paese sovrano, ha preso in materia.

Altre due Sentenze riguardano il diritto elettorale passivo, in particolare i casi in cui il cittadino viene privato del diritto di essere votato ed eletto: 1) in maniera diretta, a causa della condanna penale [si ricorda il cd. “filtro penale”], o 2) in maniera indiretta, a causa della squalifica della parte dei candidati della lista del partito e di conseguenza, la non-registrazione della lista, nella quale la parte lesa è stata nominata. Nel primo caso [[Sentenza di rigetto di considerare la denuncia del cittadino Kazakov Sergey Viktorovich sulla violazione dei suoi diritti costituzionali](#)], il divieto di essere eletti per 10 (o più) anni anche dopo la pena scontata, secondo i giudici, è una misura conforme alla Costituzione ed è associata ai requisiti di “reputazione intatta” richiesti ai titolari di autorità pubblica. Nel secondo caso [[Sentenza interpretativa su richiesta di un gruppo di deputati della Duma di Stato sulla verifica di costituzionalità della lettera "h" del paragrafo 25 dell'articolo 38 della Legge federale "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali..."](#)], come ha notato la Corte Costituzionale, la percentuale dei candidati ritirati dalla lista per motivi ingiustificati stabilita nella Legge (25% per elezioni federali e il 50% per quelli regionali) è “significativa e funge da indicatore dell’incapacità” politica del partito. Pertanto, tale regola sulla esclusione dell’intera lista, secondo la Corte, non comporta alcuna violazione del diritto elettorale passivo dei candidati in regola.

AUTONOMIE

LA QUESTIONE LINGUISTICA NELLA REPUBBLICA DEL TATARSTAN

L’insegnamento delle lingue russa e tatarica nelle scuole pubbliche della regione ha continuato a essere oggetto di discussione. E se non fosse per le dichiarazioni ponderate delle autorità russe che hanno rassicurato sull’assenza di problemi di carattere interetnico o linguistico tra i popoli che abitano in Russia, la situazione poteva essere paragonata a quella avvenuta in Ucraina dopo la recente adozione della contraddittoria legge sull’istruzione. Però, bisogna notare, nonostante la lontana somiglianza del problema di fondo – cioè come garantire la “giusta” distribuzione delle lezioni di lingua tra la lingua dello Stato e le lingue delle minoranze – le motivazioni dietro il malcontento in questi

due casi (minoranze russofone in Ucraina e minoranze russofone in Tatarstan) sono diverse, se non diametralmente opposte.

La Russia, si ricorda, è uno Stato federale e i suoi soggetti federali godono di una certa autonomia, inclusa quella linguistica. Così, le Repubbliche nazionali (territori dove sono insediati in maniera consistente gruppi etnici diversi dalla popolazione etnicamente russa) godono di un esclusivo (rispetto alle altre tipologie di soggetti federali) privilegio nel stabilire le proprie lingue di Stato, accanto alla lingua russa (art. 68 della Costituzione)⁴⁰. Certamente, l'oggetto di accese discussioni nel Parlamento regionale e nella società non è stato lo *status* bilinguistico della Repubblica del Tatarstan – che è considerato dal Presidente Putin una “ricchezza”⁴¹ – ma un'applicazione concreta delle disposizioni della legge regionale sullo studio della lingua tatarica nelle scuole. I genitori degli scolari in Tatarstan negli ultimi mesi hanno iniziato a lanciare appelli collettivi alla dirigenza delle istituzioni educative, ai Ministeri dell'istruzione del Tatarstan e della Russia e alla Procura, contro lo studio obbligatorio della lingua ufficiale della Repubblica per i loro figli, contro i test finali "imposti" sulla lingua tatarica che possono alterare il punteggio medio nel certificato. Allo stesso tempo, molti di loro hanno chiesto di ridurre il numero di lezioni di lingua tatarica introdotte a scapito di ore di insegnamento della lingua e letteratura russa. Infatti, secondo i risultati dell'ispezione della Procura del Tatarstan, in cui 1.412 scuole sono state controllate, sono state scoperte 3.856 violazioni della legge⁴². Ad esempio, nella maggior parte delle istituzioni le ore di insegnamento della lingua russa erano inferiori a quelle stabilite dagli standard federali (questo criterio era rispettato solo in 24 scuole).

Il **29 novembre** i deputati del Consiglio di Stato (*Gossovet*) del Tatarstan in una riunione hanno votato all'unanimità per la Risoluzione, che ordina al Ministero del Tatarstan “di adottare misure per organizzare il processo educativo nelle istituzioni educative statali e municipali della Repubblica del Tatarstan in conformità con i programmi scolastici esemplari forniti dal Ministero della Pubblica Istruzione della Russia”⁴³. In pratica ciò significa che l'insegnamento della lingua tatarica come lingua di

⁴⁰ “Articolo 68 della Costituzione della Federazione Russa:

1. La lingua di Stato della Federazione Russa in tutto il suo territorio è la lingua russa.
2. Le Repubbliche hanno il diritto di stabilire le proprie lingue di Stato. Negli organi del potere statale, negli organi di autogoverno locale e negli enti statali delle Repubbliche esse vengono usate assieme alla lingua di Stato della Federazione Russa.
3. La Federazione Russa garantisce a tutti i suoi popoli il diritto alla conservazione della lingua materna e la creazione delle condizioni per il suo studio e sviluppo.”

⁴¹ V. il resoconto integrale della Grande Conferenza stampa del Presidente, 14 dicembre 2017: <http://kremlin.ru/events/president/news/56378>.

⁴² V. il testo del Discorso del Procuratore del Tatarstan Ildus Nafikov sulla questione linguistica tenutasi durante la riunione del Consiglio di Stato RT, 29 novembre 2017, [versione completa]: <https://kazanfirst.ru/news/453434>.

⁴³ Cfr. Risoluzione del Consiglio Di Stato della Repubblica di Tatarstan “Sull'insegnamento e lo studio delle lingue di stato della Repubblica del Tatarstan e delle lingue native dei popoli che vivono nella Repubblica del Tatarstan”: http://gossov.tatarstan.ru/fs/site_documents_struc/zakon/6889_file_2028_ru.pdf.

stato della Repubblica deve essere facoltativo e le lezioni non devono superare le 2 ore settimanali, come è raccomandato dalle linee guida federali.