



L'INIZIO DEL NUOVO MANDATO PRESIDENZIALE IN RUSSIA: COME FAR PASSARE UNA RIFORMA CONTESTATA*

di Ilmira Galimova**

Il secondo quadrimestre dell'anno si è aperto il **7 maggio**, con la solenne cerimonia di giuramento del neoeletto Presidente e con l'insediamento del nuovo Governo, formatosi tra l'**8 e il 18** maggio, ed è proseguito con i grandi eventi svoltisi nell'ambito del Campionato mondiale di calcio ospitato quest'anno proprio dalla Russia. Il Mondiale, momento di grande gioia e di orgoglio per i russi, la cui organizzazione è stata valutata come “perfetta”¹, ha fatto da ‘sottofondo’ all'annuncio della riforma del sistema pensionistico russo. Il **14 giugno**, nel giorno di apertura della Coppa del mondo, il primo ministro Dmitrij Medvedev in una riunione di Governo ha annunciato l'aumento dell'IVA e dell'età pensionabile. Alcuni commentatori politici si sono chiesti se si sia trattato di una mossa programmata?

Infatti, la decisione “impopolare” è stata annunciata in concomitanza del grande avvenimento sportivo nel Paese e soltanto dopo la chiusura della campagna presidenziale. Quindi, oltre le modifiche che riguardano i requisiti di accesso alle pensioni – che di per sé hanno provocato le ire dei cittadini russi – anche le modalità dell'annuncio della riforma e la repentinità di tale decisione sono stati ulteriori motivi che hanno portato malcontento tra la popolazione.

* 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.

¹ V. Corriere della sera, “Russia 2018, Putin chiude il Mondiale perfetto: tre milioni di tifosi-turisti e «solo» 12,8 miliardi di euro spesi”: <https://www.corriere.it/sport/calcio/mondiali/notizie/putin-chiude-mondiale-perfettotre-milioni-tifosi-turisti-solo-128-miliardi-euro-spesi-6fc0e9b8-87a2-11e8-bfdc-8bbc13b64da8.shtml>.

I più attenti commentatori politici hanno immediatamente ricordato che lo stesso Presidente Putin si era espresso in precedenza in modo negativo sull'innalzamento dell'età di pensionamento². Il **7 giugno**, durante la “linea diretta” con il Presidente, Putin, rispondendo alla domanda sulla probabile riforma, si era limitato ad una cauta dichiarazione: “Ho sempre considerato e continuo a considerare con la massima attenzione e prudenza l'idea dell'innalzamento dell'età di pensionamento”.

Malgrado tutti i tentativi del Presidente di distanziarsi dalla decisione, facendosi scudo del premier Dmitrij Medvedev, e della tattica delle autorità russe di distogliere l'attenzione dalla riforma, l'innalzamento dell'età di pensionamento ha provocato forti malumori nella società russa. Secondo l'indagine condotta da Levada nella seconda metà di giugno, l'89-90% degli intervistati non approvava la proposta di legge introdotta dal Governo³. Di conseguenza, si è registrato un calo nell'indice di gradimento del Presidente Putin fino ai livelli pre-Crimea del 2013. Infatti, il **29 giugno**, l'agenzia di stato VTsIOM ha pubblicato uno studio da cui emergeva che il tasso di approvazione del Presidente russo era sceso in una settimana (fra l'11 e il 18 giugno) dal 76,5% al 63,4%⁴. Secondo FOM, il *rating* di Vladimir Putin dal momento della sua rielezione al **24 giugno** giorno di [pubblicazione del sondaggio](#), era sceso di 18 punti, dal 66% al 48%. Una diminuzione di consensi registrata anche dal centro analitico “*Levada Center*” e che si estende anche al favore verso il Governo, diminuito dal 43% di aprile al 34% di giugno⁵.

Secondo gli ultimi dati il 53% della popolazione ha dichiarato di essere pronta a scendere in piazza per protestare contro la riforma⁶, contro cui si è schierata un'ampia gamma di forze politiche –l'opposizione antisistema, le forze di sinistra (in primis, i

² Nel 2005, durante la “linea diretta”, egli ha sottolineato: “Sono contrario all'aumento dell'età di pensionamento. Durante la mia presidenza, tale decisione non sarà intrapresa”. Nel 2011: “Non pianifichiamo, almeno nel prossimo futuro, l'innalzamento dell'età di pensionamento”. Nel 2013: “Oggi è inopportuno innalzare l'età di pensionamento, cosa che avviene in tutti i paesi europei”. Nel 2015: “Siamo ora pronti a innalzare bruscamente l'età di pensionamento? Credo di no”.

³ *Levada Center*, “Riforma delle pensioni”: https://www.levada.ru/2018/07/05/pensionnaya-reforma-3/?utm_source=mailpress&utm_medium=email_link&utm_content=twentyten_singlecat_20920&utm_campaign=2018-07-05T06:30:56+00:00.

⁴ VTsIOM, “Gli indici di gradimento del lavoro delle istituzioni, la fiducia nei politici, il *rating* dei partiti”: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9185>.

⁵ *Levada Center*, “Indice di gradimento del Presidente e del Governo”: <https://www.levada.ru/2018/06/28/odobrenie-prezidenta-i-pravitelstva/>.

⁶ RBK, “Protesta senza leader: sempre più russi sono pronti a scendere in strada a causa delle pensioni”: <https://www.rbc.ru/society/03/09/2018/5b8be8469a79473cd9240bad>.

comunisti) e i sindacati. A causa dell'introduzione del regime speciale per lo svolgimento di manifestazioni durante i Mondiali, nelle grandi città fino al 25 luglio è stato impossibile ottenere l'autorizzazione dalle amministrazioni locali a svolgerne⁷. Tuttavia, già il **28 luglio**, sono stati organizzati dal Partito Comunista grandi raduni a Mosca e a San Pietroburgo.

In questi mesi si è perfino profilata la possibilità di tenere un referendum sull'età pensionabile. Il malcontento si è diffuso anche su Internet: la petizione contro l'innalzamento dell'età pensionabile pubblicata sul sito Change.org e organizzato dalla Confederazione del lavoro ha ricevuto quasi 3 milioni di firme. Diversi sono i problemi legati alla riforma. Innanzitutto, secondo i dati ufficiali di Rosstat ([raccolta "Regioni della Russia", 2017](#)), in 21 regioni della Russia (regioni settentrionali) l'aspettativa di vita degli uomini è inferiore ai 65 anni. Pertanto, se le tendenze demografiche non dovessero cambiare, una parte significativa dei cittadini russi non raggiungerà il pensionamento. In secondo luogo, su 77 milioni di lavoratori, solo 43,5 milioni pagano le detrazioni regolari. In terzo luogo, lo stipendio medio nel Paese è di 35.9 mila rubli (circa 500 euro) e la pensione media è di 13.3 mila rubli (circa 200 euro), cioè meno della metà⁸. In Russia, per un pensionato, ci sono circa 1,7 attivi. Se tali indicatori venissero mantenuti, il deficit del fondo pensione potrebbe essere evitato. Infine, i sindacati ritengono che tale decisione dovrebbe essere presa solo sulla base di un'ampia discussione che coinvolga varie organizzazioni pubbliche e dovrebbe contenere una soluzione sistemica presentata sotto forma di un programma di misure economiche, invece di prevedere un'azione singola pur considerata la più semplice⁹.

Ora, la proposta originaria, annunciata dal primo ministro russo, prevede l'aumento dell'età anagrafica di pensionamento (il primo aumento dopo il 1928) da 60 a 65 anni per gli uomini e da 55 a 63 per le donne. L'aumento dovrebbe essere graduale e sarà

⁷ In connessione con la Coppa del Mondo in Russia, per ragioni di sicurezza, sulla base del Decreto presidenziale adottato nell'anno scorso, durante il periodo dal 25 maggio fino al 25 luglio nelle città dove sono state giocate le partite di calcio è stato in vigore un regime speciale. Secondo tale regime speciale tutti i cortei, le processioni, le dimostrazioni, gli atti di picchettaggio e altri tipi di eventi pubblici che non sono collegati con gli eventi sportivi dovranno tenersi solo in quei luoghi e momenti prestabiliti dalle autorità locali in coordinamento con i servizi di intelligence russa, FSB.

⁸ È vero che molti pensionati (circa 30%) continuano a lavorare dopo l'accesso al pensionamento, cercando di integrare le piccole entrate garantite dallo Stato con i salari.

⁹ Confederazione del lavoro: <http://ktr.su/content/news/detail.php?ID=6064>.

effettuato dal 2019 al 2023. “Il nuovo meccanismo permette di effettuare una rivalutazione annuale degli importi delle pensioni che superi il livello di inflazione”, si legge nel disegno di legge presentato il **16 giugno** alla Duma di Stato¹⁰. Le ragioni di tale innalzamento, come ha spiegato il Governo russo, sono legate, in primis, all’aumento della speranza media di vita in Russia¹¹ e quindi, all’invecchiamento della popolazione (in generale, la percentuale di persone sopra i 60 anni in Russia è aumentata dal 9% nel 1959 al 21% nel 2017 e si prevede un aumento fino al 26% nel 2030), e, in secondo luogo, al calo demografico (dalla Seconda guerra mondiale in Russia ogni 25 anni si registra un “buco demografico”, in più, la generazione degli anni ‘90 ha raggiunto un numero estremamente basso). Tutte queste ragioni rendono l’attuale sistema pensionistico non sostenibile dal punto di vista economico. Negli ultimi anni il rapporto tra la popolazione attiva e i pensionati è sceso e se tale trend non verrà ribaltato in futuro, verso gli anni 2030, porterebbe a un deficit dei fondi. Pertanto, se non si fanno le opportune modifiche al sistema pensionistico, le pensioni potrebbero diminuire, spiegano i ministri¹².

Il **19 luglio**, il disegno di legge è passato in prima lettura in Parlamento e, per ulteriori discussioni sulla riforma, la Duma di Stato ha determinato un periodo di oltre due mesi. Non a caso, il disegno di legge è stato votato solo dal gruppo parlamentare del partito “Russia Unita”: il Partito Comunista, il Partito Liberal Democratico e “Russia Giusta” si sono schierate contro la riforma. Il ministro del lavoro e della protezione sociale Topilin ha spiegato che alla base della riforma c’è stato il desiderio delle autorità di aumentare finalmente il livello del reddito pensionistico. Secondo lui, dal 2019 le pensioni aumenteranno di 1.000 rubli. Dal canto suo, il leader del Partito Comunista Gennady Zyuganov ha definito la riforma delle pensioni come una mossa “cinica”. Nei paesi

¹⁰ Scheda DDL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/489161-7>.

¹¹ Essa è cresciuta costantemente durante gli anni di presidenza Putin dai livelli di 65 anni, nel 2002, fino ai 72,7 anni nel 2017 per la popolazione: 67,5 per gli uomini e 77,6 anni per le donne secondo il V. Servizio statistico federale, la Tabella “Speranza di vita in Russia dal 1896 al 2017”: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo26.xlsx.

¹² *Tass*, “Siluanov...”: <https://tass.ru/ekonomika/5375146>, *Tass*, “Kudrin...”: <https://tass.ru/ekonomika/5290888>.

occidentali, secondo Zyuganov, la pensione supera notevolmente quella russa e, nonostante tutto, il Governo offre un “miserabile aumento di mille rubli”¹³.

Ora, è vero che l'età pensionistica in Russia si pone ad un livello estremamente basso in confronto ad altri paesi. Per esempio, nel 2016 l'età media dell'accesso al pensionamento fra i Paesi dell'OCSE è stata pari a 64.3 anni per gli uomini e 63.7 anni per le donne. Tuttavia, bisogna ricordare che ogni confronto dovrebbe essere fatto con cautela. Infatti, a causa del persistente divario nell'aspettativa di vita con i Paesi sviluppati, molti ritengono che non ci siano motivi demografici per innalzare l'età di pensionamento in Russia, specialmente per gli uomini. Pertanto, con molto sforzo il Governo dovrebbe indirizzarsi nel migliorare il sistema sanitario al fine di ridurre la mortalità degli uomini in età lavorativa, fenomeno che costituisce il principale problema demografico della Russia. Altri sottolineano l'inefficacia del sistema pensionistico di tipo distributivo e propongono di risolvere il problema del deficit attraverso l'aumento delle entrate fiscali dalle compagnie petrolifere e del gas o l'introduzione dell'imposta progressiva sul reddito, soluzioni che, secondo loro, non pregiudicano gli strati svantaggiati della popolazione.

La maggior parte degli esperti ritiene che i problemi delle pensioni nel paese dovrebbero essere considerati in maniera ampia in stretta connessione con i problemi della povertà, del mercato del lavoro, del sistema di protezione dalla disoccupazione, del sistema sanitario ecc., e che le misure proposte debbano riguardare i diversi strati sociali e i diversi settori dell'economia, per non aumentare il divario già esistente. In più, l'età pensionistica viene considerata dai russi una delle conquiste del periodo Sovietico ed un “diritto” intoccabile che forma i contenuti del nuovo “contratto sociale” stipulato dopo il crollo dell'URSS fra lo Stato e la società russa. Paradossalmente, questo atteggiamento paternalistico dei cittadini russi, ereditato dai tempi sovietici e coltivato dalle autorità russe negli anni '2000, è diventato un ostacolo per la realizzazione della riforma. *“The reason for the public outrage is that the proposal is a breach of Russia's unwritten social contract, in*

¹³ *Vedomosti*. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/07/19/775945-gosduma-odobrila-pervom-chtenii-zakonoproekt-o-povishenii-pensionnogo-vozrasta>.

which the government preserves so-called stability, maintains modest social benefits, and promotes feelings of national pride in exchange for the public's political support and indifference to the rife corruption at the top of the political pyramid. Because the state has for many years nurtured dependent attitudes among the Russian public, it is not surprising that most consider it the state's duty to maintain the social welfare system as is. A collaborative study by the Carnegie Moscow Center and the Levada Center undertaken in 2017 showed that many respondents were unwilling to accept even small changes in benefits... This is understandable, as such a change could hit Russian household incomes hard: one-third of today's pensioners continue to work, and they don't want to lose their pension as a second source of income", scrive il politologo A. Kolesnikov¹⁴.

Infine, il Presidente è intervenuto nel processo di riforma e il **29 agosto**, nel suo [Messaggio televisivo al popolo](#), ha proposto le sue modifiche al disegno iniziale, cercando di convincere i cittadini dell'inevitabilità della riforma. "L'obiettivo è garantire la stabilità finanziaria del sistema pensionistico nel futuro", ha detto Putin. Le proposte del Presidente prevedono la riduzione dell'aumento programmato dell'età di pensionamento per le donne da 63 a 60 anni, oltre al diritto al pre-pensionamento per le madri con più figli e alla responsabilità penale dei datori di lavoro per i licenziamenti dei lavoratori in età di pre-pensionamento. Le correzioni proposte dal Presidente Putin saranno integrate nel disegno originario e costituiranno la base per i futuri lavori e la discussione all'interno del Parlamento: intanto, dovrebbe aver luogo in autunno la seconda lettura della legge.

ELEZIONI

LE RELAZIONI FINALI SULLA CONDOTTA DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI-2018

Il gruppo di monitoraggio del Consiglio presidenziale per lo sviluppo della società civile e dei diritti umani ha approvato il **14 giugno** il [Rapporto consolidato](#) sui risultati dello svolgimento della campagna elettorale delle presidenziali di marzo. Gli esperti hanno valutato la condotta elettorale e hanno presentato una serie di raccomandazioni

¹⁴ KOLESNIKOV A., "Why Putin's Approval Ratings Are Declining Sharply", Carnegie Moscow center: <https://carnegie.ru/2018/08/15/why-putin-s-approval-ratings-are-declining-sharply-pub-77049>.

per migliorare la legislazione in materia. Il Consiglio dei Diritti Umani (SPC) ha raccomandato ai legislatori di chiarire i termini “propaganda elettorale” (“*predvybornaya agitaziya*”) e “copertura informativa [della campagna]” (“*informirovaniye*”) e di elaborare modifiche nella disciplina sulla campagna elettorale al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità a tutti i soggetti politici, escludendo tutte le possibilità del reato di abuso d'ufficio o, in generale, qualsiasi uso improprio dello *status* istituzionale del candidato. L'appello del Consiglio è volto ad eliminare i casi in cui la comunicazione istituzionale viene utilizzata in maniera illegale per la propaganda elettorale.

Inoltre, i difensori dei diritti umani hanno trovato il formato dei dibattiti televisivi inadeguato: “la mancanza di moderazione ha fatto sì che i dibattiti si trasformassero in una serie di conflitti personali e schermaglie verbali che non contribuivano a una chiara esposizione dei programmi politici dei candidati e potevano soltanto provocare irritazione negli elettori”.

Tuttavia, gli autori del Rapporto sono giunti alla conclusione che, nel complesso, le violazioni della procedura di votazione e del conteggio dei voti “non hanno influito sull'esito delle elezioni”. Il tono generale delle valutazioni date dal Consiglio per i diritti umani sembra più positivo rispetto all'opinione espressa in precedenza dalla missione OSCE, nonostante molte delle raccomandazioni elencate nelle due relazioni coincidano. Il **6 giugno**, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR) ha pubblicato la [Relazione finale sulle elezioni presidenziali del 18 marzo 2018 nella Federazione Russa](#). Gli esperti dell'ODIHR hanno notato un'eccessiva affluenza alle urne e hanno espresso preoccupazione per la limitazione della libertà di riunione e per la procedura complicata di registrazione dei candidati.

In particolare, gli osservatori dell'OSCE hanno raccomandato alle autorità russe di riformare per intero il sistema elettorale. Dal canto suo, il Presidente del Consiglio presidenziale Mikhail Fedotov non condivide tale approccio: “Voglio esprimere il mio personale punto di vista: puoi migliorare il sistema elettorale quanto vuoi, ma non fornirà una vera competizione politica a meno che non ci sia una società civile sviluppata”¹⁵.

VERSO LE ELEZIONI REGIONALI

In 22 soggetti della Federazione Russa nel Giorno unico di votazione, cioè la seconda domenica di settembre, si terranno le elezioni regionali e amministrative. I residenti delle 22 regioni sceglieranno i Capi delle regioni¹⁶, mentre in 16 regioni i cittadini eleggeranno

¹⁵ RIA, “Fedotov ha risposto alla Relazione dell'OSCE sull'elezione del Presidente russo”: <https://ria.ru/politics/20180606/1522201808.html>.

¹⁶ Per l'elenco delle regioni v. CEC, Informazioni sulle elezioni dei Capi delle regioni: <http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2018/kategorii-viborov/vibori-visshih/svedeniya/>.

i deputati dei Consigli regionali¹⁷. L'attenzione degli esperti si concentra sulla campagna per l'elezione del sindaco di Mosca, iniziata già il **3 giugno**, subito dopo la pubblicazione della decisione della Duma di Mosca sulla data delle elezioni. L'attuale sindaco della capitale e favorito alla corsa, Sergei Sobyenin, ha annunciato la sua intenzione di partecipare alle elezioni. Anche diversi politici di opposizione, come il giornalista Anton Krasovsky (consigliere politico della candidata alla presidenza Ksenia Sobchak), il politico e membro di "Yabloko" Sergej Mitrokhin, l'ex deputato della Duma Dmitry Gudkov, il consigliere comunale Ilya Yashin, hanno espresso il desiderio di partecipare alla gara. Tuttavia, come si evince dall'elenco dei candidati pubblicato dalla CEC¹⁸, fra le 33 candidature presentate soltanto 5 sono state registrate (15 partiti politici hanno presentato candidature). Nella maggior parte dei casi i candidati non sono stati ammessi alle elezioni a causa della mancata consegna della documentazione necessaria: per essere registrati, tutti i candidati entro un mese, cioè prima del **3 luglio**, dovevano raccogliere 110 firme di deputati comunali per superare il cosiddetto "filtro comunale", mentre i candidati indipendenti dovevano fornire le firme di 36 mila elettori.

Infine, il **3 luglio**, è stato reso noto che nessuno degli oppositori aveva superato il "filtro municipale". Pertanto, l'elenco dei rivali dell'attuale sindaco di Mosca Sergei Sobyenin è risultato composto da politici provenienti da tre partiti parlamentari (è interessante notare che Russia Unita non ha presentato nessuna candidatura in queste elezioni e Sobyenin stesso è un candidato indipendente) e da un membro del partito non molto noto "Unione dei cittadini". Quest'ultimo è diventato famoso per la sua recente dichiarazione sulla necessità di chiudere le catene di *fast food McDonald's*, *KFC* e *Burger King* che "avvelenano la nazione"¹⁹.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle votazioni, fra le novità della campagna-2018 vi è stata la possibilità del voto extraterritoriale ("*zagorodnoe golosovanie*") nelle elezioni di Mosca, visto che il Giorno delle votazioni cade nella "stagione di *dačja*" quando moltissimi russi si spostano nelle case di campagna per coltivare l'orto²⁰. Tale innovazione, [approvata dalla CEC l'11 luglio](#), è stata molto criticata dall'opposizione in quanto complica il monitoraggio sulla regolarità delle votazioni e, quindi, aumenta le possibilità di illeciti.

¹⁷ Per elenco delle regioni v. CEC, Informazioni sulle elezioni alle Assemblee regionali: <http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2018/kategorii-viborov/vibori-deputatov-zakonodatelnih/svedeniya/>.

¹⁸ CEC, La tabella "Informazioni sulla presentazione e sulla registrazione delle candidature per le elezioni dei Capi dei soggetti della Federazione Russa": <http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2018/kategorii-viborov/sved/kand-guber.xls>.

¹⁹ Tass: <https://tass.ru/politika/5522984>.

²⁰ Duma di Mosca, "Le modifiche al Codice delle elezioni della Duma di Mosca amplierà per i residenti della capitale le opportunità di partecipazione alle elezioni": <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti/vnesenie-izmeneniya-v-izbiratelnyy-kodeks-goroda-moskvyi-rasshirit-dlya-jitelev-stolitsyi-vozmojnosti-uchastiya-v-vyiborah>.

Come sottolineato nel [Rapporto “Aspetti legali e politici delle elezioni del 9 settembre 2018”](#) pubblicato da Fondazione “Missione Liberale” il **12 luglio**, la campagna regionale dell’autunno è di fondamentale importanza per molti partiti. Secondo gli autori del rapporto analitico, se i piccoli partiti non raggiungeranno il livello richiesto di partecipazione alle elezioni, stabilito dall’art. 37 della Legge Sui Partiti²¹, nel 2019 verranno liquidati. Finora, 18 dei 63 partiti aventi diritto di partecipare alle elezioni soddisfano questo requisito, è riassunto nel documento. “In generale, un certo numero di norme contestate che regolano le elezioni regionali continuano a funzionare oggi. Ciò riguarda, per esempio, la data “scomoda” delle elezioni per la maggior parte degli elettori, o il cosiddetto “filtro municipale”. Mancano anche vantaggi per la raccolta firme per i candidati dei piccoli partiti – contemporaneamente una rigida norma sul numero di firme (il 3% del numero di elettori nella circoscrizione elettorale)”²². Dopo il 2014, la legislazione in materia ha reso praticamente impossibile per i piccoli partiti di rimanere competitivi, spiega il coautore del rapporto, il politologo Alexander Kynev: “Si è creato un circolo vizioso: per ottenere un vantaggio, è necessario partecipare alle elezioni, e per essere ammesso alle elezioni, è necessario aver vantaggi”²³.

PARTITI

KPRF: L’INIZIATIVA REFERENDARIA SULL’ETÀ PENSIONISTICA

L’**8 agosto** la Commissione elettorale centrale della Russia (CEC) ha approvato tre quesiti referendari sulla riforma delle pensioni presentato da tre diversi gruppi di iniziativa, compresa la filiale del partito Comunista nella regione di Altai. Il 10 agosto, altri due sono stati considerati conformi [all’art. 6 della legge costituzionale federale “Sul referendum”](#) del 2004. “La Commissione elettorale centrale della Federazione Russa ritiene che i nostri cittadini hanno il diritto costituzionale di esprimere la propria posizione su quale dovrebbe essere il sistema pensionistico nel Paese”²⁴, ha dichiarato il Presidente della CEC Ella Pamfilova. “Per la prima volta negli ultimi 25 anni, il CEC della Russia ha approvato diverse domande su un possibile referendum” ha aggiunto il Presidente della CEC.

²¹ La Corte Suprema può prendere una decisione sulla liquidazione del partito se il partito non partecipa per sette anni consecutivi nelle elezioni federali, nelle regionali (in almeno 10% dei soggetti della Federazione per le elezioni del governatore o 20% dei soggetti per le elezioni dell’Assemblee regionali), nelle municipali (in almeno metà delle regioni).

²² Fondazione “Missione Liberale”, Rapporto “Aspetti legali e politici delle elezioni del 9 settembre 2018”: http://www.liberal.ru/upload/files/doklad_1.pdf.

²³ *Vedomosti*, “Le elezioni autunnali saranno l’evento chiave per il sistema dei partiti russo”: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/07/13/775370-osennie-vibori-partiinoi-sistemi>.

²⁴ CEC, “Ella Pamfilova: per la prima volta in 25 anni, il CEC della Russia ha concordato i quesiti per un referendum”: <http://www.cikrf.ru/news/cec/40458/>.

I membri del partito comunista sono stati i primi ad annunciare il desiderio di organizzare un referendum a Mosca, ma in seguito sono stati raggiunti da altri gruppi promotori. Infatti, il **17 luglio**, il gruppo di promotori del Partito Comunista ha presentato alla CEC il seguente quesito: “Sei d’accordo con il fatto che nella Federazione Russa l’età al cui raggiungimento si conferisce il diritto alla pensione di vecchiaia non debba essere aumentata?” La formulazione è stata bocciata dalla CEC per il rischio di creare equivoci in quanto consentiva “la possibilità di dare diverse interpretazioni”²⁵. Successivamente, il partito ha specificato meglio la domanda.

Ora ogni gruppo di promotori entro due mesi deve costituire sottogruppi regionali (minimo 100 persone) in almeno 43 soggetti della Federazione. Poi, i loro rappresentanti autorizzati devono tenere una riunione (entro due mesi dalla registrazione del primo sottogruppo), in seguito alla quale bisogna far richiesta alla CEC per la registrazione del grande gruppo per lo svolgimento del referendum nazionale. Quest’ultimo dovrebbe raccogliere 2 milioni di firme di cittadini entro 45 giorni, di cui non più di 50 mila firme dalla stessa regione.

Elena Luk’yanova, professoressa della Scuola superiore di economia e avvocato, ha stimato la probabilità di un referendum nazionale sull’innalzamento dell’età di pensionamento come minima. Secondo la prof.ssa, nel suo contenuto, l’attuale legislazione russa sul referendum prevede una serie di complessi adempimenti tali da rendere qualsiasi iniziativa di referendum irrealizzabile. “Nella Russia moderna la legge è tale che un referendum può essere tenuto solo sotto certe condizioni - con il sostegno e l’autorizzazione dell’autorità”²⁶.

PARLAMENTO

La sessione primaverile del Parlamento russo conclusa alla fine di luglio può essere descritta sulla base di quattro aree principali su cui si sono focalizzati i lavori dei deputati e senatori. Esse hanno riguardato: in primo luogo, l’elaborazione della risposta alle ultime sanzioni imposte dagli Stati Uniti; in secondo luogo, il perfezionamento del sistema elettorale; in terzo luogo, il miglioramento del sistema giudiziario. Infine, la riforma del sistema pensionistico è stata al centro delle accese discussioni durante i lavori dei Comitati e durante le varie sedute parlamentari. Quest’ultima iniziativa è stata raccontata in precedenza, nella parte introduttiva delle Cronache, invece le prime tre saranno oggetto di studio in questa sezione.

²⁵ CEC, “Su un possibile referendum della Federazione Russa sulla questione dell’età pensionistico”: <http://www.cikrf.ru/news/cec/40631/>.

²⁶ *Novaya gazeta*, “Referendum fantasma”: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/07/27/77311-prizrak-referenduma>.

KONTROSANKZII E IL DISEGNO DI LEGGE SULLA RESPONSABILITÀ PER L'ATTUAZIONE DELLE SANZIONI ANTI-RUSSE

Il **4 giugno** Vladimir Putin ha firmato la Legge sulle contromisure, che conferisce al Capo dello Stato il diritto di vietare o sospendere la cooperazione internazionale con “Stati e organizzazioni straniere ostili”. La legge sulle contromisure (il nome ufficiale [la Legge “Sulle misure \(contromisure\) alle azioni ostili degli Stati Uniti d’America e di altri stati stranieri”](#)) è stata adottata dalla Duma di Stato il **22 maggio**. Il disegno iniziale ha provocato un’ampia polemica: la maggior parte delle critiche ha riguardato la disposizione che prevedeva la possibilità di imporre un divieto o restrizioni all’acquisto da parte della Russia di medicinali dagli Stati Uniti e Stati che hanno sostenuto le sanzioni. Di conseguenza, dopo una serie di discussioni, è stato escluso dal testo della legge il riferimento ai settori specifici dei beni e servizi ed è stato ridotto l’elenco delle possibili contromisure.

I parlamentari russi hanno pensato ad ulteriori misure per rispondere alle sanzioni anti-russe ed [hanno elaborato](#) parallelamente un disegno di legge sulla responsabilità penale per l’attuazione delle sanzioni anti-russe. Il [testo iniziale](#) è stato adottato in prima lettura il **15 maggio** e prevede la responsabilità amministrativa e penale (fino a quattro anni di reclusione) per “atti commessi al fine di attuare le sanzioni internazionali”. Per esempio, i legislatori russi hanno proposto di punire gli uomini d’affari e banchieri che si rifiutino di lavorare – pur in contrasto con le sanzioni imposte dagli altri Paesi – in alcune regioni della Russia²⁷. Il secondo emendamento (sulla punizione per gli istigatori) introduce la responsabilità penale per “aver commesso un atto deliberato da parte di un cittadino russo per facilitare l’introduzione delle sanzioni”. Un’altra disposizione introduce la responsabilità penale per i cittadini russi che “abbiano commesso un atto deliberato per facilitare l’introduzione di sanzioni estere”. Sarà considerato crimine “fornire raccomandazioni e trasferire informazioni” che hanno portato all’imposizione di sanzioni²⁸. Data la vaghezza delle formulazioni e il malcontento della comunità imprenditoriale, il **14 giugno** lo *Speaker* della Duma di Stato ha annunciato la decisione di rielaborare il testo per la seconda lettura ed eliminare le norme che prevedevano la responsabilità penale delle imprese, sostituendola con una amministrativa²⁹. Pertanto, sarà preparato un disegno separato contenente le modifiche al Codice degli illeciti amministrativi (*KoAP*) con l’introduzione di nuove multe. Intanto, la seconda lettura

²⁷ RBK, “Guerra delle sanzioni: l’imprenditoria suggerirà alla Duma di ‘ammorbidire’ la legge sulla punizione per l’attuazione delle sanzioni”: <https://www.rbc.ru/politics/23/05/2018/5b0438809a79477f339e964f>.

²⁸ RBK, “Hanno deciso di rimuovere dal disegno di legge sulle contromisure il divieto di importazione di farmaci”: <https://www.rbc.ru/politics/11/05/2018/5af564f89a79475fb97a1415>.

²⁹ Tass: <https://tass.ru/politika/5362858>.

della proposta è stata rimandata a data da destinarsi. Considerando i disaccordi diplomatici e i toni delle polemiche che stanno crescendo sempre di più, ci si dovrebbe aspettare che nella sessione autunnale i parlamentari riprenderanno con rinnovato vigore l'esame di questo disegno di legge.

IL SISTEMA ELETTORALE: L'AUMENTO DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO AI PARTITI

Gli emendamenti correttivi alla legislazione elettorale proseguono dopo la campagna presidenziale. La Camera bassa, il **24 maggio**, ha adottato le modifiche alla legge Sulle elezioni dei deputati della Duma di stato [[Legge n. 150-FZ del 04.06.2018](#)] che prevedono l'introduzione di un nuovo meccanismo di voto fuori il luogo di residenza (senza la necessità di certificati di assenza), utilizzato in precedenza nelle elezioni del Presidente della Federazione Russa. Inoltre, il **21 giugno**, sono state apportate le modifiche alla legge "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali" [[Legge n. 184-FZ del 03.07.2018](#)], che istituiscono il monitoraggio pubblico delle elezioni a tutti i livelli attraverso le Camere Pubbliche (*Obscestvennye Palaty*), che potranno inviare i propri osservatori nei collegi elettorali³⁰. I parlamentari hanno sottolineato l'esperienza positiva delle passate elezioni presidenziali: secondo la Commissione elettorale centrale della Federazione russa, durante le elezioni presidenziali, il 18 marzo 2018, nei seggi elettorali erano presenti 356.000 osservatori, di cui oltre 150.000 sono stati inviati da Camere Pubbliche – sia federali che regionali³¹.

Il **19 giugno** la Duma ha approvato in terza lettura il [disegno di Legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici che partecipano alle elezioni presidenziali](#), preparato dal *leader* del partito Liberal Democratico. I contributi che lo Stato pagherà ai partiti sono stati aumentati da 20 rubli fino a 152 rubli, moltiplicandoli per il numero di voti ricevuti dal partito politico, il cui candidato per la carica di Presidente della Federazione Russa ha ottenuto almeno il 3 per cento dei consensi. A questo punto, la quota fissa è stata portata al livello già previsto dalla Legge federale "Sui partiti politici" nella parte riguardante il finanziamento dei partiti partecipanti alle elezioni per la Duma di Stato.

La [Legge](#) "Sulle modifiche all'art. 33 della Legge Federale "Sui partiti politici" è stata approvata dalla camera alta il **27 giugno** e di seguito, il **3 luglio**, firmata dal Presidente. Le nuove regole entrano in vigore dopo 10 giorni dalla pubblicazione ufficiale, ma

³⁰ *Ria*, "La Duma di Stato ha approvato una legge sul diritto di votare alle elezioni parlamentari in qualsiasi circoscrizione": <https://ria.ru/politics/20180524/1521229571.html>.

³¹ Il Comitato della Dum per la Legislazione: http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/16135674/.

verranno applicate ai rapporti giuridici sorti in relazione alle elezioni presidenziali svoltesi nel marzo di questo anno.

Nel corso degli ultimi sei anni i partiti parlamentari hanno ricevuto direttamente dal bilancio federale oltre 31,5 miliardi di rubli. La cifra è stimata dagli esperti di ONG “Golos”, che hanno pubblicato il **27 luglio** una [relazione analitica sul finanziamento dei partiti parlamentari russi nel periodo 2012-2017](#). Dallo studio si evince che il partito “Russia Unita” ha ricevuto l’anno scorso più di 5 miliardi di rubli, di cui l’80% lo ha ricevuto sotto forma di contributi pubblici. Tutti gli altri partiti, presi insieme (!), nello stesso anno hanno ricevuto poco più della metà di questa somma. Inoltre, negli ultimi cinque anni i partiti sono divenuti sempre più disuguali in termini di importo dei contributi pubblici ricevuti.

Una tendenza riconosciuta dagli esperti è la crescita continua dei finanziamenti pubblici nel totale dei redditi dei partiti, grazie anche al costante innalzamento della quota fissa cresciuta in maniera esponenziale da 0,5 rubli nel 2001 a 5 nel 2006, a 110 nel 2011, e poi a 152 rubli nel 2017 per un voto ottenuto nelle elezioni passate. Come conseguenza, i partiti diventano sempre più dipendenti dallo Stato e meno dai propri elettori: la quota dei contributi pubblici nel bilancio del partito comunista nel 2004 rappresentava solo il 6.2%³², nel 2017 essa ammonta all’80%. Nello stesso tempo, si osserva una forte riduzione delle donazioni private sullo sfondo del calo delle nuove iscrizioni e della *membership*. Inoltre, vi è una crescente burocratizzazione dell’apparato del partito, per cui circa la metà delle spese è destinata alla manutenzione dell’apparato centrale e delle filiali regionali. Per fare un confronto: il partito spende solo un terzo dei suoi fondi per la partecipazione alle elezioni e le attività di propaganda.

È necessario sottolineare un altro effetto di tale sistema di finanziamento che riguarda il grado di pluralismo del sistema politico. Come hanno notato gli autori della relazione, la situazione esistente praticamente annulla le possibilità di insorgenza di una vera competizione fra i partiti nel campo elettorale – le risorse a disposizione dei vari partiti si dimostrano incommensurabili. La questione diventa ancor più grave se si tiene conto del fatto che, oltre al finanziamento ufficiale, il “partito del potere” riceve premi significativi dovuti all’uso di “risorse amministrative”. Secondo il politologo russo G. Golosov, la riforma del sistema partitico del 2001, la quale, tra l’altro, per la prima volta ha introdotto il finanziamento pubblico dei partiti, sebbene sia stata originariamente destinata a migliorare il clima politico nel Paese cercando di diminuire l’influenza degli *oligarchi* nella sfera politica, è efficacemente servita come strumento per il consolidamento dell’autoritarismo elettorale³³: “*The political logic beyond the drastic increase of the amounts of state*

³² V. Norris P., Van Es A. (a cura di), *Checkbook Elections: Political Finance in Comparative Perspective*. Oxford University Press, 2016, p. 133.

³³ *Ibid.*, p. 121.

*funding is quite transparent... The new order [after 2001 reform] made it practically impossible for any party but United Russia to win majority in the electorate, and thereby to become eligible for a lion's share of public funding*³⁴. Come ritiene Golosov, la Russia deve ancora trovare un equilibrio fra i contributi pubblici e quelli privati per garantire una vera autonomia dei principali attori politici³⁵.

Il divario formatosi tra il partito pro-Cremlino e i suoi rivali è paragonabile al *gap* creatosi fra i quattro partiti parlamentari russi e i restanti partiti. Proprio grazie alle regole di presentazione dei candidati e alle norme di ammissibilità dei partiti (soltanto quelli che hanno ottenuto più del 3% dei consensi nelle ultime elezioni parlamentari) al finanziamento pubblico, si è formato un *cartel* composto da quattro partiti (la tesi di “cartelizzazione” è stata proposta da D. Hutcherson nel suo libro “*Parliamentary elections in Russia*”, Oxford University Press, 2018) che preclude la possibilità di una libera concorrenza, *par condicio*, sul campo politico.

RIFORMA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO: NUOVE CORTI E NUOVE PROCEDURE

Il **6 luglio** si è riunito per la prima volta il gruppo di lavoro sul miglioramento del sistema giudiziario in particolare per riguardanti 1) l'articolazione degli uffici giudiziari e 2) lo svolgimento del processo giudiziario.

Per quanto riguarda la prima direzione della riforma, [il disegno di legge](#) è stato proposto dalla Corte Suprema della Federazione Russa e prevedeva di integrare la magistratura ordinaria con apposite Corti d'appello di secondo grado. Pertanto, secondo il testo preparato, 5 corti d'appello e 9 corti di cassazione opereranno all'interno dei rispettivi distretti giudiziari. Ogni distretto giudiziario includerà diverse regioni. “In questo caso, il riesame dei reclami in secondo grado non sarà eseguito nello stesso tribunale che ha preso in considerazione il caso in prima istanza. Ciò garantirà l'indipendenza dei tribunali, ridurrà i rischi di corruzione e l'influenza regionale, e avrà un impatto positivo sulla protezione dei diritti dei cittadini”, ha affermato il capo del gruppo di lavoro sul disegno Pavel Krashennnikov³⁶.

Nel contempo, i deputati si sono concentrati sull'esame di una serie di disegni di legge presentati alla Duma dal Presidente Putin con l'obiettivo di accrescere la trasparenza del lavoro dei tribunali. Innanzitutto, è stato proposto di introdurre in alcuni casi la registrazione audio delle udienze obbligatoria. La seconda proposta ha riguardato l'utilizzo di un sistema automatizzato per la selezione casuale dei componenti delle corti. Tale metodo escluderà l'influenza delle persone interessate all'esito del processo e

³⁴ Ibid, p. 135.

³⁵ Ibid, p. 140.

³⁶ Duma di Stato: <http://duma.gov.ru/news/27634/>.

rafforzerà l'indipendenza dei giudici. Infine, la terza proposta introduce una nuova misura di responsabilità per i giudici – un abbassamento della classe di qualificazione. La previsione di una nuova sanzione disciplinare consentirà di applicare un approccio più differenziato ai casi di cattiva condotta dei giudici, visto che, secondo la normativa vigente, tutte le misure possibili – dall'avvertimento alla cessazione anticipata delle funzioni – rappresentavano due poli estremi³⁷.

Tutte le tre proposte del Presidente, insieme con il progetto sull'istituzione delle Corti di appello, sono state raccolte in una legge [[legge costituzionale federale n. 1-FKZ «Sulle modifiche alla Legge costituzionale federale «Sul sistema giudiziario della Federazione Russa» ecc. del 29.07.2018](#)] e sono state approvate dalla Duma e dal Consiglio della Federazione e il 30 giugno il Presidente ha firmato le leggi approvate dal Parlamento. Il testo finale che disciplina la giurisdizione, la procedura di formazione e l'organizzazione del lavoro dei tribunali d'appello e introduce alcune novità di carattere procedurale in materia è stato adottato dalla Duma il **17 luglio**, approvato dalla Camera alta il **24 luglio** e firmato dal Presidente il **29 luglio**.

PRESIDENTE

LA LINEA DIRETTA-2018: NUOVA FORMA, VECCHIO CONTENUTO

Il programma “linea diretta con il Presidente” oramai è diventato, insieme con il Messaggio annuale alle Camere e la Grande conferenza stampa, uno dei tre eventi politici annuali di maggior importanza per il Paese. Per quanto riguarda la natura di tali eventi, il Messaggio annuale rappresenta un evento ufficioso indirizzato principalmente all'élite politica russa, la Grande conferenza stampa riproduce un dialogo fra il Presidente e i giornalisti, mentre la linea diretta è stata ideata innanzitutto come un colloquio con il popolo. Tuttavia, la [16esima sessione](#) della comunicazione di Putin con i cittadini russi si è svolta secondo un modello diverso. Il dialogo fra il Presidente e il popolo è stato integrato con l'inclusione di ‘elementi intermedi’ della *vertical* del potere: da varie regioni del Paese è stata organizzata una videoconferenza con governatori e membri del Governo che erano pronti a segnalare al Presidente lo stato dei problemi sollevati dai cittadini.

Tutto l'evento si è svolto, in generale, in modo positivo e senza particolari sorprese. I cittadini, come al solito, segnalavano i problemi quotidiani, e il Presidente mostrava il suo pieno coinvolgimento ed interesse nei confronti delle difficoltà delle persone

³⁷ Il Comitato della Duma sulla Legislazione: http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/16561496/.

comuni. La formula originale del programma “Linea diretta con il Presidente” – che prevedeva un dialogo tra il *leader* e il popolo – quest’anno è stata leggermente modificata a causa dell’introduzione dei nuovi elementi tecnologicamente avanzati (le videoconferenze) e della partecipazione di nuovi interlocutori (i governatori delle regioni ecc.). Tuttavia, nel suo insieme, la “linea diretta” ha mantenuto i suoi tratti distintivi che l’hanno reso simile ad una forma di *accountability*.

GOVERNO

LA FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO

La Costituzione russa, ex art. 116, prevede che dopo l’inaugurazione del nuovo Presidente, debba essere formato un nuovo Governo guidato dal Primo Ministro. La formazione di un nuovo consiglio dei ministri, come descritto dagli artt. 111 e 112 Cost., si effettua in due fasi. La prima riguarda la nomina del Presidente del Governo da parte del Presidente della Federazione con il consenso della Duma. Nella seconda fase, il Primo ministro, chiamato in russo il *Predsedatel’*, come principale responsabile per l’organizzazione e realizzazione dei lavori del Governo, presenta entro una settimana al Capo dello Stato le sue proposte sulla composizione e struttura del Gabinetto.

L’8 maggio, il giorno seguente all’insediamento del nuovo Presidente, egli [ha presentato alla Duma](#) la candidatura per il ruolo del primo ministro, indicando nuovamente Medvedev. La scelta del Presidente era ben prevedibile, data la sua propensione a fare affidamento su persone fidate, come prevedibile è stato il sostegno della Duma - vista la sua composizione a seguito delle elezioni del 2016 - a tale candidatura, [approvata](#) con 374 voti a favore (la maggioranza necessaria era di 226), 56 contrari, e nessun’astensione. Un record personale per Medvedev che ha migliorato significativamente il risultato del 2012, quando a favore della sua candidatura avevano votato 299 deputati, contro 144. Il nuovo “vecchio” Primo Ministro è stato approvato dal Parlamento e nominato con l’apposito [Decreto presidenziale](#).

È vero che il sistema russo non favorisce una *partisanship* della politica: il Governo ha carattere “tecnico” e non politico, mentre il Presidente del Governo non deve essere necessariamente il leader del partito di maggioranza nella Duma. Tuttavia, ad eccezione del Cernomyrdin (ex-Primo ministro negli anni 1991-1998), Medvedev, *leader* di “Russia Unita”, è l’unico Primo Ministro russo che rappresenta la maggioranza parlamentare. Durante la seduta della Duma, in cui è stata discussa la candidatura del futuro *premier*, il leader del partito “Russia Giusta” Mironov ha espresso l’idea di non partigianeria del Primo Ministro, che una volta introdotta dovrebbe stimolare il pluralismo politico. A sua

volta, Medvedev ha detto di essere contrario a questa misura e ha aggiunto, che “nella maggior parte dei Paesi del mondo in qualche misura i leader dei partiti sono coinvolti nella formazione del governo... Credo che il nostro sistema in questo senso non è diverso dalla maggior parte dei sistemi democratici del mondo”³⁸. Tuttavia, visto, in primo luogo, la forte predominanza dell’Esecutivo russo nel ramo legislativo – tale da impedire una corretta attuazione del principio della separazione dei poteri – e, in secondo luogo, la natura del partito dominante “Russia Unita” – ridimensionato nel suo ruolo di “brand politico” per l’Esecutivo – è ancora presto parlare di una certa tendenza alla ‘parlamentarizzazione’ del Governo russo.

Per quanto riguarda la seconda fase della formazione del nuovo Governo, il **15 maggio** durante un incontro con il Presidente Vladimir Putin, Medvedev ha presentato la sua proposta per la struttura del nuovo Governo. Secondo il Primo Ministro, il Governo uscente ha funzionato in modo efficace, quindi la struttura degli organi esecutivi non dovrebbe cambiare significativamente. Nel frattempo, egli ha notato che il documento “ha un numero di proposte importanti, che mirano all’ottimizzazione dell’attuale sistema delle autorità esecutive”. Così, il nuovo Gabinetto ha 22 posti ministeriali invece di 21, in quanto il Ministero dell’Istruzione e della Scienza è stato suddiviso nelle sue due parti costitutive. Il Ministero delle telecomunicazioni e delle comunicazioni di massa, che supervisiona il settore digitale dell’economia e dei mass media, sarà trasformato nel Ministero dello sviluppo digitale. Il controllo sulle missioni commerciali sarà trasferito dal Ministero dello Sviluppo Economico al Ministero dell’Industria e del Commercio. Inoltre, il nuovo Gabinetto sarà rappresentato da dieci vicepresidenti, tra cui il primo vice primo ministro. Il presidente Putin ha approvato la proposta del nuovo Primo Ministro e ha firmato un decreto che stabilisce la nuova struttura governativa [[Ordine esecutivo sulla struttura degli organi esecutivi federali](#)].

Di seguito, il **18 maggio**, il Primo Ministro [ha proposto](#) al Presidente, per ottenerne la conferma, una lista di candidati per la sostituzione delle cariche di vice Primi Ministri e ministri federali. In linea generale, la rosa dei nomi non ha visto tante figure nuove, lasciando al loro posto i ministri principali insediati nel 2012, tra questi: il ministro degli Esteri Sergej Lavrov (in carica già dal 2004), il ministro della Difesa Sergej Šojgu (in carica dal 2012, nel 1994-2012 era al capo del Ministero di Emergenza), il ministro della Giustizia Aleksandr Kononov (in carica dal 2008), il Ministro delle Finanze Anton Siluanov (in carica dal 2011). Con [decreti separati](#) il Capo dello Stato ha approvato le candidature di 10 vice-premier e 22 ministri.

Per quanto riguarda il programma del Governo e i suoi obiettivi, essi sono stati già indicati dal Presidente Putin nell’apposito Decreto “Sugli obiettivi nazionali e obiettivi

³⁸ RLA: <https://ria.ru/politics/20180508/1520154870.html>.

strategici della Federazione russa fino al 2024”, in cui vengono riassunti i principali punti del Discorso presidenziale davanti all’Assemblea legislativa tenutosi il 1 ° marzo³⁹. Il lavoro dei ministri, quindi, si concentrerà principalmente sui programmi nazionali di sviluppo strategico e progetti prioritari in 12 aree diverse, definiti nel documento.

Bisogna notare che, nella forma di governo semipresidenziale come quella russa, fortemente sbilanciata a favore del Presidente, il ruolo del Primo Ministro ha prevalentemente un carattere tecnico. Nonostante ciò, bisogna anche ricordare che la prassi della designazione del proprio successore formatasi nel 1999-2000 e poi consolidatasi con il tempo evidenzia il ruolo importante che la carica del Primo ministro assume nel meccanismo del trasferimento del potere. E come nota l’esperto del *Carnegie Center* a Mosca K. Rogov: “*With President Vladimir Putin entering his fourth term, it is quite obvious that the Russian leader has a succession problem: term limits prevent him from running again in 2024. That issue is always a challenge for personalized regimes*”⁴⁰. A questo punto, la rinnovata nomina di Medvedev, il politico con il tasso di approvazione tra i più bassi per i cittadini russi⁴¹, costituisce un caso di particolare interesse: “*In any case, Medvedev’s reappointment highlights one of the possible scenarios over which Russia will struggle in the coming years*”⁴².

AUTONOMIE

QUAL È LO STATUS DELLE LINGUE ‘REPUBBLICANE’?

Il **25 luglio** la Duma di stato ha approvato il testo finale dell’emendamento alla legge “Sull’istruzione nella Federazione russa” [[legge federale n. 317-FZ Sulle modifiche all’artt. 11 e 14 della Legge Federale “Sull’istruzione nella Federazione Russa” del 3.08.2018](#)] riguardante lo studio della lingua madre. La legge stabilisce che gli standard educativi federali di istruzione prescolare, istruzione primaria generale e istruzione generale di base devono offrire l’opportunità ai bambini di studiare la lingua nativa. I genitori dell’alunno avranno il diritto di “libera scelta” della lingua di insegnamento e della materia “Lingua madre”. Come madrelingua può essere scelta una fra 1) le lingue

³⁹ Su questo punto v. GALIMOVA I., “Elezioni presidenziali russe: il nuovo vecchio leader alla guida del paese”, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2018, Sezione “Elezioni”: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/Russia1-2018-1.pdf>.

⁴⁰ ROGOV K., “*What Russia’s New Government Tells Us About Succession After Putin*”, Carnegie Moscow Center: <https://carnegie.ru/commentary/76456>.

⁴¹ FOM, “Medvedev: indice di fiducia”: <https://fom.ru/Politika/10948>.

⁴² ROGOV K., “*What Russia’s New Government Tells Us About Succession After Putin*”, Carnegie Moscow Center: <https://carnegie.ru/commentary/76456>.

dei popoli della Federazione Russa⁴³, 2) le lingue ufficiali delle repubbliche nazionali o 3) il Russo.

L'iniziativa dei legislatori russi ha provocato un'ampia discussione a causa della mancanza di comprensione della procedura per la scelta volontaria delle lingue native. Le preoccupazioni più diffuse riguardavano le lingue delle repubbliche nazionali del curriculum scolastico obbligatorio che diventassero facoltative. Il nuovo meccanismo mira a escludere situazioni in cui gli studenti saranno costretti ad apprendere lingue che essi stessi non considerano native (in particolare, l'innovazione è importante per i bambini di etnia russa che vivono nelle repubbliche).

⁴³ In Russia si parlano in più di 250 lingue diverse. Nel sistema educativo della Federazione Russa, sono utilizzate 58 lingue. Allo stesso tempo, lo stato delle lingue di stato della Federazione Russa hanno 36 lingue (incluse le lingue di tutte le 22 repubbliche nazionali). V. Duma di Stato: <http://duma.gov.ru/news/27352/>.