



UN “EFFETTO SORPRESA” NELLE ULTIME ELEZIONI REGIONALI RUSSE*

di Ilmira Galimova**

Nell’ultimo quadrimestre del 2018 sono ricorsi due anniversari “storici”. Nello specifico, il **4 ottobre**, si è commemorato il venticinquesimo anniversario dell’assalto al Parlamento Russo, che ha messo fine allo scontro politico tra il presidente Eltsin e il Soviet Supremo, mentre il **12 dicembre** si è celebrato il venticinquesimo anniversario della Costituzione della Federazione russa. I due eventi hanno segnato per la Russia post-sovietica il passaggio definitivo dal sistema transitorio post-comunista al sistema democratico moderno ed hanno avuto, senza dubbio, un impatto duraturo sull’andamento del processo di consolidamento democratico nel Paese.

Nell’immaginario popolare, però, a distanza di tempo, queste date sono state in parte rimosse (secondo i dati di *Levada Center*, solo il 61% dei russi sa quando si celebra il Giorno della Costituzione). Il dibattito sulle “eredità” della Costituzione adottata nel 1993 è stato limitato nell’arena politica e ha portato alla formulazione da parte di alcuni politici e funzionari di Stato dei cd. “piccoli correttivi” o delle “modifiche limitate” al testo costituzionale¹.

* 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 In particolare, negli ultimi mesi dell’anno sono stati pubblicati due articoli redatti da alti funzionari governativi che segnalavano le prospettive di ulteriori riforme costituzionali. Il primo articolo, intitolato “La lettera e lo spirito della Costituzione” è stato pubblicato il **9 ottobre** sulla *Rossiyskaya Gazeta* dal Presidente della Corte Costituzionale russa

Dunque, mentre le due date “storiche” sono passate quasi del tutto inosservate per i cittadini russi, negli ultimi quattro mesi del 2018 l’attenzione del pubblico e degli esperti è stata rivolta a tre grandi eventi: in primo luogo, le campagne elettorali nelle regioni russe svoltesi il **9 settembre** e poi trascinate per diversi mesi fra l’organizzazione dei secondi turni (**settembre-novembre**) e l’indizione delle nuove consultazioni (**dicembre**); in secondo luogo, l’approvazione definitiva della riforma delle pensioni, firmata dal Presidente il **3 ottobre**, nonostante le molteplici proteste contro tale decisione; in terzo luogo, la tradizionale Grande conferenza stampa con il Presidente, la quattordicesima per Vladimir Putin, tenutasi il **20 dicembre**.

Per quanto riguarda quest’ultima essa è stata, naturalmente, una delle tante apparizioni in pubblico del Presidente degli ultimi quattro mesi, ma ha rappresentato l’evento più importante per la politica interna, dato che anche quest’anno l’annuale discorso del Capo di Stato alle Camere riunite del Parlamento è stato rimandato. Dall’altro canto, Putin è stato attivo sul fronte della politica estera: ad esempio, ha partecipato alla riunione del Consiglio dei Capi di Stato della

Valerij Zor’kin [v. <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>]. Egli ha suggerito “riforme selettive” nella Carta fondamentale del Paese alla luce delle “crescenti sfide esterne”. Fra i difetti della Costituzione Zor’kin ha evidenziato: la mancanza di equilibrio fra i rami del potere, l’ambiguità del testo nella distribuzione dei poteri tra il Presidente e il Governo, l’incertezza circa la natura dei rapporti fra governo locale e autorità statale ecc. Inoltre, Zor’kin si è espresso a sostegno del modello bipartitico americano, il quale, secondo l’autore, “assicura al meglio, in termini operativi, la democrazia”.

Il secondo articolo “25 anni di Costituzione: un equilibrio tra libertà e responsabilità” [v. <http://government.ru/news/35053/>] è stato scritto dal primo ministro Dmitrij Medvedev e pubblicato sulla rivista *Zakon* il **12 dicembre 2018**. Nello scritto Medvedev ha sostenuto che, “sebbene alcuni cambiamenti alla Costituzione possano essere fatti, essi non dovrebbero minare i diritti umani e le libertà”. Tuttavia, ha ribadito che la Legge fondamentale “non protegge i diritti che sono in evidente conflitto con i valori tradizionali della società russa”.

Infine, il **25 dicembre**, lo *speaker* della Duma di Stato Vjačeslav Volodin durante un incontro con il Presidente ha suggerito di analizzare le disposizioni della Costituzione “per individuare come essi funzionano oggi” e se sono ancora efficaci [<https://www.rbc.ru/politics/25/12/2018/5c226d1a9a794747a5e0ae2a>].

Il fatto che le proposte di modificare il testo costituzionale sono diventate più frequenti negli ultimi mesi non significa che una riforma sia imminente. Tuttavia, la prospettiva di riforma costituzionale rimane uno degli scenari in discussione attorno al problema della transizione del potere nel 2024.

Comunità degli Stati indipendenti a Dušanbe il **28 settembre**, ha visitato il Forum sulla Pace organizzato a Parigi l'**11 novembre** ed ha preso parte al vertice G20 a Buenos Aires tra il **30 novembre** e il **1° dicembre**. Nello stesso tempo, a fare da sfondo e a complicare gli sforzi diplomatici del Presidente è stata la crescente tensione tra Mosca e Kiev, sfociata il **25 novembre** nello scontro militare avvenuto nel mar d'Azov nei pressi dello stretto di Kerch, a cui è seguito uno scambio di accuse². Mosca ha accusato la marina ucraina di aver attraversato illegalmente il confine russo e il Presidente Putin ha definito l'incidente “una provocazione organizzata dall'attuale governo ucraino alla vigilia delle elezioni presidenziali nel Paese”.

Tuttavia, la “battaglia” in atto a partire dalla crisi di Crimea del 2014 tra Russia e Ucraina non si è limitata solo agli spazi territoriali e marittimi, ma si è estesa anche sul piano ideologico. Proprio in questi mesi, a peggiorare i rapporti fra i due Paesi, è giunta [la decisione favorevole del patriarca di Costantinopoli Bartolomeo](#) sull'indipendenza della Chiesa ortodossa ucraina, formalizzata il **29 novembre**. Tale concessione ha avuto implicazioni pratiche quando il **15 dicembre** il Concilio ecclesiastico per l'autocefalia della Chiesa ortodossa ucraina ha dichiarato l'istituzione della Chiesa nazionale e indipendente da quella ortodossa russa³, creando, così, uno scisma sia a livello della comunità religiosa sia nella società ucraina. Non si è fatta aspettare la reazione negativa da parte di Kirill, Patriarca di Mosca e di tutte le Russie, sostenuto da Vladimir Putin. Quest'ultimo, durante il suo discorso in una riunione del Consiglio Mondiale popolare russo (ONG fondata nel 1993 sotto gli auspici della Chiesa ortodossa russa) il **1° novembre** ha criticato la pericolosa pratica politica che “utilizza la russofobia e il

² Su questo punto, v. Osservatorio Balcani e Caucaso – Transeuropa, “Ucraina-Russia: un mare di tensione”: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Ucraina/Ucraina-Russia-un-mare-di-tensione-191397>.

³ Si vede sulla vicenda *BBC.com* “In Ucraina è stata creata una chiesa ortodossa indipendente” [articolo in russo]: <https://www.bbc.com/russian/news-46570396>.

nazionalismo per creare protettorati senza volto anche nello spazio post-sovietico” e che produce “interferenze spudorate e invasive nella vita della chiesa”⁴.

Seppur controproducente per le relazioni diplomatiche, secondo molti commentatori l’atteggiamento irruente e la retorica accusatoria del Presidente hanno fatto presa sul pubblico “nazionale”. Una strategia che potrebbe costituire l’occasione per Vladimir Putin, il cui sostegno è in calo da diversi mesi⁵, per riaffermare il proprio ruolo di leader forte di fronte all’*audience* interna facendo scattare il *cd.* “effetto Crimea”⁶. Inoltre, la linea di politica estera aggressiva potrebbe anche avere l’effetto di ‘distrarre’ l’opinione pubblica: come è stato affermato “l’incidente di Kerch coagulerebbe la popolazione russa attorno al leader nazionale contro una minaccia esterna, facendo passare le preoccupazioni economiche in secondo piano”⁷.

Sembra una strategia intelligente, eppure oramai poco praticabile: i recenti studi sull’opinione pubblica in Russia presentati dal Comitato per le Iniziative Civiche l’11 ottobre [v. il [Rapporto](#) “Segni di un mutamento dell’umore pubblico e gli effetti probabili”, oppure la sua [Relazione sintetica](#)] hanno mostrato una diffusa “stanchezza” della popolazione per il programma ufficiale di politica estera e hanno registrato un graduale cambiamento dei valori negli ultimi cinque anni.

⁴ *Pervyj kanal*, “Vladimir Putin ha parlato in una riunione del Consiglio Mondiale popolare russo” [articolo in russo]: <https://www.1tv.ru/news/2018-11-01/354977-vladimir-putin-vystupil-na-zasedanii-vsemirnogo-russkogo-narodnogo-sobora>.

⁵ In meno di un anno, l’indice di fiducia di Vladimir Putin è calato di 20 punti percentuali, come mostra una nuova indagine del *Levada Center*: nel novembre 2017 questa cifra era del 59%, e nel settembre 2018 - 39% [<https://www.levada.ru/2018/10/08/doverie-pyatoj-chasti-rossiyan-poteryal-vladimir-putin-za-proshedshij-god/>]. Su questo punto v. anche GALIMOVA I., *L’inizio del nuovo mandato presidenziale in Russia: come far passare una riforma contestata. Cronache costituzionali dalla Russia (maggio - agosto 2018)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto.it*, n. 2/2018, p. 2: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Russia2_18.pdf

⁶ Sull’impatto della crisi di Crimea sull’opinione pubblica russa v. l’articolo del sociologo e l’esperta di *Levada Center* v. VOLKOV D., *L’effetto a lungo termine della Crimea* [in russo]: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/03/17/681693-dolgosrochnii-effekt>, oppure il commento dell’esperta di *Carnegie Moscow* KOLESNIKOV A., *Two Years After Crimea: The Evolution of a Political Regime*: <https://carnegie.ru/commentary/63082>.

⁷ V. ISPI, *Tensione Russia-Ucraina: cause e conseguenze dell’incidente di Kerch*: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tensione-russia-ucraina-cause-e-conseguenze-dellincidente-di-kerch-21753>.

Secondo gli esperti, la richiesta di una maggiore giustizia sociale (67,5% delle risposte) rappresenta un punto cruciale di questa svolta che ha avuto riflessi sugli altri due eventi principali dell'ultimo quadrimestre del 2018 citati in precedenza, cioè la riforma pensionistica e le elezioni regionali e locali.

La contestata misura di aumento dell'età pensionistica annunciata nell'estate del 2018 dal Governo russo ha provocato un'ondata di proteste in tutta la Russia, protesta che si è sovrapposta ad una richiesta di maggiore giustizia. Proprio in concomitanza con il Giorno unico delle elezioni, il **9 settembre**, si sono registrate importanti manifestazioni nelle principali città russe. Il malcontento dei cittadini si è poi trasformato in un diffuso sentimento *anti-establishment* e ha trovato la sua espressione non tanto nella “deriva a sinistra” ma, piuttosto, nel voto di protesta contro il Partito al potere registrato nelle ultime elezioni regionali russe.

Si nota, appunto, che l'unico gruppo parlamentare che ha votato in maniera uniforme a favore della riforma delle pensioni è stata la fazione di “Russia Unita”: il **25 settembre** i deputati hanno votato sulle modifiche al disegno di legge iniziale ([326 voti a favore contro 59 voti contrari](#)), accogliendo le proposte del Presidente e respingendo l'intero blocco di emendamenti presentati dai partiti di opposizione e dai sindacati. Il **27 settembre** un [pacchetto di leggi](#) sulla riforma delle pensioni è stato approvato definitivamente nella Duma di Stato ([333 voti a favore, di cui 332 sono di “Russia Unita”, contro 55 voti contrari](#)). Il **3 ottobre** il Consiglio della Federazione ha votato a favore ([87,6%](#)) della riforma e lo stesso giorno la [Legge federale n. 350-FZ “Sulle modifiche di alcuni atti legislativi della Federazione Russa riguardanti questioni di assegnazione e pagamento delle pensioni”](#) è stata firmata dal Presidente (i legislatori hanno previsto una graduale entrata in vigore della normativa tra il 1° gennaio 2019 e il 1° gennaio 2025 per paragrafi separati).

Ora, considerando l'impopolarità della misura promossa dal Governo e dal Partito al potere, non è stata una sorpresa per i membri di “Russia Unita” il calo

dei consensi alle elezioni di settembre. Tuttavia, essendo sicuro del suo controllo sul meccanismo elettorale (si pensi, alle varie “barriere” create per i politici dell’opposizione extraparlamentare dalla restrittiva legislazione elettorale soprattutto in merito alle procedure di designazione dei candidati), il Cremlino ha sottovalutato la portata dell’insoddisfazione creata fra la popolazione. Alcuni osservatori hanno persino parlato del “risveglio” delle istituzioni democratiche in Russia, un fenomeno raro, ma indicativo per le “democrazie di facciata”, come spesso viene definito il modello politico-istituzionale russo⁸.

Così, visto il fallimento del tentativo di ricorso all’istituto del referendum (si ricorda che, il **17 ottobre** la Commissione elettorale centrale [ha deciso](#) di interrompere le procedure di referendum avviate in precedenza, a causa della mancata registrazione di un gruppo di iniziativa entro il termine stabilito), in queste circostanze le elezioni sono divenute l’unico strumento incisivo per l’esercizio della sovranità popolare. Nonostante la scarsa fiducia degli elettori russi nello stesso procedimento elettorale, il meccanismo a doppio turno utilizzato per le elezioni dei Capi delle regioni russe (che permette il voto strategico nel *run-off*) è riuscito a suscitare l’interesse dei cittadini di alcune regioni nei confronti della campagna elettorale e, infine, a creare un ostacolo alla rielezione dei governatori in carica.

Perfino la portavoce del Cremlino Peskov, il **24 settembre**, ha parlato della presenza di un “effetto sorpresa”⁹ per quanto riguarda gli esiti dei secondi turni delle elezioni regionali, in cui i candidati dal “potere” sono stati sconfitti dai politici dei partiti di opposizione parlamentare.

⁸ V. SCHULMAN E., “*Il crepitio: Cosa ha svegliato le istituzioni elettorali*” [articolo in russo]: <https://carnegie.ru/commentary/77322>.

⁹ *Rianovosti*, “Peskov ha trovato l’“effetto sorpresa” negli esiti dei secondi turni delle elezioni regionali” [articolo in russo]: <https://ria.ru/20180924/1529208319.html>.

Paradossalmente, secondo i sondaggi, mentre il *rating* elettorale di “Russia Unita” è calato dal 37% nel dicembre 2017 al 28% nell’agosto del 2018, gli altri partiti non sono riusciti a guadagnare popolarità¹⁰. Il sostegno al Partito Comunista e al partito “Russia Giusta” è rimasto lo stesso – rispettivamente 9% e 3%. Anche i consensi del partito Liberal-Democratico non sono molto modificati, attestandosi circa sull’11%. Ciò suggerisce che la protesta non ha cercato di promuovere un concreto attore politico ma piuttosto di svantaggiare la classe dirigente e, quindi, la crisi in cui è stato coinvolto il partito di potere in realtà rappresenta una crisi più generale della rappresentanza politica nel Paese. Secondo i dati degli autori del [rapporto “Nuova realtà politica e rischi dell’ondata anti-élite in Russia”](#) pubblicato dall’agenzia di comunicazione politica “*Minchenko Consulting*” il **27 ottobre**, il 42% degli intervistati ha dichiarato che nessuno dei partiti politici esistenti esprime i propri interessi, mentre il 72% ha un atteggiamento negativo nei confronti del sistema dei partiti russo.

In questo contesto, è opportuno analizzare la questione dell’eventuale sviluppo del sistema politico-partitico e di quello elettorale, specialmente in relazione alle prossime elezioni della Duma nel 2021¹¹. Tuttavia, il **30 ottobre**, il Presidente Vladimir Putin, durante la riunione con i membri della Commissione elettorale centrale e i capi delle commissioni regionali in occasione del 25° anniversario del sistema elettorale, ha detto che non vede nel filtro municipale, criticato più volte dagli attivisti, “una restrizione rigida alla volontà dei cittadini”. Pertanto, in questo momento, sembra che le autorità russe preferiscano mantenere lo *status quo* invece di procedere con le riforme considerate da loro dannose.

¹⁰ Levada Center, “Rating dei Partiti Politici”: <https://www.levada.ru/2018/09/17/partijnye-rejtingi/>.

¹¹ Infatti, un gruppo di lavoro presso l’Università di Mosca, insieme alla CEC, ha già iniziato a preparare un progetto di Codice della Federazione Russa su elezioni e referendum.

ELEZIONI

LE CAMPAGNE ELETTORALI REGIONALI E COMUNALI

Il **9 settembre** nel Giorno Unico delle Elezioni i russi hanno eletto 7 deputati della Duma in circoscrizioni uninominali (le elezioni suppletive), i Capi di 22 regioni del Paese (nelle altre quattro regioni i Capi dell'Esecutivo sono stati eletti da deputati delle Assemblee regionali), i legislatori dei 17 parlamenti regionali della Russia, nonché i membri degli organi rappresentativi dei comuni nei capoluoghi delle regioni russe.

Inoltre, nella capitale russa si sono tenute le elezioni del sindaco: come era previsto dagli esperti, Serghej Sobjanin è stato confermato in carica come sindaco di Mosca ottenendo il [70.17% dei voti](#), mentre l'affluenza registrata è stata molto bassa, intorno al 30.86%¹². Va notato che, nonostante la massiccia propaganda elettorale e l'introduzione di meccanismi di voto semplificati, l'interesse dei moscoviti per le elezioni è calato. Tra le varie ragioni gli esperti hanno evidenziato il fatto che, a differenza delle precedenti elezioni del sindaco, tenutesi cinque anni fa, i candidati dell'opposizione “non sistemica”, l'ex deputato della Duma di stato Dmitrij Gudkov e il Presidente del distretto municipale di Mosca Krasnoselskij Ilya Yashin, non hanno potuto partecipare a causa del “filtro municipale” – una disposizione di legge che impone agli aspiranti candidati di raccogliere le firme di almeno un deputato in 110 municipi diversi¹³.

Se quella di Sobyenin è stata una “vittoria facile”, meno successo hanno avuto i candidati “del potere” in alcune regioni dell'Estremo Oriente russo e Siberia, oltre ad un soggetto della Russia centrale. In queste regioni dopo il primo turno non si è potuto verificare il vincitore (ciò significa che nessuno dei candidati è riuscito ad ottenere il 50% + 1 dei consensi). In questo caso, la legge russa prevede il ballottaggio tra i due candidati più votati nel primo turno. Così, i secondi turni sono stati organizzati in ben quattro soggetti federali in date diverse: il **16 settembre** nel Primorje, il **23 settembre** nelle regioni di Khabarovsk e Vladimir e l'**11 novembre** in Khakazia.

¹² *Rossijskaya Gazeta*: <https://rg.ru/2018/09/10/reg-cfo/iavka-na-vyborah-mera-moskvy-sostavila-3086.html>.

¹³ V. l'elenco delle candidature presentati e ammesse alle elezioni di sindaco di Mosca: http://www.moscow-city.vybory.izbirkom.ru/region/region/moscow-city?action=show&root=1&tvd=27720002197406&vrn=27720002197402®ion=77&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=27720002197402&type=221.

Gli osservatori hanno definito la situazione “senza precedenti”, visto che nella storia delle operazioni elettorali in Russia post-sovietica i secondi turni sono stati rari: dal 2012, l’anno della reintroduzione delle elezioni dirette dei Capi delle regioni, una situazione simile è emersa solo una volta, nel 2015 nella regione di Irkutsk. Inoltre, gli esperti hanno fatto notare che la possibilità di vittoria dei candidati dell’opposizione cresce notevolmente nel secondo turno, insieme con la mobilitazione dell’elettorato di protesta. Se nel primo turno succede che l’elettorato di protesta si spacca tra quelli scoraggiati (che restano a casa) e quelli che votano e i cui voti di protesta vengono distribuiti tra più candidature, il secondo turno dà la possibilità di canalizzare la protesta su un’unica candidatura, mobilitando così anche i più apatici. Nella prassi, in tutti i quattro casi del *run-off* nelle ultime campagne elettorali, il livello di affluenza nei secondi turni è cresciuto rispetto a quello del primo turno, aumentando in media del 4-5% o addirittura dell’11% (nella regione di Khabarovsk¹⁴).

Un altro elemento che accomuna le campagne elettorali per la carica di governatore nelle quattro regioni è che a creare problemi per i candidati dal partito “Russia Unita” sono stati i politici dell’opposizione “sistemica”, in particolare, del partito Liberal-Democratico e del Partito Comunista, che dovevano, invece, secondo i piani del Cremlino, svolgere soltanto il ruolo di candidati “fantocci”¹⁵.

Tuttavia, sembra che la classe dirigente russa non abbia considerato il fatto che le radici del fenomeno del voto di protesta sono ben più profonde: a influenzare il voto, secondo gli esperti, *in primis* è stato il diffuso malcontento della popolazione per la riforma delle pensioni¹⁶, oltre alle rivendicazioni delle regioni (soprattutto per quanto riguarda i difficili rapporti tra Mosca e le regioni dell’Estremo Oriente) e una diffusa “stanchezza” per i soliti vecchi volti del ceto politico (infatti, i tre candidati-*edinorossy* – Orlova, Shport e Zimin – che sono stati sconfitti nei secondi

¹⁴ *Vedmosti*: “L’affluenza al secondo turno delle elezioni per il governatore del Territorio di Khabarovsk ha superato il 40%” [articolo in russo]: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/09/23/781696-yavka>.

¹⁵ Secondo alcuni esperti, il fatto che i candidati del potere abbiano perso negli scontri con i politici dell’opposizione poco popolari rende i risultati ancora più deplorabili sia per i capi delle regioni che per il Cremlino: “*It would be more palatable if the incumbents had been fighting against powerful and well-funded political figures, but struggling against a semi-spoiler, whose presence on the ballot was approved by none other than the incumbent, is an entirely different matter*”. [<https://carnegie.ru/commentary/77254>]

¹⁶ Per quanto riguarda la Siberia e l’Estremo Oriente russo, secondo alcuni osservatori, il problema della revisione dell’età di accesso alla pensione è stato più doloroso per i residenti del Nord e le aree equivalenti, in cui, come mostrano le statistiche, l’aspettativa di vita – in particolare per la popolazione maschile – è generalmente inferiore rispetto al resto del Paese [https://www.gazeta.ru/politics/2018/09/24_a_11990299.shtml].

turni hanno occupato la carica di governatore prima delle elezioni di settembre, alcuni di loro anche per la durata di due mandati consecutivi dal 2009).

Bisogna anche notare che tutti i candidati del partito “di potere” avevano accesso a risorse amministrative per rendere la loro comunicazione elettorale più efficace e tutti godevano del sostegno del “centro federale” e del Presidente in persona¹⁷.

Ora, nonostante l'esistenza di elementi comuni, al secondo turno vi sono stati casi diversi. In particolare, in due delle quattro regioni, il secondo turno delle elezioni si è svolto due settimane dopo il primo. Così, il **23 settembre**, si sono svolte contemporaneamente le elezioni nel territorio di Khabarovsk e nella regione di Vladimir. In entrambe le regioni, gli attuali governatori (rappresentanti di “Russia Unita”) hanno ceduto la carica ai candidati di *LDPR*, i quali hanno ottenuto il 69,57% (per S. Furgal in Khabarovsk) e il 57,03% dei consensi (per V. Sipyagin in Vladimir).

In Primorje, il periodo fra le due operazioni di voto è stato ridotto a una settimana. Ci si aspettava che l'avversario del candidato di governo, il membro del Partito comunista Andrej Isčenko, non avrebbe avuto il tempo di condurre una campagna efficace. Tuttavia, il risultato del voto del secondo turno, tenutosi il **16 settembre**, è stato diverso dalle aspettative del Cremlino e ha causato aspre polemiche. Mentre infatti nel corso del conteggio preliminare dei voti, Isčenko era in testa fino all'elaborazione del 95% dei protocolli, la situazione è inaspettatamente cambiata giunti al conteggio del 99% dei protocolli, quando il candidato del partito “Russia Unita” ha iniziato a superare il suo avversario di poco più di 2 mila voti. Il risultato finale ha quindi visto la vittoria di Andrej Tarasenko, il candidato di “Russia Unita”, che ha scavalcato il comunista Isčenko solo dell'1,49% dei voti (i candidati hanno ottenuto rispettivamente 253,2 mila e 245,5 mila voti).

¹⁷ Come scrive un esperto di *Carnegie Moscow*: “*The regime’s candidates—both popular (Andrei Tarasenko in the Primorsky region) and less popular and excessively long-serving ones (Viktor Zimin in Khakassia, Vyacheslav Shport in Khabarovsk, and Svetlana Orlova in Vladimir) were clearly up against the protest vote. The voters were saying “anyone but them.” Even Vladimir Putin’s endorsement didn’t help: the president diligently met with all four and lent all the support he could*” [<https://carnegie.ru/commentary/77254>]. Infatti, il 26 luglio Vyacheslav Shport, il Governatore del territorio di Khabarovsk, ha incontrato al Cremlino Vladimir Putin, il 16 agosto Putin ha incontrato il governatore della regione di Vladimir Svetlana Orlova in Novy-Ogarev, e il 20 agosto si è tenuto l'incontro di lavoro con l'allora Capo della Repubblica di Khakassia Viktor Zimin. Tuttavia, il candidato nel Territorio Primorskij è stato il più “fortunato”: proprio nel periodo fra il primo e il secondo turno, a Vladivostok, si è tenuto il Forum economico dell'Estremo Oriente, in cui erano presenti le prime cariche dello Stato; qui, l'**11 settembre** il Presidente Vladimir Putin ha incontrato il governatore pro tempore Andrej Tarasenko.

Il caso ha sollevato sospetti in merito alla trasparenza delle operazioni elettorali, e si è persino parlato di una vittoria “matematicamente improbabile”¹⁸. Di conseguenza, la Commissione Elettorale Centrale, a causa delle violazioni elettorali commesse nel giorno della votazione “da entrambe le parti”¹⁹ ha raccomandato alla Commissione territoriale di invalidare la consultazione. Così il **20 settembre** la commissione elettorale del Territorio Primorskij sulla base della [lettera “a”, clausola 9, dell’articolo 70 della Legge federale n. 67-FZ “Sulle garanzie di base dei diritti di voto...”](#) ha annullato i risultati del secondo turno delle elezioni [[Decisione n. 114/1044 “Sui risultati del secondo turno di votazione alle elezioni anticipate del Governatore del Litorale Primorskij del 16 settembre 2018”](#)], sottolineando che “i risultati elettorali non possono essere riconosciuti come validi”. La commissione elettorale regionale ha dichiarato di “essere giunta alla conclusione che è impossibile determinare con certezza la volontà degli elettori”.

Il candidato comunista si è subito espresso contrario all’indizione di nuove elezioni e ha proposto di procedere al nuovo conteggio dei voti, eliminando quelli sospetti. Tuttavia, le nuove elezioni per la carica di governatore della regione sono state indette per il **16 dicembre** e i due protagonisti delle elezioni di settembre sono stati esclusi dalla lista dei candidati: l’ex-governatore *pro tempore* si è ritirato, mentre Isčenko non è riuscito a raccogliere le firme dei deputati municipali necessari per la sua nomina come indipendente in considerazione del fatto che questa volta il Partito Comunista aveva deciso di non nominarlo. Vincitore, con il 61.88% dei consensi, è risultato un veterano della politica Oleg Kožemjako, nominato dal Presidente come governatore *pro tempore* già il **25 settembre**.

La campagna elettorale nel Territorio del Primorskij è stato l’evento politico più importante degli ultimi anni non solo a livello regionale ma soprattutto nazionale. In Russia, l’annullamento dei risultati nelle elezioni dei governatori è un fenomeno raro: negli anni ‘90 le consultazioni sono state invalidate più volte (Kalmykia,

¹⁸ “... In a suspicious last-minute shift a number of precincts suddenly delivered 100% of their votes to the acting governor, Andrei Tarasenko, handing him a victory that appeared moments earlier to be mathematically impossible” [<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/19/russia-outcry-widespread-voter-governor-election-annul>].

¹⁹ Il Presidente della CEC Pamfilova ha sottolineato il fatto che “durante la campagna elettorale sono stati ricevuti reclami riguardanti entrambi i candidati per la carica di governatore. Secondo i dati sulle votazioni, sono stati trovati collegi con risultati anomali al 100% sia a favore del candidato del Partito comunista sia a favore del candidato di Russia Unita”. Pertanto, secondo Ella Pamfilova, “non si può dire che [nella sua valutazione circa la regolarità delle operazioni elettorali] la CEC abbia cercato di favorire uno dei candidati” (citando letteralmente, “che la decisione di CEC era strada a senso unico”, “*igra v odni vorota*”). Inoltre, secondo il Presidente della CEC, per la Commissione regionale sarebbe stato impossibile il compito di determinare con certezza in quale direzione ci potrebbe essere una preponderanza di voti, ha spiegato.

Chuvashia, Regione di Chelyabinsk, Regione di Amur, Kuban, Buriazia, Evenkia), mentre negli anni 2000 l'ultimo caso si è registrato nel 2002.

Dunque, il caso di Primorskij, anche se da un certo punto di vista riserva le sue specificità²⁰, potrebbe essere considerato rivelatorio: ha mostrato che nelle condizioni rigide di un controllo sulla rappresentanza politica attraverso il “filtro municipale”, nonostante la prassi sviluppata di candidati “spoiler” e dell’*endorsment* di Putin, le elezioni possono avere esiti inaspettati.

Per quanto riguarda le elezioni regionali per la carica del Capo dell'Esecutivo, in Khakassia, il candidato del partito “Russia Unita” Victor Zimin, uscito al secondo posto (32.42%) nelle elezioni del **9 settembre** (superato dal comunista Konovalov con il 44.81% dei voti), si è rifiutato di partecipare al secondo turno previsto per fine settembre. Quasi tutti gli altri candidati hanno allora seguito il suo esempio con la conseguenza che il secondo turno è stato spostato al **11 novembre**, con Konovalov, membro del Partito Comunista, unico candidato. Egli, infine, è stato eletto governatore della regione con il 57.57% dei voti.

Anche le elezioni per le Assemblee regionali hanno riservato qualche sorpresa. “Russia Unita” ha perso nella competizione fra le liste dei partiti nelle regioni Khakassia, Irkutsk e Ulyanovsk. In queste regioni hanno vinto i comunisti che hanno apparentemente usato la retorica contro la riforma delle pensioni. Tuttavia, in tutti e tre i casi, il *gap* fra il partito al governo e il *KPRF* non è arrivato più del 10%. Sebbene si possa parlare di un certo successo dei partiti di opposizione, non dobbiamo dimenticare che i parlamenti regionali sono formati secondo un sistema misto: metà dei consiglieri regionali viene eletta nelle circoscrizioni uninominali e qui il partito “di potere” solitamente raggiunge i risultati migliori. Pertanto, al termine dello scrutinio, il partito Comunista è riuscito ad ottenere la maggioranza relativa dei mandati, il 40% (contro il 37% di Russia Unita), soltanto nell'Assemblea legislativa di Irkutsk.

²⁰ Molti esperti hanno sottolineato che la formazione di una zona di “ad alta tensione” in Estremo Oriente non è una sorpresa, ma un indicatore politico di tutti gli ultimi anni. “*A protest vote is not a new phenomenon in these regions*”, scrivono gli esperti di *Carnegie Moscow* [<https://carnegie.ru/commentary/77464>]. Come scrive l'*Independent*, “*Primorsky Krai in particular has a long-established independent streak. In the 1990s, it was home to an anti-government movement. In the previous two heavily controlled parliamentary elections, the ruling party has hovered around 20 per cent below the national average. In this year's presidential elections, Mr Putin received 65 per cent of votes – a healthy majority in most electoral systems, perhaps, but the second-lowest figure in Russia*” [<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-election-primorsky-krai-kremlin-communist-voters-fraud-a8541006.html>].

Politici ed esperti hanno espresso opinioni diverse sulle interpretazioni dei risultati delle ultime elezioni regionali e sulla loro analisi. Sia Putin sia il primo ministro, leader di “Russia unita” Medvedev hanno cercato di ridimensionare il fenomeno del voto antigovernativo: così, il **26 settembre**, durante un incontro con il governatore regionale, il Presidente russo ha definito come “situazione normale” l’annullamento delle elezioni in Primorje, mentre il **27 dicembre**, nella riunione con i governatori neoeletti, Putin ha apprezzato il fatto che “anche i rappresentanti dei partiti di opposizione hanno potuto realizzare i loro obiettivi”.

A sua volta, Dmitrij Medvedev la sera dopo le votazioni, il **9 settembre**, si è espresso in modo del tutto positivo sugli esiti della campagna affermando che “il partito al governo ha mostrato risultati stabili e mantiene la leadership in quasi tutti gli organi legislativi dei soggetti della federazione in cui si sono svolte le elezioni”.

Fra gli esperti, invece, si è parlato molto della crisi “sistemica”, segnalata dal calo di sostegno all’attuale Governo da parte della popolazione, fenomeno legato non solo alla problematica della riforma delle pensioni. Il voto di protesta, in assenza di un’opposizione matura, nelle ultime elezioni si è potuto riflettere nel sostegno agli *outsider* della politica: “*Unhappy with plans to raise the retirement age, the decline in their living standards, and tax hikes, people can’t vote for the real opposition. Strong candidates are either not allowed to run or prefer to cooperate with the authorities by not running, while in-system parties deliberately tone down their rhetoric. Under such conditions, the protest vote becomes random: people are willing to vote for anyone but the ruling regime candidates*”²¹.

Eppure, la realtà è più complessa e i risultati delle ultime elezioni regionali e locali non devono essere sopravvalutati: dopotutto, il partito di governo è ancora riuscito a vincere nella stragrande maggioranza delle ultime tornate elettorali.

In generale, per quanto riguarda le elezioni regionali e municipali, nonostante la Russia *de iure* abbia un sistema multipartitico, dopo la creazione del partito “Russia Unita” nel Paese si è formato *de facto* un sistema con un partito dominante, partito che è l’unico ad ottenere la maggioranza non solo nel parlamento federale, ma anche nei corpi rappresentativi a livello regionale (dal 2006 “Russia Unita” vince tutte le elezioni regionali e oggi controlla quasi tutti i parlamenti regionali). La costruzione e il rafforzamento del partito del Cremlino sono stati funzionali alla

²¹ PERTSEV A., “Depoliticization in Russia: The Growth of the Protest Vote”: <https://carnegie.ru/commentary/77254>.

politica del Presidente di consolidamento delle forze politiche e, in questo senso, “Russia Unita” ha rappresentato uno strumento di reclutamento della classe dirigente e un ponte tra l’élite politica federale e quella regionale.

PARTITI

“RUSSIA UNITA”: CONGRESSO DEL PARTITO

L’**8 dicembre** a Mosca si è concluso il Congresso del partito “Russia Unita”, durato dal **7 al 8 dicembre**. L’accresciuto interesse per questo evento è dovuto al fatto che il *rating* del partito “di potere” sia diminuito gradualmente durante l’ultimo anno²², la tendenza la cui prova empirica è stata fornita dall’andamento delle ultime campagne elettorali autunnali.

Una questione importante rimasta aperta era il futuro di “Russia Unita”: molti si erano chiesti, infatti, se Putin avrebbe continuato a prendere le distanze dal partito. L’**8 dicembre** sia il Presidente sia il Primo Ministro si sono presentati al Congresso e hanno preso la parola. Il Presidente [ha pronunciato un discorso](#) “di indirizzo” per i membri del Partito, rassicurando loro sul fatto che per ora non esiste alternativa a “Russia Unita” e che, probabilmente, non ci sarà nel futuro. Parlando del “ruolo speciale” e della leadership del Partito, Putin ha detto: “...penso che Russia Unita, con il suo enorme potenziale legislativo, organizzativo e di risorse umane, dovrebbe essere usata pienamente per unire e consolidare la società e i cittadini nella risoluzione dei compiti di sviluppo e nell’attuazione della nostra agenda nazionale”.

Il secondo punto saliente del discorso del Presidente è stato il riconoscimento che fra i membri del Partito siano presenti “carrieristi” che si comportano “indecentemente”: “Non permettete mai la scortesia, l’arroganza e il disprezzo per le persone, qualsiasi carica si occupi - dalla più alta alla più bassa - perché è, in primo luogo, dannoso per il Paese, non è giusto per le persone e semplicemente porta a fondo («*nizhe plintusa*») l’intero partito”. Alla fine del suo discorso, Vladimir Putin ha espresso la speranza che “Russia Unita” – in quanto più grande

²² In ottobre, dopo la pubblicazione del sondaggio da parte di FOM, in relazione al *rating* elettorale del Partito “Russia Unita” si è parlato addirittura di un *anti-record* (31%).

forza politica nel Paese – “diventi il partito dello sviluppo rivoluzionario («*proryvnoye razvitiye*») della Russia”.

Per quanto riguarda le decisioni prese nell’ambito del 18° Congresso [v. [Risoluzione del XVIII Congresso del partito politico russo “Russia Unita” sulle priorità del Partito per il prossimo anno, del 8 dicembre 2018](#)], la principale novità è stata l’introduzione delle “norme etiche” nello Statuto del Partito. In particolare, ora i membri del Partito sono incaricati di “essere intolleranti ai tentativi di riscrivere e distorcere la storia della Russia”, nonché devono aderire al principio della “modestia personale”. Se un membro del partito venisse accusato di condotta scorretta o reato e questa informazione venisse confermata, allora, dovrà dimettersi da tutte le cariche nel Partito²³.

Inoltre, il partito ha deciso l’istituzione di una Commissione etica guidata dal membro più anziano, la prima donna cosmonauta, Valentina Tereshkova. Si presume che la commissione valuterà i casi di comportamento inopportuno e, comunque, dannosa per l’immagine del Partito.

Durante la *convention* è stato anche deciso di integrare lo Statuto del Partito con un preambolo ideologico, che sancirà i principali orientamenti valoriali del partito, mentre è stata creata per il deputato della Duma di Stato Alexander Gribov, che si occuperà di questioni ideologiche, una nuova carica amministrativa all’interno del Partito.

A seguito degli scandali che hanno coinvolto nel 2018 funzionari di diversi livelli, membri di Russia Unita (ad esempio, il caso Gladskih), si comprende l’idea di introdurre un codice etico. Tuttavia, non sembrano poter funzionare né questa misura né l’iniziativa di elaborare un’unica piattaforma ideologica per un partito che essenzialmente rappresenta un modello *catch-all*²⁴.

²³ Tass, “Medvedev propone di introdurre le norme etiche nello Statuto del Partito *Russia Unita*” [articolo in russo]: <https://tass.ru/politika/5889026>.

²⁴ Il Partito è stato e continua ad essere oggetto di aspra critica sia da parte dei suoi rivali politici, sia da parte della popolazione. “Russia Unita” viene spesso definita come il partito della *nomenklatura*, dei burocrati e dei uomini d’affari, un partito *catch-all*, senza un’ideologia, che vince soltanto grazie alle risorse amministrative. Si mette in discussione la stessa natura partitica della organizzazione e la sua influenza sulla politica russa. Così, il giornalista del *The New York Times* ha scritto: “*We have known since 1996 that Russia wasn’t a democracy. We now know that Russia isn’t a dictatorship controlled by one party, one priesthood, or one dynasty. It is a regime ruled by one man* (v. C. FREELAND, *Failure Seen in Putin’s Latest Move Way of the World*: <http://www.nytimes.com/2011/09/30/world/europe/30iht-letter30.html? r=1>).

L'OPPOSIZIONE EXTRAPARLAMENTARE: LA SENTENZA CEDU SUL CASO DEGLI ARRESTI DI NAVALNYJ

Mentre il partito di potere e i partiti di opposizione parlamentare si scontravano nelle elezioni regionali, il leader di opposizione extraparlamentare Alexej Navalnyj ha cercato per l'ennesima volta, e anche in questo caso senza successo, di registrare il suo Partito "Russia del futuro". Alla fine di agosto il Ministero della Giustizia aveva respinto la registrazione del partito per mancanza di alcuni documenti e il **20 settembre** i sostenitori di Navalnyj hanno intentato una causa presso il Tribunale distrettuale di Zamoskvoretskaya di Mosca. Quest'ultimo, comunque, ha deciso, il **2 ottobre**, a favore del Ministero²⁵.

Navalnyj non ha potuto partecipare non solo alle ultime campagne elettorali ma neanche alle proteste organizzate in concomitanza con il Giorno di votazione, a causa della condanna a 30 giorni di detenzione amministrativa per violazione delle norme sull'organizzazione delle manifestazioni. È stato rilasciato il **24 settembre**, ma di nuovo arrestato per altri 20 giorni, proprio mentre usciva dal Centro di detenzione.

In realtà, il politico è stato fermato più volte nella sua "carriera" politica, per via del suo ruolo nell'organizzazione di manifestazioni non autorizzate. Proprio su questo punto, e, in particolare, sulle detenzioni amministrative che l'oppositore ha subito tra il 2012 e il 2014, il **15 novembre**, si è pronunciata la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo [v. *Case of Navalnyy v. Russia*]. I giudici della Grande Camera della Corte di Strasburgo hanno condannato la Russia ad un risarcimento di più di 63.000 euro in totale al leader dell'opposizione Aleksej Navalnyj, accogliendone la denuncia.

La Corte ha riconosciuto unanimemente una violazione degli articoli 5, 6 e 11 della Convenzione, che riguardano il diritto di libertà, diritto all'equo processo e la libertà di riunione. Inoltre, con 14 voti contro 3, la Corte ha stabilito una violazione dell'articolo 18 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ("i limiti dello scopo di restrizioni ai diritti") per quanto riguarda la denuncia di Navalnyj circa il fatto che gli arresti fossero stati politicamente motivati. La questione della violazione dell'articolo 18 è stata ritenuta dai giudici "un aspetto

²⁵ *Rapsinews*, "La Corte ha confermato la decisione del Ministero della Giustizia in cui veniva rifiutata la registrazione del partito *Russia del futuro*" [articolo in russo]: http://www.rapsinews.ru/judicial_news/20181002/288383412.html.

fondamentale” del caso. Secondo la Corte, mentre nei primi quattro arresti Navalnyj aveva rivestito un compito centrale nelle proteste, negli altri due casi il suo ruolo era stato marginale. Focalizzandosi su questi due arresti, la Corte ha approvato la violazione dei diritti fondamentali dell’oppositore, ritenendo che le restrizioni poste su Navalnyj avessero perseguito un ulteriore scopo, quello di *“suppress that political pluralism which forms part of ‘effective political democracy’ governed by ‘the rule of law’, both being concepts to which the Preamble to the Convention refers”*.

Inoltre, la Corte di Strasburgo ha osservato che le restrizioni sui diritti fossero state causate da una legislazione inadeguata sui raduni (*“the structural inadequacy of the regulatory framework”*) e ha raccomandato alle autorità russe *“to secure in its domestic legal order a mechanism requiring the competent authorities to have due regard to the fundamental character of the freedom of peaceful assembly and show appropriate tolerance towards unauthorised but peaceful gatherings”* (v. §§ 183-186).

Il Ministero della Giustizia russo ha fatto sapere, il **15 novembre**, che procederà al pagamento del risarcimento entro i termini stabiliti²⁶.

Tuttavia, diversi politici russi hanno continuato a minacciare l’uscita dal Consiglio d’Europa. Il **16 ottobre**, il Ministro degli Esteri Lavrov si è espresso sostenendo che, secondo lui, *“la partecipazione della Russia al Consiglio d’Europa è più importante per i Paesi europei che per la stessa Russia”*²⁷.

Dal canto suo, l’**11 ottobre 2018**, il Segretario Generale del Consiglio d’Europa Thorbjorn Jagland [ha avvertito](#) che, dal giugno 2019, potrebbe essere sospeso il diritto della Russia di partecipare agli organi del Consiglio d’Europa a causa del mancato pagamento delle quote associative e che, nel caso ciò avvenisse, si tratterebbe di un *“huge setback for human rights in Russia”*. Si ricorda infatti che, dal 2017, il Paese non paga i contributi a PACE e non partecipa ai lavori della struttura, in quanto la delegazione nazionale russa è stata privata del diritto di voto dopo la crisi di Crimea.

PARLAMENTO

²⁶ *Rianovosti*, “Il risarcimento assegnato alla CEDU a Navalnyj sarà pagato entro il tempo prescritto” [articolo in russo]: <https://ria.ru/20181115/1532896622.html?inj=1>.

²⁷ *Vedomosti*, “Lavrov non ha escluso la possibilità di ritiro della Russia dal Consiglio d’Europa” [articolo in russo]: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/10/16/783835-lavrov>.

DECRIMINALIZZAZIONE PARZIALE DELLA DISCIPLINA SULL'ESTREMISMO

La regolazione delle informazioni in Internet e la disciplina sull'organizzazione delle manifestazioni pubbliche sono stati al centro dell'attività legislativa del Parlamento russo in questi ultimi mesi del 2018. Anche questa volta, ampie polemiche hanno suscitato alcune iniziative dei parlamentari che prevedevano ulteriori emendamenti in senso restrittivo.

Così, il **18 ottobre**, la Duma di Stato [ha approvato](#) le modifiche al Codice di infrazioni amministrative che prevedono sanzioni pecuniarie per gli organizzatori degli eventi pubblici per la “mancata comunicazione ai cittadini e alle autorità in merito alla cancellazione della manifestazione”. La nuova normativa, secondo gli autori, cerca di limitare i casi di “abuso del diritto di riunione”, quando l'organizzatore del raduno presenta la richiesta di autorizzazione dell'evento, ma successivamente non lo organizza [v. il [dossier sul progetto di legge](#)].

Il **18 dicembre** è stata approvata la Legge “[Sulle modifiche all'articolo 20.2 del Codice di infrazioni amministrative della Federazione Russa](#)” che introduce la “responsabilità amministrativa per il coinvolgimento di minori in manifestazioni non autorizzate”. La nota esplicativa al progetto, chiarisce che tale misura “mira a impedire la partecipazione di minori in raduni non autorizzati, anche al fine di prevenire danni alla loro vita, salute e sviluppo” [v. il [dossier sul progetto di legge](#)].

Inoltre, durante la seduta del **18 dicembre** la camera bassa ha adottato nella terza lettura definitiva [un disegno di legge](#) che prevede la possibilità di dichiarare una ONG che intervenga nelle elezioni straniere come “organizzazione indesiderata” sul territorio della Federazione Russa.

Alcuni disegni di legge relativi alla libertà di parola su Internet sono stati introdotti nel mese di **dicembre** da un gruppo di parlamentari guidato dal senatore Andreij Klishas, presidente della Commissione parlamentare per la legislazione costituzionale. Il **12 dicembre** è stata presentata alla Duma la proposta di introdurre responsabilità amministrative per la diffusione su Internet di “informazioni false di pubblico interesse”, se portano a gravi conseguenze, e di “informazioni che esprimono in modo indecente una chiara mancanza di rispetto per la società, lo Stato, la Costituzione, i simboli e le autorità dello Stato”. Il **14 dicembre** in Camera bassa è arrivata una proposta di legge sulla protezione del segmento russo di Internet, che prevede la creazione di infrastrutture che, secondo

gli autori, potranno “garantire il funzionamento stabile e autonomo di Internet nel Paese” e lo “proteggeranno da influenze distruttive provenienti dall’esterno”²⁸. Gli esperti hanno già definito questa iniziativa una “legge sulla creazione del Grande Firewall russo” (per analogia con il meccanismo di filtraggio cinese).

Meno controversi sono invece altre iniziative, come il [disegno di legge](#) sul divieto dell’uso di celle e cabine di vetro nelle aule dei tribunali presentato il 14 novembre alla Duma.

Grande risonanza nell’opinione pubblica ha avuto poi [la proposta presentata dal Presidente](#) e accolta il 3 ottobre dalla Duma di procedere alla modifica dell’articolo 282 del Codice penale sull’”Incitamento all’odio o all’ostilità, nonché l’umiliazione della dignità umana”. La proposta prevedeva, in linea generale, la parziale depenalizzazione del reato di incitamento pubblico (anche su Internet) alla discriminazione. Tale disposizione riguarda la normativa sull’estremismo e rientra nei crimini contro le fondamenta dell’ordine costituzionale e la sicurezza dello Stato.

Nel dettaglio, la nuova disciplina riserva le sanzioni penali – incluse le pene di reclusione per un periodo da 2 a 5 anni – soltanto ai recidivi (chi commette un atto simile più volte entro un anno) e a coloro che commettono l’atto di estremismo, usando la violenza o la minaccia di violenza o mediante abuso di autorità. Per tutte le altre azioni riconosciute estremiste, ma eseguite per la prima volta sono state previste sanzioni di carattere amministrativo o pecuniario.

Nel corso degli anni, l’articolo 282 del Codice penale della Federazione Russa ha subito continue critiche. Secondo la maggior parte degli attivisti per i diritti umani, le sue disposizioni possono essere interpretate in modo troppo ampio: i termini utilizzati per descrivere il reato di estremismo, come ad esempio, il “gruppo sociale”, sono considerati troppo vaghi e poco adatti per i testi giuridici.

È da notare che, per quanto riguarda l’applicazione della norma, anche la prassi mostra dinamiche preoccupanti: secondo i dati del dipartimento giudiziario presso la Corte Suprema della Federazione Russa, il numero di persone condannate ai sensi dell’articolo 282 è cresciuto sostanzialmente negli ultimi anni²⁹. Fra le condanne per estremismo considerate “assurde” ci sono stati molti casi di

²⁸ *Gazeta.ru*: “È stato spiegato il *ratio* del disegno legge sulla protezione di Internet contro le minacce esterne” [articolo in russo]: https://www.gazeta.ru/tech/news/2018/12/14/n_12416407.shtml.

²⁹ *Tass*, “Storico delle modifiche apportate all’articolo 282 del Codice penale della Federazione Russa” [articolo in russo]: <https://tass.ru/info/5930296>.

pubblicazione o condivisione sulla rete Internet di contenuti illegali. Inoltre, alcuni esperti hanno fatto notare che “*underscoring the political motivations behind online extremism cases, investigations often begin with the name of a Kremlin critic, not the extremist content they are alleged to have posted, liked, or shared*”³⁰.

Proposte su come rendere la lotta all’estremismo più accurata ed efficace sono state presentate da varie figure politiche e funzionari statali, come, ad esempio, l’ombudsman dei diritti umani Tatiana Moskalkova o la Corte Suprema. Quest’ultima, nella sua Risoluzione pubblicata il **20 settembre** [v. [Risoluzione del Plenum della Corte Suprema della Federazione Russa del 20 settembre 2018 n. 32](#)] ha stabilito che nei casi di estremismo i tribunali “sono obbligati a procedere dalla combinazione delle circostanze del crimine” e “tenere conto della natura e gravità del pericolo sociale”. In particolare, i giudici della Corte Suprema hanno stabilito che nella risoluzione dei casi di estremismo *online*, i tribunali “hanno l’obbligo di esaminare non solo la pubblicazione, per il quale l’imputato è portato alla responsabilità penale, ma l’intero profilo dell’utente sul *social network*”.

Vladimir Putin ha partecipato al dibattito sul miglioramento della legislazione anti-estremismo e già durante la conferenza stampa svoltasi in estate ha notato – a proposito della necessità di correggere la norma – che “bisogna evitare il marasma e l’assurdità”. La decisione di modificare piuttosto che abrogare l’articolo 282 è stata, così, un punto di compromesso fra quelli che ne hanno sempre sottolineato l’“effetto agghiacciante” sulla libertà di espressione e quelli che lo hanno considerato uno strumento valido di lotta contro l’estremismo.

Il disegno di legge con la proposta presidenziale della modifica dell’articolo 282 è stato approvato dalla Duma il **19 dicembre** e dal Consiglio della Federazione il **21 dicembre** ed è stata firmata dal Presidente il **27 dicembre**.

AUTONOMIE

L’ACCORDO SULLA DEMARCAZIONE DEL CONFINE CECENO-INGUSCIO

Il **26 settembre**, i Capi di Inguscezia e Cecenia, Yunus-bek Yevkurov e Ramzan Kadyrov, hanno firmato un accordo per stabilire il confine tra le due repubbliche

³⁰ PIGMAN L., “*A Tactical Retreat: The Kremlin Reins in a War on Online Extremism*”: <https://carnegie.ru/commentary/77418>.

nord-caucasiche rimasta questione aperta dal crollo della Repubblica socialista sovietica autonoma ceceno-inguscia nel 1992.

La legge della Repubblica cecena sulla ratifica dell'accordo è stata approvata unanimemente il **4 ottobre**, mentre, lo stesso giorno, 17 deputati su 25 dell'Assemblea popolare della Repubblica di Inguscezia hanno votato a favore di una legge analoga. L'accordo è entrato in vigore il **16 ottobre**.

Questa decisione ha causato il malcontento della popolazione inguscia: la firma del trattato è stata seguita da 13 giorni di proteste, svoltesi nel centro di Magas, capitale dell'Inguscezia. I manifestanti hanno contestato non solo lo scambio di territori con la vicina Cecenia, scambio da loro giudicato "ineguale", ma anche il metodo con cui l'accordo è stato imposto alla popolazione³¹.

Il **18 ottobre** un gruppo di deputati dell'Assemblea nazionale inguscia ha contestato l'accordo facendo appello alla Corte Costituzionale della Repubblica, che il **30 ottobre** ha dichiarato la legge di ratifica non conforme alla Costituzione dell'Inguscezia [v. Risoluzione n. 19-P Sulla verifica della costituzionalità della Legge della Repubblica di Inguscezia "Sulla ratifica dell'accordo sull'istituzione del confine tra la Repubblica di Inguscezia e la Repubblica cecena"]. La Corte ha sostenuto che l'accordo non poteva entrare in vigore senza la sua approvazione referendaria: gli articoli 11, 103 (c. 2) e 111 della Costituzione della Repubblica, citati nella decisione della Corte, prevedono che le questioni riguardanti la demarcazione dei confini tra enti amministrativi e territoriali devono essere effettuati "tenendo conto della volontà della popolazione del territorio pertinente".

A seguito della Sentenza della Corte Costituzionale inguscia, l'**8 novembre** il Capo di Inguscezia, in disaccordo con la decisione, ha inviato, "al fine di evitare le dispute e controversie inutili"³², una richiesta alla Corte Costituzionale della Federazione Russa. Yevkurov ha chiesto ai giudici costituzionali di verificare se l'accordo sul confine tra le repubbliche e la legge di ratifica dell'accordo siano conformi alla Costituzione della Federazione Russa.

La Corte Costituzionale della Russia, il **27 novembre**, ha tenuto udienze sul caso della demarcazione del confine, in cui hanno partecipato i rappresentanti degli organi del potere esecutivo e legislativo di entrambe le repubbliche, i

³¹ RFE/RL, "«L'invasione arrogante»: Perché gli ingusci sono contrarie allo scambio dei territori con la Cecenia" [articolo in russo]: <https://www.svoboda.org/a/29538634.html>.

³² RBC, "Yevkurov ha chiesto alla Corte costituzionale di verificare l'accordo con la Cecenia" [articolo in russo]: <https://www.rbc.ru/politics/08/11/2018/5be401019a794758835e7104>.

plenipotenziari del Parlamento russo e del Presidente della Federazione Russa, i membri dell'ufficio del Procuratore Generale e del Ministero della Giustizia, oltre a rappresentanti del Congresso mondiale del popolo inguscio. Il **6 dicembre**, la Corte ha pubblicato la sua decisione [[Risoluzione della Corte Costituzione della Federazione Russa Sul caso della verifica della costituzionalità della Legge della Repubblica dell'Inguscezia “Sulla ratifica dell'accordo...” e dell'Accordo sull'istituzione del confine tra la Repubblica di Inguscezia e Repubblica cecena](#)] in cui ha giudicato conforme alla Costituzione l'accordo tra l'Inguscezia e la Cecenia sul confine amministrativo.

Come è stato notato dai giudici, la Costituzione della Federazione Russa non stabilisce direttamente in quali casi la consultazione referendaria è obbligatoria per risolvere questioni relative all'organizzazione territoriale dei soggetti federali. Allo stesso tempo, secondo la Corte costituzionale, il testo costituzionale della Repubblica dell'Inguscezia prevede di “tener conto dell'opinione della popolazione” soltanto nei casi in cui i confini tra i soggetti della Federazione russa vengano cambiati (e non stabiliti per la prima volta). Infine, la Corte costituzionale russa ha sottolineato che la Corte costituzionale repubblicana ha agito al di fuori della sua competenza, in quanto non aveva il diritto di procedere alla verifica *ex post* dell'accordo già ratificato.

La decisione della Corte Costituzionale ha suscitato tanti interrogativi. In particolare, gli esperti hanno sollevato la questione del ruolo e dell'autonomia dei tribunali costituzionali dei soggetti della Federazione, sottolineando il fatto che, secondo l'ordinamento russo, la Corte Costituzionale repubblicana non è subordinata alla Corte Costituzionale della Federazione Russa e quindi “l'ultima non avrebbe il diritto di revisionare le decisioni della prima”³³.

³³ *Novaya Gazeta*, “Da voi stessi – non giudicate. La corte costituzionale della Russia ha approvato il confine tra Inguscezia e Cecenia” [articolo in russo]: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/12/06/78831-po-sebe-ne-sudyat>.