



## LA RUSSIA E L'IMMINENTE CICLO ELETTORALE\*

di Ilmira Galimova\*\*

**N**on sono molti gli eventi rilevanti dal punto di vista politico costituzionale di questi ultimi mesi in Russia. Potrebbe trattarsi della “quiete prima della tempesta”, vale a dire la futura campagna presidenziale del dicembre 2017 – marzo 2018, quiete che si interromperà probabilmente solo a settembre, quando in diverse regioni si svolgeranno le elezioni per i governatori ed i deputati dei parlamenti regionali. Questa indolenza politica è dovuta in parte alle peculiarità della stagione estiva, e, quindi, alla chiusura per ferie del Parlamento, le cui ultimi riunioni si sono svolte il **21 luglio** per la Duma e il **25 luglio** per il Consiglio di Federazione.

Tuttavia il quadrimestre in esame è stato caratterizzato non solo da celebrazioni patriottiche, come la Giornata della vittoria del **9 maggio**, o la Giornata della Russia del **12 giugno**, ma anche da una intensa attività legislativa svolta dalla Duma (di cui si darà conto nelle pagine seguenti). Inoltre si sono svolte alcune manifestazioni che non hanno però avuto particolari conseguenze<sup>1</sup>. La turbolenza politica di cui si è parlato nel numero precedente della rivista *Nomos*<sup>2</sup> è associata principalmente al malcontento dei cittadini per

\* 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.

<sup>1</sup> Si tratta di alcune manifestazioni, svoltesi principalmente a Mosca per iniziativa di differenti forze dell'opposizione per la maggior parte sotto forma di marcia. Tra queste spiccano: il **6 maggio** la riunione nel quinto anniversario della *Bolotnaya*, il **14 maggio** e il **28 maggio** la marcia degli avversari della ristrutturazione di alloggi a Mosca (entrambe iniziative non politicamente motivate, ma in seguito divenute manifestazioni contro l'arbitrarietà delle autorità locali); il **12 giugno** la manifestazione di protesta contro la corruzione guidata dall'oppositore A. Navalny; il **23 giugno** e **26 agosto** i cortei “Per l'Internet libero” e contro la nuova legislazione in materia di scambio di informazioni via Internet.

<sup>2</sup> Per questo v. I. GALIMOVA, *Ad un anno dalle presidenziali: la Russia entra in una fase di turbolenza politica? – Russia. Cronache costituzionali dall'estero (settembre-dicembre 2016)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/05/Russia-Cronache-2017-1.pdf>.

la diffusione della corruzione nel Paese. Tale agitazione ha portato, infatti, ad una campagna su larga scala contro la corruzione, organizzata in coincidenza con la Giornata della Russia in centinaia di città, che alla fine è stata ridimensionata sia per la dura reazione da parte delle autorità, sia una completa disattenzione dai grandi media.

Come di consueto il dibattito politico in Russia è stato dominato dal Presidente della Federazione. Il Presidente Putin è apparso in diversi eventi dove ha tenuto i suoi discorsi. Così, il **9 maggio**, in occasione del Giorno della Vittoria (*Den' Pobegy*), nel suo [discorso](#) per il 72° anniversario della vittoria nella Grande Guerra patriottica del 1941-45 Putin ha sottolineato, ancora una volta, lo spirito patriottico dei russi: “Sentiamo un rapporto di sangue e una vicinanza penetrante con la generazione degli eroi e dei vincitori. E rivolgendomi a loro, dirò: non vi vergognerete mai di noi. Oggi, come in qualsiasi altro tempo, mostrando il suo coraggio e l'eroismo, un soldato russo è pronto ad ogni sacrificio e ad ogni atto per il bene della sua Patria e del suo popolo”.

Nell'altro [discorso](#) tenuto durante la cerimonia della consegna di onorificenze statali in occasione della Giornata della Russia, il **12 giugno**, Putin ha ricordato “il tempo estremamente pericoloso e allarmante del indebolimento dello Stato, dell'erosione e della vulnerabilità delle fondamenta sociali” in cui la Russia era entrata durante le “trasformazioni cardinali degli anni '90”. Il Presidente ha aggiunto: “Anno dopo anno, insieme allo sviluppo delle istituzioni democratiche, e all'aumento del livello di apertura della società, siamo diventati più consapevoli dell'importanza delle nostre radici e tradizioni, siamo riusciti a comprendere che possiamo andare avanti solo in un Paese forte, indipendente e sovrano, e che la stabilità politica, l'unità negli obiettivi e il consolidamento della società forniscono la forza dello Stato. Insieme siamo riusciti a preservare la diversità unica del popolo russo, a impedire l'oblio e la svalutazione dei principi del civismo e del patriottismo, a rafforzare affidabilmente la sovranità del nostro Paese e identificare chiaramente gli interessi nazionali della Russia. Abbiamo imparato a difenderli fermamente, contando, tra l'altro, sull'esperienza storica. E questa integrità della percezione della Russia è il nostro bene più importante”.

Probabilmente, l'evento più atteso del quadrimestre è stata la “Linea diretta con il Presidente”, “*Pryamaya liniya s Vladimirom Putinym*”, spostata quest'anno dall'aprile al **15 giugno**<sup>3</sup>. Si tratta di una trasmissione televisiva, in cui Putin risponde per circa quattro ore alle domande poste dalle persone in sala, attraverso video-chiamate in diretta, o via SMS, e che si svolge ogni anno dal 2001. Il programma di quest'anno è stato il quindicesimo (di fila) per Vladimir Putin. In questa occasione il Presidente ha ricevuto per lo più richieste di aiuto per risolvere questioni personali, legati, per esempio, ad una mancanza di farmaci o questioni generali – relative ad esempio a problemi di alloggio. Inoltre, molte sono state le denunce mosse contro le autorità locali e l'inefficienza della burocrazia, entrambe non in grado di gestire problemi come le condizioni delle strade, le discariche in prossimità di aree residenziali, i ritardi nei pagamenti, l'esecuzione dei Decreti di maggio, ecc. Ancora una volta, la trasmissione ha dimostrato l'esistenza di problemi strutturali nell'apparato statale russo e ha rafforzato nell'opinione pubblica il giudizio dell'inefficienza del “regime di controllo manuale” (*regim ručnogo upravleniya*) creato in Russia, cioè, la situazione in cui i livelli inferiori dell'autorità statale (municipale, regionale) non sono in grado di esercitare autonomamente le proprie competenze e ogni iniziativa deve provenire dall'alto. Insomma, in molti<sup>4</sup> hanno avuto l'impressione che il famoso *vertical' vlasti* alla fine riproduca la *bad governance*, perché sebbene possieda la capacità di reagire in maniera rapida ed efficace all'ordine proveniente dall'alto (come ha mostrato anche la conseguente reazione in seguito alle lamentele denunciate durante Linea diretta), non è in grado di reagire agli impulsi provenienti dall'esterno, dalla società civile e di decidere autonomamente sui problemi vitali dei cittadini.

<sup>3</sup> La trascrizione completa della trasmissione tradotta in inglese può essere trovata sul sito *kremlin.ru* sotto il link qui: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/547901>. V. il video del programma con la traduzione in inglese su *youtube*: <https://www.youtube.com/watch?v=06gH7SfSOLE>. V. anche il riassunto della Linea diretta in italiano qui: <http://www.eastjournal.net/archives/84838>.

<sup>4</sup> V. i commenti dei media russi: <http://www.rbc.ru/politics/18/06/2017/594650439a7947852cef790b>, Lo stesso Putin nell'intervista dopo la Linea diretta ha spiegato ai giornalisti: "Dopo tutto, le domande le pongono solo coloro che non hanno risolto i loro problemi, ma un enorme numero di persone riesce ad ottenere risultati autonomamente, e questi risultati vengono forniti dalle autorità regionali e comunali. Pertanto, non posso dire che tutto è fatto in 'regime manuale', anche se a volte troviamo le cose che richiedono un'attenzione particolare, anche dal governo e dal Presidente" [v. cfr.: <https://www.gazeta.ru/social/2017/06/18/10727153.shtml#page2>]. Nella stampa o nella letteratura accademica inglese è possibile trovare espressioni *hands-on regime* o *manual control* per identificare il fenomeno, v., per esempio, <https://www.the-american-interest.com/2016/10/05/the-perils-of-putins-manual-controls/>; o una relazione di Carnegie “*Overmanaged Democracy in Russia*”: [http://carnegieendowment.org/files/overmanaged\\_democracy\\_2.pdf](http://carnegieendowment.org/files/overmanaged_democracy_2.pdf).

È necessario, inoltre, menzionare il tentativo del Cremlino negli ultimi mesi di incrementare il coinvolgimento degli adolescenti e dei giovani russi nel dialogo con le autorità pubbliche. Questa tattica è in gran parte determinata dalle preoccupazioni delle autorità legate alla crescente partecipazione dei giovani – in età scolare e universitaria – nei movimenti di protesta. Proprio dopo la manifestazione anti-corrruzione del **26 marzo** numerosi sociologi e giornalisti hanno parlato di “ringiovanimento di protesta”<sup>5</sup>, in seguito il Cremlino ha deciso di rispondere a questo *trend* in modo del tutto tradizionale, coinvolgendo i giovani negli eventi filogovernativi. Così, negli ultimi tre mesi, Vladimir Putin ha incontrato già tre volte le generazioni più giovani: il **24 giugno** il Presidente ha partecipato alla cerimonia di apertura della stagione estiva nel campo dei bambini "Artek", il **21 luglio** ha parlato con gli studenti del centro educativo "Sirius" durante la "Conversazione non per bambini con Vladimir Putin" (in russo “*Nedetskij Razgovor*”), un analogo della Linea diretta, e il **20 agosto** il Presidente russo ha incontrato i partecipanti del Foro dei Giovani “Tavrida”, organizzato in Crimea. L'obiettivo di tutti e tre gli eventi, con la presenza presidenziale, era naturalmente, non solo il desiderio di conoscere meglio gli umori di questa parte della società russa, come nel caso della Linea diretta del Presidente, ma anche la volontà di dimostrare che le autorità sono interessate ai problemi giovanili e sono pronti allo scambio di opinioni.

Nel mese di **agosto**, l'attenzione pubblica si è invece concentrata sull'ulteriore deterioramento delle relazioni russo-americane e, nella sfera della politica interna, verso due casi di grande rilievo che hanno suscitato profondo scandalo, il primo relativo al regista K. Serebryannikov, noto negli ambienti liberali, e il secondo all'ex ministro dello sviluppo economico A. Ulyukaev. Serebryannikov è stato incriminato (*ex* articolo 159, paragrafo 4 del Codice penale relativo a "frode su larga scala") a causa di una sovvenzione statale; il secondo, invece, è stato accusato di estorsione per una tangente di circa 2 milioni di dollari.

<sup>5</sup> V., ad esempio, alcuni dei commenti comuni dei giornali italiani sui “protagonisti di nuove proteste” contro la corruzione che sono “i giovani e gli studenti, spesso ancora minorenni”: <http://www.repubblica.it/esteri/2017/06/12/news/russia Navalny nuovamente arrestato a Mosca-167908637/>; [http://www.corriere.it/esteri/17\\_giugno\\_13/giovanissimi-normali-nuova-generazione-attivisti-russi-b3d3224c-5012-11e7-a437-ba458a65274a-bc\\_principale.shtml](http://www.corriere.it/esteri/17_giugno_13/giovanissimi-normali-nuova-generazione-attivisti-russi-b3d3224c-5012-11e7-a437-ba458a65274a-bc_principale.shtml).

Allo stesso tempo, il **10 agosto**, su un altro fronte, la campagna elettorale nelle regioni alla vigilia del Giorno unico delle Elezioni (**10 settembre**) è arrivata alla stretta finale. La fase di presentazione delle candidature si è chiusa il **21 luglio**, ed è stata poi seguita dalla procedura di *audit* dei documenti presentati (soprattutto delle firme) effettuata dalle Commissioni elettorali locali (*Izбирком*). La presentazione delle candidature si è conclusa tra il **5 e il 10 agosto**. Secondo la maggioranza degli analisti non ci si può attendere una concorrenza forte, in particolare nelle elezioni dei capi delle regioni. Tutto ciò, non solo per il semplice fatto che l'inizio della fase della propaganda elettorale ha coinciso con le vacanze estive, ma soprattutto a causa del "filtro municipale" e della partecipazione nella competizione governatoriale di cinque governatori in scadenza e di undici governatori *ad interim* nominati in precedenza dal Presidente. Inoltre, secondo i dati della CEC (Commissione elettorale centrale), per le elezioni del capo dell'Esecutivo nelle 16 regioni russe sono stati registrati 75 candidati (70% di tutti quelli presentati) di 14 partiti diversi sono stati registrati<sup>6</sup>. E' opportuno sottolineare la registrazione della candidatura di uno soltanto dei candidati dal partito *Parnas* e di nessun candidato dal partito di opposizione "Yabloko"<sup>7</sup>.

Oltre alle elezioni dei governatori, nel Giorno Unico si svolgeranno altri 5.800 elezioni regionali e comunali, per un totale di più di 36.000 mandati.

Dunque, le prossime votazioni di **settembre** rappresentano naturalmente la fase preparatoria per la campagna presidenziale, e secondo l'opinione condivisa degli esperti procederanno senza sorprese. Per quanto riguarda il sistema dei partiti, le prossime elezioni avranno carattere stabilizzante. Tuttavia, tale *test* per il sistema politico non fornirà le risposte a tutte le questioni relative all'elezione del Capo di Stato, a causa delle differenze nell'agenda e dell'affluenza alle urne (lo scenario che in più assomiglia alle elezioni presidenziali è quello delle elezioni governative, dove si è sviluppato il modello *incumbent-led*). Come ha scritto il politologo russo, esperto negli studi regionali russi, R. Turovskij: "Date le difficili condizioni socioeconomiche, in Russia si continua la riproduzione delle

<sup>6</sup> V. le notizie della Commissione Elettorale Centrale russa dal 30.08.2017: <http://cikrf.ru/news/cec/2017/08/30/04.html>.

<sup>7</sup> V. la tabella preparata dalle CEC "Informazioni sui candidati alle elezioni dei capi regionali": <http://cikrf.ru/news/cec/2017/08/02/sved.xls>.

elezioni che caratterizzano i periodi "problematici"... Queste elezioni hanno caratteristiche comuni, ma anche differenze regionali e in generale forniscono un risultato favorevole per le autorità. Ciononostante, l'occasionalità del risultato mostra chiaramente anche che condurre la successiva campagna presidenziale sulla base e con il sostegno dei vincitori [delle elezioni di settembre] non sarà sufficiente"<sup>8</sup>.

## ELEZIONI

### LE CAMPAGNIE ELETTORALI REGIONALI E COMUNALI

Le prossime elezioni regionali e comunali del **10 settembre** rappresentano un momento speciale nella politica elettorale russa. Per la prima volta nella storia post-sovietica russa, il ciclo elettorale ha acquisito un carattere esteso nel tempo, per cui le elezioni del mese di settembre divengono una sorta di "ponte" tra le due campagne federali – quella già passata, della Duma del settembre 2016, e quella futura, presidenziale, del marzo 2018. Questa volta, le tendenze rilevate nel processo consentiranno di parlare di alcuni cambiamenti nelle preferenze e nel comportamento elettorale.

Nel Giorno Unico delle Elezioni i russi dovranno eleggere i deputati di Duma in due circoscrizioni uninominali (le elezioni suppletive), i presidenti di 16 regioni del Paese<sup>9</sup> (un altro capo, quello della regione della Repubblica di Adygea, sarà eletto da deputati del Parlamento regionale mediante la elezione tra tre candidati approvati dal Presidente), i legislatori di sei Parlamenti regionali della Russia, nonché i membri degli organi rappresentativi dei comuni nei capoluoghi di 11 regioni russe ed i consiglieri di autogoverno nella città di Mosca. Le elezioni dirette dei sindaci nei capoluoghi delle regioni russe, a causa del processo di cancellazione<sup>10</sup>, sono quasi estinte, e l'unico esempio di

<sup>8</sup> Cfr. <http://politcom.ru/22652.html>.

<sup>9</sup> Tra i quali anche il capo della Città di importanza federale Sebastopoli, che per la prima volta sarà eletto dal popolo.

<sup>10</sup> Secondo la Legge federale "Sui principi generali dell'organizzazione del governo locale nella Federazione Russa", il più alto ufficiale del ente comunale è il suo "capo" (sindaco). La legge ha permesso alle regioni di determinare il modo in cui i sindaci vengono eletti – dalla popolazione nelle elezioni dirette o dai deputati dell'assemblea locale tra i suoi membri. La legge è entrata in vigore il 1 ° gennaio 2009.

Il 3 febbraio 2015 la Legge sull'autogoverno locale è stata modificata, è stato aggiunto un altro modo di eleggere il capo del l'ente comunale ,ovvero la scelta da parte dei consiglieri comunali del sindaco tra i candidati presentati dalla Commissione competente. Le disposizioni della legge sono state riconosciute dalla Corte Costituzionale nel 2015 conformi alla Costituzione della Federazione Russa e quindi non "dirette ad un'ulteriore restrizione dei diritti di voto", e sono condizionate dall'"importanza statale" delle grandi città russe [v. il riassunto della Decisione in inglese: <http://www.ksrf.ru/en/Decision/Judgments/Documents/Resume01122015.pdf>].

Già i 43 regioni hanno eliminato le elezioni dirette dei capi delle città prima del 2014. In seguito, nel 2014-2016 un certo numero di soggetti della Federazione hanno anche approvato leggi che aboliscono le elezioni dirette dei sindaci [v. <http://tass.ru/info/1783157>].

questo genere quest'anno è rappresentato dall'elezione del sindaco di amministrazione nella città di Yakutsk.

In queste elezioni l'accento è tradizionalmente posto sull'intervento governativo e le conseguenze per quanto riguarda l'eguaglianza dell'opportunità tra i concorrenti. A questo proposito va sottolineato che le regole del gioco, relative alle elezioni governative dirette, sono mutate dopo la reintroduzione delle elezioni dirette nel 2012<sup>11</sup>. Particolare attenzione ha attirato l'innovazione, denominata il “*filtro municipale*”. Secondo tale regola, i candidati devono ottenere il sostegno di almeno 5%-10% dei consiglieri presenti nelle varie municipalità (ogni deputato può sostenere un candidato). Pertanto, il “filtro municipale”, dichiarato dalla Corte Costituzionale costituzionalmente accettabile, invece è stato più volte criticato dalla comunità degli esperti, in particolare a causa della sua «insuperabilità» per i partiti di opposizione e la possibilità dei capi delle regioni in carica di ricorrere allo strumento della pressione amministrativa (*administrativnyj resurs*). In realtà, come mostrano le elezioni precedenti, questo filtro è diventato una vera barriera per i partiti di opposizione, favorendo soprattutto il partito del potere “Russia Unita”, ed escludendo già in fase di registrazione i concorrenti “indesiderati”. Così, fu anche questa volta, quando nessuno dei tre candidati dal partito di opposizione extraparlamentare “Yabloko” non è riuscito a registrarsi. Tra questi anche il sindaco di Ekaterinburg Y. Roizman<sup>12</sup>.

Anche il livello di competizione nelle elezioni è stato reso più basso, rispetto al periodo prima del 2004, in gran parte a causa delle nuove regole: come risultato della registrazione alle elezioni di quest'anno il numero di candidati varia a seconda della regione da 3 a 7, mentre il numero medio dei candidati è di circa 4.5. Ciò corrisponde a ciò che è accaduto nel 2014, 2015 e 2016 ed al numero delle liste dei tradizionali i quattro partiti politici rappresentati nella Duma dal 2003.

Secondo la CEC, 20 partiti politici hanno presentato candidati per l'elezione dei deputati degli organi legislativi regionali sia nelle circoscrizioni plurinominali, sia nei collegi uninominali. Un numero minore di formazioni (17 partiti) si può, invece, osservare nelle elezioni dei membri degli enti locali. Tra l'altro, il 94 per cento dei candidati (60.342) sono stati proposti dai quattro partiti parlamentari, e solo i restanti 3.781 candidati sono presentati dalle altre associazioni politiche. Si può dunque osservare che in entrambi i casi, nelle elezioni in assemblee regionali e locali, la configurazione delle forze è a favore dei partiti parlamentari.

<sup>11</sup> Si ricorda la Legge della modifica n. 40 del 2 maggio 2012 adottata durante la presidenza di Medvedev, e la controriforma del Presidente Putin – la Legge di modifica del 2 aprile 2013. Su questo punto v. la sezione “*Elezioni*” delle Cronache dalla Russia: I. GALIMOVA, *Dalle elezioni della nuova дума al messaggio annuale del presidente: una nazione unita? – Russia. Cronache costituzionali dall'estero (settembre-dicembre 2016)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2016: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/01/Galimova-Russia-32016.pdf>.

<sup>12</sup> Il 18 luglio 2017 Roizman ha annunciato il ritiro della sua candidatura, in quanto egli non ha superato il filtro municipale - nella regione per candidarsi bisogna raccogliere le firme del 7,9% dei deputati municipali (126 persone), la maggior parte dei quali sono membri della “Russia Unita”.

Parlando di regole del gioco, va notato che i nuovi emendamenti alla legislazione elettorale, progettati inizialmente per la campagna presidenziale dell'anno prossimo, sono stati adottati già questa estate e saranno "testati sulle regioni" nelle elezioni di autunno. Il 1° giugno il Presidente Vladimir Putin ha firmato [la Legge federale "Sugli emendamenti alla Legge federale "Sulle elezioni del Presidente della Federazione russa"](#) e la [Legge federale n. 104-FZ del 1.06.2017 "Sulla modifica di alcuni atti legislativi della Federazione Russa"](#). Le modifiche legislative introdotte in materia elettorale, in particolare, escludono l'uso di certificati speciali (*otkrepitel'noe udostoverenie*) per la votazione dei cittadini al di fuori del seggio assegnato in base alla loro residenza (che dava, secondo la CEC, la possibilità di votare non nel luogo di residenza, ma nel luogo di soggiorno), introducono nuove sanzioni in materia elettorale per un importo fino a 50 mila rubli (circa 730 euro), modificano le regole del lavoro degli osservatori (in particolare, non è più obbligatorio inviare in anticipo l'elenco degli osservatori alla commissione elettorale) e spostano la data della elezione presidenziale dalla seconda alla terza domenica di marzo.

La Legge federale è formulata in modo tale da agire "per impostazione predefinita", cioè le regioni non hanno bisogno di duplicare gli emendamenti nella propria legislazione elettorale. Così, la nuova procedura di voto senza necessaria aderenza alla regola di residenza riguarda i cittadini che risiedono in 20 regioni. Secondo gli esperti e il Presidente della CEC Pamfilova, questa innovazione, considerata come un "grande passo verso la liberalizzazione della legislazione", porterà ad un aumento partecipazione elettorale.<sup>13</sup>.

## PARLAMENTO

Le tematiche affrontate dall'attività legislativa delle due camere del Parlamento russo nell'ultimo quadrimestre sono state differenziate: dal problema dei suicidi infantili, cioè il fenomeno di *Blue Whale* ([Legge del 7 giugno sulla responsabilità penale per indurre i bambini al suicidio](#)), al divieto dei nomi ridicoli dei bambini per giungere a questioni come la regolazione delle informazioni in Internet e alla materia della cittadinanza. Come nelle legislature precedenti, la Duma non è riuscita a evitare del tutto le polemiche. Sebbene alcuni emendamenti presentati nel corso del dibattito nella Duma abbiano 'ammorbidito' i disegni di legge originali, la nuova normativa in materia di regolamentazione dell'Internet e sulle procedure per la demolizione di abitazioni obsolete a Mosca ha scontrato malcontento popolare ed ha provocato diverse manifestazioni pubbliche di protesta anti-governativa.

<sup>13</sup> V. le dichiarazioni: <https://vz.ru/politics/2017/5/19/305548.html>, <https://news.rambler.ru/politics/36311611-yavka-na-vyborah-v-2018-godu-mozhet-vyrasti-na-5-mln-chelovek/>.

## GLI EMENDAMENTI ALLA LEGGE SULLA CITTADINANZA

Il **31 luglio** il Presidente ha firmato la [Legge federale "Sugli emendamenti alla Legge federale "Sulla cittadinanza della Federazione russa" e agli articoli 8 e 14 della Legge federale "Sullo status giuridico dei cittadini stranieri nella Federazione Russa"](#). In particolare, con le modifiche sono state introdotte tre novelle. Innanzitutto, sempre nel quadro della lotta al terrorismo, ed in particolare sulla scia della reazione all'attentato del **3 aprile** nella metro di San Pietroburgo effettuato da un cittadino russo naturalizzato originario del Kirghizistan, la legge ha previsto il ritiro della cittadinanza russa alle persone detenute per crimini legati al terrorismo e all'estremismo<sup>14</sup>. Inoltre, la nuova legge sancisce che il ritiro della cittadinanza interessi ogni individuo la cui "attività minacci i principi costituzionali della Federazione Russa".

La seconda novella riguarda l'introduzione del giuramento per ottenere la cittadinanza russa. L'idea di obbligare i nuovi cittadini della Federazione Russa a giurare fedeltà al loro nuovo Paese il **6 giugno** è stata espressa dal Presidente Vladimir Putin. La discussione tra le diverse varianti del testo del giuramento è terminata il **26 giugno**, e il comitato di lavoro ha scelto la versione più concisa – il testo proposto dal capo del Comitato per la legislazione e per gli affari statali Pavel Kraseninnikov.

L'ultimo ma non meno importante cambiamento nella legge sulla cittadinanza russa prevede una regola speciale sulla procedura dichiarativa (di notifica) della rinuncia alla cittadinanza ucraina. Pertanto, in questo caso, al ricorrente è richiesta solo una copia certificata notarilmente della sua dichiarazione sul rifiuto della cittadinanza ucraina. Tale regola sulla procedura semplificata dell'adozione della cittadinanza russa si applica anche al cittadino ucraino, riconosciuto come "madrelingua russa".

### “VOTI PER LA DEMOLIZIONE!”

La nuova idea di sostituire i vecchi edifici a cinque piani – le cosiddette *chruščëvki* (dal nome del Primo segretario del Partito Comunista dell'Unione Sovietica Chruščëv, sotto la cui guida in tutta l'URSS si costruirono massicciamente le case popolari per risolvere il problema dell'alloggio- con nuove costruzioni fu espressa per la prima volta il **21 febbraio** in occasione di un incontro del sindaco attuale di Mosca Sobyenin con il Presidente Putin. Gli esperti hanno notato che l'annuncio di una simile iniziativa appare correlata con le prossime elezioni municipali di Mosca del 2018, hanno notato gli esperti.

<sup>14</sup> Si ricorda che la Costituzione russa nell'articolo 6 comma 3 sancisce la regola, per cui, "un cittadino della Federazione russa non può essere privato della sua cittadinanza o del diritto di cambiarla". Allo stesso tempo, le norme del diritto internazionale – sanciti nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1954 per la *status* degli apolidi e la Convenzione del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia – parlano della necessità che gli Stati aiutino a ridurre il numero di apolidi.

Con un tocco di leggerezza, l'idea lanciata dal sindaco di Mosca ha acquisito un nome strano e non del tutto comprensibile per il popolo russo “*Renovazija*”, cioè il “rinnovamento”, ovvero lo smantellamento dei palazzi a cinque piani. Il programma di rinnovamento urbano prevede la demolizione di circa 8.000 edifici residenziali situati all'interno dei confini territoriali della vecchia Mosca. Al loro posto si prevede di costruire circa 60 milioni di metri quadrati di nuova proprietà residenziale. Allo stesso tempo, è stato progettato di trasferire 1.6 milioni di persone – ex residenti delle *chruščevki* – in case moderne. La promessa del sindaco Sobjanin è stata quella di non trasferire gli abitanti in altri quartieri e di destinare a ciascuno un appartamento delle rispettive attuali dimensioni.

Il disegno di legge, presentato alla Duma dello Stato all'inizio di marzo 2017, è stato criticato per aver violato la legislazione già esistente e la Costituzione russa. In particolare, nella sua forma originale, il disegno di legge limitava il diritto dei cittadini alla tutela giudiziaria. La decisione di acconsentire alla demolizione delle case doveva essere presa con voto di maggioranza espresso tramite piattaforma elettronica *Aktivnyj graždanin* entro il **15 giugno** (tra l'altro, tutti coloro che non hanno partecipato al voto dovevano essere immediatamente considerati favorevoli). In più, il reinsediamento dei residenti doveva essere originariamente effettuato secondo i criteri, per i quali la nuova casa “risarcita” equivale alla dimensione della quella vecchia, e non in termini del prezzo di mercato.

In risposta all'adozione del disegno di legge nella prima lettura nell'aprile di quest'anno dalla Duma, il **14 maggio**, per la prima volta, i moscoviti sono scesi in piazza per esprimere le critiche in merito al programma di abbattimento delle *chruščevki* e contro l'imprudente comportamento delle autorità di Mosca che non hanno tenuto conto delle esigenze nel rispettare i diritti legittimi dei proprietari degli appartamenti. In seguito le marce contro il programma di demolizione delle case sono continuate, e le autorità non hanno potuto fare altro, tranne che coinvolgere le persone interessate nella discussione. Circa 300 moscoviti le cui case sono state incluse nel programma di ristrutturazione sono stati invitati alla Duma il **6 giugno** per discutere sul disegno di legge. Queste sono state le prime udienze pubbliche nella Duma di Stato.

Nel processo di elaborazione, il testo della legge è stato ampiamente modificato e sono stati presi in considerazione tutti i commenti critici. Alla fine, la Legge sul rinnovo degli alloggi a Mosca [[la Legge federale del 1° luglio 2017 n. 141-FZ “Sugli emendamenti alla Legge Federale “Sullo status della capitale della Federazione russa” e agli atti legislativi in parte che riguarda la regolamentazione specifica delle relazioni giuridiche ai fini del rinnovamento delle abitazioni nel soggetto della Federazione russa – città di importanza federale Mosca”](#)] è stata firmata dal Presidente russo Vladimir Putin il **1° luglio**. Il **28 giugno**, il disegno di legge sul rinnovamento urbano è stato approvato dai senatori. Poco prima, il **14 giugno**, nella Duma di Stato, il documento è stato adottato.

## I LEGISLATORI “STRINGONO LE VITI” SULL’INTERNET

Per molto tempo Internet non è stato compreso nell’area di regolamentazione dei legislatori russi, nonostante il crescente utilizzo della rete da parte dei cittadini russi (si fa riferimento alla tendenza evidenziata dalla popolarità di *blogging* sulla piattaforma online *LiveJournal* – “*Zivoj Zurnal*” – o al successo della rete sociale nazionale *Vkontakte*, l’analogo di *Facebook*). La situazione è cambiata dopo le manifestazioni del 2011-2012, quando l’uso attivo di Internet è passato dai computer ai telefoni cellulari, e la capacità della rete di mobilitare le masse è aumentata drasticamente (come, tra l’altro, hanno mostrato le “primavere arabe”). I primi documenti in questo campo, come anche i successivi, sono stati ufficialmente dettati dalla lotta contro il terrorismo, l’estremismo e il separatismo. In questo modo, la lotta contro il terrorismo, in realtà, alla fine ha colpito maggiormente l’ultimo spazio pubblico “libero”, l’Internet.

L’attività legislativa della Duma su questo tema è cominciata dalla Legge del luglio 2012 che prevedeva la creazione del registro unico dei siti *web* vietati: sono siti segnalati dal Servizio federale per la supervisione delle comunicazioni, della connessione e la comunicazione di massa (ovvero *Roskommnadzor*), che contengono informazioni proibite in Russia, come, per esempio, immagini della pornografia infantile, informazioni sulla fabbricazione di sostanze psicotrope, informazioni su come suicidarsi, materiali estremisti ecc. In seguito, nel dicembre 2013, è stata adottata la Legge federale (detta anche la Legge di *Lugovoj*), che consente al *Roskommnadzor*, sulla base di un decreto del Procuratore generale della Federazione Russa, di bloccare immediatamente i siti *web* che invitano a disordini di massa o contengono altre informazioni estremistiche. Il 5 maggio del 2014 è stata adottata la Legge nota come la “legge sui *blogger*”, che obbliga gli autori di risorse della rete Internet (siti *web*, *blog*, ecc.) con un pubblico di più di 3.000 persone al giorno a registrarsi nel *Roskommnadzor*. Un altro esempio di leggi che sono state elaborate con lo scopo di regolamentare l’uso delle reti Internet sono le due leggi, dette anche “pacchetto legislativo di Yarovaya”. Esse sono state adottate nel luglio dell’anno scorso e hanno suscitato crescente preoccupazione da parte dei cittadini russi e di numerose organizzazioni internazionali.

Recentemente, l’attenzione dei legislatori si è spostata di nuovo sulle questioni della regolamentazione di Internet. Così, il **21 luglio** la Duma di Stato ha adottato nella terza lettura due disegni di legge, elaborati dal Comitato sulla politica informativa, sulle tecnologie dell’informazione e sulle comunicazioni. Entrambi i disegni di legge hanno causato malcontento tra i cittadini. Così, il **23 luglio** a Mosca gli attivisti hanno protestato contro la censura su Internet.

Il primo emendamento alla legge sulla informazione riguardava l’attività dei servizi di messaggistica elettronica (*WhatsApp*, *Viber*, *Skype* ecc.) e limitava fortemente il loro utilizzo

anonimo. Secondo le nuove regole i fornitori dei servizi devono identificare (per numero di telefono) l'identità degli utenti e limitare il trasferimento dei messaggi contenenti informazioni distribuite in violazione ai requisiti della legge russa in base alla procedura specificata dal Governo. Il disegno di legge è stato approvato il **25 luglio** dal Consiglio della Federazione e firmato dal Presidente. La legge [[Legge del 29 luglio "Sugli emendamenti agli articoli 10.1 e 15.4 della Legge federale "Sulla informazione, tecnologie dell'informazione e protezione dell'informazione"](#)] entrerà in vigore il 1 ° gennaio 2018.

La seconda modifica alla legge in esame è stata relativa al divieto dell'uso dei mezzi di elusione (VPN, *proxy server*). Secondo questo emendamento, sarà possibile bloccare i servizi che forniscono una VPN (*virtual private network*) se essi non limitano l'accesso a pagine che *Roskomnadzor* dichiara indesiderabili. Il Ministero dell'Interno e la FSB sono incaricati di monitorare gli anonimati. Lo stesso disegno di legge ha imposto agli operatori dei motori di ricerca di non fornire link per i siti bloccati. Questa modifica è stata approvata dalla Duma il **21 luglio** e poi il **25 luglio** dal Consiglio della Federazione. La legge entrerà in vigore già quest'anno – il 1 ° novembre 2017.

Con la legge [[Legge federale del 1° luglio 2017 n. 156 "Sugli emendamenti alla legge federale "Sulla informazione, le tecnologie dell'informazione e la protezione dell'informazione"](#)] sui "specchi" (*mirror*, cioè una pagina *HTML* che è una copia esatta di un insieme di dati) già adottata il **1 luglio** e la legge sulla lotta alle vendite illegali di carte SIM [[Legge federale del 29 luglio 2017 n. 245 "Sulla modifica della Legge federale "Sulle comunicazioni"](#)], possiamo dire che questa sessione della Duma di Stato è stata intensa in termini di attività legislativa nel campo della regolamentazione dello scambio di informazioni.

## PRESIDENTE

Sempre in tema di tecnologia dell'informazione, oltre alla legge sulla sicurezza dell'infrastruttura di informazioni sensibili e sulla lotta contro i *cyber*-attacchi, quest'estate è stato firmato un [Decreto presidenziale del 9 maggio "Sulla Strategia dello sviluppo della società dell'informazione nella Federazione Russa per il 2017-2030"](#). Come indicato nel documento, "i mass media elettronici, sistemi d'informazione, reti sociali, a cui è possibile accedere utilizzando la rete Internet, sono diventati parte della vita quotidiana dei russi". Secondo il documento, più di 80 milioni di persone sono stati utenti di Internet in Russia nel 2016. Tra le altre cose, il decreto afferma che per una gestione efficace delle reti di comunicazione è necessario "creare un sistema centralizzato per il monitoraggio e la gestione della rete di telecomunicazioni russe". Il Governo dovrà approvare il piano di attuazione della Strategia entro il 1° ottobre di quest'anno.

## CONFRONTO USA-RUSSIA

L'argomento più sensazionale nei media, sia nazionali sia internazionali, è stato il confronto tra la Russia e gli Stati Uniti, che nella stampa ha preso il nome di una "guerra diplomatica".

Il conflitto diplomatico tra Russia e Stati Uniti è iniziato nel dicembre 2016, quando con Decreto dell'ex presidente americano Barack Obama 35 diplomatici russi sono stati espulsi dal paese e due residenze suburbane delle missioni diplomatiche russe sono state chiuse. In seguito, al fine di **luglio** il Senato americano ha approvato le nuove sanzioni contro la Russia. Da parte sua, la Mosca ha risposto [v. la [Dichiarazione del Ministero degli Affari Esteri della Federazione Russa](#)] a queste misure, chiedendo agli Stati Uniti di ridurre entro il **1° settembre** 2017 il numero del personale diplomatico da 750 a 455 “per stabilire la parità del numero di impiegati delle missioni diplomatiche”. Inoltre, la Russia si è riservata il diritto di ricorrere – sulla base del principio della reciprocità – ad altre misure che possono incidere sugli interessi degli Stati Uniti.

In questo contesto teso sembra coerente la firma del Decreto presidenziale sull'estensione delle contro-sanzioni fino alla fine del 2018 [[Ukaz del 30 giugno 2017 n. 293 "Sull'estensione del funzionamento di talune misure economiche speciali per garantire la sicurezza della Federazione Russa"](#)]. Con lo scopo di “proteggere gli interessi nazionali della Russia”, è stato deciso di prorogare il periodo delle contromisure. Si tratta di un divieto di importazione in Russia di alcuni prodotti agricoli, materie prime e prodotti alimentari, il cui paese di origine è lo Stato, che ha deciso di imporre sanzioni economiche alle persone giuridiche russe o ad aderire a tale decisione<sup>15</sup>.

## CORTI

### IL DISEGNO DELLA RIFORMA STRUTTURALE DELLE CORTI

Il **13 luglio** il Plenum della Corte Suprema ha approvato un disegno di legge per creare nel sistema giudiziario cinque corti d'appello e nove tribunali di cassazione – in analogia con l'attuale sistema di tribunali arbitrali – per l'esame dei casi penali, civili e amministrativi. Le corti d'appello ed i tribunali di cassazione saranno istanze indipendenti, ed i nuovi distretti giudiziari non coincideranno con la divisione amministrativo-territoriale. L'iniziativa di questa riforma strutturale del sistema giudiziario russo è stata pronunciata l'anno scorso dal Presidente Putin. Tuttavia, un piano dettagliato è stato elaborato solo quest'estate.

<sup>15</sup> V. il sommario qui: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1120027/#ixzz4rcNFXJo7>.

Secondo la Corte Suprema, il miglioramento della gerarchia del sistema giudiziario russo aumenterà gli standard di indipendenza dei giudici e la loro obiettività nella considerazione dei casi. Fino ad oggi i ricorsi contro le decisioni dei tribunali dei distretti venivano valutate dagli uffici dei giudici provinciali. Le decisioni finali dei tribunali provinciali sono state verificate dal Consiglio giudiziario della Corte Suprema, ma non esisteva una cassazione a pieno titolo.

Inoltre, è stato previsto che il disegno di legge preparato [[Risoluzione del Plenum della Corte Suprema "Sull'introduzione alla Duma di Stato del Progetto della Legge costituzione federale "Sulle modifiche delle Leggi costituzionali federali in connessione con la creazione di tribunali di cassazione di giurisdizione generale e di tribunali di appello di giurisdizione generale"](#)] sarà presentato alla Duma dello Stato già nella sessione autunnale 2017.

## AUTONOMIE

### IL RINNOVO MANCATO DELL'ACCORDO BILATERALE TRA IL TATARSTAN E LA FEDERAZIONE RUSSA

L'accordo "Sulla delimitazione dei poteri e delle competenze tra gli organi di potere statale della Federazione Russa e gli organi di potere statale della Repubblica di Tatarstan" è stato firmato il 26 giugno 2007 dai Presidenti della Russia e del Tatarstan – Vladimir Putin e Mintimer Shaimiev. Il termine dell'accordo era stabilito di 10 anni, la sua validità scade appunto nel 2017.

Proprio intorno alla proroga di questo trattato si è sviluppata negli ultimi mesi una lunga disputa tra il centro e la periferia sul carattere federativo della Federazione Russa.

Infatti, la soluzione del problema simmetria-asimmetria della Federazione Russa è stata trovata dopo svariati tentativi e con l'attuazione di strategie diverse. L'approccio del primo Presidente El'zin è stato di tipo pattizio e consisteva nella stipulazione di Trattati bilaterali con i soggetti della Federazione che avevano ad oggetto la questione della separazione delle sfere di competenza. Nel periodo tra il 1994 e il 1998 sono stati stipulati circa 46 Trattati con i diversi soggetti, grazie ai quali veniva aumentata la sfera di competenza dei soggetti, anche se in difformità con la Costituzione. Così, per esempio, uno degli implacabili rivali del centro federale degli anni '90 che non aveva firmato il Patto federativo del 1992, era stata la Repubblica del Tatarstan. Tale regione ha stipulato nel 1994 il Trattato bilaterale "Sulla delimitazione delle questioni giurisdizionali e la delegazione reciproca delle competenze tra le autorità della Federazione Russa e le autorità della Repubblica del Tatarstan" (il primo Trattato bilaterale). Secondo l'accordo, la Repubblica del Tatarstan ha ricevuto il diritto di avere una propria Costituzione e legislazione, stabilire e raccogliere le

tasse repubblicane, introdurre la cittadinanza repubblicana, stabilire e mantenere rapporti con i soggetti della Federazione Russa e con i paesi stranieri ecc.

Nel 1999 l'approccio del centro federale verso i soggetti è cambiato. Come un grave problema, che inficia il normale equilibrio dei rapporti tra centro e regioni e crea asimmetria eccessiva, sono stati recepiti i contenuti dei primi trattati che hanno determinato lo *status* “speciale” (oppure, “privilegiato”) di alcune repubbliche all'interno della Federazione e in parte hanno confermato la loro sovranità. I Trattati sono diventati non soltanto non alla moda, ma anche politicamente rischiosi e inefficaci per il centro federale.

Nonostante tutto ciò, dopo la scadenza del primo trattato, il Tatarstan aveva preparato il [nuovo trattato bilaterale](#), ovviamente, con disposizioni molto meno ambiziose rispetto al primo documento. Pertanto, la Repubblica del Tatarstan fino ad ora era rimasto l'unico soggetto della Federazione, che ha un accordo bilaterale stipulato con il centro federale<sup>16</sup>.

Questa situazione, con l'esistenza di soggetti “speciali” non è stata vista con buon occhio dal centro. Così, il vice capo dell'amministrazione presidenziale Sergej Kiriyenko recentemente ha affermato: “Ora lo Stato non è costruito secondo il principio contrattuale”<sup>17</sup>. Allo stesso tempo, le autorità regionali hanno espresso la fiducia nella possibilità di riconfermare lo *status* della Repubblica di Tatarstan, e quindi di rinnovare il Trattato e di tenere il titolo di “Presidente”. Così, l'**11 luglio** i deputati del Consiglio di Stato (Parlamento regionale di Tatarstan) in una riunione hanno approvato il testo del Messaggio rivolto al Presidente russo Vladimir Putin in cui essi sollecitano il rinnovo dell'accordo sulla ripartizione delle competenze tra le autorità statali della Federazione russa e del Tatarstan e la creazione di una corrispondente commissione speciale sulle questioni legali relativi all'accordo<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Una vicenda meno significativa, ma molto rivelatrice, sempre sul tema dei “privilegi” di alcune repubbliche riguarda la legge del 2010 che ha vietato di chiamare i capi delle unità componenti della Federazione con il titolo “Presidente” (in quanto, secondo l'opinione ufficiale, “il Presidente in Russia deve essere uno solo”). Di seguito, i soggetti dovevano rendere le loro costituzioni o statuti conformi con questa legge entro la data del 1 gennaio 2015. La maggior parte dei soggetti si sono adeguati alle disposizioni entro il 2011: solo due repubbliche – Tatarstan e Bashkortostan – hanno riservato il diritto di chiamare i funzionari di alto livello con il titolo di “Presidente”. In seguito il parlamento del Bashkortostan ha adottato una legge per cui l'alto funzionario della repubblica viene chiamato il “Capo della Repubblica”. Il cambiamento della denominazione sembrerebbe una questione meramente simbolica, ma anche questo ritocco da parte del centro federale ha provocato, come si vede, le resistenze di alcune repubbliche nazionali. In particolare, il Tatarstan considera tale titolo come “l'ultimo bastione della sovranità”. Di conseguenza, il Presidente del Tatarstan fino ad oggi è l'unico capo di un componente della Federazione che non ha rinunciato al titolo scelto per questa carica in origine.

<sup>17</sup> Tuttavia, la Costituzione russa nell'articolo 11 comma 3 non esclude lo strumento del trattato per la regolamentazione dei rapporti centro-periferia: “*La delimitazione delle materie di competenza e dei poteri tra gli organi del potere statale della Federazione Russa e gli organi dei poteri statali dei Soggetti della Federazione Russa è stabilita dalla presente Costituzione, dal Trattato Federativo e da altri Trattati sulla delimitazione delle materie di competenza e dei poteri?*”.

<sup>18</sup> V. il testo del Messaggio e il video del discorso del deputato del Parlamento regionale N. Rybushkin durante la seduta plenaria: <https://www.business-gazeta.ru/news/351167>.