



Gli esiti delle elezioni parlamentari russe di settembre e le prime iniziative della nuova legislatura*

di **Ilmira Galimova****

L'ultimo quadrimestre in Russia è iniziato con l'evento più atteso del 2021. Tra il **17** e il **19 settembre** si sono tenute le elezioni alla Duma di Stato, oltre alle numerose consultazioni elettorali svoltesi a livello regionale e locale. Per la prima volta nelle elezioni parlamentari russe le operazioni di voto sono durate tre giorni, per garantire, durante la pandemia, una maggiore sicurezza ai cittadini. Grazie a questa novità, nonostante un diffuso disinteresse verso le elezioni dei deputati fra gli elettori russi, l'affluenza alle urne ha superato quella delle elezioni precedenti, attestandosi su un livello piuttosto [soddisfacente](#) per le autorità, pari al 51,72 %.

Per quanto riguarda i risultati delle elezioni, anche questa tornata si è conclusa senza sorprese. Il partito "Russia Unita" ha confermato la leadership: la sua lista [ha ricevuto il 49,82%](#) dei consensi superando di gran lunga i suoi principali avversari. In totale, il partito al potere ha ricevuto 324 dei 450 seggi nel Parlamento, la maggior parte dei quali (198) sono stati ottenuti nei collegi uninominali.

Il partito comunista, che era in testa dopo i primi conteggi conclusi nelle regioni dell'Estremo Oriente e in Siberia, secondo i dati definitivi ha ottenuto il 18,93% dei voti, un risultato comunque migliore rispetto al 2016. La lista del partito si è qualificata al primo posto nelle quattro regioni: Repubbliche dei Mari e Sacha-Jacuzia, circondario autonomo dei Nenec e territorio di Khabarovsk, con il livello dei consensi che oscilla tra [26 e il 36%](#).

Gli altri due Partiti dell'opposizione sistemica, LDPR e "Russia Giusta", hanno ottenuto risultati più o meno simili, [con rispettivamente il 7,55% e il 7,46%](#) dei voti nella competizione fra le liste. La più grande novità di queste elezioni è rappresentata dal partito "Nuova Gente", la cui lista ha ricevuto il 5,32% dei voti (corrispondente a 13 seggi nel Parlamento). Così, "Nuova Gente" è riuscito a superare la soglia di sbarramento ed è entrato nella Duma formando un gruppo parlamentare. Il partito, tra l'altro, si era piazzato al terzo posto nelle sei

* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

regioni, a dispetto dei due grandi partiti “vecchi” LDPR e “Russia Giusta”. Tale successo di un partito politico nuovo di zecca potrebbe essere interpretato come segnale di un forte desiderio fra gli elettori russi di rinnovamento dell’élite politica. Anche il Presidente Putin il **25 settembre** durante l’incontro con i leader dei partiti ha sottolineato il fatto che per la prima volta dopo le elezioni del 1999 un nuovo partito entrerà nella Duma di Stato [interpretandolo come segno di vivacità del sistema politico e di una “democraticità” delle regole e delle procedure elettorali](#) nel Paese.

Ora, guardando i risultati delle elezioni, potrebbe sorgere spontanea una domanda: com’è possibile che il partito la cui lista ottiene meno del 50% dei consensi totali riesca ad avere la ‘supermaggioranza’ in Parlamento (72% dei seggi)? Come si raggiunge tale risultato?

Gli esiti delle elezioni alla Duma sicuramente sono frutto di continui “aggiustamenti” del meccanismo elettorale e della legislazione in materia di voto.

Innanzitutto, le nuove norme sull’elettorato passivo introdotte negli ultimi anni hanno allargato significativamente il cerchio delle persone escluse dalle competizioni elettorali comportando la non ammissione di alcuni candidati dell’opposizione. Come ha scritto il portavoce del Dipartimento di Stato statunitense nel suo comunicato stampa: “The Russian government’s use of laws on “extremist organizations,” “foreign agents,” and “undesirable organizations” severely restricted political pluralism and prevented the Russian people from exercising their civil and political rights”. Si pensa, appunto, alle restrizioni introdotte ultimamente che impediscono a coloro che sono in qualche modo legati a organizzazioni riconosciute come “estremiste” di candidarsi a qualsiasi tipo di elezione e altri vari “filtri” (su questo punto, v. le Cronache dalla Russia, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.2/2021).

In secondo luogo, la maggioranza costituzionale al Parlamento russo si ottiene soprattutto grazie ai seggi vinti nei collegi uninominali e non alla successo della lista partitica.

In terzo luogo, sull’esito delle elezioni influisce molto il contesto politico, in particolare il controllo dello spazio pubblico, dell’informazione (v. la [Relazione dell’ONG Golos “Campagna elettorale e mobilitazione amministrativa degli elettori nelle elezioni del 19 settembre 2021”](#) del **13 settembre**) e dei flussi finanziari che le autorità possono esercitare precludendo così la possibilità dei vari attori di competere alla pari. Si pensa, ad esempio, all’intervento dell’agenzia statale *Roskomnadzor* per il controllo delle comunicazioni che a ridosso delle elezioni [ha chiesto](#) a Google, Apple e Telegram di rimuovere «la App di Navalnyj» in cui erano disponibili i nominativi dei candidati sostenuti dall’opposizione non sistemica, mentre il tribunale arbitrale di Mosca [ha vietato](#) a Google e Yandex di emettere la *query* “voto intelligente” (*умное голосование*) nelle stringhe di ricerca.

Tuttavia, i principali punti di debolezza del sistema elettorale russo riguardano non soltanto gli effetti fortemente maggioritari della formula mista utilizzata per l’assegnazione dei seggi o le procedure altamente burocratizzate della nomina delle candidature, ma anche il rischio di manipolazione a cui sono sempre di più sottoposte le operazioni di voto.

Infatti, la decisione di introdurre il voto in più giornate – che ha comportato l’aumento del carico di lavoro dei membri delle commissioni elettorali, degli scrutatori e degli osservatori

elettorali, insieme al maggiore utilizzo del voto a distanza e fuori seggio - ha anche esposto il meccanismo elettorale al pericolo delle frodi e manipolazioni. In particolare, è molto diffusa in alcune regioni russe la prassi di mobilitazione amministrativa degli elettori (la coercizione nei confronti dei lavoratori statali). Si tratta delle regioni che presentano risultati anomali che si discostano dalle medie nazionali. Infatti, in questa tornata elettorale i risultati del partito “Russia Unita” nella competizione fra le liste hanno mostrato un *trend* peculiare dato che insieme all’aumento dell’affluenza è salita anche la percentuale di voti espressi per il partito. In particolare, le prime nove regioni per livello di affluenza sono nello stesso tempo i soggetti federati in cui il partito al potere ha ottenuto le percentuali più alte: ad esempio, in Cecenia con il livello di affluenza pari al 94,4% “Russia Unita” ha ricevuto il 96,1% dei voti, in Tuva il partito ha ottenuto l’85,3% mentre l’affluenza è registrata al livello dell’83,3% ecc. Secondo [le stime di Sergej Špil’kin](#), studioso di statistica elettorale, circa 13,8 milioni, cioè quasi la metà dei voti per Russia Unita, sono voti “anomali”, cioè potrebbero essere stati falsificati. È stato dunque stimato che il vero livello dei consensi del partito è pari al 31-33%, ed è la cifra che si avvicina ai livelli di sostegno registrati dai sondaggi pre-elettorali. In tal modo, ricalcolando i voti dei vari partiti, [secondo alcuni analisti](#), i due partiti più grandi, “Russia Unita” e partito Comunista, sarebbero avversari quasi alla pari in termini di livello di supporto.

L’ong *Golos* ha segnalato quasi 5.000 casi di manipolazioni dei voti e di irregolarità. Nella loro [Dichiarazione finale a seguito della missione di osservazione della giornata di votazioni](#) gli esperti hanno messo in dubbio la regolarità del processo elettorale, sottolineando che: “Le violazioni in corso di votazione e spoglio, le modalità di spoglio dei voti in alcune regioni durante le quali, a nostro avviso, si è verificata anche una significativa distorsione dei risultati non ci consentono di parlare di affidabilità dei risultati ufficiali”.

Gli osservatori hanno manifestato preoccupazione soprattutto nei confronti dei risultati del voto elettronico a distanza nella città di Mosca che, oltre ad essere pubblicate con un ritardo di 16 ore, hanno anche mostrato discrepanze poco plausibili tra i voti espressi nella piattaforma online e quelli cartacei per le candidature nei collegi uninominali. In particolare, sulla base dei risultati provvisori ottenuti dopo i conteggi delle schede elettorali, i candidati dell’opposizione erano in testa in nove distretti di Mosca, mentre dopo l’inserimento dei dati sul voto elettronico [la situazione è cambiata radicalmente](#): tutti i 15 seggi sono stati ottenuti dai candidati del partito “Russia Unita” sostenuti dal sindaco di Mosca Sergej Sobyenin. [Si è parlato pertanto della “ridistribuzione anomala”](#) dei voti a favore dei candidati del partito “Russia Unita”. Il partito Comunista della Federazione Russa, colpito maggiormente dalla vicenda, ha rifiutato di riconoscere i risultati del voto online a Mosca e li ha impugnati in tribunale ma senza successo. Si trattava quindi di circa 2 milioni di voti dei residenti della capitale che, secondo la definizione dei programmisti e membri del collegio elettorale per il voto a distanza, sono “finiti in una [scatola nera](#)“. Come è stato notato dagli esperti, data l’infrastruttura tecnica controllata dallo Stato (la stessa procedura della registrazione è stata organizzata sulla base della piattaforma del municipio di Mosca [mos.ru](#)), il voto elettronico ha comportato di fatto un accesso più ristretto per il monitoraggio elettorale indipendente. A seguito di queste segnalazioni, il **1° ottobre** un

gruppo tecnico formato dalla Camera pubblica di Mosca per verificare i risultati del voto elettronico a distanza [ha emesso un rapporto](#) in cui ha negato l'esistenza di falsificazioni.

Dal canto suo, il **24 settembre** la Commissione elettorale centrale della Federazione Russa ha respinto tutte le denunce dell'opposizione ed [ha riconosciuto le elezioni come valide](#) (v. la [Risoluzione della CEC n. 61/467-8](#) "Sulla determinazione dei risultati delle elezioni dei deputati della Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione Russa" del 24 settembre 2021) anche se non all'unanimità: il membro della Commissione Kolyushin ha allegato al protocollo la sua [Opinione dissenziente](#).

Già durante l'incontro con il Presidente Putin tenutesi il **20 settembre** sugli esiti preliminari delle elezioni, la Presidente della Commissione elettorale Centrale Ella Pamfilova [ha riferito](#) sull'andamento regolare del processo elettorale che i membri delle commissioni sono riusciti a garantire, nonostante "i numerosi attacchi alle risorse digitali e i tentativi di discriminare le elezioni". Come [ha notato](#) Pamfilova, durante la riunione con il Presidente del **3 dicembre** "il numero di ricorsi e reclami che ha ricevuto la commissione finora è ai minimi rispetto agli anni precedenti". Inoltre, un livello alto di trasparenza è stato garantito grazie al numero record degli osservatori (quasi 500 mila) e al sistema di videosorveglianza professionale che ha coperto quasi la totalità dei seggi.

Nello stesso tempo, gli esperti hanno sottolineato l'assenza delle missioni di monitoraggio elettorale internazionali nelle ultime elezioni e il fatto che il nuovo sistema di videosorveglianza a circuito chiuso preveda un accesso limitato alle registrazioni video. Inoltre, in questa tornata è stato registrato un numero particolarmente alto dei casi di voto fuori seggio "a casa" (il [14,4%](#) rispetto alla media del 6,5% degli anni precedenti) che sono difficili per quanto riguarda l'organizzazione del monitoraggio sulla regolarità dello spoglio.

Dal canto suo, la Presidente della CEC ha osservato che il lavoro delle Commissioni è stato efficace grazie anche all'utilizzo delle nuove tecnologie e la semplificazione delle procedure burocratiche (come ad esempio l'introduzione della procedura di raccolta elettronica delle firme): questo è dimostrato, come ha notato Pamfilova, dal numero minimo dei casi di rifiuto delle candidature in questa campagna elettorale. Secondo le stime della CEC, soltanto l'1,5% dei cittadini russi non hanno il diritto di voto passivo, cioè molto meno rispetto agli altri Paesi. Nonostante alcune problematiche poste dall'*e-voting* e riconosciute dalla Commissione elettorale centrale, tuttavia, questa innovazione, secondo Pamfilova, rappresenta un "meccanismo molto promettente".

Infine, per quanto riguarda la composizione della nuova Duma di Stato, l'equilibrio delle forze non è cambiato significativamente. Al momento all'interno del Parlamento sono presenti cinque gruppi parlamentari: "Russia Unita" - 325 seggi, Comunisti - 57, "Russia Giusta - Per la verità" - 28, LDPR - 23, Nuova Gente - 15. Inoltre, due deputati non fanno parte di nessuna formazione. A seguito delle elezioni la composizione della Camera bassa è rinnovata per circa il 50%, su 450 deputati sono stati eletti alla Duma per la prima volta.

Si sono confermate inoltre le persone alla guida dei principali organi della Camera: il **12 ottobre** durante la prima seduta della Duma, i deputati hanno eletto l'ex *speaker* Vyacheslav

Volodin come presidente della Camera. Inoltre, si sono confermate nelle sue cariche anche i Primi Vicepresidenti. Il numero delle commissioni parlamentari è aumentato, la maggioranza di loro (17 su 32) sarà guidata dagli esponenti di “Russia Unita”.

La posizione dominante del partito pro-Governo, indubbiamente, favorisce la pronta implementazione dell’indirizzo politico del Presidente russo. La maggioranza dei seggi parlamentari occupati dagli esponenti di “Russia Unita”, così come la leadership negli organi camerati, rende quasi inutile per le altre forze ogni tentativo, anche congiunto, di impedire l’adozione di progetti di legge fortemente voluti dal Governo, dal Capo dello Stato o dalla stessa leadership di “Russia Unita”.

Nello stesso tempo, la contrarietà espressa dal partito Comunista nei confronti dei progetti di legge si è dimostrata una strategia vincente in termini di popolarità. Come mostrano i risultati delle ultime elezioni, i comunisti, infatti, sono stati considerati il rivale principale del partito del potere proprio grazie alla sua posizione contraria ad una serie di riforme adottate recentemente, posizione che gli ha consentito di accrescere i suoi consensi, attirando il “voto di protesta”. A conferma di questo vi sono anche i risultati delle ultime campagne elettorali per l’elezione dei consiglieri regionali. Nonostante la vittoria di “Russia Unita” in tutte le 39 consultazioni regionali, nelle Assemblee dei 30 soggetti federati i seggi vinti da Russia Unita [sono in calo](#) rispetto alla tornata precedente, mentre i comunisti hanno migliorato le loro posizioni in 33 regioni.

PARLAMENTO

LE PRIME INIZIATIVE DELLA VIII LEGISLATURA: VERSO LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA UNITARIO DEL POTERE PUBBLICO

Nell’ultimo quadrimestre del 2021 i neoeletti deputati hanno continuato a lavorare sui progetti legati alla realizzazione della riforma costituzionale del 2020. La prima questione di cui si è subito occupata la nuova legislatura ha riguardato l’introduzione, a livello di legislazione primaria, del concetto di “potere pubblico”. Si ricorda, pertanto, che gli emendamenti alla Costituzione russa hanno previsto la ricollocazione degli organi federali e regionali del potere statale, insieme agli organi di autogoverno locale, all’interno di un cd. “sistema unitario del potere pubblico”, a discapito del principio di separazione verticale del potere e dell’autonomia locale (art. 12 Cost.). La concreta attuazione di questo nuovo modello del potere, tuttavia, non era chiara fin da subito, mentre le due leggi quadro - n. 186 del 1999 e n. 131-FZ del 2003 - che hanno regolato per circa due decenni l’organizzazione e il funzionamento degli organi dei soggetti federati e degli enti locali non erano del tutto conformi a questa visione altamente gerarchizzata del potere.

E’ vero che entrambe le leggi sono state modificate tante volte per rispecchiare la tendenza alla centralizzazione che già dai primi anni ‘2000 ha segnalato le dinamiche istituzionali nella Federazione russa, tuttavia, nessuno di questi atti conteneva un riferimento all’unità del potere pubblico. E’ vero, però, anche che, come da intento del legislatore federale di garantire l’omogeneizzazione tra i soggetti federati e gli enti locali, i due atti normativi si sono con il

tempo arricchiti di norme sempre più dettagliate sui criteri di formazione degli organi territoriali e del loro scioglimento. Tuttavia, questa volta il legislatore federale ha deciso di procedere con l'elaborazione di nuovi atti che andrebbero a soppiantare del tutto la vecchia normativa.

In tal modo, il **27 settembre** alla Duma di Stato è stato presentato un disegno di legge [n. 1256381-7](#) “Sui principi generali dell'organizzazione dell'autorità pubblica nei soggetti della Federazione Russa”. Come hanno spiegato i suoi autori, il deputato Pavel Krasheninnikov e il senatore Andrei Klishas, il progetto di legge “è stato elaborato in attuazione delle nuove disposizioni della Costituzione su un sistema unitario di potere pubblico ed è volto a migliorare l'organizzazione del potere pubblico nei soggetti della Federazione Russa”. Fra le più importanti innovazioni, rispetto alla legge del 1999, oltre all'introduzione del nuovo concetto di “potere pubblico” e dei suoi “livelli” (*urovni publicnoy vlasti*), spiccano l'eliminazione del limite alla rielezione per la carica del capo del soggetto federato e la nuova normativa sulla responsabilità dei governatori.

Infatti, la legge n. 186 prevedeva, in analogia con le disposizioni costituzionali sulla carica del Presidente russo in vigore fino alla riforma del 2020, il limite di due mandati consecutivi. E mentre il legislatore costituzionale ha introdotto un limite assoluto ai mandati presidenziali nel nuovo testo costituzionale, gli autori del disegno di legge in oggetto hanno eliminato del tutto qualsiasi riferimento alla previsione analoga per i Capi delle regioni. Il disegno stabilisce solo che al fine di garantire la stabilità del sistema delle autorità pubbliche, “la durata del mandato del capo del soggetto federato è fissata per 5 anni”, lasciando a discrezione delle assemblee regionali la decisione di introdurre eventuali restrizioni. Su questo punto si sono espressi i deputati dell'assemblea della Repubblica Yakutia (v. [la Decisione sugli emendamenti al disegno di legge n. 125638-7](#)) sottolineando che “la disciplina che riguarda l'organizzazione del potere nei soggetti federati in Russia dovrebbe basarsi sugli stessi principi di formazione e funzionamento del potere statale federale, compresi l'eleggibilità e il rinnovo della carica, e quindi prevedere in analogia al limite di rielezione alla carica del Capo di Stato, anche il limite per gli eventuali mandati dei governatori”.

Inoltre, la disciplina della cessazione anticipata dei poteri del Capo di un soggetto federato a causa della perdita di fiducia del Presidente è stata integrata con ulteriori misure di responsabilità quali: ammonizione, rimprovero, decadenza dall'incarico e sospensione temporanea dall'esercizio delle funzioni, che possono tutte essere adottate dal Presidente della Federazione Russa. Nello stesso tempo, il nuovo disegno di legge, a differenza della legge n. 184 (cfr. articolo 19, comma 1 lettera “g”) non specifica i motivi validi che possono essere causa della perdita di fiducia del Presidente nei confronti di un governatore, lasciando troppa discrezionalità nelle mani del Capo dello Stato.

Il nuovo disegno riprende la norma già presente nella “vecchia” legge sull'impossibilità di utilizzare per la denominazione della carica del capo del soggetto federato la parola “Presidente”. Tale decisione è stata altamente criticata dal parlamento della Repubblica del Tatarstan il quale, nel suo [parere](#) contrario all'approvazione del disegno, ha denunciato il tentativo del legislatore federale di “uniformare, muovendo in contrasto ai principi del federalismo, una serie di aspetti che riguardano l'autonomia degli organi regionali”.

Tra le altre modifiche, va sottolineato che il disegno di legge prevede - al fine di garantire le procedure di conciliazione e di risolvere eventuali disaccordi tra gli organi federali e quelli dei soggetti - il diritto di ricorso al Consiglio di Stato. Inoltre, l'elenco dei soggetti del diritto di iniziativa legislativa nei parlamenti regionali viene integrato dai pubblici ministeri dei soggetti

della Federazione Russa, mentre la prerogativa analoga non è prevista a livello federale per il Procuratore Generale.

Il disegno di legge è stato discusso e approvato in prima lettura il **9 novembre** e a distanza di 30 giorni richiesti dal Regolamento parlamentare anche in seconda lettura. Non sono mancati diversi commenti critici espressi dagli esponenti dei partiti di opposizione parlamentare. Così, il deputato del partito Comunista ha notato che “ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione, la regione stabilisce autonomamente il sistema dei propri organi, mentre il centro federale si limita a determinare i soli principi generali. Tuttavia, il disegno di legge proposto disciplina in dettaglio l’organizzazione dell’autorità regionale. Unificazione dei nomi, unificazione della durata dei mandati, regolamentazione dettagliata anche di questioni procedurali: tutti questi sono elementi di uno stato unitario... Dov’è l’autonomia dei soggetti di cui parla l’articolo 77 della Costituzione?”. [Secondo un altro deputato](#), “questo disegno di legge ha posto l’ultimo chiodo nella bara del federalismo in Russia. Anche se non si può condividere del tutto tale allarmismo espresso in quest’ultima osservazione del deputato Mikhailov, difficilmente si può negare che questo disegno di legge si inserisce perfettamente in una sequenza di atti normativi approvati durante la presidenza di Putin che hanno mirato ad avvicinare l’assetto istituzionale russo ad un modello a sé, sempre più scostante dai dettami del federalismo. Il legislatore russo ha preferito applicare il principio di autonomia organizzativa dei soggetti federati in maniera piuttosto selettiva lasciando la decisione su alcuni aspetti del funzionamento e organizzazione del potere a discrezione delle assemblee regionali, mentre su altre questioni ha cercato di stabilire criteri e regole uniformi e validi per tutte le regioni.

Dunque, nell’argomentazione degli autori del disegno veniva spesso evocata le necessità di garantire l’applicazione di norme uniformi all’organizzazione del potere statale, alla sua formazione e ai termini previsti per il rinnovo delle cariche elettive nei soggetti della Federazione Russa, mentre tale uniformità risulta mancante tra i due livelli di potere, regionale e federale. Analizzando il documento difficilmente, quindi, si può parlare di una combinazione equilibrata dei principi costituzionali dell’unità del sistema di potere e dell’autonomia delle autorità regionali.

Il **14 dicembre** il disegno di legge è stato approvato definitivamente dalla Duma con [330 voti a favore e 89 contrari](#) (questi ultimi sono i voti contrari dei deputati del partito Comunista, “Russia Giusta” e di alcuni esponenti del partito “Nuova Gente”). Il documento è stato poi approvato anche dalla Camera alta e firmato dal Presidente il **21 dicembre** (v. [la legge n. 414-FZ](#)).

Già il **16 dicembre** sempre il deputato Krashenninikov e il senatore Klishas hanno presentato una nuova iniziativa che andrebbe a completare la nuova architettura istituzionale descritta nel disegno di legge di cui si è parlato in precedenza. Come sottolineato nella nota esplicativa al disegno di legge [n. 40361-8](#), l’obiettivo principale della proposta è “garantire maggiore responsabilità all’autogoverno locale per la risoluzione delle questioni che direttamente influiscono sulla qualità di vita della popolazione e, in secondo luogo, coinvolgere le autorità locali nel processo decisionale sulle questioni statali e in attuazione dei progetti nazionali”.

Fra le novità più rilevanti, il documento propone l’ampliamento dei poteri delle autorità regionali nei confronti degli organi di autogoverno locale (in particolare, i governatori potranno ora selezionare i candidati alla carica di sindaco e dimettere i Capi dell’amministrazione municipale “per violazioni sistematiche” a seguito di “un’esecuzione impropria o di inadempimento di doveri”), nonché l’incorporamento degli insediamenti rurali e urbani in

distretti municipali e urbani più grandi con l'eliminazione degli organi di autogoverno a livello territoriale più basso. Pertanto, secondo il documento, a livello locale gli organi opereranno solo nei distretti urbani e municipali e nei territori interurbani delle città di importanza federale. Si crea così un sistema "ad un livello" degli enti locali in rottura con il sistema precedente "a due livelli" sancita dalla legge federale n. 131-FZ del 2003 (il primo livello era costituito dagli insediamenti urbani e rurali, il secondo da distretti urbani e comunali).

Il nuovo disegno definisce l'autogoverno locale come una "forma di autorganizzazione dei cittadini garantita dalla Costituzione della Federazione Russa" e non più come una forma di democrazia (cfr. legge n. 131-FZ). Vediamo quindi un ripensamento del ruolo dell'autogoverno locale nella struttura di potere dello Stato russo, e in particolare la sua interpretazione come terzo livello di autorità pubblica. Considerando l'approvazione della legge federale "sulla pubblica autorità" a dicembre scorso, nonché la proposta di una riforma delle autonomie locali, si può concludere che nella Federazione Russa si sta istituzionalizzando un nuovo modello organizzativo del potere che comprende una "verticale territoriale".

GOVERNO

I NUOVI "AGENTI STRANIERI": IL CASO DI "MEMORIAL"

Nel 2021 il Ministero della Giustizia ha inserito nei registri di "agenti stranieri" un numero record di giornalisti e testate. Nel solo periodo settembre-dicembre [l'elenco dei media "agenti esteri"](#) è più che raddoppiato (+64 organizzazioni e privati, e circa 100 enti in totale).

Anche alcuni attivisti per i diritti umani sono stati riconosciuti come "agenti stranieri". In particolare, l'**8 novembre** il Ministero della Giustizia ha inserito per la prima volta gli avvocati nel registro dei media - agenti stranieri. Si tratta di attivisti che si sono occupati dei casi di persone accusate in spionaggio e che erano membri dell'associazione per i diritti umani "Team 29", a sua volta riconosciuta ong "agente straniero" nel 2014 e liquidata in seguito.

In questa atmosfera di sempre maggiore pressione sulla società civile russa da parte dell'apparato statale, un'organizzazione molto rispettabile dei diritti umani russa è finita al centro di un processo. L'**8 novembre** i pubblici ministeri hanno avviato un ricorso ai tribunali sulla liquidazione delle due organizzazioni in precedenza riconosciute come "agenti stranieri": si tratta dell'associazione storica, di beneficenza e per i diritti umani "International Memorial" e l'organizzazione "gemella", il centro per i diritti umani "Memorial". Entrambe le organizzazioni sono state accusate di ripetuta violazione della normativa che regola lo status degli agenti stranieri, in particolare le due organizzazioni hanno pubblicato più volte materiali senza il marchio "agente straniero" e sono già state multate di centinaia di migliaia di rubli per queste violazioni. Secondo l'accusa, "la mancanza di contrassegno ha reso impossibile ad un grande gruppo di persone di valutare con accuratezza le informazioni che l'ente fornisce diffondendo in tal modo *de facto* un'opinione negativa sulla struttura dello Stato".

Bisogna precisare che l'associazione "Memorial" è una delle organizzazioni più longeve nella storia contemporanea della Russia; essa è stata fondata a Mosca già nel 1992 sulla base del circolo storico-educativo che si occupava della [conservazione della memoria di vittime dello stalinismo](#). L'organizzazione ha sempre giocato un ruolo importante nel consolidamento di una prospettiva più umana e meno stalinista del passato della Russia: questo centro conserva un gigantesco archivio di crimini passati e mantiene un registro delle vittime delle repressioni

politiche. Il suo impegno è fondamentale per i cittadini che, grazie agli archivi di “*Memorial*”, possono ricostruire la storia dei loro antenati repressi.

L’importanza del lavoro dell’organizzazione è stata portata all’attenzione del Presidente russo, durante la riunione con il Consiglio per i diritti umani tenutasi il **9 dicembre**. Nel suo [intervento](#) il membro del Consiglio Svanidze ha difeso l’associazione e ha parlato delle accuse rivolte contro l’ente e ha sottolineato che “la componente principale di questo caso non è legale, ma umana. “*Memorial*” è un’organizzazione che ha importanza simbolica. La sua eliminazione sarà percepita come un insulto da milioni di discendenti delle vittime del terrore”. Nel suo comunicato pubblicato il **12 dicembre** il Consiglio per i diritti umani [ha espresso](#) preoccupazioni circa la situazione ed ha definito la sanzione applicata all’organizzazione sproporzionata rispetto alle violazioni commesse.

Tuttavia, il **28 dicembre** la Corte Suprema ha liquidato il “*Memorial Internazionale*”, mentre il **29 dicembre** la decisione di scioglimento forzato è stata emessa nei confronti del centro “*Memorial*” dal tribunale di Mosca.

Questo caso ha reso di nuovo acceso il dibattito sulla necessità di modificare la normativa sugli “agenti esteri”. Il **30 dicembre**, la Commissione di Venezia ha pubblicato un comunicato riportando l’attenzione alla non conformità della legislazione russa sugli “agenti stranieri”. Già nel 2014, la Commissione ha valutato la compatibilità della normativa sulle ONG etichettate come “agenti stranieri” (v. [parere](#)), invitando le autorità russe a rivedere la terminologia utilizzata nella legge e riconsiderare il regime creatosi nei confronti degli enti riconosciuti “agenti stranieri”, in quanto le sanzioni e i controlli risultano sproporzionati rispetto allo scopo di tali misure e alle violazioni commesse. Secondo gli esperti, “la liquidazione di una ONG dovrebbe essere riservata, come misura di ultima istanza, ai casi estremi di gravi violazioni e che minacciano la democrazia. Le semplici violazioni amministrative, anche se ripetute, non rappresentano un motivo valido per lo scioglimento di una ONG”. Nel parere del 2014 la Commissione si è espressa anche in modo molto critico per quanto riguarda la procedura di scioglimento della ONG prevista dalla normativa: “Enforced dissolution of a NGO may only be pronounced by an impartial and independent tribunal in a procedure offering all guarantees of due process, openness and a fair trial. The effects of the decision on dissolution should be suspended pending the outcome of judicial review”. Queste raccomandazioni, tuttavia, fino ad oggi non sono state seguite.

Oltre alle organizzazioni internazionali o agli attivisti, molti dei quali hanno insistito sulla completa abolizione di tutte le restrizioni (v. [Joint statement by Russian and international human rights groups in support of Memorial](#), o la [petizione](#) sul sito *change.org*), il Consiglio per i diritti umani ha proposto di apportare alcune correzioni. Il **14 ottobre** il Consiglio per i diritti umani e l’Unione dei giornalisti hanno inviato alla Duma di Stato la loro proposta di emendamenti alla legge sugli “agenti stranieri”. Inoltre, durante l’incontro del **9 dicembre** con il Presidente, il membro del Consiglio Gusev [ha parlato](#) dei punti critici della legge relativa allo status dei media “agente straniero” segnalando che questa normativa ha creato “un grande disastro per i giornalisti russi”. I maggiori difetti della normativa, secondo Gusev, riguardano la procedura stragiudiziale di riconoscimento dello status che non prevede né preavviso né avvertimento o la possibilità di ricorso avverso la decisione. Inoltre, come segnala Gusev, non esiste alcun meccanismo per la revoca dello status di “agente estero”. Oltre alle carenze di carattere procedurale, l’esperto ha notato la vaghezza del criterio utilizzato per l’assegnazione dello status. Come ha segnalato Gusev, un giornalista potrebbe finire nell’elenco degli “agenti stranieri” anche semplicemente

“ricevendo un premio ad un congresso internazionale” che potrebbe essere interpretato, sulla base della normativa attuale, dalle strutture statali di controllo come finanziamento dall'estero.

Per quanto riguarda la reazione delle autorità russe alle richieste di modificare la normativa sugli “agenti stranieri”, il Presidente Putin [ha detto](#) che bisogna riflettere, insieme agli esperti, sulle possibili correzioni ma ha anche ribadito che tale normativa rappresenta uno strumento utile contro l'intervento delle forze straniere negli affari dello Stato: “dobbiamo proteggerci da chiunque utilizzi qualsiasi strumento all'interno del territorio russo per raggiungere i propri obiettivi, diversi dagli interessi nazionali”. Il Presidente ha sottolineato il fatto che anche alcuni giornalisti russi subiscono all'estero un trattamento non meno punitivo nei loro confronti. Anche durante la [conferenza stampa](#) tenutasi il **23 dicembre**, Vladimir Putin ha ribadito che “non sono state le autorità russe le prime ad introdurre tale normativa” e che la legislazione russa “è molto più liberale” anche rispetto a quella statunitense perché prevede soprattutto gli obblighi di *disclosure* sulle fonti di finanziamento e lo scioglimento viene disposto soltanto nei casi estremi. Il Presidente ha inoltre informato che il regime di “agente straniero” in Russia si applica soltanto allo 0,034% delle ONG registrate nel Paese. Tuttavia, il Capo di Stato ha convenuto che alcuni piccoli correttivi sulle procedure e sui criteri possono essere apportati ai fini di rendere più mirata l'applicazione della legge.

Anche lo *speaker* del Consiglio della Federazione, Valentina Matvienko, ha ipotizzato qualche allentamento delle sanzioni previste dalla normativa, ma ha rifiutato del tutto l'idea di abolire la legge sugli “agenti stranieri”.

Pertanto, due proposte di modifiche sono giunte al Parlamento nei mesi scorsi. In particolare, si tratta del disegno di legge n. [19728-8](#) presentato dai deputati di “Russia Giusta - Per la verità” il **17 novembre** contenente le modifiche ai criteri per il riconoscimento di una persona “come agente”. Gli autori propongono di stabilire che per ottenere lo status di “agente straniero” sia necessario che il ricevimento del denaro debba essere avvenuto in maniera ripetuta e in quantità significativa, per non fare rientrare nel concetto di “finanziamento dall'estero” un piccolo trasferimento di denaro dall'estero. Inoltre, il documento prevede che la questione dell'assegnazione dello status di agente straniero debba essere decisa dal tribunale.

Il secondo disegno di legge presentato alla Duma il **9 dicembre** è stato elaborato dai deputati del partito “Nuova Gente” n. [35591-8](#). Anche questo documento prevede l'iter giudiziario per il riconoscimento delle ONG come “agenti stranieri” con la possibilità per le organizzazioni di presentare obiezioni.

Nessuno dei progetti è stato ancora discusso dalla Duma di Stato. Si può, pertanto, notare una certa riluttanza da parte delle autorità a modificare questa legislazione nella direzione di un allentamento del regime che attualmente regola in dettaglio l'attività degli enti “agenti stranieri”.

AUTONOMIE

I QR CODE E LE ALTRE MISURE ANTI COVID

Nella seconda metà del mese di settembre in Russia è stata registrata una nuova impennata dell'incidenza dei casi di contagio da Covid-19; in alcune regioni si è cominciato a parlare di “nuova ondata”. Se il **1° settembre** i casi di contagi giornalieri erano circa 19.000, questi sono raddoppiati nell'arco di un mese. Il **6 novembre** è stato registrato il livello record di incidenza

di 41.335 casi di infezioni. Il **12 dicembre** il numero totale dei casi rilevati nel Paese ha superato i 10 milioni. Come in passato, circa il 30% dell'incidenza si è verificato nelle grandi regioni, come Mosca e San Pietroburgo.

La campagna di vaccinazione è proseguita con tempi lenti e, secondo i dati del Viceministro Golikova, il livello di immunità di gregge nel Paese al **10 novembre** è stato stimato al 48,4%. Ovviamente, si tratta di un livello medio registrato che non tiene conto delle diverse situazioni createsi nelle varie regioni. Alla fine di novembre il livello di immunità collettiva è salito solo di 2 punti, mentre alla fine dell'anno, [secondo le stime](#) del comitato operativo, questo tasso è salito al 61,8%.

Dopo il picco di **novembre**, già verso la fine di **dicembre**, l'incidenza del Covid-19 in Russia è diminuita in modo significativo, tornando ai livelli dei mesi precedenti con i 20.638 casi [registrati](#) il **30 dicembre**.

In quest'ultimo quadrimestre dell'anno la gestione della pandemia non ha subito cambiamenti importanti ed è rimasta sempre soprattutto nelle mani dei Governatori delle regioni. Le più importanti misure contro la diffusione dei contagi da Covid-19 introdotte dal governo federale hanno previsto l'annuncio della settimana delle "giornate non lavorative" nel periodo tra il **30 ottobre** e il **7 novembre** (v. il Decreto presidenziale n. 595 del **20 ottobre**). Ai Capi delle regioni è stato concesso il diritto, in base alla situazione epidemiologica nel territorio, di stabilire un periodo più lungo di giornate non lavorative. Diverse regioni hanno approfittato di questa opportunità, anticipando di alcuni giorni e(o) prorogando oltre il **7 novembre** l'introduzione di questo regime particolare.

Oltre a questa misura eccezionale di contenimento dei contagi, il centro federale ha sollecitato i Capi delle regioni a prevedere maggiori restrizioni e cercare di accelerare il processo di vaccinazione. Il **3 novembre** [sono stati proibiti](#) gli eventi di massa (con più di 3.000 persone) su tutto il territorio russo.

Una novità di questi ultimi mesi del 2021 è stato il sempre maggiore ricorso delle autorità regionali all'utilizzo dello strumento di pass vaccinale con il codice QR. Già a settembre 2021, a causa dell'aumento dei casi di Covid-19 in alcune regioni della Russia sono state introdotte misure restrittive che prevedevano l'utilizzo di codici QR sulla vaccinazione per l'accesso alle istituzioni culturali, i ristoranti e gli eventi di massa.

Il **5 ottobre**, durante una riunione del Presidente russo Vladimir Putin con i membri del governo, il vice primo ministro russo Golikova ha raccomandato alle autorità delle regioni di introdurre il sistema di pass. Tante regioni hanno seguito questa raccomandazione e alla data del **19 ottobre**, secondo quanto ha riportato il capo del *Rospotrebnadzor*, Anna Popova, i codici QR venivano richiesti nei 28 soggetti federati per visitare strutture di ristorazione pubblica, centri sportivi, piscine, parchi acquatici, centri commerciali e di intrattenimento, teatri o eventi sportivi. In seguito, entro il mese di ottobre, tutti i soggetti federati ad eccezione di *Oblast'* di Sachalin [hanno previsto](#) l'utilizzo del pass.

Ad esempio, il **18 ottobre** il governatore del San Pietroburgo Beglov ha emanato l'ordinanza [n. 766](#) che ha previsto una graduale introduzione dal **1° novembre** dell'utilizzo dei pass per l'accesso ai diversi luoghi pubblici. In particolare, dal **1° dicembre** il controllo del pass è stato introdotto nei ristoranti, bar e strutture di vendita al dettaglio (ad eccezione di farmacie, distributori di benzina, negozi di alimentari e negozi di beni di prima necessità). L'unica eccezione [è stata fatta](#) per la vigilia di Capodanno.

Dall'**8 novembre** i codici QR sono stati introdotti anche a Mosca per partecipare a eventi culturali, sportivi e pubblici con più di 500 persone (v. il decreto del sindaco di Mosca Sobyenin

[n.62-UM del 21 ottobre](#)). Questa misura, insieme con l'introduzione dell'autoisolamento per gli over 60 e l'incentivo del lavoro agile, è stata tra i principali strumenti di lotta contro il Covid-19 ai quali si sono affidati le autorità di Mosca.

In contrasto, le restrizioni più severe sono state introdotte nella Repubblica del Tatarstan dove l'uso dei pass è stato molto più diffuso. La repubblica è stata il primo soggetto federato dove dal **22 novembre** è entrato in vigore l'obbligo di esibire il QR code sui mezzi pubblici. Questa decisione tuttavia ha provocato un forte malcontento tra i residenti del Tatarstan. Osservando la situazione nel Tatarstan, le autorità delle altre regioni hanno deciso di non correre con l'introduzione dei pass anche per i viaggi nel trasporto pubblico urbano temendo di causare con tale decisione, anche loro a sua volta, un'esplosione del malcontento.

Anche per l'autorità federale non è stato facile in questi mesi affrontare il tema dei codici QR. In particolare, il 12 novembre 2021 il governo della Federazione Russa ha presentato alla Duma di Stato progetti di legge sull'utilizzo dei codici QR nei luoghi pubblici e nei trasporti. Il governo ha descritto i progetti di legge come una misura di emergenza "intrapresa in considerazione della situazione difficile" causata dalla diffusione del COVID-19 in Russia.

Il primo disegno di legge [n. 17357-8](#) "Sui certificati obbligatori per l'accesso ai luoghi pubblici" propone di modificare la legge federale "Sul benessere sanitario ed epidemiologico della popolazione" al fine di introdurre l'obbligo di esibizione del pass per partecipare agli eventi di massa, o visitare i vari luoghi pubblici. Invece, il secondo disegno [n. 17358-8](#) prevede l'uso dei codici QR nel trasporto ferroviario e aereo interurbano e internazionale.

Il primo è stato approvato in prima lettura il **16 dicembre**, mentre la seconda iniziativa, più controversa, non ha ancora avuto seguito nelle aule del Parlamento. La Duma ha invitato i rappresentanti della società russa ad un dialogo sulle misure proposte e non sembra avere fretta nell'adozione di questi due disegni.

Infine, bisogna notare che la gestione del Covid in Russia è stata fin da subito caratterizzata da una maggiore discrezionalità fornita agli organi dei soggetti federati sulle questioni riguardanti l'introduzione delle misure di contenimento dell'infezione. In tal modo, le restrizioni e gli altri disagi legati alla gestione della pandemia sono sempre stati associati *in primis* alle iniziative dei Capi delle regioni e non alla volontà del Cremlino. Anche nel caso di questi disegni di legge, il centro federale sembra voler continuare a delegare le decisioni impopolari e scomode alle autorità territoriali piuttosto che assumersi questa responsabilità.