



ILMIRA GALIMOVA\*

## LA RUSSIA AD UN ANNO DALL'AVVIO DELL'“OPERAZIONE SPECIALE”: L'INTRODUZIONE DELLA COSCRIZIONE ELETTRONICA E LE PREPARAZIONI NEI TERRITORI ALLA CAMPAGNA ELETTORALE DI SETTEMBRE\*\*

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Parlamento.** – 1.1. La Duma approva il ritiro dal gruppo “GRECO” e l'abolizione della pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali dei parlamentari: verso l'abbandono dei meccanismi di controllo. – 1.2. L'introduzione del divieto di screditare i volontari dei gruppi armati o paramilitari. – 1.3. La nuova versione della legge sulla cittadinanza – **2. Capo dello Stato.** – 2.1. Il Discorso del Presidente Putin alle Camere riunite e la nuova Dottrina in politica estera della Federazione Russa. – 2.2. Il mandato di “arresto” internazionale e la risposta russa. – **3. Autonomie.** – 3.1. Non è il momento di negoziare: il Parlamento della Repubblica del Tatarstan approva le modifiche alla Costituzione regionale.

### INTRODUZIONE

**N**ei primi mesi del 2023 è proseguita l'integrazione dei nuovi territori nello spazio giuridico della Federazione Russa. Questo processo avviato nel settembre scorso ha assunto ormai una posizione prioritaria nell'agenda politica del Presidente Putin. Proprio al tema dell'integrazione dei territori il Capo dello Stato russo ha dedicato il suo primo incontro con i Ministri nell'anno nuovo, tenutosi l'**11 gennaio**. Durante la riunione, il Presidente russo Vladimir Putin ha delineato le linee guida per lo sviluppo dei nuovi territori – degli *Oblast'* di Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporiz'zja - e il sostegno ai residenti. «Il compito è quello di fornire un approccio sistemico all'integrazione delle regioni in un unico spazio socioeconomico della Russia, sia in termini di stato delle infrastrutture, sia in termini di livello dei servizi sociali», ha affermato il Presidente. Inoltre, secondo il Presidente, questo impegno assunto di fronte ai cittadini residenti delle regioni deve essere adempiuto il prima possibile. Infatti, nella lista delle ordinanze ([n. 144-IIP](#)) pubblicata il **26 gennaio** il Presidente ha sollecitato i membri del Governo russo a procedere con l'elaborazione dei programmi di sviluppo socioeconomico delle quattro regioni, per il raggiungimento degli indicatori russi del tenore di vita entro il 2030. In particolare, le misure

\* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

dovrebbero portare ad un aumento significativo dei salari reali, una riduzione della povertà, un aumento del tasso di natalità e dell'aspettativa di vita, e, in generale, ad un miglioramento degli altri parametri della qualità della vita.

Pertanto, il **14 febbraio** la Duma di Stato ha approvato il disegno di legge (n. [286248-8](#) “Sulle peculiarità della regolamentazione legale delle relazioni nel campo della protezione sociale e dei servizi sociali per i cittadini che vivono nei territori della Repubblica popolare di Donetsk, della Repubblica popolare di Luhansk, della regione di Zaporiz'žja e della regione di Kherson”) preparato dal Consiglio dei Ministri, che determina le caratteristiche relative all'entità del minimo di sussistenza, al pagamento delle pensioni, dei congedi per malattia, delle prestazioni per la gravidanza e il parto e per l'assistenza all'infanzia, il sostegno ai reduci, ai disabili e ad altre categorie di cittadini che devono valere nelle nuove regioni. In particolare, nel documento si stabilisce il periodo in cui dovrebbe avvenire il passaggio all'età pensionabile nelle nuove regioni e descrive una procedura speciale per la determinazione del complessivo di un assegno unico per le famiglie bisognose. In più, la legge consente di accettare i documenti redatti in lingua ucraina per la nomina di prestazioni sociali a favore dei residenti delle quattro regioni, oltre ad introdurre alcune tipologie di prestazioni sociali esistenti nelle regioni russe, ma non previsti in precedenza dalla normativa locale.

Inoltre, il **27 aprile** il Governo [ha approvato](#) un programma per lo sviluppo socioeconomico a lungo termine dei quattro soggetti della federazione che prevede i lavori di riparazione e restauro di oltre migliaia di strutture situate sui territori delle quattro regioni.

Si ricorda, che in precedenza è stato stabilito che il periodo di transizione, durante il quale le autorità russe devono risolvere tutte le questioni relative all'integrazione delle quattro nuove regioni, durerà fino al 1° gennaio 2026. La formazione, invece, degli organi del potere pubblico a livello regionale dovrebbe concludersi nel breve periodo, entro la fine del 2023, quando saranno elette le prime Assemblee degli *Oblast'*. Solo a quel punto si potrà parlare di “incorporazione” delle regioni nel sistema politico russo. Infatti, nonostante i dubbi degli esperti circa la praticabilità di tenere le elezioni nelle zone sottoposte alla legge marziale, la Commissione elettorale centrale (CEC) della Russia ha avviato a **gennaio** l'organizzazione delle elezioni in nuove regioni, in parallelo con le altre regioni russe, che si svolgeranno a settembre, in un unico giorno di votazioni. In particolare, la Commissione ha iniziato a preparare le liste elettorali e formare i membri delle commissioni elettorali. Infatti, parte importante del lavoro svolto dalla Commissione centrale, in stretto contatto con il Ministero dell'Interno, è stata la formazione del registro degli elettori nei quattro nuovi soggetti federali. Il *database* preparato nel **gennaio-febbraio** di quest'anno contiene informazioni sui residenti negli *Oblast'* con cittadinanza russa già schedati in precedenza. La CEC prevede di integrare il registro entro l'inizio della campagna elettorale inserendo tutti coloro che sono partiti dai territori coinvolti nel conflitto a sud est dell'Ucraina e che hanno diritto di voto.

Nel frattempo, tutti e quattro i nuovi soggetti hanno già adottato i primi atti normativi per il sistema elettorale (v. Legge n. 430-IIHC “[Sul sistema delle commissioni elettorali e di](#)

[referendum nella Repubblica Popolare di Donetsk](#)” del **18 gennaio**, Legge n. 424-III “[Sul sistema delle commissioni elettorali, commissioni referendarie nella Repubblica popolare di Luhansk](#)” del **19 gennaio**, Decreto n. 09-y “[Sulle commissioni elettorali nell’Oblast’ di Zaporiz’zja](#)” del **18 gennaio**, Decreto n. 6-y “[Sulle Commissioni elettorali dell’Oblast’ di Kherson](#)” del **19 gennaio**) con i quali si era previsto di completare entro il **10 marzo** la formazione delle Commissioni regionali. In ossequio a quanto determinato dalla normativa federale e da quella approvata a livello dei soggetti, la Commissione elettorale centrale ha iniziato a formare Commissioni elettorali delle nuove regioni. Il **15 febbraio** la Commissione ha proposto otto membri delle Commissioni regionali, due per ogni territorio. Quattro dei membri proposti hanno già diretto le Commissioni regionali durante i referendum sull’adesione dei nuovi territori alla Federazione Russa, mentre gli altri membri sono specialisti in materia elettorale.

Il forte intento del Cremlino di tenere le elezioni a settembre nelle nuove regioni nonostante la legge marziale si può spiegare con la volontà sia di completare il prima possibile il processo di incorporazione dei nuovi territori e garantire legittimazione ai nuovi organi istituiti nei quattro *Oblast’* sia di dare al pubblico un segnale di normalità e stabilità, nonostante l’“operazione militare speciale” in corso. Infatti, anche durante il suo [discorso all’Assemblea Federale](#), il **21 febbraio**, Vladimir Putin ha assicurato i vertici e i cittadini russi che «le elezioni nella Federazione Russa nel 2023 e nel 2024 avranno luogo in maniera regolare e si terranno in stretta conformità con la legge e nel rispetto di tutte le norme costituzionali democratiche». Inoltre, le elezioni regionali del 2023, secondo gli esperti, dovrebbero rivestire un ruolo speciale in termini di preparazione per la campagna presidenziale del 2024, rappresentando un test per il funzionamento della macchina elettorale russa sia in termini amministrativi, per quanto riguarda l’organizzazione dello scrutinio nelle circostanze straordinarie e il controllo sulla regolarità delle operazioni elettorali, sia in termini politici, per quanto riguarda il supporto all’indirizzo politico del Presidente.

Un’ulteriore conferma di quanto sia importante per le autorità lo svolgimento delle elezioni nei nuovi territori, nonostante il divieto formale, è rappresentata da una recente proposta dei deputati. Infatti, il **28 marzo**, un gruppo di deputati ha presentato alla Duma un disegno di legge (n. [324172-8](#)), approvato successivamente in prima lettura il **18 aprile**, che modifica la legislazione in materia elettorale introducendo la procedura per lo svolgimento delle elezioni nelle regioni in cui è in vigore la legge marziale. Gli autori del disegno propongono di inserire una clausola ad hoc secondo la quale nel territorio in cui è stata introdotta la legge marziale non si possano indire referendum ed elezioni di organi del potere statale e delle autonomie locali «tranne nei casi in cui la decisione sulla loro nomina sia stata presa a seguito di consultazioni con il Ministero russo della Difesa e l’FSB russo secondo le modalità stabilite dalla legge federale». Pertanto si concede ai Capi dei soggetti in cui è in vigore la legge marziale il diritto di inviare alla CEC della Federazione Russa una proposta per indire elezioni o referendum. Secondo il documento, dopo le consultazioni con i *siloviki*, la CEC può sostenere la decisione di indire le elezioni oppure respingerla.

Uno degli autori dell'iniziativa ha spiegato che l'adozione di tali emendamenti mira ad armonizzare i vari atti normativi regionali e sarebbe un semplice adeguamento della legislazione obsoleta che garantirebbe una «piena regolarità delle procedure dal punto di vista giuridico».

Nei primi mesi del 2023, parallelamente all'incorporazione dei territori, è proceduta anche l'«operazione militare speciale». Molti temevano il ripetersi dello scenario dell'autunno scorso, nonostante le ripetute rassicurazioni delle autorità che non ci sarebbe stata una nuova ondata di mobilitazione. Ma tali previsioni non si sono avverate dato che non è stata annunciata la seconda ondata di mobilitazione. I vertici hanno proceduto stavolta in maniera più conservativa, attraverso un annuncio della coscrizione militare primaverile. In Russia, infatti, ancora esiste la leva militare obbligatoria solo per gli uomini, dura un anno e si esegue in primavera e in autunno. Così, il **30 marzo** il Presidente ha firmato un Decreto ([n. 220](#)) che ha annunciato la chiamata primaverile all'esercito. Secondo il documento, dal **1° aprile** al 15 luglio 2023, 147 mila persone, in particolare i cittadini maschi tra i 18 e i 27 anni, saranno chiamati al servizio militare. Sono 12,5 mila persone in più rispetto alla coscrizione primaverile. Non è, tuttavia, possibile confrontare questo numero con quello dei cittadini mobilitati a seguito dell'annuncio della mobilitazione parziale, poiché tali informazioni, riportate nell'articolo 7 del documento, sono riservate «solo per uso ufficiale». Come dicevamo, secondo la normativa attuale, sono soggetti ad obbligo di leva i cittadini maschi nell'età tra 18 e 27 anni. In proposito, il **13 marzo**, è stata presentata una proposta di emendamento alla legge «Sulla leva obbligatoria e servizio militare» (n. 312507-8) che prevede, nei prossimi tre anni, un innalzamento graduale dell'età minima dei coscritti, da 18 a 21 anni. Allo stesso tempo si propone di fissare, già dal prossimo anno, il limite massimo a 30 anni. Come si evince dal documento, la modifica si propone «al fine di garantire che i cittadini ricevano sia l'istruzione secondaria generale che l'istruzione secondaria professionale o superiore». Il disegno di legge, secondo gli autori, dovrebbe migliorare la regolamentazione dell'obbligo militare e del servizio militare.

Un'altra iniziativa dei deputati su questo tema che è stata discussa all'interno del Parlamento russo nei mesi di **febbraio-aprile** ha riguardato il miglioramento dei meccanismi di tracciabilità dei cittadini coscritti. Con questo disegno i deputati hanno cercato di correggere i difetti procedurali emersi in precedenza durante la mobilitazione parziale, in particolare le carenze legate alla scarsa comunicazione tra i vari uffici e l'obsoleto sistema di registrazione. Le nuove iniziative dei deputati, infatti, si propongono di facilitare la condivisione delle informazioni fra i Ministeri e rendere più agevole il mantenimento delle liste di leva, oltre a creare meccanismi più immediati per la notifica ai soggetti sottoposti agli obblighi di leva e misure più efficaci contro le persone inadempienti. In particolare, l'**11 aprile** la Duma di Stato ha adottato in maniera urgente un disegno che modifica la legge federale n. [53-FZ](#) «[Sull'obbligo di leva e il servizio militare](#)» del 1998. Le modifiche riguardano la digitalizzazione del registro militare contenente i nominativi dei cittadini soggetti alla chiamata (esclusivamente i maschi di maggiore età). Come ha spiegato Andrei Kartapolov, presidente della Commissione parlamentare per la difesa, le novità

riguarderanno la procedura di notifica ai cittadini. Rimangono le tradizionali modalità di notifica, per posta ordinaria presso il domicilio, la sede di lavoro o di studio, a cui si aggiungono quelle tramite raccomandata e le convocazioni in formato elettronico tramite gli account personali registrati sul portale dei servizi statali. In ogni caso, come stabilisce il documento, anche se la convocazione non si considera notificata con uno dei mezzi citati prima, viene considerata come consegnata, una volta trascorsi 7 giorni dalla data di iscrizione nel Registro dei “mandati di comparizione inviati (e notificati)” (v. [il nuovo articolo 8.3. della Legge n. 53-FZ](#)). Inoltre, il Servizio fiscale federale, il Ministero degli affari interni, la Commissione elettorale centrale, il Ministero dell’istruzione, i tribunali, le organizzazioni mediche, il fondo sociale saranno tenuti a fornire in formato elettronico le informazioni necessarie per conservare le liste di leva.

Gli emendamenti al disegno di legge prevederanno una serie di misure “provvisorie” e precautelari per i renitenti alla leva. Stiamo parlando, ad esempio, del divieto di lasciare la Federazione Russa dal giorno in cui la convocazione è considerata notificata. La mancata comparizione senza giustificato motivo del cittadino soggetto all’obbligo di leva entro 20 giorni di calendario dalla data indicata nella convocazione comporterà una serie di provvedimenti. Tra questi il divieto di registrazione come imprenditore individuale, la limitazione del diritto di guidare un veicolo, il rifiuto di concludere un contratto di prestito, ecc. Si tratta di misure straordinarie adottate dal Parlamento per contrastare la fuga o la renitenza alla leva.

Si ricorda, inoltre, che, secondo la disciplina vigente le conseguenze della mancata comparizione non cambiano in funzione della modalità della notifica. Attualmente, la mancata comparizione potrebbe comportare una multa oppure la reclusione fino a due anni (nel caso di ripetuta mancata comparizione senza giustificato motivo, ai sensi [dell’articolo 328 Codice Penale](#)).

La legge è stata firmata dal Presidente il **14 aprile** ed è entrata in vigore nello stesso giorno. Le modalità di applicazione delle nuove disposizioni di legge saranno definite negli atti normativi ministeriali e dalle loro direttive, in quanto ad oggi non esiste in Russia un registro pubblico sulle convocazioni inviate. Si ipotizza che il nuovo registro comincerà ad essere operativo dal prossimo autunno.

Per concludere questa parte introduttiva, si può osservare che oltre un anno dall’inizio dell’operazione, la Russia sta ancora seguendo la sua rotta, e continua – nelle condizioni eccezionali dovute ai combattimenti in atto e all’isolamento internazionale – a dirigere l’integrazione dei nuovi territori.

---

## SEZIONI

---

### 1. PARLAMENTO

#### 1.1. La Duma approva il ritiro dal gruppo “GRECO” e l’abolizione della pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali dei parlamentari: verso l’abbandono dei meccanismi di controllo

Nel nuovo anno è continuato lo scontro tra la Russia e il “Mondo occidentale” sul fronte ideologico cominciato l’anno scorso con il ritiro del Paese dal Consiglio d’Europa. Sulla stessa scia di un rifiuto di continuare a sottoporsi agli obblighi internazionali, la Duma di Stato, su iniziativa del Presidente, il **15 febbraio** ha approvato un nuovo progetto di legge (n. [272467-8](#)) sulla denuncia degli accordi internazionali derivanti dalla Convenzione sulla responsabilità penale per la corruzione e si è ritirata dal gruppo dei Paesi “GRECO”. La decisione di ritirarsi dalla convenzione, firmata dalla Federazione Russa nel 1999, è stata spiegata da una partecipazione limitata della Russia al Gruppo di Stati contro la corruzione. In particolare, dopo il ritiro della Russia dal Consiglio d’Europa, la delegazione russa è stata privata del diritto di voto: i membri delegati non potevano partecipare alla discussione o all’approvazione degli atti, mentre la normativa nazionale era ancora sottoposta alla valutazione da parte dell’organo di monitoraggio. Il Presidente russo ha ritenuto discriminatorie tali condizioni: «Al fine di adottare misure volte a prevenire il trattamento discriminatorio della Federazione Russa nell’ambito dei meccanismi di valutazione del GRECO, si propone di denunciare la convenzione e porre fine alla partecipazione della Federazione Russa al GRECO», si spiega in una nota esplicativa al disegno di legge. Sempre a proposito delle motivazioni che hanno spinto i deputati a prendere questa decisione, il presidente della Commissione per la sicurezza e l’anticorruzione della Duma ha spiegato: «La denuncia della Convenzione è una decisione naturale nell’interesse di proteggere la sovranità e contrastare le ingerenze negli affari interni della Russia. Nelle condizioni di discriminazione e deliberato discredito del nostro Paese, la partecipazione della Russia agli eventi legati alla Convenzione ha perso ogni significato...». Il Piano nazionale anticorruzione, un documento di carattere programmatico approvato dal Presidente della Federazione Russa per il periodo 2021-2024, resta ad oggi lo strumento di riferimento principale in materia di lotta contro la corruzione.

Per quanto riguarda la possibile conseguenza di questa decisione, la denuncia della convenzione può influire negativamente sulla circolazione delle informazioni e delle prove necessarie per indagare sui crimini di corruzione, in particolare, da parte degli organismi non governativi e degli attivisti.

Nel 2022-2023, infatti, sono state già approvate due modifiche che rendono ancora più difficile il controllo da parte della società civile e NGO sui funzionari pubblici e meno efficace il meccanismo di rendicontazione tra i rappresentanti del popolo e la società. Si tratta, in primo luogo, della legge sulle modifiche alla normativa sui dati personali ([101234-](#)

8) che ha introdotto le restrizioni sull'emissione di informazioni dal Registro degli immobili dello Stato unificato. Dal **31 marzo** il database di informazioni immobiliari ha smesso di pubblicare informazioni sui proprietari nell'estratto dal Registro immobiliare se richiesto da terzi. La richiesta può essere fatta solo da un notaio o dal proprietario stesso. Da un lato, come spiegano gli autori delle modifiche, l'accesso limitato aiuterà a proteggere i dati personali dei proprietari. Dall'altro canto, questi dati sono stati spesso utilizzati nelle indagini giornalistiche sulla proprietà immobiliare dei funzionari pubblici.

Il secondo disegno di legge controverso sul tema della trasparenza e rendicontazione dei dipendenti pubblici è stato approvato dalla Duma il **25 gennaio**. In particolare, i deputati hanno adottato una legge, secondo la quale le dichiarazioni dei redditi di deputati e senatori saranno pubblicate in forma generica, cioè senza indicare a quale particolare parlamentare appartengano. La legge consente anche ai deputati regionali e comunali di non presentare dichiarazioni dei redditi se esercitano i loro poteri su base non permanente, cioè non percepiscono uno stipendio statale ma lavorano su base volontaria. In precedenza, tale procedura era prevista solo per i deputati degli insediamenti rurali. La legge ([n. 12-FZ](#) del **6 febbraio**) è entrata in vigore il **1° marzo** 2023. Il deputato, e uno degli autori della proposta, Pavel Krashennikov ha spiegato che l'abolizione della dichiarazione pubblica di proprietà per i parlamentari è necessaria per la "protezione dei dati personali". A sua volta, il senatore Alexander Bashkin ha affermato che la legge impedirà che le dichiarazioni cadano nelle mani dei "nemici", in particolare di coloro che impongono sanzioni alla Russia.

In precedenza, la normativa in materia prevedeva la pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi di deputati e senatori sui siti internet di entrambe le Camere secondo le modalità indicate dai Regolamenti parlamentari. La pubblicazione di queste informazioni aveva lo scopo, tra l'altro, di aumentare la credibilità delle autorità, ed è stato uno strumento efficace di controllo pubblico. Con l'adozione degli emendamenti proposti, il sistema di responsabilità dei deputati nei confronti dei cittadini, così come la credibilità, è di fatto venuta meno.

Si ricorda, infine, che dal dicembre dell'anno scorso il Governo russo ha proposto di denunciare circa una ventina di accordi internazionali. Oltre alla denuncia della Convenzione sulla corruzione, i deputati della Duma di Stato hanno votato, il **16 marzo**, a favore del disegno di legge (n. [279220-8](#)) sulla denuncia dei trattati del Consiglio d'Europa. Il documento ha stabilito il recesso della Russia da 21 accordi internazionali, tra cui la Carta del Consiglio d'Europa del 5 maggio 1949, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 27 gennaio 1977, la Carta delle autonomie locali del 15 ottobre 1985 e la Carta sociale del 3 maggio 1996.

## 1.2. L'introduzione del divieto di screditare i volontari dei gruppi armati o paramilitari

La normativa sulle fake news o screditamento dell'esercito, introdotta nell'anno scorso, "si accresce" di nuovi divieti. A dicembre dell'anno scorso, la Commissione per la sicurezza e la lotta alla corruzione della Duma di Stato ha presentato gli emendamenti (disegni di legge nn. [253972-8](#), [218171-8](#)) che integrano le disposizioni dell'art. 20.3.3 del Codice degli illeciti amministrativi, art. 207.3 e 280.3 del Codice penale sulla tutela delle forze armate da informazioni false e discredito. In particolare, gli autori dell'iniziativa hanno proposto di estendere l'applicazione di queste norme anche alle formazioni paramilitari e militari di volontari che partecipano alle ostilità dalla parte della Federazione Russa, ad esempio *ČVK "Vagner"*.

I deputati della Duma hanno sostenuto tale proposta e il **14 marzo** la Camera ha adottato le modifiche al Codice penale e al Codice degli illeciti amministrativi che prevedono multe e condanne fino a 15 anni di carcere (nei casi estremi, con gravi conseguenze) per lo screditamento e la diffusione di informazioni deliberatamente false sulle formazioni di volontari, organizzazioni o individui che collaborano nello svolgimento dei compiti delle forze armate russe. Secondo il documento (Leggi federali [n. 57-FZ](#), [n. 58-FZ](#)), la responsabilità penale sarà imposta per azioni pubbliche volte a screditare formazioni di volontariato, se in precedenza durante l'anno la persona che ha commesso tali azioni è già stata portata a responsabilità amministrativa per un atto simile.

## 1.3. La nuova versione della legge sulla cittadinanza

Il **18 aprile** la Duma ha approvato la nuova legge sulla cittadinanza ([Legge federale n. 138-FZ](#)).

La legge prevede cinque motivi per l'acquisizione della cittadinanza russa: per nascita, a seguito dell'ammissione alla cittadinanza (*i.e.* naturalizzazione), a seguito del riconoscimento come cittadino del Paese (si applica solo ai cittadini dell'ex URSS), a seguito della scelta della cittadinanza russa quando si cambia il confine di stato, in accordo con un trattato internazionale.

L'elenco delle categorie di persone che possono ottenere la cittadinanza russa con la procedura semplificata è stato ampliato. Questi includono, in particolare, stranieri e apolidi che hanno stipulato un contratto per il servizio militare nelle Forze Armate della Federazione Russa, altre truppe o formazioni militari per un periodo di almeno 1 anno. In via eccezionale, uno straniero potrà ottenere la cittadinanza russa se ha meriti speciali davanti alla Russia, a causa della sua professione o qualifica, o per altri motivi di interesse per il nostro stato (non è necessario che soddisfi i requisiti di residenza permanente in Russia per cinque anni, di conoscenza della lingua russa, conoscenza della storia della Russia e fondamenti della legislazione).

Per escludere la pratica dei matrimoni fittizi, la cittadinanza semplificata sarà possibile se nel matrimonio è presente un figlio comune, anche adottato.

In sostituzione della procedura di annullamento delle decisioni sull'ammissione alla cittadinanza della Federazione Russa, viene introdotto l'istituto della "cessazione della cittadinanza" (v. Capitolo IV, articolo 22 e ss.). Nello stesso tempo, la legge ha ampliato l'elenco dei motivi per i quali la cittadinanza della Federazione Russa può essere revocata (valido per le persone ammesse alla cittadinanza su richiesta o riconosciute come cittadini). Infatti, nella nuova versione della legge viene fornito un ampio elenco di motivi per la cessazione della cittadinanza. In particolare, un cittadino che ha acquisito la cittadinanza russa può essere privato di quest'ultima perché ha presentato documenti contraffatti, falsi o non validi al momento di richiesta, oppure ha commesso uno dei reati indicati nell'ampio elenco riportato nell'articolo 24 della Legge, o degli atti che rappresentano una minaccia alla sicurezza della Federazione Russa. Oltre ai reati di natura terroristica, l'elenco comprende alcuni gravi delitti contro lo Stato, nonché reati nell'ambito del traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope. Come garanzia, la legge stabilisce un periodo di dieci anni, dopo il quale non sarà possibile prendere una decisione sulla cessazione della cittadinanza in relazione a violazioni commesse nel processo di acquisizione (errori nei documenti, ecc.).

Viene introdotto il concetto di cittadinanza multipla. Tuttavia, la legge stabilisce che un russo con cittadinanza doppia o multipla sia considerato dalla Federazione Russa solo come cittadino del nostro paese, indipendentemente dal suo luogo di residenza.

Infine, sono stati chiariti i poteri del Presidente della Federazione Russa, del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Affari Esteri per l'ammissione alla cittadinanza, nelle pratiche burocratiche. Il Presidente ora mantiene solo la prerogativa di decidere sulla concessione della cittadinanza in via eccezionale. Per quanto riguarda le altre categorie di persone, le questioni relative alla concessione della cittadinanza sono trasferite al Ministero degli Affari Interni e al Ministero degli Affari Esteri della Federazione Russa, il che riduce il tempo per l'esame delle relative domande da un anno a tre mesi.

È importante notare che la nuova versione della legge, che ha ampliato significativamente la lista dei motivi per la perdita della cittadinanza, aumenta ulteriormente il divario tra le varie categorie dei cittadini russi e rende la revoca un ulteriore strumento punitivo a disposizione dello Stato.

Molti reati per i quali è prevista la perdita della cittadinanza, come è stato già segnalato prima, sono quelli di natura terroristica. A tal proposito, è opportuno segnalare che di recente la Duma di Stato ha approvato gli emendamenti alla disciplina in materia sui reati di natura terroristica ed estremista in Russia, già molto dettagliata e severa. In particolare, il **18 aprile** sono stati approvati gli emendamenti al Codice Penale (n. [232768-8](#)) che introducono l'ergastolo per alto tradimento (v. [art. 275 Codice Penale](#)), oltre ad un aumento delle soglie di punizione per altri reati di natura terroristica.

Infine, per riassumere i fatti riportati in questa sezione, possiamo riflettere su quanto l'approvazione degli emendamenti che introducono i nuovi reati o sanzioni più severe rispecchia in generale lo stato d'animo della società russa e, in particolare, dell'élite politica

russa che nel contesto percepito come ostile spesso tende a rispondere con una maggiore chiusura.

## 2. CAPO DELLO STATO

### 2.1. Il Discorso del Presidente Putin alle Camere riunite e la nuova Dottrina in politica estera della Federazione Russa

Nel suo discorso del **21 febbraio** alle Camere riunite, il Presidente Putin ha sottolineato che, nonostante la Russia abbia sempre dimostrato apertura al dialogo con l'Occidente per costruire insieme un sistema di sicurezza unico e indivisibile, i vertici del Paese hanno ricevuto soltanto «risposte vaghe o parole ipocrite». «In più», ha aggiunto il Presidente, «ci sono state azioni specifiche: l'espansione della NATO ai nostri confini, la creazione di nuove aree posizionali di difesa antimissile in Europa e in Asia...il dispiegamento di contingenti militari... - sì, infatti, questo è ben noto a tutti - nessun Paese al mondo ha tante basi militari all'estero come gli Stati Uniti d'America». Come reazione alla continua espansione militare degli Stati Uniti e al loro ritirarsi dagli accordi fondamentali sugli armamenti, il Presidente ha annunciato l'interruzione immediata da parte della Russia della propria partecipazione all'accordo sugli armamenti strategici Start. Si tratta di cd. *New Strategic Arms Reduction Treaty*, firmato nel 2010 dagli allora Presidenti Obama e Medvedev per limitare il numero di testate nucleari strategiche che i due Paesi possono schierare.

Sempre in un contesto di crescente ostilità tra l'élite politica russa e quella europea e cd. «del Mondo occidentale», il **31 marzo** il Presidente russo ha emesso un decreto che approva la Dottrina in politica estera della Federazione Russa (decreto n. 229). Si tratta di un documento di pianificazione strategica che riflette un sistema di opinioni sugli interessi nazionali della Russia nei rapporti con altri Stati.

Nella Dottrina, la Russia è definita come una civiltà-Stato a sé e una delle due maggiori potenze nucleari. Il mantenimento dell'equilibrio globale del potere è considerato una missione per la Russia. Nel documento sono stati elencati e definiti gli interessi nazionali della Russia, gli obiettivi e priorità della politica estera.

È stato confermato che la Russia sostiene costantemente il rafforzamento delle basi legali delle relazioni internazionali e si impegna ad adempiere coscienziosamente ai propri obblighi legali internazionali. Allo stesso tempo, il documento ha precisato che le decisioni degli organi interstatali adottate sulla base delle disposizioni dei trattati internazionali firmati dalla Russia nella loro interpretazione che contraddicono la Costituzione della Federazione Russa non sono soggette ad esecuzione.

Sempre nella Dottrina si nota che la sicurezza strategica è stata minata e aumentano i rischi di scontri tra grandi Stati (comprese le potenze nucleari). I Paesi occidentali, sottolinea il documento, hanno scatenato un nuovo tipo di guerra ibrida contro la Russia. Gli Stati Uniti sono chiamati «il principale ispiratore, organizzatore ed esecutore dell'aggressiva politica anti-russa dell'Occidente collettivo, fonte dei principali rischi per la sicurezza». Nello stesso tempo, come riporta il documento, anche i Paesi europei sono fonte della

minaccia alla sicurezza e la sovranità della Russia, in quanto una parte di loro perseguono «una politica aggressiva nei confronti della Russia, volta a ... minare la stabilità politica interna e offuscare valori spirituali e morali russi tradizionali».

Allo stesso tempo, il documento stabilisce che la Russia non si considera un nemico dell'Occidente, non si isola da esso, non ha intenti ostili nei suoi confronti e si aspetta che in futuro i Paesi occidentali tornino a un'interazione pragmatica con la Russia basata sul rispetto per gli interessi reciproci.

## 2.2. Il mandato di “arresto” internazionale e la risposta russa

Il **17 marzo** la Corte penale internazionale ha pubblicato sul suo sito web un comunicato stampa ([Press Release](#)) di grande rilievo per la Russia, che è passato quasi inosservato nello stesso Paese.

La Corte penale internazionale (ICC) dell'Aia ha emesso un mandato “di arresto” nei confronti di Vladimir Putin e il Commissario per i diritti dei bambini Maria L'vova-Belova. Dal testo del comunicato si evince che un collegio di giudici ha convenuto che vi erano «ragionevoli motivi» per ritenere che Putin e L'vova-Belova fossero responsabili della «deportazione illegale» di bambini ucraini: *«allegedly responsible for the war crime of unlawful deportation of population (children) and that of unlawful transfer of population (children) from occupied areas of Ukraine to the Russian Federation»*.

Questi sono i primi mandati ad essere emessi dalla CPI per crimini commessi nella guerra in Ucraina, ed è una delle rare occasioni in cui il Tribunale ha emesso un mandato per un Capo di Stato in carica. Si tratta anche di un caso unico in cui i giudici hanno deciso di mantenere segreti i mandati ma – «nell'interesse della giustizia» - rendere comunque pubblico il fatto della loro emissione, in quanto, secondo la Corte, tale atto potrebbe «contribuire a prevenire l'ulteriore commissione di reati».

La Russia, così come l'Ucraina, non è membro della Corte penale internazionale e nel 2016 il Paese ha cessato di partecipare ai suoi lavori in qualità di osservatore. Dunque, lo Statuto di Roma non è mai stato ratificato in Russia. Lo stesso portavoce del Presidente Peskov ha commentato la notizia dell'emissione del mandato senza particolare interesse: «Non riconosciamo questo Tribunale, non riconosciamo la giurisdizione di questo Tribunale». Ancor prima, nel novembre 2022, sempre Peskov ha affermato che il Cremlino non era d'accordo con alcune delle interpretazioni che paragonano l'evacuazione dei bambini dalle zone di conflitto alla «deportazione forzata». Per le autorità russe, le azioni che sono state prese nei confronti della popolazione civile residente nelle zone di combattimenti attivi sono sempre state di natura umanitaria.

Pertanto, è difficile pensare che tali mandati potrebbero avere conseguenze legali dirette nel futuro, semmai conseguenze diplomatiche (ad esempio, creare dei limiti alla libertà di viaggiare negli Stati che aderiscono allo Statuto di Roma).

Nello stesso tempo, questa decisione della CPI ha provocato una reazione immediata da parte della Duma di Stato che ha risposto all'Aia con un disegno di legge sulle modifiche alla legge federale “Sulla sicurezza”, che conferisce al Presidente il potere di proteggere i

cittadini russi «nel caso in cui organismi stranieri o internazionali prendano decisioni contrarie alla legge russa». Così, il **13 aprile** un gruppo di deputati della Duma di Stato guidati dallo *speaker* Vyacheslav Volodin e i capigruppo [hanno presentato](#) alla Camera la proposta di emendamenti alla legislazione che mira al vietare in Russia «le attività della CPI e di altre organizzazioni internazionali dirette contro il Paese e i suoi cittadini». I parlamentari hanno anche preparato emendamenti al Codice penale con i quali si introduce un nuovo articolo, il 284.3 sulla «responsabilità per aver fornito assistenza nell'esecuzione di decisioni di organizzazioni internazionali a cui la Federazione Russa non partecipa». Secondo Volodin: «Questa decisione ci consentirà di proteggere il Paese da azioni illegali, ostili e aggressive di varie organizzazioni internazionali». Lo *Speaker* della Duma ha anche ricordato che ci sono stati anche i precedenti in quanto già nel 2002 gli Stati Uniti hanno adottato una legge sulla protezione del personale militare, secondo la quale nessun cittadino o alleato americano può essere arrestato o detenuto su mandato della Corte penale internazionale.

Inoltre, il Comitato Investigativo [ha avviato](#) un procedimento penale contro il pubblico ministero e i giudici della Corte penale internazionale dell'Aia. Secondo il Comitato, i giudici hanno preso decisioni illegali in quanto «le accuse sono infondate».

### 3. AUTONOMIE

#### 3.1. Non è il momento di negoziare: il Parlamento della Repubblica del Tatarstan approva le modifiche alla Costituzione regionale

La tendenza all'unificazione dell'assetto federale della Russia ha iniziato a prendere slancio già negli anni 2000, ma alcuni dei suoi segni si palesano ancora oggi qua e là, nelle varie regioni. Come esempio è successo a Novosibirsk, dove a **febbraio** i deputati della legislatura regionale hanno approvato l'abolizione delle elezioni dirette del sindaco. Novosibirsk era l'unica città con più di un milione di abitanti (ad eccezione di Mosca e San Pietroburgo) in cui erano state mantenute le elezioni dirette del sindaco.

Il meccanismo elettorale è stato soggetto a variazione nel tempo e, negli ultimi anni, c'è stata anche una forte tendenza generale verso l'unificazione dei nomi degli organi statali. Così, la Repubblica del Tatarstan è stata l'ultimo soggetto federale ad aver conservato il titolo di “Presidente”. Infatti, con la legge di emendamento approvata il **26 gennaio** ([Legge della Repubblica del Tatarstan n. 1-ZRT](#)) dall'Assemblea regionale il “Presidente del Tatarstan” è diventato il “Capo (*Rais*) della repubblica”. Tali emendamenti alla Costituzione regionale sono stati approvati dal Consiglio di Stato con nove voti contrari.

Alla fine del 2022, il Consiglio di Stato ha già adottato emendamenti, secondo i quali il titolo di “Presidente” andrebbe abbandonato ma sarebbe ancora mantenuto fino alle elezioni del 2025. Tuttavia, il centro federale ha fatto pressione affinché i vertici regionali facciano di tutto per riportare la legislazione regionale agli *standard* federali e l'élite tatara,

«dopo ulteriori consultazioni», ha deciso di non opporre resistenza. Così, seppur tardivamente, il Tatarstan si è conformato alla nuova legge federale “Sui poteri pubblici nelle regioni”, che ha ordinato alle entità costituenti la Federazione Russa di adeguare le proprie leggi al nuovo documento entro il **1° gennaio 2023** e, in particolare, di abbandonare l'utilizzo del titolo “Presidente”.

Insieme con questo emendamento, è stato introdotto un pacchetto di modifiche alla Costituzione della Repubblica del Tatarstan. Così, dall'art. 1 è stata esclusa la menzione di sovranità. È stato eliminato anche il riferimento all'accordo bilaterale sulla delimitazione dei poteri con il centro federale (il primo accordo è stato concluso nel 1994, il secondo - nel 2007 per un periodo di dieci anni). Ora il Tatarstan è uno «stato di diritto democratico facente parte della Federazione Russa» e la sua statualità si esprime nella «presenza del proprio territorio, popolazione, sistema di autorità statali, propria Costituzione e legislazione, lingue statali e simboli statali».

In totale, circa 25 disposizioni della Costituzione sono state dichiarate non valide. Tra questi, ad esempio, articoli sulla cittadinanza del Tatarstan e sulla Corte costituzionale della Repubblica. È esclusa anche la clausola pacifista secondo cui la Repubblica «rifiuta la violenza e la guerra come mezzo per risolvere le controversie tra Stati e popoli».

Infine, è stato rimosso dalla Costituzione anche il requisito secondo cui i candidati alla carica di Capo della Repubblica parlino entrambe le lingue di stato, russo e tataro. Sono, però, anche abolite le restrizioni al numero di mandati per candidato alla posizione del Capo della regione.

La nuova versione della Costituzione del Tatarstan è entrata in vigore il **6 febbraio**.