



LA DUMA INTRODUCE NUOVE RESTRIZIONI ALLA RETE*

di Ilmira Galimova**

Nel primo quadrimestre del 2019 due sono stati i temi principali dell'agenda politica russa. Il primo, solo apparentemente di carattere estero, ha riguardato le elezioni presidenziali in Ucraina, Paese antagonista della Russia negli ultimi cinque anni. Se a livello internazionale gli Stati Uniti si sono riconfermati nel ruolo del presunto “rivale ontologico” della Russia, in un'area geografica più circoscritta, cioè nello spazio post-sovietico, è stata proprio l'Ucraina a trasformarsi nel suo *'alter ego'*.

Infatti, dall'inizio del conflitto fra gli Stati, segnalato dalla crisi di Crimea e dalle proteste pro-russe scoppiate nelle regioni sud-orientali dell'Ucraina, è stato chiaro che questo confronto non si riduce alla questione geopolitica, ma si sviluppa anche sul piano ideologico, come confronto fra due sistemi politico-istituzionali.

Dagli anni novanta le ex repubbliche sovietiche hanno seguito traiettorie diverse: il modello di governo ucraino, più incline al classico schema semipresidenziale, si è differenziato da quello più presidenzialista russo. Nei primi decenni del 2000, mentre in Russia l'assetto istituzionale diventava sempre più accentrato e la vita politica veniva monopolizzata da un unico attore, un simile sviluppo in Ucraina è stato precluso a causa dell'esistenza di vari clan oligarchici e diversi centri di potere. In particolare, in contrasto con le dinamiche della competizione politica nella Federazione russa, nessuno dei Presidenti ucraini uscenti (ad eccezione di Kučma) è stato rieletto per il secondo mandato.

* 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.

Le differenze fra i due Paesi sono di nuovo riemerse in seguito ai risultati della campagna presidenziale in Ucraina, che si è conclusa il **21 aprile** con la vittoria del giovane candidato Zelenskij privo di esperienza politica. Zelenskij è così diventato un simbolo non solo dell'ondata *anti-establishment*, ma anche di una nuova generazione di politici e, più in generale, del ricambio delle *élites* nello spazio post-sovietico (si pensi all'elezione in Armenia lo scorso anno di Pashinyan, politico d'opposizione o alle recenti dimissioni di Nazarbaev, *leader* del Kazakistan dal 1991).

Il Cremlino, a sua volta, ha guardato con diffidenza a questi processi e ha ritenuto “ancora prematuro” congratularsi per la vittoria con il neoletto Presidente Zelenskij¹. L'arrivo di un nuovo politico non sembra aver smorzato i toni del conflitto. Al contrario, la firma da parte del Presidente russo il **24 aprile** – a pochi giorni dalle elezioni in Ucraina – del decreto che prevede una procedura semplificata per l'ottenimento della cittadinanza russa per i residenti del Donbass ha provocato un inasprimento dei rapporti tra i due Paesi confinanti².

Se dalle autorità ucraine tale gesto è stato considerato “un atto di aggressione e intromissione negli affari interni che mira ad innescare un processo strisciante di annessione *de facto*”, il Presidente Putin ha ribadito che si è trattato semplicemente di “un'azione umanitaria verso la popolazione alla quale sono stati negati persino i loro diritti fondamentali”³. In una riunione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, convocata il **25 aprile** su richiesta dell'Ucraina per discutere in merito al decreto del Presidente russo, il Capo del Dipartimento per gli affari politici ha evitato accuratamente di fare valutazioni dure, sollecitando tutte le parti ad evitare d'intraprendere “misure unilaterali” che potrebbero compromettere gli sforzi di smilitarizzazione della zona di conflitto⁴. A loro volta, i rappresentanti diplomatici statunitense, francese, britannico e tedesco hanno criticato la decisione delle autorità russe, considerandola “destabilizzante” e, comunque, “in contrasto con gli Accordi di

¹ RiaNovosti, “Peskov ha spiegato perché Putin non si è congratulato con Zelenskij”: <https://ria.ru/20190508/1553353421.html>.

² V. L'approfondimento sul Decreto presidenziale del 24 aprile in queste Cronache, nella sezione “Presidente”.

³ Gazeta.ru, “Chi riceverà il passaporto?": https://www.gazeta.ru/politics/2019/04/27_a_12325705.shtml.

⁴ UN, “Security Council: UN calls for ‘spirit and letter’ of Ukraine agreements to be upheld, as Russia issues simplified citizenship decree”: <https://news.un.org/en/story/2019/04/1037371>.

Minsk”⁵, mentre alcuni osservatori hanno ipotizzato uno scenario di congelamento del conflitto nelle zone ucraine, simile a quello che si è già avverato nelle due regioni secessioniste, Abkhazia e Ossezia del Sud.

Dunque, la situazione di stallo creatasi nei rapporti russo-ucraini risente ancora del peso dei “vecchi” problemi sorti fra le ex repubbliche sovietiche subito dopo il crollo dell'URSS e, nel caso concreto, è stata la questione del ritrovamento di circa 25 milioni di russi fuori dai confini della Federazione Russa a generare la tempesta⁶.

Tuttavia, in questo periodo non sono state solo le questioni di politica estera a sollecitare particolare interesse. Durante i primi quattro mesi del 2019, infatti, il pubblico russo ha seguito con attenzione l'*iter* legislativo relativo ai tre disegni di legge che erano stati introdotti nella Duma dal senatore Klishas alla fine dell'anno scorso⁷. Le proposte hanno riguardato la libera circolazione delle informazioni su Internet e il funzionamento della rete. In particolare, gli Autori delle iniziative hanno ipotizzato l'introduzione di una serie di meccanismi sanzionatori e di gestione miranti a regolare il flusso delle informazioni *online*, che, visto l'esponenziale sviluppo della rete nel Paese nell'ultimo decennio⁸, sembrava essere sfuggito al controllo delle autorità russe.

Così, sono state formulate proposte di modifica all'attuale normativa federale in materia di comunicazione elettronica⁹. In concreto, i due provvedimenti – inerenti la

⁵ V. la trascrizione della riunione del Consiglio di Sicurezza [in russo]: Gazeta.ru, "Non siamo impegnati nell'annessione strisciante": la Russia ha risposto all'Ucraina: https://www.gazeta.ru/politics/2019/04/25_a_12322423.shtml.

⁶ Limes, "I piedi rossi: 25 milioni di senzapatria": <http://www.limesonline.com/cartaceo/i-piedi-rossi-25-milioni-di-senzapatria?prv=true>.

⁷ Su questo punto v. il numero precedente delle Cronache: GALIMOVA I., Un “effetto sorpresa” nelle ultime elezioni regionali russe. Cronache costituzionali dalla Russia (maggio - agosto 2018), in *Nomos. Le attualità nel diritto.it*, n. 3/2018, pp. 18-19: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2019/01/RUSSIA-3_2018.pdf.

⁸ V. “La penetrazione di Internet in Russia”: <https://www.gfk.com/ru/insaity/press-release/issledovanie-gfk-proniknovenie-interneta-v-rossii-1/>.

⁹ Intanto bisogna notare che una serie di interventi regolatori dello Stato, ritenuti necessari allo scopo di censurare i contenuti inappropriati *online* e prevenire azioni illegali, sono stati intrapresi dalle autorità russe già nel 2003, sulla scia della lotta al terrorismo. In conformità con le norme della legge "Sulle comunicazioni", gli operatori sono stati obbligati a fornire informazioni sugli utenti e sulle loro attività *online* agli organismi statali autorizzati che svolgono attività di ricerca operativa o garantiscono la sicurezza della Federazione Russa (ex art. 64). In seguito, con il decreto del Presidente, nel 2004, al Ministero della Giustizia è stata attribuita la competenza di stabilire un “elenco federale dei materiali estremisti”, uno strumento di controllo introdotto dalla legge “Sul contrasto alle attività estremiste” del 2002. Tale elenco doveva essere compilato dal Ministero della Giustizia della Federazione Russa sulla base delle decisioni dei tribunali russi. La prima lista, fu pubblicata nel 2007, ed è stata composta da 14 voci (attualmente tale lista comprende circa 4885 nomi di materiali riconosciuti come estremisti, v. l'elenco federale dei materiali estremisti pubblicato sul sito del Ministero di Giustizia: <https://minjust.ru/ru/extremist-materials/export.pdf>).

Dal momento della pubblicazione della prima lista la prassi di disabilitazione dell'accesso (il blocco) ai siti contenenti materiali proibiti è diventata sempre più comune. Nello stesso tempo, con il decreto presidenziale del 2008 fu creato il

responsabilità per la diffusione delle “fake news” [606593-7] e delle pubblicazioni che esprimono una “palese mancanza di rispetto per l'autorità” [№ 606594-7] – hanno apportato rilevanti correzioni e integrazioni alla Legge federale n. 149 “Sull’informazione, sulle tecnologie dell’informazione e sulla difesa dell’informazione” del 2006 e al Codice degli illeciti amministrativi del 2001 (nella parte che stabilisce la responsabilità amministrativa per la diffusione delle informazioni proibite nelle reti di informazione; № 606596-7, № 606595-7). All’interno della terza proposta, avente ad oggetto la questione della costruzione di una rete nazionale “RuNet” autonoma, sono stati presentati importanti emendamenti alla Legge federale n. 126 “Sulle comunicazioni” del 2003, che andavano a riformare la disciplina sull’infrastruttura della rete Internet e sul funzionamento dei servizi di comunicazione elettronica sulla base dei criteri di sicurezza e sostenibilità.

Ora, per quanto riguarda i punti chiave di queste proposte, i primi due disegni di legge hanno posto ulteriori limitazioni alla libertà di parola su Internet, introducendo sanzioni amministrative (multe da 30 mila rubli e oltre, oppure reclusione fino a 15 giorni in caso di violazione ripetuta) per gli utenti russi che diffondono in rete contenuti che esprimono “in una forma indecente ... una chiara mancanza di rispetto verso la

Servizio federale per la supervisione delle comunicazione *Roskomnadzor* per vigilare sui contenuti dei media in Russia. Nel 2012, è stata approvata una legge (LF n. 139 "Sulle modifiche alla legge federale «Sulla protezione dei bambini dalle informazioni nocive alla salute e allo sviluppo» e alcuni atti legislativi della Federazione Russa") che ha introdotto il meccanismo extragiudiziale per bloccare i siti contenenti informazioni vietate, come ad esempio, il materiale pornografico, le istruzioni su come produrre droghe o le esortazioni al suicidio. Così, in Russia si forma la cd. *blacklist* dei siti Web che contengono informazioni, la cui diffusione è stata vietata (l'elenco è chiuso al pubblico, sul sito ufficiale “Registro unico”: <http://eais.rkn.gov.ru/> si può controllare, attraverso l’inserimento dell’indirizzo URL, la presenza o meno della pagina web nella lista nera).

Da questo momento un ulteriore irrigidimento dei controlli sulla rete andava di pari passo con la progressiva espansione dell’elenco dei motivi per i quali un’informazione poteva essere ritenuta illegale. Così, ad esempio, in conformità con la Legge Federale n. 398 del 2013 (cd. “Legge di Lugovoj”) dal febbraio 2014 al Roskomnadzor è stata assegnata la competenza di bloccare immediatamente, su ordine dell’ufficio del Procuratore Generale e senza una decisione giudiziaria, i siti web che diffondono informazioni contenenti “l’istigazione o il coinvolgimento nelle attività estremiste, nell’organizzazione di disordini di massa”, inclusa la partecipazione alle manifestazioni pubbliche non autorizzate.

Alla fine, come è stato notato anche nel Rapporto sullo stato di libertà di rete in Russia [v. “*Freedom on the Net 2018*”: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/russia>] pubblicato da *Freedom House*, la normativa federale elaborata fino al 2018 prevedeva per gli utenti web russi una serie di responsabilità amministrative e penali nel caso se le loro opinioni espresse *online* fossero rientrate nelle ipotesi sanzionate. In concreto, la disciplina russa vigente ha stabilito sanzioni penali per diffamazione generale (art. 128.1 del Codice penale), diffamazione nei confronti di un giudice o procuratore (art. 298.1), insulti alle autorità (art. 319), incitamento al terrorismo o propaganda del terrorismo (art. 205.1), insulti ai sentimenti religiosi (art. 148), istigazione all’estremismo (art. 280), istigazione al separatismo (art. 280.1) e l’incitamento all’odio (articolo 282). La legge proibisce la diffusione delle informazioni false sulle attività dell’Unione Sovietica nella Seconda guerra mondiale (art. 354.1), dei simboli nazisti o i simboli di organizzazioni ritenute estremiste (art. 20.3 del Codice illeciti amministrativi), la diffusione di materiale estremista (art. 20.29 del Codice illeciti amm.), la propaganda dei rapporti sessuali non tradizionali fra i minori (art. 6.21 del Codice illeciti amm.).

società, lo Stato, i simboli ufficiali dello Stato, la Costituzione o gli organi del potere statale...” (art. 15.1-1. LF “Sull’informazioni...”) oppure “informazioni false di pubblico interesse presentate come veritiere”, se portano a gravi conseguenze per la salute di una persona o la stabilità sociale (art. 15.3 “contenuti *online* distribuiti illegalmente”, LF “Sull’informazioni...”).

Gli autori dei disegni di legge hanno proposto di equiparare la diffusione dei contenuti che “insultano lo Stato, la società o le autorità” ad atti di vandalismo minore (art. 20.1 del Codice illeciti amm.), estendendo, così, il concetto di “luogo pubblico” anche sulla rete¹⁰. Inoltre, per quanto riguarda la disinformazione, essa rappresenta, secondo gli autori dell’iniziativa, un atto di abuso della libertà di parola (art. 13.15 Codice illeciti amm.) in quanto, oltre a costituire una minaccia per la sicurezza pubblica, impedisce ai media di “fornire al pubblico informazioni affidabili, complete e obiettive”¹¹. I provvedimenti prevedono, inoltre, l’obbligo dei fornitori dei servizi Internet di bloccare in maniera rapida, subito dopo il ricevimento della richiesta effettuata da parte del *Roskomnadzor*, i siti web su cui sono stati pubblicati informazioni considerate proibite.

Nonostante le somiglianze tra queste proposte, soprattutto per quanto riguarda il meccanismo di censura ideato e una generale impostazione restrittiva, gli elementi che risultano decisivi al fine di riconoscere l’informazione illegale differiscono in due casi in misura importante. Se nel caso di pubblicazione *online* che dimostra una “sfacciata mancanza di rispetto per le autorità”, l’elemento caratterizzante risiede nella forma decorosa in cui viene espressa la dichiarazione, nel caso di informazioni fasulle è il contenuto della comunicazione, cioè l’informazione stessa, che fungerebbe da parametro.

Ma proprio in questa parte che riguarda il meccanismo in base al quale le informazioni verranno filtrate su Internet, in entrambi i disegni esiste una lacuna. In particolare, i legislatori russi non hanno specificato le procedure o i criteri in base ai quali

¹⁰ V. la nota esplicativa al disegno di legge sulla “mancanza del rispetto per le autorità”: <http://sozd.duma.gov.ru/download/0A25B2AE-8827-4CC1-88E9-B851FA0985A8>.

¹¹ V. la nota esplicativa al disegno di legge sulle “fake news”: <http://sozd.duma.gov.ru/download/5B3878BE-E723-4C72-A389-BD096D2034AF>.

un'informazione possa essere ritenuta proibita, riservando al capo dell'ufficio del Procuratore Generale la competenza di stabilire l'adeguatezza e l'accuratezza dei contenuti *online*.

Bisogna notare che numerose critiche al disegno di legge sono state mosse da associazioni ed esperti¹², oltre che dai partiti di opposizione, come il Partito Comunista. In primo luogo gli esperti hanno segnalato la vaghezza dei principali concetti utilizzati, come “*chiara mancanza di rispetto*”, “*forma indecorosa*”, “*rimozione immediata dei contenuti*”, “*informazioni consapevolmente inaffidabili*” etc., che consente una interpretazione arbitraria delle leggi. In secondo luogo hanno considerato insostenibile l'argomentazione a favore dell'introduzione dei nuovi meccanismi regolatori (infatti, le note esplicative ai disegni di legge sono molto sintetici e vaghi). In terzo luogo, data l'esistenza nell'ordinamento russo di un'elaborata disciplina che prevede la responsabilità amministrativa e penale per la comunicazione diffamatoria, offensiva o fasulla¹³, le nuove misure restrittive imposte alla libertà di parola e di opinione dalla nuova disciplina sono state giudicate ridondanti. Ancora, è stato osservato che tali ulteriori restrizioni ipotizzate dai legislatori non sembrano perseguire obiettivi legittimi e limitano in modo sproporzionato la libertà di espressione. La Costituzione russa, infatti, non solo proibisce qualsiasi censura (ex art. 29¹⁴), ma determina in maniera tassativa i casi in cui si può legittimamente limitare il diritto alla libertà d'informazione¹⁵. Tuttavia, come è stato sottolineato nel [parere](#) presentato dal Consiglio per i diritti umani e lo sviluppo della società civile, per quanto riguarda la diffusione sulla rete dei contenuti che esprimono una chiara mancanza di rispetto, “tale atto, anche se eseguito in una forma indecente, di per sé non disturba l'ordine pubblico e quindi non può essere paragonato alla condotta

¹² V. I Pareri sui disegni di legge sulle “notizie false” e sulla “mancanza del rispetto per l'autorità”, presentati dal Consiglio per i diritti umani presso la presidenza russa l'11 marzo: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5324/>.

¹³ Si pensa alla responsabilità per l'oltraggio al pubblico ufficiale (art. 319 Codice penale), per la diffamazione (art. 152 del Codice civile), per la calunnia (art. 128.1 Codice penale), oltre alla responsabilità per la diffusione delle informazioni proibite (v. nota n. 9) o delle notizie false presentate dai giornalisti come veritiere (art. 51 della legge del 1991 “Sui mass media”).

¹⁴ “4. *Ciascuno ha diritto a cercare, ottenere, trasmettere, produrre e diffondere liberamente informazioni con qualunque mezzo consentito dalla legge... 5. Viene garantita la libertà dei mezzi d'informazione di massa. La censura è vietata.*”

¹⁵ L'articolo 29 della Costituzione prevede il divieto dell'incitamento all'“odio e l'inimicizia sociale, razziale, nazionale o religiosa”. Inoltre, nell'articolo 55 sono stabiliti i criteri generali per limitazione dei diritti umani in Russia: “3. *I diritti e le libertà della persona e del cittadino possono essere limitati dalla legge federale solo nella misura in cui questo sia necessario al fine di difendere i principi dell'ordine costituzionale, la morale, la salute, i diritti e gli interessi legittimi di altre persone, di garantire la difesa del paese e la sicurezza dello stato.*”

disordinata”¹⁶. Dunque, secondo gli esperti, l'introduzione di tale limite ai diritti dei cittadini russi “sembra perseguire fini diversi da quelli costituzionalmente legittimi...”¹⁷. In più, il Consiglio per i diritti umani ha richiamato alcune sentenze della Corte EDU sui casi concernenti la violazione della libertà d'espressione (art. 10 C.E.D.U.) per sottolineare che la giurisprudenza internazionale si è largamente basata su un approccio del tutto diverso, che implica l'accettabilità di critiche più o meno severe a coloro che detengono cariche pubbliche¹⁸.

Infine, lo stesso meccanismo di “filtraggio” dei contenuti Internet, come delineato nelle proposte, prevede la rimozione immediata di informazioni da parte dei fornitori di servizi su richiesta di *Roskomnadzor*, il che significa che non sarà possibile effettuare esami qualificati (come, ad esempio, lo studio delle espressioni e delle parole usate ai fini dell'interpretazione del suo contenuto semantico) o intraprendere un'azione legale prima dell'imposizione del blocco dei siti web.

Nonostante le forti critiche espresse da più parti nei confronti di questi due disegni di legge¹⁹, entrambi sono stati approvati dalle Camere (i disegni sono stati discussi insieme e approvati nelle sedute del **24 gennaio**, **5 marzo**, **6 marzo** dai deputati e del **13 marzo** dai senatori²⁰) e successivamente, il **18 marzo**, firmate dal Presidente Putin²¹.

¹⁶ V. § 1 “A. La legittimità delle limitazioni del diritto costituzionale alla libertà di ricevere e diffondere informazioni” del Parere: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5324/>.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ V. § 1 “B. La sproporzionalità delle restrizioni imposte alla libertà di parola e d'opinione” del Parere: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5324/>.

¹⁹ Secondo i dati di *Levada center*, istituto indipendente di sondaggi, oltre la metà dei cittadini russi si è espressa “contraria” alla nuova legge sulla mancanza di rispetto nei confronti delle istituzioni. Allo stesso tempo, la legge sulle “notizie false” è stata accolta più positivamente: il 55% degli intervistati lo approva, mentre il 35% è contraria. Allo stesso tempo, rispondendo alla domanda “Secondo Lei, queste leggi sono volte a garantire l'affidabilità delle notizie nei media e su Internet oppure volte a combattere il dissenso?”, la maggior parte degli intervistati - il 64% - hanno scelto la seconda risposta [v. <https://www.levada.ru/2019/04/08/zakony-o-neuvazhenii-k-vlasti-i-fejknjus/>].

²⁰ Entrambi i disegni di legge sono stati approvati grazie al voto consolidato dei deputati della “Russia Unita”, la fazione che da sola conta 340 deputati. Per quanto riguarda gli altri gruppi parlamentari, alcuni si sono astenuti dal voto o altri hanno votato contro le proposte. L'unico partito di opposizione parlamentare che si è espresso fortemente contrario nei confronti di entrambi i disegni di Klisbas è stato il Partito Comunista (v. i risultati delle votazioni nell'aula della Camera bassa sui disegni di legge “sulle *fake news*” (72.7% “a favore”): <http://vote.duma.gov.ru/vote/107127>, e “sul mancato rispetto alle autorità” (71,6% “a favore”): <http://vote.duma.gov.ru/vote/107129>).

Il Consiglio della Federazione vota “tradizionalmente” in modo più uniforme rispetto alla Duma: durante le votazioni sui provvedimenti solo 3 persone si sono opposte alle nuove modifiche, mentre più del 85% si è espresso in sostegno delle iniziative proposte dal loro collega, il senatore Klisbas.

²¹ V. Legge federale n. 31-FZ del 18.03.2019 “Sulle modifiche all'articolo 15-3 della legge federale “Sull'Informazione...””: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180031?index=0&rangeSize=1>; Legge federale n. 30-FZ del 18.03.2019 “Sulle modifiche alla Legge federale “Sull'Informazione...””: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180022?index=0&rangeSize=1>.

Le leggi sono entrate in vigore il **29 marzo** e i primi casi in cui le nuove norme sono state applicate ai cittadini russi utenti della rete sono state registrate nel mese di aprile. In particolare, sulla base della legge sulla “mancanza di rispetto per le istituzioni”, il **22 aprile**, un residente della regione di Novgorod [è stato condannato in primo grado](#) ad una pena pecuniaria per aver pubblicato sulla sua pagina *social* una frase offensiva espressa nei confronti del Capo dello Stato russo. Per quanto riguarda la legge contro “le notizie fasulle”, il **25 aprile** una residente di Arkhangelsk è stata accusata di aver diffuso *online* “informazioni socialmente significative e inaccurate che hanno causato intralci al traffico”²². La polizia ha ritenuto che la cittadina russa abbia abusato della libertà dei media, pubblicando un invito a partecipare ad una manifestazione ambientalista che non era autorizzata.

È ancora prematuro parlare delle conseguenze negative che l’approvazione delle modifiche in materia di informazione può comportare, tuttavia, già i primi casi di applicazione della nuova normativa hanno sollevato dubbi da parte degli attivisti dei diritti umani. Data la vaghezza delle norme che implicano ulteriori restrizioni alla libertà d’informazione, molti esperti hanno avuto l’impressione che le nuove disposizioni sulle informazioni proibite, così come descritte nelle leggi appena approvate, possano essere interpretate in modo più ampio rispetto alle attuali norme sull’oltraggio o sulla diffamazione, e, quindi, siano in grado di vietare *de facto* qualsiasi critica alle autorità. Pertanto, coloro che hanno contestato le leggi condividono l’opinione che le modifiche approvate dalla Duma di Stato in realtà creino condizioni per l’autocensura (il cd. ‘*chilling effect*’) e aumentino le pressioni del governo sui media.

Per quanto riguarda l’ultimo disegno di legge [[№ 608767-7](#)], sempre presentato da un gruppo di parlamentari guidato dal senatore Klishas, le principali proposte hanno riguardato una completa “reimpostazione” della rete, che prevede il progressivo sganciamento dei fornitori di servizi in Russia dai server stranieri e la loro riconnessione ad un nuovo sistema nazionale di domini; un’operazione che, secondo gli autori della

²² BBC, “Ad Arkhangelsk, hanno aperto un fascicolo per la diffusione delle “notizie false”. Questo è il primo caso in Russia”: <https://www.bbc.com/russian/news-48093501>.

proposta, permetterà alla rete russa di rimanere operativa anche nel caso di isolamento imposto dall'estero²³. Infatti, l'obiettivo della legge, come si evince dalla nota esplicitiva al disegno, risiede proprio nell'intento delle autorità russe di difendere la rete nazionale dalle minacce esterne e soprattutto dai probabili *cyber* attacchi provenienti dalla patria della rivoluzione tecnologica, gli Stati Uniti.

Così, il disegno di legge, chiamato anche la "legge sull'Internet sovranista" o sulla "sovranità digitale", ha previsto una serie di interventi di carattere tecnico al fine di creare una rete indipendente, sicura e sostenibile²⁴. In particolare, tra gli interventi più importanti che mirano alla costruzione di un sistema web autonomo e parzialmente alternativo a quello internazionale, il disegno di legge ha previsto la distribuzione di un nuovo apparecchio (i *router*) in grado di coordinare e filtrare il traffico, che tutti i fornitori di servizi saranno obbligati ad installare.

La maggior parte di coloro che hanno criticato questo disegno di legge ha espresso il timore che sotto le presunte "belle intenzioni dichiarate" vi sia in realtà il desiderio delle autorità russe di creare qualcosa di simile ad un *Intranet*, una rete centralizzata, a

²³ Bisogna notare, che già nel 2016 il Presidente Putin ha approvato la nuova Dottrina della Sicurezza Informatica [[Decreto n. 646](#)], nella quale è stata dichiarata la necessità di garantire il "funzionamento stabile e ininterrotto dell'infrastruttura critica di informazioni in Russia" (art. 8.3).

²⁴ In realtà, per quanto riguarda il tema dell'infrastruttura della rete, un forte desiderio di controllare il suo funzionamento e, soprattutto, di avere gli strumenti efficaci per gestire il traffico, è stato sempre uno dei motivi principali dell'attività regolatrice dei legislatori russi. Dall'inizio degli anni '2000, i *provider* russi sono stati obbligati a installare nelle reti Internet una specifica apparecchiatura, il Sistema di attività operative e di ricerca (SORM), attraverso la quale gli organi di polizia etc. potevano ottenere informazioni sugli utenti dei servizi di comunicazione ai fini dello svolgimento degli indagini.

Tuttavia, negli ultimi anni è diventata particolarmente evidente una tendenza alla "nazionalizzazione" della rete. Questo passo ulteriore verso lo sviluppo della rete russa ha riguardato, innanzitutto, la trasposizione dei dati degli utenti russi sui server nazionali. In particolare, in questa direzione si sono mosse le modifiche alla Legge "Sulla lotta contro il terrorismo" (il cd. "pacchetto Yarovaya"), approvate nel 2016, che hanno previsto, fra l'altro, l'obbligo per il fornitore di servizi *online* di conservare per 6 mesi i dati di traffico e di fornire, su richiesta dei servizi segreti, le "informazioni necessarie per decodificare i messaggi elettronici". All'applicazione di questa legge è legato il tentativo "infelice" di *Roskomnadzor* di bloccare il servizio di messaggistica *Telegram* (su questo punto, v. GALIMOVA I., "Elezioni presidenziali russe: il nuovo vecchio leader alla guida del Paese, Cronache costituzionali dalla Russia (gennaio - aprile 2018), in *Nomos. Le attualità nel diritto.it*, n. 1/2018, pp. 12-13: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/Russia1_-2018-1.pdf, Sezione "Governò"). Inoltre, nel 2017 è stata approvata la Legge sui proxy anonimizzatori che ha messo al bando l'utilizzo dei servizi VPN.

Alla fine, introducendo diversi obblighi in capo ai fornitori di servizi Internet negli anni precedenti, il governo russo è riuscito a costringere la maggior parte delle imprese private ad una maggiore collaborazione. Come è stato notato nel Rapporto annuale sulle libertà su Internet in Russia, pubblicato il **5 febbraio** dall'organizzazione per i diritti umani "Agora": "L'anno scorso è stato segnalato da un'inversione di tendenza nella politica dello Stato nella sfera di comunicazioni digitali, che ora risiede principalmente nel tentativo di stabilire il controllo sui grandi fornitori privati che hanno accesso alle informazioni sugli utenti. Riconoscendo i rischi che la prassi di blocco dei siti web e il perseguimento penale di utenti ordinari portano con sé, le autorità russe sperano di controllare Internet, costringendo i principali fornitori di servizi a cooperare e monopolizzare il mercato dei servizi web" [v. "La libertà di Internet nel 2018: delegare ai privati la repressione": https://guides.files.bbci.co.uk/bbc-russian/AGORA_Freedom-of-the-Internet-2018.pdf].

circuito chiuso, con un sistema di filtraggio e di blocco immediato e un unico “interruttore” in mano alle autorità²⁵.

Tuttavia, anche in questo caso la reazione negativa da parte della società civile²⁶, della comunità degli esperti e da parte dei maggiori partiti di opposizione (sia il partito Liberal-Democratico e il partito Comunista) non ha impedito al Parlamento russo di approvare il provvedimento, prima nella Duma il **15 aprile** (con 307 voti *vs* 68), poi nel Senato (151 *vs* 4), il **22 aprile**²⁷.

Non è ancora chiaro come l’idea di creare l’“Internet sovranista” descritta nel documento sarà alla fine implementata nella pratica, poiché le linee precise devono essere ancora formulate dai Ministeri. In più, risulta ambiguo se queste innovazioni siano realmente necessarie per proteggere i diritti dei cittadini, dato che la probabilità che un intero Paese possa essere disconnesso da Internet sembra molto bassa.

PARTITI

PARTITO COMUNISTA: LA MANCATA ATTRIBUZIONE DI UN SEGGIO PARLAMENTARE A GRUDININ

L’ex candidato alla carica presidenziale nel 2018 e membro del Partito Comunista Grudinin si è trovato in questi mesi al centro della contesa per il mandato parlamentare.

Il **7 marzo**, dopo la morte del più anziano deputato della Duma di Stato della VII convocazione, Zores Alferov, la Camera bassa ha adottato la [Decisione sulla cessazione anticipata](#) del suo mandato e, così, il suo seggio è rimasto vacante.

Alferov non è stato formalmente iscritto al Partito Comunista, tuttavia, è stato eletto alla Duma nella lista federale dei comunisti; più precisamente, la sua candidatura è stata

²⁵ V. un parere sul disegno di legge "Sull'internet sovranista" preparato dal membro del Consiglio per i diritti umani Ivan Zassurskij: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5417/>.

²⁶ Il **10 marzo** circa 15 mila persone hanno partecipato alla manifestazione organizzata dal Partito dei Libertariani (ufficialmente non registrato) a Mosca per protestare contro il disegno di legge sull'Internet sovranista. Inoltre, secondo i sondaggi di *WCIOM*, il 52% degli intervistati si è espresso a favore della costruzione di un Internet globale che riunisce tutto il Mondo, mentre soltanto il 23% ha difeso l’idea della creazione della rete “sovranista” v. <https://www.kommersant.ru/doc/3960049>.

²⁷ V. i risultati delle votazioni nelle Aule dei Parlamenti sul disegno di legge "Sulle modifiche alla legge federale «Sulla comunicazione» e alla legge federale «Sull'informazione...» (nella parte riguardante le misure di sicurezza e le garanzie di funzionamento sostenibile della rete Internet sul territorio della Federazione Russa)": nella Duma - <http://vote.duma.gov.ru/vote/107479> ; nel Consiglio della Federazione - <http://council.gov.ru/media/files/lrXUACAqaNXjvmlfc74OTZxAoOrf7zBG.pdf>.

messa al n. 4 nella parte centrale della lista (si ricorda che le liste federali in Russia devono contenere una parte centrale e una serie di sezioni regionali, ex art. 39.8 della LF n. 20 “Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato” del 2014)²⁸. In questo caso, l'organismo che dirige il partito ha la possibilità di proporre alla Commissione Elettorale Centrale, entro i 14 giorni successivi alla decisione sulla cessazione anticipata del mandato, qualsiasi candidato che è stato presentato nella medesima lista (ex. art. 96 LF n. 20 del 2014).

Il **18 marzo**, il Presidium del Comitato Centrale del Partito Comunista, dopo una discussione e una serie di consultazioni con le strutture regionali del partito, ha deciso unanimemente di trasferire il mandato parlamentare a Grudinin.

Pavel Grudinin, direttore dell'Azienda agricola “Lenin”, è diventato famoso subito dopo la sua candidatura alla presidenza russa alla fine del 2017. Già dopo essersi registrato come candidato presso la CEC, il politico fu accusato di avere conti stranieri non dichiarati²⁹. Tuttavia, egli è riuscito a partecipare alle elezioni e ha persino ottenuto il secondo posto, raccogliendo l'11,77% del voti.

Pavel Grudinin ha partecipato non solo alla campagna presidenziale, ma nel 2016 anche alle elezioni della Duma come candidato di lista, all'interno della lista della regione di Mosca, pur senza successo. Nel settembre 2017 è stato eletto deputato al Consiglio comunale di Vidnoye nella regione di Mosca, ma il **15 febbraio** il suo mandato è stato ritirato sulla base di una decisione dei deputati comunali in seguito ad un ricorso del pubblico ministero che ha scoperto l'esistenza di una società *offshore* registrata a nome di Grudinin e non dichiarata³⁰.

Dopo la decisione del Partito Comunista, la maggior parte degli esperti ha avuto forti dubbi circa la possibilità di acquisizione del mandato da parte di Grudinin. Secondo gli esperti, gli ostacoli sono dovuti a una serie di motivi.

Innanzitutto la procedura di attribuzione del seggio vacante prevede una regola generale per cui bisogna rispettare l'ordine progressivo di lista. Infatti, la decisione del Partito Comunista è stata contestata da Boris Ivanyuzhenkov, anche lui candidato del Partito nelle elezioni della Duma del 2016. Il politico ha sostenuto che il partito doveva offrire il mandato vacante a lui, tenendo conto della posizione dei candidati nella lista e, quindi, dando la priorità a quelli che si trovano più in alto (infatti, Ivanyuzhenkov era sesto, mentre Grudinin era nono nella medesima lista regionale). Il **22 marzo** il

²⁸ V. La lista federale del Partito Comunista nelle elezioni della Duma del 2016: <https://kprf.ru/activity/elections/156997.html>.

²⁹ Non si tratta di mancanza di poco conto, in quanto le recenti modifiche, introdotte nel 2013, hanno stabilito che “l'inosservanza da parte del dipendente pubblico del divieto di tenere i conti e depositi in banche straniere aperte a nome suo”, comporta la decadenza dalla carica, o in caso di un candidato alle elezioni - il rifiuto della sua registrazione (lettere “B.2.” e “B.3.” dell'articolo 4 “Cessazione anticipata dei poteri...” LF del 1994 n. 3 “Sullo status dei parlamentari”)

³⁰ Novaya Gazeta, “Il Consiglio comunale di Vidnoye ha deciso di ritirare il mandato di Grudinin”: <https://www.novayagazeta.ru/news/2019/02/26/149568-sovet-deputatov-vidnogo-lishil-mandata-pavla-grudinina>.

Tribunale Mescianskij di Mosca [ha accolto](#) il ricorso di Ivanyushenkov e ha cancellato la decisione del Partito Comunista in quanto non sufficientemente motivata. I giudici hanno citato la giurisprudenza della Corte Costituzionale [v. [il Parere della Corte Costituzionale n. 324 del 6 marzo 2013](#)], la quale ha stabilito che la “procedura di attribuzione dei seggi deve avvenire in modo regolare a seconda dell’ordine dei candidati nella lista” e che tale regola “può essere violata solo se vi è una motivazione precisa”. Dunque, i giudici hanno ribadito che il partito è limitato nella sua decisione: esso non può attribuire un seggio ad un candidato a sua discrezione, indipendentemente dalla sua posizione nella lista.

Nello stesso tempo, anche la Commissione Elettorale Centrale si è espressa in modo contrario alla decisione presa dal Partito Comunista. Il **21 marzo**, i membri della CEC hanno rifiutato di consegnare a Pavel Grudinin il mandato del defunto Zhores Alferov (13 voti *vs* 1). Il principale motivo di tale rifiuto non ha riguardato la mancanza di rispetto dell’ordine nella lista, ma la conferma della presenza di conti in banche straniere a nome di Grudinin che non sono stati chiusi fino al gennaio del 2018³¹.

Il **27 marzo** la CEC si è riunita di nuovo per discutere l’attribuzione del seggio vacante. Come ha spiegato il Segretario della Commissione, poiché per quattordici giorni il Partito Comunista non è riuscito a proporre un candidato idoneo con una motivazione sufficientemente argomentata, la CEC è stata incaricata di nominare il candidato della lista che, così, acquisirà il mandato parlamentare³².

Il caso Grudinin ha messo in luce una serie di lacune esistenti nella legislazione russa in materia elettorale. Oltre alla controversa normativa relativa alla procedura di assegnazione dei seggi rimasti vacanti, non risulta chiara la competenza della Commissione Elettorale Centrale nel verificare, in caso di non candidabilità sopravvenuta, l’idoneità del candidato proposto dal partito per ricoprire il seggio vacante.

Per quanto riguarda l’ultimo punto, diversi esperti in materia elettorale hanno criticato la decisione della Commissione elettorale di non consegnare il seggio a Grudinin, nonostante la volontà del Partito Comunista. Secondo il membro del gruppo di lavoro presso la CEC, Arkadij Lyubarev, la procedura di assegnazione del mandato vacante del deputato della Duma di Stato, come disciplinata dall’articolo 96 della legge federale "Sull’elezione dei deputati della Duma di Stato...", non prevede né verifiche delle cause ostative per il candidato, né la possibilità per la CEC di rifiutare la candidatura scelta dal

³¹ V. il sito della CEC, “*Si è svolta la 197a riunione della Commissione elettorale centrale della Federazione russa*”: <http://www.cikrf.ru/news/cec/42450/>.

³² V. il sito della CEC, “*Si è svolta la 198a riunione della Commissione elettorale centrale della Federazione russa*”: <http://www.cikrf.ru/news/cec/42490/>.

partito. L'esperto aggiunge che, considerando la prassi precedente, questa decisione sembra essere un "esempio di applicazione selettiva delle norme"³³.

A sua volta, il membro della CEC, Boris Ebseev, non ha condiviso questa opinione. Secondo Ebseev, la "Commissione svolge non solo funzioni amministrative, ma anche di controllo (supervisione). Pertanto, il rifiuto di trasferire il mandato del vicepresidente vacante a Pavel Grudinin appare ragionevole e legittimo"³⁴.

PARLAMENTO

IL DISEGNO DI LEGGE SULL'E-VOTING

Il **26 febbraio** alla Duma di Stato è stato presentato il disegno di legge "[Sulla sperimentazione del voto elettronico a distanza nelle elezioni dei deputati dell'Assemblea della città di Mosca](#)". Come indicato nella nota esplicativa, il documento "è stato elaborato con lo scopo di testare l'utilizzo delle moderne tecnologie nel processo di votazione". Secondo gli autori dell'iniziativa, l'introduzione del nuovo sistema di *e-voting* "creerà ulteriori condizioni e garanzie per la realizzazione dei diritti elettorali dei cittadini"³⁵. Così, i legislatori russi hanno annunciato la creazione di un *software* speciale che consentirà il voto tramite Internet.

In particolare, il disegno di legge ha previsto l'utilizzazione in maniera sperimentale di una votazione elettronica a distanza durante le elezioni dell'Assemblea di Mosca dell'8 settembre all'interno di una circoscrizione della città (circa 160 mila elettori). Allo stesso tempo, il disegno riserva la possibilità del voto tradizionale con la scheda cartacea.

Il provvedimento è stato approvato il **15 aprile** in prima lettura con 332 voti. Come hanno spiegato i sostenitori della proposta, il disegno di legge rappresenta un documento "quadro" che stabilisce in linea generale i principi e le garanzie che devono essere rispettate nelle procedure di scrutinio elettronico. Da parte sua, l'Assemblea regionale di Mosca è stata incaricata di elaborare una legge più dettagliata in materia di *e-voting*. Così, il **22 aprile**, l'attuale sindaco di Mosca, Sergej Sobyenin, ha presentato alla Duma della città un disegno di legge sul voto elettronico. Come si evince dal documento, un elettore che deciderà di non recarsi in un seggio elettorale dovrà presentare preventivamente - attraverso il portale dei servizi pubblici di Mosca [mos.ru](#) - la domanda *online*. Il giorno delle elezioni, il cittadino dovrà accedere ad una piattaforma speciale attraverso il suo

³³ V. LUBAREV A., "L'applicazione selettiva delle norme della legislazione elettorale": <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143318>.

³⁴ GOLOS.org, "Il mandato di Pavel Grudinin può essere attribuito a Peter Medvedev": <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143315>.

³⁵ V. CEC, "Votazione elettronica a distanza: i compiti e le prospettive dell'esperimento sono stati discussi nella Duma di Stato": <http://www.cikrf.ru/news/cec/42711/>.

"profilo personale" del portale municipale per poter ricevere la scheda elettronica ed esprimere il proprio voto.

Gli esperti che hanno discusso di questo disegno di legge durante le riunioni nell'ambito dei *forum* di Mosca, sono divisi tra oppositori e sostenitori dell'innovazione. I sostenitori del disegno di legge hanno sottolineato gli effetti positivi dell'introduzione dell'*e-voting*, come, ad esempio, maggior facilitazione nell'accesso alla procedura di votazione per gli elettori o potenziale aumento dell'affluenza alle urne, soprattutto fra gli elettori giovani³⁶.

Dall'altro lato, i vari osservatori hanno espresso una profonda preoccupazione, *in primis*, per la fretta con cui le autorità hanno cercato di introdurre un sistema di votazione tramite Internet, senza ampie discussioni pubbliche. I dubbi sono sorti anche circa la decisione di testare un sistema di *e-voting* non in una qualsiasi piccola città ma direttamente a Mosca, dove, anche se esistono le condizioni tecnologiche più adatte, vivono oltre 7 milioni di elettori. Secondo gli altri osservatori, l'introduzione nel processo elettorale di nuovi metodi di votazione come il voto *online*, sembra ancora prematuro, visto un alto grado di sfiducia dei cittadini russi nei confronti del procedimento elettorale³⁷.

In sintesi, secondo molti osservatori, attualmente, il voto tramite Internet in Russia non è considerato un meccanismo credibile, e la sua frettolosa introduzione nelle elezioni della Duma di Mosca potrebbe destare sfiducia nei risultati elettorali e influire negativamente sulla legittimità dei deputati eletti. La sperimentazione del voto elettronico è stata vista in modo negativo anche alla luce della prassi internazionale che vede i Paesi con istituzioni democratiche consolidate rifiutare l'idea di «*e-voting*», ritenendo che tale metodo non offra sufficienti garanzie in termini di libertà e segretezza del voto³⁸. In particolare, gli esperti si sono preoccupati per il fatto che la verifica della correttezza delle operazioni elettorali attraverso il riconteggio delle schede cartacee non sarebbe possibile in caso di voto elettronico.

Un'altra innovazione proposta dai legislatori in materia elettorale ha riguardato lo sviluppo dei sistemi di *Internet voting* che utilizzano postazioni remote. Un apposito disegno di legge "[Sulla creazione a Mosca di seggi elettorali digitali per le elezioni regionali](#)" è stato approvato dalla Duma in prima lettura l'**8 aprile**. Secondo il documento, nel Giorno unico delle votazioni, a Mosca saranno testati 30 seggi elettorali

³⁶ Infatti, il problema della bassa affluenza è particolarmente rilevante nella capitale. Ad esempio, nelle ultime elezioni all'Assemblea di Mosca nel 2014 l'affluenza alle urne era solo del 21%.

³⁷ V. Dichiarazione dell'ONG "Golos" sul progetto di organizzazione dell'*e-voting* nelle elezioni dei deputati dell'Assemblea della città di Mosca, l'8 settembre 2019: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143281>.

³⁸ Per quanto riguarda i sistemi che utilizzano la votazione elettronica, i principi e le importanti garanzie di attuazione sono descritti nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Essi includono la Raccomandazione CM/Rec(2017)5: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6f, e le Linee guida sugli standard di voto elettronico https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726c0b.

digitali. Grazie a queste nuove postazioni gli elettori non residenti a Mosca ma temporaneamente presenti in città nel giorno delle votazioni, potranno partecipare alle elezioni dei rappresentanti delle loro regioni.

CONSIGLIO DELLA FEDERAZIONE: IL CASO DEL SENATORE ARASHUKOV

Il **30 gennaio**, Rauf Arashukov, il più giovane senatore russo e rappresentante della regione Karačaj-Circassia, è stato arrestato durante una riunione del Consiglio della Federazione e portato fuori dalla sala. Egli è accusato di almeno due omicidi su commissione verificatisi nel 2010 e di partecipazione a un gruppo criminale organizzato.

I membri del Consiglio della Federazione hanno votato unanimemente sulla proposta presentata in Aula dal Procuratore generale di privare il senatore Arashukov dell'immunità (ex art. 98 comma 2 Cost.). La sua *membership* nel partito "Russia Unita" è stata sospesa e, a **marzo**, il tribunale di Basmany di Mosca ha temporaneamente sospeso Arashukov dalla sua carica.

A sua volta, i membri del Consiglio della Federazione nel mese di **aprile** si sono espressi a favore della rimozione del senatore Arashukov dalla carica per non adempimento dell'obbligo di presentare le dichiarazioni di reddito per l'anno 2018. Infatti, secondo la legislazione russa, questa inosservanza delle regole rientra in uno dei motivi per la cessazione anticipata dall'incarico (ex art. 4 Legge Federale "Sullo status del deputato della Duma e del membro del Consiglio della Federazione").

Gli osservatori hanno fatto notare che negli ultimi dieci anni almeno dodici ex membri del Consiglio della Federazione sono stati perseguiti penalmente³⁹. Pertanto, parlando del caso di Arashukov, questa non è stata la prima volta che un senatore russo è stato accusato di coinvolgimento in un gruppo criminale, i membri del quale hanno organizzato omicidi o hanno commesso reati di corruzione o appropriazione indebita. Infatti, negli anni '2000 l'ex membro del Consiglio della Federazione rappresentante della Repubblica di Bashkiria è stato persino condannato all'ergastolo.

Dunque, nonostante la disciplina russa preveda il requisito di "reputazione impeccabile" per il candidato alla carica di senatore, le persone strettamente legate a strutture criminali (regionali), comunque, riescono ad entrare nella Camera alta. Questo avviene anche malgrado le varie riforme intraprese durante la presidenza Putin che andavano a modificare le modalità della formazione del Consiglio della Federazione⁴⁰.

³⁹ BBC, "Chi è veramente il senatore Arashukov, arrestato nell'Aula del Consiglio della Federazione?": <https://www.bbc.com/russian/features-47043539>.

⁴⁰ È vero che la camera alta della Russia, il Consiglio della Federazione (*Soviet Federacii*), è stata oggetto di continue riforme, soprattutto negli anni '2000. Le modalità della sua formazione sono cambiate ben quattro volte. Inizialmente, in conformità con le disposizioni transitorie della Costituzione del 1993, per la prima volta i membri del Consiglio sono stati eletti

Pensato originariamente come Camera rappresentativa degli interessi delle Regioni, l'attuale Senato russo è stato trasformato in un organo composto dai "rappresentanti dei rappresentanti". Non sorprende che molti senatori russi sembrano aver perso completamente il legame con le popolazioni dei territori che rappresentano.

PRESIDENTE

IL MESSAGGIO ANNUALE DEL PRESIDENTE-2019

Il **20 febbraio** il Presidente Putin ha pronunciato il [Messaggio annuale all'Assemblea federale](#). Rispetto all'anno scorso, quando il Presidente ha dedicato una parte consistente del suo discorso alla presentazione delle nuove tecnologie militari russe, il Messaggio di quest'anno è stato più rivolto al pubblico interno ed ha avuto ad oggetto i problemi riguardanti la situazione socio-economica del Paese.

Considerando il continuo declino del *rating* del Presidente russo legato all'approvazione nell'estate del 2018 dell'impopolare riforma pensionistica (la tendenza che, tra l'altro, non è stata ancora invertita⁴¹), la decisione di Vladimir Putin di concentrarsi piuttosto su questioni di politica interna sembra essere molto ragionevole. Infatti, nel suo discorso del 2019 non sono mancate le promesse di aiuto - in forma di sussidi, bonus bebè o esenzioni fiscali - alle persone bisognose, come ad esempio, le famiglie numerose o in stato di povertà⁴². Queste e altre misure annunciate dal Presidente rientrano interamente negli obiettivi stabiliti dal Decreto presidenziale del maggio 2018 [["Sugli obiettivi nazionali e gli obiettivi strategici dello sviluppo della Federazione Russa per il periodo fino al 2024"](#)] e, quindi, fanno parte della strategia mirante alla realizzazione dei dodici progetti nazionali.

Nel suo Messaggio, il Presidente ha prestato molta attenzione anche al problema del miglioramento del clima degli investimenti e, in generale, alla creazione di condizioni favorevoli per le imprese nazionali e straniere. Sottolineando una serie di problemi sia nella normativa sia nella prassi di applicazione della legge, il Presidente ha proposto di elaborare misure che possano garantire la protezione degli imprenditori dall'avvio dei

attraverso elezioni dirette per un periodo di due anni. Successivamente, in base ad una prima Legge in materia voluta nel 1995 da Eltsin, la camera alta veniva formata dagli stessi vertici dei due rami del potere regionale che *de iure* cumulavano la doppia carica. Dal 2000 e fino 2012, una nuova disciplina, voluta dal secondo Presidente, prevedeva che i due senatori fossero designati - con un particolare procedimento - dai vertici degli organi rappresentativo ed esecutivo regionali, diventando dunque loro semplici delegati. Ora, le norme vigenti hanno stabilito una procedura complessa, secondo la quale il rappresentante dal ramo di potere legislativo della regione viene eletto fra i membri dell'Assemblea regionale, mentre il rappresentante dal ramo esecutivo è determinato in anticipo da un candidato alla carica del governatore della regione, nel momento di presentazione della sua candidatura.

⁴¹ V. il grafico "Fiducia ai politici" per il periodo maggio 2018 - aprile 2019, preparato dal centro di sondaggi russo *WCIOM*: https://wciom.ru/news/ratings/doverie_politikam/. Secondo i dati, l'indice di fiducia di Putin ha oscillato nei primi mesi del 2019 intorno al "33%", scivolando di pochi punti sotto i livelli degli ultimi mesi.

⁴² Come ha notato il Presidente, attualmente circa 19 milioni di cittadini russi vivono sotto la soglia di povertà.

procedimenti sanzionatori nei loro confronti, senza prove sufficienti. «Dobbiamo liberarci di tutto ciò che limita la libertà e l'iniziativa imprenditoriale. Un imprenditore coscienzioso non deve costantemente... sentirsi a rischio di sanzioni penali o amministrative», ha aggiunto il Presidente nel Discorso.

Su questo punto, si è espresso anche il Primo Ministro nel suo [Rapporto annuale](#), presentato alla Duma di Stato il **17 aprile** e riprendeva, nelle linee generali, il Discorso del Presidente. Il Capo del Governo ha proposto di introdurre il meccanismo di cd. “*regulatory guillotine*”, che dovrebbe, secondo Medvedev, “tagliare fuori tutti gli atti obsoleti degli organi di controllo” al fine di facilitare il compito delle imprese di rispettare i regolamenti e le istruzioni in vigore.

IL DECRETO “SULLA DEFINIZIONE AI FINI UMANITARI DELLE CATEGORIE DI PERSONE AUTORIZZATE A RICHIEDERE L’ACQUISIZIONE DELLA CITTADINANZA RUSSA IN MODO SEMPLIFICATO”

Il **24 aprile** il Presidente russo ha firmato un decreto che ha stabilito una procedura semplificata per l’ottenimento della cittadinanza russa ai residenti delle zone dell’Ucraina sud-orientale che si trovano sotto il controllo delle forze separatiste. I territori sui quali risiedono i destinatari del decreto sono stati determinati sulla base della linea di demarcazione tra le forze armate ucraine e le formazioni paramilitari delle autoproclamate Repubbliche popolari di Lugansk e Donetsk, così come i confini sono stati designati durante i negoziati di Minsk e fissati nella Risoluzione del parlamento ucraino del 2015.

Nel testo dell’*Ukaz* è stato precisato che scopo dell’atto è umanitario, cioè “proteggere i diritti e le libertà” degli abitanti delle zone del conflitto armato, “sulla base dei principi e delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuti”. Pertanto, la procedura semplificata di ottenimento della cittadinanza russa che esonera i richiedenti dalla verifica di una serie di requisiti - linguistici, economici, di residenza – è stata estesa agli abitanti del Donbass⁴³. Inoltre, lo Stato russo ha previsto misure per facilitare l’accesso alla procedura e per accelerare l’esame delle domande.

La decisione delle autorità russe presa poco dopo le elezioni in Ucraina non è stata improvvisa, le sue basi legali sono state già preparate alla fine dello scorso anno. Così, nel

⁴³ La procedura per l’acquisizione della cittadinanza russa è regolata dalla legge federale “Sulla cittadinanza della Federazione russa” del 31 maggio 2002, che ha sostituito la precedente legge “Sulla cittadinanza della RSFSR” del 1991. La legislazione attuale prevede una procedura generale (ex art. 13) e semplificata (ex art. 14) per l’acquisizione della cittadinanza russa. Tra le categorie di cittadini che attualmente possono ottenere la cittadinanza russa nell’ambito di una procedura semplificata ci sono, ad esempio, gli ex cittadini dell’URSS che non hanno acquisito la cittadinanza diversa da quella di Unione Sovietica. Anche i partecipanti al programma statale per il reinsediamento volontario di connazionali (legge federale “Sulla politica statale in merito ai compatrioti all’estero” del 24 maggio 1999) possono fare la domanda per l’ottenimento di cittadinanza russa attraverso procedura semplificata.

dicembre 2018, la Duma ha approvato gli emendamenti alla legge federale "Sulla cittadinanza" e le nuove disposizioni hanno conferito al Capo dello Stato (ai sensi dell'art. 89 Cost.) il diritto di definire "per motivi umanitari" le categorie di cittadini stranieri e apolidi che avranno diritto a richiedere l'acquisizione della cittadinanza russa in modo semplificato.

Per quanto riguarda i numeri, secondo la Direzione centrale dell'Ufficio di migrazione del Ministero degli affari interni della Russia, nel periodo dal 1° aprile 2014 al 2 aprile 2019, 925.548 cittadini delle regioni sudorientali dell'Ucraina si sono trasferite in Russia⁴⁴. Nello stesso periodo circa 312 mila cittadini ucraini hanno acquisito la cittadinanza della Federazione russa. All'inizio del 2019, fra le 76 mila persone a cui è stato riconosciuto uno status di rifugiato temporaneo in Russia, il 98% erano rifugiati provenienti dall'Ucraina⁴⁵.

Diversi esperti hanno interpretato il decreto del Presidente Putin come atto politico e non di carattere umanitario. Nello stesso tempo, i sostenitori del procedimento hanno sottolineato che la prassi di concessione della cittadinanza con la procedura semplificata è abbastanza diffusa: gli stessi Paesi europei come, ad esempio, Romania o Ungheria negli ultimi anni hanno facilitato il rilascio dei passaporti ai cittadini ucraini.

⁴⁴ Rossijskaya Gazeta, "Il passaporto per motivi umanitari": <https://rg.ru/2019/04/24/zhiteliam-donbassa-uprostili-poriadok-poluchenija-rossijskogo-grazhdanstva.html>.

⁴⁵ TASS, "Sulla procedura dell'acquisizione della cittadinanza russa": <https://tass.ru/info/6371814>.