



IL VOTO “INTELLIGENTE” NELLE ELEZIONI DELLA DUMA DI MOSCA E I PRINCIPALI RISULTATI DELL’ULTIMA TORNATA ELETTORALE IN RUSSIA*

di Ilmira Galimova**

Negli ultimi quattro mesi del 2019 si sono verificate in Russia una serie vicende di particolare rilievo politico, tra cui le elezioni tenutesi in diverse regioni a **settembre**, la grande conferenza stampa di fine anno del Presidente Putin e le nuove iniziative legislative della Duma di Stato in materia di informazione. Inoltre, il quadrimestre in esame è stato segnato da ulteriori eventi e anniversari, come ad esempio il 15° anniversario della strage nella scuola di Beslan, ricorso il **1° settembre**, il 20° anniversario del Trattato sulla creazione dello Stato dell’Unione di Russia e Bielorussia, firmato l’8 dicembre 1999, e, il **31 dicembre**, i vent’anni dell’assunzione da parte di Putin della carica di Presidente *ad interim* e, quindi, dalla sua ascesa al Cremlino. Non sono mancate anche le feste nazionali: il **4 novembre** si è celebrata la Giornata dell’Unità Nazionale e il **12 dicembre** si sono festeggiati i 14 anni dall’approvazione dell’attuale Costituzione russa.

Per quanto riguarda le votazioni tenutesi l’**8 settembre** in diverse regioni si deve ricordare che, nella “Giornata unica delle votazioni” si sono tenute le elezioni dei capi di 19 soggetti federali (16 con suffragio diretto e tre con il voto dell’Assemblea regionale) e le elezioni dei deputati degli organi legislativi del potere statale in 13 regioni. Inoltre, in una serie di città ed enti locali si sono svolte le elezioni dei sindaci e dei deputati municipali.

* 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.

Particolare rilievo hanno assunto le votazioni nelle due città principali della Russia - Mosca e San Pietroburgo. Entrambe le campagne elettorali sono avvenute in un contesto di crisi politica, sullo sfondo delle proteste in cui le forze di opposizione hanno denunciato le numerose violazioni dei diritti elettorali e contestato la loro non ammissione alla competizione¹. La rigidità delle regole della presentazione delle candidature e la loro applicazione poco uniforme hanno portato all'esclusione della gran parte degli aspiranti candidati. Mentre alle elezioni dei deputati della Duma di Mosca quasi la metà (230 su 426) delle candidature non è stata registrata, nelle elezioni per il Governatore di San Pietroburgo solo tre candidati su 28 sono stati ammessi al voto: molti sono stati esclusi a causa della mancata raccolta delle firme dei deputati municipali a sostegno della loro candidatura (cd. "filtro municipale"), alcuni si sono persino ritirati dalla competizione.

Diverse criticità del sistema elettorale sono emerse anche durante le elezioni. Le contestazioni dei politici d'opposizione, delle ONG e degli attivisti per i diritti umani circa la regolarità delle operazioni di voto hanno riguardato in particolar modo il malfunzionamento del sistema di voto elettronico introdotto in maniera sperimentale nei tre distretti elettorali di Mosca (alcuni voti sono stati annullati a causa dei problemi nell'utilizzo del servizio *online*)² e numerose sono state le segnalazioni di irregolarità nelle elezioni municipali a San Pietroburgo in merito a presunte frodi elettorali, alle manipolazioni delle schede elettorali, ai casi di corruzione degli elettori e ai tentativi di impedire agli osservatori di monitorare il conteggio dei voti³.

Tuttavia, anche dopo lo svolgimento delle elezioni, le agitazioni non si sono placate. Infatti, la Procura e il Comitato investigativo hanno aperto un fascicolo d'indagine sugli scontri fra manifestanti e polizia avvenuti durante le proteste "Per le elezioni oneste!" tenutesi a Mosca nell'estate scorsa. Un insieme di processi contro gli accusati di aver

¹ V. su questo punto, I. GALIMOVA, *La campagna elettorale di Mosca: dall'evento inosservato alla crisi con proteste e arresti* – Russia. Cronache costituzionali dall'estero (maggio-agosto 2019), in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019, pp. 8-9: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2019/09/Russia-2_2019.pdf.

² BBC.com, "V Rossii proshli regionalnye vybory. Samoe glavnoe ob etom dne" [In Russia, si sono svolte le elezioni regionali. I momenti più importanti di questo giorno]: <https://www.bbc.com/russian/news-49612562>.

³ Kommersant, "Vybory prevzoshli hydshe opaseniya». Po okonchaniy golosovania v Peterburge naryshenij stalo vdvoe bolshe" [Le elezioni hanno superato i peggiori timori". Alla fine delle votazioni a San Pietroburgo, ci sono state rilevati due volte di più violazioni]: <https://www.kommersant.ru/doc/4087808>.

partecipato ai disordini di massa (ex art. 212 del Codice penale), ribattezzati dalla stampa russa il “caso Mosca” (*moskovskoe delo*) in analogia con il “caso Bolotnaya”, sono stati aperti dopo uno dei più grandi raduni non autorizzati tenutosi a Mosca in relazione al rifiuto di registrare i candidati dell’opposizione alle elezioni della Duma cittadina. Secondo la versione iniziale dell’indagine, i manifestanti “hanno usato la violenza contro i funzionari del Governo, hanno sfondato il cordone e, uscendo sulla carreggiata, hanno paralizzato il traffico sul Garden Ring di Mosca”⁴.

L’indagine preliminare sul caso è stata rapida e già all’inizio di **settembre** c’è stata una grande svolta nel processo. A differenza del “caso Bolotnaya”, le accuse per i disordini di massa non sono state confermate e alcuni indagati sono stati liberati. Tuttavia, nonostante il “crollo” del caso “Mosca”, in cui sono stati coinvolti originariamente una ventina di cittadini russi (senza contare le centinaia di detenuti amministrativi), sono rimasti i singoli processi contro le persone accusate di resistenza e violenza a un pubblico ufficiale.

Le dinamiche di questi processi sono passate sotto la lente del pubblico russo. Si sono organizzate varie iniziative dal basso, come ad esempio la raccolta firme a sostegno degli accusati. Le petizioni sono state firmate da insegnanti, medici, editori, specialisti informatici e persino da sacerdoti⁵. Il **6 settembre**, *Amnesty International* ha pubblicato una dichiarazione in cui ha parlato del carattere “assurdo delle indagini penali contro i partecipanti alle proteste pacifiche”, di arresti ingiustificati e di condanne arbitrarie⁶. Il **29 settembre**, il gruppo internazionale per i diritti umani *Agora*, che riunisce gli avvocati russi, ha fatto appello al relatore speciale delle Nazioni Unite per la mancata indipendenza dei giudici per le decisioni emesse contro i partecipanti nelle manifestazioni pacifiche a Mosca nel luglio - agosto 2019. Gli attivisti, inoltre, si sono lamentati del corso accelerato delle indagini e del carattere sproporzionato delle condanne⁷.

⁴ TASS, “*Dela o massovyh besporyadkakh posle nesoglasovannoj aktsii v Moskve 27 iyulya 2019*” [Casi di disordine di massa dopo una manifestazione non autorizzata a Mosca del 27 luglio 2019]: <https://tass.ru/info/6944653>.

⁵ V. Una lettera aperta di sacerdoti in difesa dei condannati nell’ambito del “caso Mosca”: <https://www.pravmir.ru/otkrytoe-pismo-svyashhennikov-v-zashhitu-zaklyuchennykh-po-moskovskomu-delu/>.

⁶ Amnesty International, *Russia: Run-up to local Moscow election marred by unprecedented attacks on rights*: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/russia-runup-to-local-moscow-election-marred-by-unprecedented-attacks-on-rights/>.

⁷ Vedomosti, *OON poprosili razobratsia s «konveiernym pravosyudiem» v Moskve* [Le Nazioni Unite è stata chiesta di occuparsi della giustizia ‘accelerata’ a Mosca]: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/09/29/812347-oon-poprosili-razobratsya>.

In generale, nella dinamica del “caso Mosca”, si può notare una tendenza verso un ridimensionamento delle accuse e delle pene inizialmente indicate. Il **3 settembre** e il **6 dicembre**, i tribunali di Mosca hanno condannato gli imputati: a multe di 100-120 mila rubli (circa 1700 euro); a tre anni di libertà vigilata ai sensi dell’articolo 280(2) del Codice penale - “istigazione all’estremismo” su Internet; da 1 a 3,5 anni di reclusione ai sensi dell’articolo 318(1) del Codice penale, “uso della violenza contro un pubblico ufficiale”; a 4 anni di reclusione ai sensi del articolo 212(1) del Codice penale, “ripetute violazioni della procedura stabilita per l’organizzazione o lo svolgimento delle manifestazioni”.

Considerando la tendenza alla maggiore politicizzazione della società russa e la diffusione del sentimento di protesta, registrate negli ultimi mesi dai centri di ricerca sull’opinione pubblica⁸, era del tutto naturale aspettarsi alcuni cambiamenti nelle dinamiche del voto, soprattutto per quanto riguarda il *rating* elettorale del partito al potere. Tuttavia, “Russia Unita” è riuscita ancora una volta a mantenere lo *status quo* e la sua posizione di partito dominante anche a livello subnazionale.

Infatti, dal punto di vista degli esiti principali delle elezioni regionali e comunali del 2019, le campagne nelle regioni si sono chiuse con un moderato successo del partito di Governo. A differenza dell’anno scorso, si è potuto evitare il ballottaggio nelle elezioni dei Governatori: tutti i capi dei soggetti della Federazione in carica al momento delle votazioni hanno vinto al primo turno con livelli di consenso molto alti (nella metà dei casi più del 75%⁹). Di questi sedici capi di regione eletti con il suffragio diretto soltanto tre al momento delle elezioni hanno ricoperto la loro carica per un periodo più lungo di 11 mesi, cioè la maggior parte dei Governatori “neo-eletti” sono quelli nominati *ad interim* dal Presidente meno di un anno fa. In questa maniera, i candidati filo-governativi sono riusciti a evitare di essere associati alla linea politica ufficiale o al partito “Russia Unita”. Allo stesso tempo, la decisione di una consistente parte dei candidati pro-Governo di presentare le candidature in qualità di auto-nominati e non nominati dal partito del Governo ha

⁸ Politcom.RU, “*Evoljucija obsbcestvennogo mnenija*” [Evoluzione dell’opinione pubblica]: <http://politcom.ru/23629.html>.

⁹ V. database della Commissione Elettorale Centrale <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>, oppure <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2019/kategorii-viborov/vibori-visshih/#hod>.

contribuito a non essere identificati con l'attuale Governo: in sei regioni i candidati filo-governativi si sono presentati come “indipendenti”.

Per quanto riguarda i risultati delle elezioni dei Parlamenti regionali, il partito “Russia Unita” ha ottenuto la maggioranza in undici Assemblee regionali, ed è stata sconfitta soltanto in una regione - ha perso la *leadership* nelle elezioni dei deputati dell'Assemblea del Territorio di Khabarovsk, ottenendo il terzo risultato fra le liste (12,51%) dopo il Partito comunista (17,24%) e il Partito liberal-democratico (56,12%)¹⁰. Inoltre, considerando soltanto i risultati del voto per le liste, quest'anno il livello dei consensi di “Russia Unita” è calato in tutte le regioni in cui si sono svolte le elezioni rispetto alle elezioni precedenti: in particolare, emerge il 44,6% dei voti in meno nel Territorio di Khabarovsk e la diminuzione di 38,5% dei consensi nella città di Sebastopoli¹¹. Come di consueto (si pensa ad esempio ai risultati delle elezioni della Duma di Stato nel 2016), il partito al potere ha avuto molto più successo nei distretti uninominali. Proprio grazie alla componente maggioritaria dei sistemi elettorali adottati a livello regionale, “Russia Unita” è stata in grado di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi in quasi tutte le Assemblee dei soggetti della Federazione.

Sorprendentemente, i risultati delle elezioni della Duma moscovita non si adattano perfettamente a questa logica, dove tutti i 45 deputati sono stati eletti nei collegi uninominali. Infatti, le elezioni a Mosca sono state la più grande sfida di questa tornata elettorale che è divenuta, anche, la più grande sconfitta per “Russia Unita”. Secondo gli esperti, ciò è stato reso possibile grazie al successo della strategia del “voto intelligente” proposta da Alexej Navalnij. Il suo obiettivo era ridurre significativamente la rappresentazione di “Russia unita” e dei politici ad essa associati nella Duma della città di Mosca. Infatti, nella nuova Legislatura, i candidati sostenuti da “Russia Unita” sono riusciti ad ottenere 25 seggi peggiorando il risultato precedente (*vs* 38 seggi nella precedente Legislatura), mentre i concorrenti hanno significativamente aumentato la loro quota: la

¹⁰ V. database della Commission Elettorale Centrale: http://www.khabarovsk.vybory.izbirkom.ru/region/region/khabarovsk?action=show&root=1&tvd=2272000950053&vrn=2272000950048®ion=27&global=&sub_region=0&prver=2&pronetvd=1&vibid=2272000950053&type=381.

¹¹ RBK, “*Elektoral'naya arifmetika Edinoj Rossii*” [Aritmetica elettorale della “Russia Unita”]: <https://www.rbc.ru/politics/09/09/2019/5d76322c9a794728ff1560b4>.

composizione della Duma è diventata più pluralistica grazie ai 13 esponenti del Partito Comunista (*vs* 5 seggi nella tornata precedente), 3 - di “Russia Giusta” e 4 - dell’*Yabloko*¹². Sono 20 quindi i deputati rappresentanti dell’opposizione che compongono la nuova Duma di Mosca ed è un numero *record* per tutto il periodo della presidenza Putin. In più, bisogna notare che la tattica di *smart voting* ha funzionato, in 22 distretti elettorali su 45 hanno vinto i candidati inseriti nella cd. “lista di Navalnyj”: la sconfitta più ecaltante si è registrata nel distretto n. 15, dove il Segretario Regionale di “Russia Unita”, Andrej Metelskij, ha perso contro il candidato comunista¹³.

Tuttavia, nonostante i risultati delle elezioni della Duma di Mosca abbiano mostrato l’efficacia della tattica del “voto intelligente”, la situazione sembra restare ambigua. Dunque, la Duma della città di Mosca continua ad essere controllata dalla maggioranza filo-governativa, mentre l’opposizione non sistemica rimane ancora non rappresentata. Questa tornata elettorale ha mostrato che i politici d’opposizione extraparlamentare, esclusi dalla competizione elettorale, possono, comunque, influenzare l’esito delle elezioni nelle grandi città attraverso varie strategie di voto, come, ad esempio, “il voto intelligente”, agendo a favore dei partiti d’opposizione parlamentare.

A livello municipale, “Russia Unita” ha ottenuto il primo posto fra le liste dei partiti in tutte le elezioni Assembleari tenutesi nei centri amministrativi dei soggetti della Federazione, a parte una *débâcle* nel caso della Duma di Khabarovsk (su 35 seggi in totale, 34 seggi sono stati presi dai candidati nominati da LDPR e un seggio è stato ottenuto da “Russia Giusta”)¹⁴. Alcuni evidenti fallimenti vi sono stati nelle elezioni dei sindaci delle grandi città, in particolare a Komsomolsk su Amur, dove il candidato dal partito LDPR ha vinto con il 55,63% dei voti¹⁵, e a Novosibirsk, dove il candidato comunista ha vinto

¹² V. database della Commissione elettorale di Mosca: http://www.moscow-city.vybory.izbirkom.ru/region/region/moscow-city?action=show&root=1&tvd=27720002327740&vrn=27720002327736®ion=77&global=&sub_region=77&prver=0&pronetvd=null&vibid=27720002327740&type=426.

¹³ RBK, “*Glava edinorossov v Moskve nazval prichiny svoego porazheniya na vyborah*” [Il leader della Russia Unita” a Mosca ha parlato delle ragioni della sua sconfitta alle elezioni]: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5d828e3f9a7947f2e637bb2b>.

¹⁴ V. database del sito della Commissione.

¹⁵ V. database del sito della Commissione elettorale centrale: http://www.khabarovsk.vybory.izbirkom.ru/region/region/khabarovsk?action=show&root=1&tvd=4274010318193&vrn=4274010318189®ion=27&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=4274010318193&type=222.

con il 50,25%¹⁶. A grandi linee, le elezioni delle Assemblee rappresentative nelle città russe hanno confermato una tendenza generale: scarsa affluenza (in molte regioni della Russia, l'affluenza alle urne si è rivelata inferiore rispetto alle precedenti elezioni, e in media attorno ai 30%), frammentazione delle preferenze elettorali, calo dei consensi del partito “Russia Unita” e rafforzamento delle posizioni del Partito Comunista e di “Russia Giusta”.

Riassumendo i risultati delle elezioni, possiamo affermare la natura contraddittoria del risultato. Da un lato, le forze al potere possono essere soddisfatte della vittoria dei loro candidati nelle elezioni degli alti funzionari nelle regioni e nelle città russe e del mantenimento del dominio nella maggior parte delle Assemblee subnazionali. Inoltre, in quasi tutti i soggetti della Federazione il movimento di protesta non ha portato quest'anno alla polarizzazione del voto e alla mobilitazione dell'elettorato contro i candidati filo-governativi, come è accaduto nel settembre 2018.

Allo stesso tempo, l'opposizione può essere soddisfatta dei suoi successi nelle singole consultazioni, come, ad esempio, il risultato positivo del Partito Comunista nelle elezioni della Duma di Mosca e del sindaco di Novosibirsk, o il trionfo del LDPR nel Territorio di Khabarovsk. Dunque, in molte Assemblee regionali e municipali, il numero di partiti che hanno ottenuto la rappresentanza è aumentato rispetto agli anni precedenti.

In generale, il *trend* elettorale per “Russia Unita” sembra negativo, soprattutto per quanto riguarda la competizione fra le liste partitiche. Ma anche nei collegi uninominali, nei casi peggiori, come il Territorio di Khabarovsk o la città di Mosca, l'elettorato di “Russia Unita” non sembra avere un legame solido con il partito. Pertanto, in una situazione di polarizzazione del voto, i vantaggi di un sistema maggioritario per le autorità non sono così evidenti.

Questa situazione rappresenta una sfida per il Cremlino, che nel prossimo futuro dovrebbe iniziare a prepararsi per un nuovo ciclo federale, che si aprirà nel 2021 con le elezioni della Duma e terminerà con le elezioni presidenziali del 2024. Pertanto, nonostante il forte squilibrio verso l'Esecutivo del sistema russo, il controllo della

¹⁶ V. database del sito della Commissione elettorale centrale: http://www.novosibirsk.vybory.izbirkom.ru/region/region/novosibirsk?action=show&root=1&tvd=4544220165889&vrn=4544220165885®ion=54&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=4544220165889&type=222.

maggioranza nelle Assemblee legislative è un fattore importante per mantenere il potere e garantire un'agevole “transizione” verso una nuova *leadership* politica. Un ruolo cruciale in questo caso deve essere giocato dal partito del potere “Russia Unita”, i cui insuccessi nelle elezioni di vario livello possono mettere in crisi i piani delle autorità russe.

Gli esperti della Fondazione ISEPI (Istituto per le ricerche socio-economiche e politiche) hanno presentato, il **3 dicembre**, un rapporto sulle dinamiche interpartitiche in Russia, in cui è stato calcolato, sulla base dei risultati ottenuti nelle campagne del 2018-2019, il *rating* elettorale medio di “Russia Unita”. Quest’ultimo al momento della chiusura delle ultime campagne elettorali è sceso al livello di 51,42% rispetto il 54,20% nelle elezioni di Duma del 2016 e sarebbe ancora inferiore, di circa 42-45%, se le elezioni della Duma si fossero tenute quest’anno, hanno sottolineato gli autori del rapporto¹⁷. Inoltre, secondo le stime dell’ISEPI, finora soltanto tre grandi partiti - “Russia Unita”, il Partito Comunista e il Partito Liberal-Democratico hanno *chances* di entrare nella nuova Duma; le preferenze per i piccoli partiti sono troppo diffuse e incerte.

Un altro rapporto, preparato dalla Fondazione “Missione Liberale” ad **ottobre** sull’impatto delle proteste sulle campagne elettorali, ha dimostrato quali strategie adottate dalle autorità russe sono state efficaci per placare l’onda del malcontento creatosi fra i cittadini russi. Fra queste si ricordano l’esclusione dalla gara dei candidati forti dell’opposizione, una rotazione preventiva dei Governatori in carica, la mobilitazione delle “macchine elettorali” e la forte pressione sulle *élites* regionali ecc. Inoltre, secondo le stime degli esperti, eliminando i voti ottenuti dal partito di potere grazie alle manipolazioni del voto, il risultato medio di “Russia Unita” a livello regionale non supererebbe il 35%¹⁸.

¹⁷ Rapporto analitico della Fondazione ISEPI, “La lunga strada alla Duma: i partiti russi in partenza del ciclo elettorale biennale 2020-2021”, Seria "Strategia-2021": http://www.isepr.ru/upload/iblock/ba1/dolgaya_doroga_v_dumu.pdf.

¹⁸ Novaya Gazeta, “*Vstrechnaya mobilizatsiya. Chem Krem! otvechaet na protesty: doklad ekspertov*” [“Contro-mobilitazione”, o come il Cremlino risponde alle proteste: il rapporto degli esperti]: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/10/26/82505-vstrechnaya-mobilizatsiya>.

PARTITI

“RUSSIA UNITA” E GLI INSEGNAMENTI DEI SUOI LEADER

La *leadership* del partito “Russia Unita” è stata ottimista circa i risultati delle votazioni di **settembre**. Il partito ha ricevuto oltre il 65% di tutti i mandati, cioè il 15% in più rispetto alle elezioni dell’anno scorso. Secondo il segretario del Consiglio Generale del partito Andrei Turchak, “Russia Unita” ha “*sconfitto tutte le previsioni catastrofiche*” e mantenuto il suo *status* della principale forza politica nel Paese. Il partito, secondo le parole del segretario, ora, mira a mantenere una maggioranza costituzionale nella Duma-2021. I *leader* del partito sembrano fiduciosi nella loro capacità di ottenere tanti consensi, nonostante le figure mostrino il contrario: il *rating* del partito rimane basso, a livello del 33%, secondo le stime del centro studi sull’opinione pubblica FOM¹⁹.

“Russia Unita” ha già iniziato a prepararsi per il prossimo ciclo elettorale. Pertanto, il **23 dicembre** si è tenuto il Congresso del partito, a cui hanno partecipato il Presidente russo e il *leader* di “Russia Unita” Dmitrij Medvedev. Nel suo discorso Putin ha sottolineato l’importanza di “*servire il popolo*” e il pericolo di infiltrazione dei “*populisti, opportunisti*” nelle strutture del partito, mentre Medvedev ha chiesto alle persone che si imbarazzano ad essere membri del partito di abbandonare l’organizzazione²⁰. Secondo il Primo ministro russo, la partecipazione dei membri di “Russia Unita” alle elezioni in qualità di candidati “indipendenti” “*ha solo confuso gli elettori*”. “*I candidati provenienti da Russia unita dovrebbero essere orgogliosi della loro appartenenza al partito*”, ha sottolineato Medvedev. La stessa opinione era stata espressa dal Primo ministro, il **24 ottobre**, in una riunione con i tredici Governatori, che in seguito all’incontro avevano ricevuto l’incarico di segretari degli uffici regionali di “Russia Unita”. Dmitrij Medvedev aveva dato il suo sostegno al fatto che alcuni Governatori siano anche a capo delle sedi regionali del partito: “*Le strutture partitiche sono una risorsa importante per ogni soggetto della Federazione. Il partito offre le maggiori opportunità di ascoltare migliaia di persone nello stesso tempo... Il nostro partito è rappresentato da decine di migliaia di deputati di vari livelli... loro dovrebbero fornire un’ulteriore supporto al capo della regione*”²¹. A sua volta, gli esperti hanno ricordato che tale prassi esisteva in tante regioni fino al 2012, quando i Governatori, che occupavano le prime posizioni nelle liste elettorali del partito, si trasformavano, in tal modo, in “locomotive” (*паровозы*) politiche ed elettorali di “Russia unita”²².

¹⁹ FOM, “Russia unita” - Indicatori di preferenza nei confronti del partito “Russia Unita”: <https://fom.ru/Politika/10949>.

²⁰ V. Il Congresso del partito “Russia Unita”: <http://kremlin.ru/events/president/news/62105>.

²¹ RIA.ru, “Medvedev odobril ideyu gubernatorov-edinorossov vozglavii’ regotdeleniya ER” [Medvedev ha approvato l’idea di mettere i governatori alla guida dei filiali regionali della “Russia Unita”]: <https://ria.ru/20191024/1560177328.html>.

²² Nezavisimaya Gazeta, “Gubernatory opyat’ stanut parovozami partii vlasti” [I governatori diventeranno di nuovo ‘locomotive’ del partito al potere]: http://www.ng.ru/politics/2019-10-15/1_7702_russia.html.

Per quanto riguarda i risultati del Congresso, a seguito dell'evento ci sono stati alcuni cambiamenti del personale nella direzione del Consiglio Generale che doveva occuparsi della campagna elettorale del partito e garantire il buon risultato nelle elezioni della nuova Duma di Stato. In totale, 58 persone hanno lasciato il Consiglio Generale e sono entrati 59 nuovi membri. Inoltre, è stata annunciata la creazione di sei gruppi di lavoro all'interno del Consiglio Generale: sulle politiche del personale, sull'attuazione di progetti nazionali, sulla società civile, sul sostegno alle iniziative per i giovani, sull'accessibilità e qualità della comunicazione con i cittadini²³.

I PARTITI DI OPPOSIZIONE E I LORO PIANI PER IL FUTURO

Il **14-15 dicembre**, si è tenuto a Mosca il 21° Congresso del Partito *Yabloko*. Il suo principale risultato è stato il rinnovo degli organi di direzione partitica, in particolare l'elezione di un nuovo capo del partito. A questa carica tra le cinque candidature è stato eletto Nikolaj Rybakov, il membro della fazione ecologica del partito che ha guidato con successo la campagna elettorale durante le elezioni di quest'anno della Duma di Mosca. Il nuovo leader del partito ha annunciato che il compito principale di *Yabloko* nel prossimo anno sarà la preparazione per le elezioni della Duma di Stato nel 2021.

Durante il Congresso ha tenuto un discorso l'ex capo del partito Emilia Slabunova, la quale ha sottolineato che il principale risultato per il partito nell'anno 2019 è stato il successo dei suoi candidati nelle elezioni delle due città principali della Russia. *“A Mosca, Yabloko è tornato alla Duma della città dopo una pausa di 10 anni... A San Pietroburgo, non avevamo un solo deputato municipale e ora sono 96. Vi è un aumento della rappresentanza in altre regioni?”*, ha detto Slabunova. Nel corso dei quattro anni della sua presidenza, il partito ha raddoppiato il numero totale dei deputati eletti nelle Assemblee di vari livelli, ha iniziato a compilare un “Registro delle leggi repressive”; il suo Centro per le iniziative legislative ha preparato diversi disegni di legge, incluso il progetto del Codice elettorale. La Slabunova ha dichiarato: *“Ma ora il nostro compito principale per i prossimi due anni è di tornare alla Duma di Stato, quindi ci intensificheremo i nostri sforzi in tutte le direzioni”*,

È importante notare che, pur essendo uno dei partiti più “vecchi” della Russia post-sovietica che ha preso parte a tutte le campagne parlamentari, dal 2003 *Yabloko* non è rappresentato in Parlamento nazionale. Attualmente, il partito ha i suoi rappresentanti in sei parlamenti regionali (nelle regioni di Mosca, San Pietroburgo, Carelia, Pskov e Kostroma, Territorio di Khabarovsk).

Un altro evento importante di questi ultimi mesi del 2019 è stato l'incontro dei leader delle forze di sinistra russe durante la Conferenza “Russia-2024: svolta a sinistra o disastro

²³ V. il XIX Congresso del partito “Russia Unita”: <https://er.ru/core/news/subject/154.html>.

nazionale”, tenutesi il **21-22 dicembre** a Mosca²⁴. Alla riunione hanno partecipato il *leader* del Partito Comunista Gennadij Zuganov, *leader* dell’Avanguardia della Gioventù Rossa e attivista del Fronte di Sinistra Sergej Udal’cov, l’ex candidato presidenziale Pavel Grudinin, il giornalista Maksim Scevcenko ecc. La conferenza sembra essere l’inizio dell’unificazione delle “forze patriottiche di sinistra”. Nonostante alcuni disaccordi, i rappresentanti di diversi partiti politici e organizzazioni pubbliche si sono riuniti in una sala, dove hanno tenuto un dialogo congiunto ed espresso le loro proposte circa le possibilità di formare un’unica coalizione per le prossime elezioni. Il Partito Comunista in questo modo ha mostrato il desiderio di abbracciare il più possibile tutti gli strati della protesta e attirare un elettorato insoddisfatto dalla situazione socio-economica nel Paese.

PRESIDENTE

LA GRANDE CONFERENZA STAMPA E LA POLEMICA SULLE REVISIONI COSTITUZIONALI

Quasi a seguito della conferenza stampa di Dmitrij Medvedev²⁵, organizzata il **5 dicembre** per i canali televisivi federali, il **19 dicembre**, si è tenuta la 15° Conferenza Stampa annuale del Presidente della Federazione Russa che ha attirato un numero *record* di giornalisti che rappresentano media russi e stranieri. A differenza della linea diretta che riguarda principalmente la comunicazione diretta del Presidente con i cittadini circa i loro problemi quotidiani, la conferenza stampa è un evento più adatto alle dichiarazioni politiche. Anche questa volta, i giornalisti hanno prestato la massima attenzione alla sfera sociale e alle relazioni internazionali, meno domande sono state dedicate alla politica interna. Hanno discusso i temi che riguardano l’agenda regionale e gli argomenti aventi vocazione internazionale, temi “caldi” e di carattere storico. In particolare, le domande hanno riguardato: il ruolo di Lenin nella costruzione della statualità russa e gli errori del regime comunista, le relazioni con Ucraina e Stati Uniti, la possibilità dell’ulteriore integrazione con la Bielorussia, le ultime iniziative legislative, il caso Ivan Golunov, la riforma dei rifiuti, le sanzioni di WADA e molto altro.

Ora, quali sono state le dichiarazioni politiche più rilevanti del Presidente annunciate durante questa conferenza stampa? Innanzitutto, parlando dei risultati del suo Governo, Vladimir Putin ha definito la stabilità come principale conquista della sua Presidenza: *“Voglio dire, in generale, se guardiamo com’era il nostro Paese nei primi anni 2000 e che cosa è ora, sono quasi due Paesi diversi. Per non parlare dei problemi di sicurezza... Ora abbiamo una situazione di*

²⁴ Nezavisimaya Gazeta, “KPRF podbiraet predvybornyh soyuznikov” [Il Partito Comunista sceglie gli alleati per le elezioni]: http://www.ng.ru/politics/2019-12-22/1_7758_kprf.html.

²⁵ V. lo stenogramma dell’incontro: <http://government.ru/news/38520/>.

stabilità interna, la fiducia che il Paese si svilupperà in modo stabile. Questa è probabilmente la cosa più importante”.

Alla domanda sul livello di concorrenza politica nel Paese, il Presidente ha risposto, in modo alquanto succinto, che attualmente ci sono 54 partiti registrati, di cui 12 operano a livello federale. Egli ha aggiunto: *“Credo che ciò sia pienamente conforme ai requisiti [democratici] relativi alla concorrenza politica”.*

Il punto cruciale della conferenza stampa è stata la discussione circa la possibilità di emendamenti alla Costituzione. Il Presidente ha definito la Costituzione uno “strumento vivente” che deve soddisfare le esigenze della società. Secondo Vladimir Putin, ci sono le parti fondamentali, come il Primo capitolo, che pone le basi del sistema costituzionale della Russia e non dovrebbe essere toccato, ma tutto il resto può essere cambiato. Il Presidente ha parlato del dibattito nel mondo accademico sulla possibile estensione delle prerogative del Parlamento. Inoltre, egli si è espresso a favore della rimozione della parola “consecutivi” dalla Costituzione in relazione alla possibilità di rielezione alla carica del Capo dello Stato (art. 81, c.3). Ha spiegato l’effetto di questo articolo con l’esempio della sua carriera politica: *“Abbiamo due mandati consecutivi, il vostro umile servitore ha svolto due mandati, poi si è dimesso e aveva il diritto costituzionale di tornare alla presidenza, perché non si trattava di mandati consecutivi. [Questa norma] confonde alcuni dei nostri scienziati politici e personaggi pubblici. Probabilmente [essa] potrebbe essere annullata”.*

La discussione sull’opportunità o meno di introdurre modifiche costituzionali è stata sollevata diverse volte in precedenza dal Presidente della Corte Costituzionale russo Zor’kin e dallo *Speaker* della Duma Volodin. Quest’ultimo, durante l’incontro dei parlamentari con il Presidente, tenutosi il **24 dicembre**, ha parlato di nuovo della necessità di rivedere alcuni “difetti” dell’attuale assetto istituzionale dello Stato russo. Secondo Vyaceslav Volodin, la questione della differenziazione delle responsabilità tra diversi rami e livelli di Governo è un punto debole della Legge fondamentale. A questa replica il Presidente russo ha risposto che sarebbe possibile regolare in modo diverso i rapporti tra le autorità municipali e le autorità statali, tenendo presente l’obiettivo di creare *“un sistema unificato di autorità pubblica”*²⁶. Si noti che tale interpretazione si discosta dal testo della Costituzione della Federazione Russa. La Costituzione, al contrario, parla dell’indipendenza dell’autogoverno locale e, nell’articolo 12, si sottolinea in modo particolare che i suoi organi “non sono inclusi nel sistema delle autorità pubbliche”.

²⁶ V. lo stenogramma dell’incontro del Presidente russo con la direzione delle camere dell’Assemblea federale: <http://kremlin.ru/events/president/news/62404>.

IL RINNOVAMENTO DELLA PARTE DEI COMPONENTI DEL CONSIGLIO PER I DIRITTI UMANI

Durante il quadrimestre in esame vi sono stati alcuni cambiamenti nella composizione del Consiglio per lo sviluppo della società civile e dei diritti umani. Il Consiglio presidenziale per la società civile e i diritti umani è un organo consultivo del Presidente della Federazione Russa, istituito con il decreto presidenziale nel 2004 e incaricato di preparare e presentare al Presidente le varie proposte che riguardano la protezione dei diritti umani e le libertà in Russia. In periodi diversi - la composizione del Consiglio viene modificata generalmente dopo l'inizio di nuovo mandato presidenziale - il Consiglio è stato composto da 30 a 50 persone, tutti personaggi pubblici ben noti nel Paese, attivisti, esperti, editori di riviste, professori, avvocati, ecc. La rotazione periodica obbligatoria non è prevista dal regolamento. L'ultima volta l'elenco dei nuovi membri del Consiglio è stato approvato nel dicembre del 2018.

Tuttavia, a metà ottobre del 2019, i media hanno parlato delle dimissioni imminenti del Presidente del Consiglio dei diritti umani, Mikhail Fedotov, che ha coperto questa carica dal 2010. Il motivo formale era quello del raggiungimento di un limite di età per la permanenza in servizio. Infatti, a differenza degli altri membri del Consiglio per i diritti umani il cui servizio viene svolto in maniera volontaristica, il Presidente del Consiglio è anche il Consigliere del Presidente. Questa è una posizione a tempo pieno nell'amministrazione, grazie alla quale il Consiglio per i diritti umani ha il suo apparato.

Il **21 ottobre**, il Presidente russo Vladimir Putin ha firmato un [decreto](#) con cui Mikhail Fedotov e altri quattro membri - gli attivisti per i diritti umani Pavel Chikov e Yevgenij Bobrov, la politologa Ekaterina Shulman e il professore della *Higher School of Economics* Ilya Shablinskij - sono state espulsi dal Consiglio. A capo dell'organo è stato nominato Valerij Fadeev, ex Presidente della Camera pubblica, giornalista del canale federale e editore del settimanale "Expert".

Molti hanno percepito il rinnovo della composizione dell'organo come una mossa politicamente motivata e hanno collegato questa decisione con la posizione attiva presa da ex membri del Consiglio durante le proteste estive: tra le altre cose, i membri uscenti hanno espresso sostegno per gli imputati del "caso Mosca". Dopo il cambio di direzione dell'organo l'ex giudice della Corte costituzionale russa Tamara Morshchakova ha deciso di abbandonare il Consiglio.

Il **10 dicembre** il Presidente russo ha tenuto il suo primo incontro con il Consiglio nella sua composizione rinnovata. Anche l'ordine del giorno della Riunione che aveva una serie di punti importanti è stato modificato. Di conseguenza, alcune questioni prioritarie, quali le irregolarità durante le elezioni della Duma di Mosca, la legislazione restrittiva sui raduni, i processi nell'ambito del "caso di Mosca", non sono state discusse in maniera dettagliata o non sono state nemmeno sollevate durante questo incontro con il Presidente.

Il momento più memorabile dell'incontro è stato la risposta del Presidente Putin alla replica del regista Sokurov sulla sproporzionalità delle azioni che le forze di polizia hanno intrapreso contro i manifestanti. Il Presidente si è espresso in maniera molto determinata, ribadendo ancora una volta che se anche le piccole azioni come ad esempio il lancio di una bottiglia di plastica non venissero sanzionate, il comportamento dei manifestanti diventerebbe sempre più aggressivo e distruttivo. *“Non dobbiamo permetterlo. Ognuno ha il diritto di esprimere il proprio punto di vista ed esprimere la propria posizione con tutti i mezzi possibili, convenienti, ma legali. Questo è il punto”*, ha aggiunto il Presidente²⁷.

PARLAMENTO

LE NUOVE INIZIATIVE DELLA DUMA CHE MIRANO A REGOLAMENTARE I FLUSSI D'INFORMAZIONE NEL PAESE

Nella Duma di Stato, si è conclusa la sessione autunnale, che è durata dal **9 settembre** al **18 dicembre**. Durante questo periodo la Camera bassa del Parlamento russo ha approvato più di 200 disegni di legge. In particolare, nella sessione autunnale, la Duma di Stato ha adottato le leggi: sul bilancio federale per il 2020 e il periodo di pianificazione 2021-2022, sull'aumento del salario minimo, sull'uso dei simboli nazisti senza lo scopo della propaganda, sul risarcimento per le persone recluse nelle istituzioni penali in caso di violazione delle condizioni della loro detenzione. Alcune altre iniziative dei deputati che possono essere considerate positive hanno riguardato la preparazione dei disegni di legge sulla prevenzione della violenza domestica, sull'obbligo degli agenti di Rosguardia di fornire le proprie generalità e sulla decriminalizzazione dell'articolo 212.1 della Codice penale (cd. “articolo Dadin”).

Anche in questo quadrimestre i parlamentari russi si sono occupati del tema della regolamentazione dell'informazione. Mentre il **1° novembre** entrava in vigore la legge sull'Internet autonomo approvata nella sessione primaverile, i parlamentari già discutevano circa la possibilità di introdurre ulteriori restrizioni sulla libera circolazione delle informazioni in Paese.

L'**8 ottobre** il gruppo dei senatori ha presentato alla Duma i due disegni di legge che, da un lato, estendono ai servizi di posta elettronica gli obblighi assegnati ai servizi di messaggistica istantanea e stabiliscono un concetto comune come l'“organizzatore del servizio di messaggistica” [n. 808655-7 [“Sulla modifica dell'articolo 10\(1\) della legge federale “Sulle Informazioni, tecnologie dell'informazione e protezione delle](#)

²⁷ V. lo stenogramma dell'incontro sul sito del Consiglio [“Il Cremlino ha ospitato una riunione del Consiglio per i diritti umani, presieduto dal Presidente russo Vladimir Putin”]: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/6004/>.

[informazioni](#)”], dall’altro, prevedono sanzioni amministrative per gli operatori che non rispettano l’obbligo dell’identificazione degli utenti, non prevedono la possibilità per gli utenti di rifiutare di ricevere messaggi elettronici, o non osservano le responsabilità riguardanti la limitazione della distribuzione e della trasmissione dei messaggi [[n. 808671-7 “Sulle modifiche all’articolo 13.39 del Codice sui reati amministrativi della Federazione russa](#)]. Secondo la nota esplicativa, l’adozione del disegno di legge ridurrà significativamente il numero di falsi messaggi terroristici distribuiti tramite servizi di posta elettronica e creerà condizioni legali per ritenere responsabili i criminali informatici. Il disegno di legge affida all’operatore l’obbligo di bloccare l’utente su richiesta dell’organo esecutivo federale per impedirle di trasmettere messaggi elettronici. *“È più consigliabile bloccare l’utente stesso e non i suoi singoli messaggi”*, ha spiegato l’Autore del progetto il senatore Klishas.

Mentre questa iniziativa è rimasta ancora in fase di esame in sede di Parlamento, l’altra proposta, sempre riguardante la materia di circolazione delle informazioni, è stata già approvata dal Parlamento. Si tratta della legge sulla regolamentazione delle attività degli agenti dei media stranieri, che rende possibile in alcuni casi equiparare i cittadini ai “media che svolgono la funzione di agente straniero” (*SMI-inoagency*) [[Legge federale del 02.12.2019 n. 426-FZ “Sulle modifiche alla legge della Federazione russa Sui media e alla legge federale Sull’informazione, le tecnologie dell’informazione e la protezione delle informazioni”](#)]. Il **21 novembre** il disegno di legge nella versione finale è stato approvato dalla Duma, poi, il **25 novembre**, la proposta è stata promossa dal Consiglio della Federazione²⁸ e firmata il **2 dicembre** dal Presidente russo.

La legge sui media “agenti stranieri” in Russia è stata approvata nel novembre 2017, poco dopo che il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti ha richiesto dalla *RT America*, consociata di una società televisiva russa, di registrarsi come agente straniero negli Stati Uniti. Secondo il portavoce del Presidente russo Dmitrij Peskov, l’adozione della legge è stata una “reazione simmetrica” alle azioni dell’amministrazione americana.

Secondo le disposizioni della legge del 2017, i media “registrati all’estero o senza un’entità legale che distribuiscono materiali stampati, audiovisivi o altri materiali e sono finanziati da fonti straniere” sono classificati come “agenti stranieri”. Gli obblighi previsti per le organizzazioni senza scopo di lucro ONG- agenti stranieri si applicano anche per i media-agenti stranieri. Essi sono obbligati a fornire dati sulla composizione personale della gestione, spese di fondi, audit, devono essere riconosciuti dal Ministero della Giustizia con lo stesso status e devono indicare il proprio status di “agente straniero” in qualsiasi pubblicazione. Qualora tali enti non si adeguino alla vigente legislazione, essi possono essere condannati a sanzioni pecuniarie fino a 500.000 rubli (corrispondenti a circa 7000

²⁸ Per quanto riguarda i numeri: nella Duma di Stato, i 311 su 315 partecipanti alla votazione hanno votato a favore della legge, il documento è stato approvato dal Consiglio della Federazione, con i 155 voti “pro” e uno “contro”.

euro; art. 19.34 Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa). Inoltre, l'articolo 330.1 del Codice penale ha previsto la responsabilità per inadempimento doloso nel rispetto degli obblighi per l'organizzazione riconosciuta come "agente straniero", equivalente a due anni di reclusione.

Al momento, nove media statunitensi sono stati classificati come "agenti stranieri", tra questi *Voice of America* e *Radio Free Europe/Radio Liberty*.

La nuova legge approvata nel **novembre-dicembre** del 2019, in primo luogo, obbliga i mass media che agiscono come agenti stranieri a creare nel periodo entro il 1° febbraio 2020 un'entità giuridica russa per lavorare nella Federazione russa e, in secondo luogo, consente anche il riconoscimento di individui come agenti dei media stranieri.

Per quanto riguarda l'estensione dello *status* di "agente straniero" anche agli individui privati, il documento prevede che le persone, ad esempio, giornalisti o *blogger*, che distribuiscono materiale di un media-agente straniero e ricevono finanziamenti dall'estero possono rientrare nella categoria di "agente straniero". Tutti i materiali pubblicati da tali persone devono essere contrassegnati. In caso di mancato rispetto dei requisiti di legge, *Roskomnadzor* sarà in grado di limitare l'accesso alla "risorsa di informazioni della persona interessata".

Il capo della Commissione del Consiglio della Federazione per la protezione della sovranità statale Andrei Klimov ha sottolineato che la decisione di concedere lo status di agente straniero sarà presa dal Ministero della Giustizia sulla base della legge. "*Questo non è un divieto alla professione, una persona può continuare a lavorare. Ma tutti dovrebbero sapere che questa persona non è un giornalista indipendente*", ha aggiunto Klimov. Dal canto suo, il presidente del Comitato della Duma per la politica dell'informazione e uno degli autori della legge Leonid Levin ha dichiarato che l'applicazione di questa legge sarà selettiva: i giornalisti che lavorano nei media riconosciuti come agenti stranieri non saranno automaticamente inseriti nell'elenco degli agenti stranieri, tale rischio riguarda soltanto quelli che "*scrivono materiali relativi alla situazione socio-politica*"²⁹.

L'idea dietro gli emendamenti proposti alla legge sulle informazioni è molto vaga e, pertanto, anche l'interpretazione della nuova legge risulta poco chiara: alcuni ritengono che le norme debbano essere applicate esclusivamente a persone che lavorano in enti riconosciuti come agenti stranieri, altri vedono la necessità di un'applicazione più ampia della legge a coloro che, in generale, diffondono materiali, anche nello spazio Internet. Molto probabilmente, il disegno di legge è stato adottato per isolare i media - agenti stranieri. Data la vaga formulazione contenuta nel testo della legge, la portata della sua applicazione sarà determinata esclusivamente dagli organi responsabili dell'esecuzione e non dovrebbe sorprendere una sua applicazione selettiva.

²⁹ Vedomosti, *Kto mozet byt priznan innostrannym agentom* [Chi può essere riconosciuto come "agente straniero"]: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/11/21/816846-gosduma-razreshila-priznavat>.

Il **16 dicembre** il Presidente Putin ha firmato una legge che stabilisce le sanzioni pecuniarie per i media - agenti stranieri che non rispettino la legislazione in materia. Pertanto, il Codice degli illeciti amministrativi è stato integrato da un nuovo articolo 19.34.1. Le disposizioni prevedono una serie di multe: i cittadini saranno tenuti a pagare 10.000 rubli, i funzionari - 50.000 rubli, le persone giuridiche - 500.000 rubli. La violazione ripetuta comporterà multe più salate, fino a un milione di rubli (circa 14000 euro). Inoltre, se la violazione viene commessa più di due volte all'anno, per i cittadini è prevista la pena fino a 15 giorni di arresto.

Altri importanti risultati della ultima sessione parlamentare riguardano l'adozione di due disegni di legge: sull'installazione obbligatoria del *software* russo su dispositivi elettronici prima della loro vendita nel Paese [v. disegno di legge [“Sulle modifiche all'articolo 4 della legge Sulla protezione dei diritti dei consumatori”](#)] e sulle sanzioni per la conservazione dei dati personali dei cittadini russi all'estero (nel rispetto delle disposizioni della legge sulla localizzazione dei dati personali in vigore dal 1° settembre 2015) [v. disegno di legge [“Sulla modifica di alcuni atti legislativi della Federazione Russa \(sull'accertamento della responsabilità amministrativa di un operatore per l'incapacità di garantire l'archiviazione dei dati personali dei cittadini russi nei database basati sul territorio della Federazione Russa\)”](#)], entrambi approvati il **21 novembre** dalla Duma e firmati il **2 dicembre** dal Presidente.

Dunque, si può notare un *trend* negativo per quanto riguarda gli spazi della libertà di espressione e del libero scambio delle informazioni in Russia. Le nuove regole restrittive proposte dai senatori e deputati del Parlamento russo, che mettono ulteriori restrizioni per i soggetti che gestiscono i flussi delle comunicazioni, stanno invadendo sempre più le sfere dell'informazione e della digitalizzazione.

CORTI

IL DIRITTO DI ALLOGGIO PER I FIGLI DELLE PERSONE VITTIME DI REPRESSIONE

Uno dei casi più rilevanti considerati dalla Corte costituzionale durante il periodo in esame è stato il ricorso dei figli delle vittime di repressioni politiche nate in esilio e in insediamenti speciali a cui è stato rifiutato un diritto d'alloggio a Mosca.

I tre ricorrenti, residenti in regioni diverse da quella di Mosca, sono figli di vittime riabilite della repressione politica, nati in esilio durante gli anni 1930-1940. Gli autori del ricorso alla Corte costituzionale volevano ottenere un alloggio a Mosca, dove i loro genitori vivevano prima delle repressioni, ma si sono scontrati con varie restrizioni previste dalla legislazione regionale, in particolare dalla legge di Mosca, che regola le modalità

dell'assegnazione degli alloggi pubblici. Oltre ai criteri della mancanza di altri alloggi di proprietà e una comprovata insicurezza finanziaria, tra queste condizioni è inserito un requisito di residenza decennale, che i ricorrenti non soddisfano.

Dopo aver studiato il caso, il **10 dicembre**, con la sua decisione [[Sentenza della Corte costituzionale della Federazione Russa del 10 dicembre 2019 n. 39-P “Sul caso della verifica della costituzionalità delle disposizioni dell’articolo 13 della Legge della Federazione Russa “Sulla riabilitazione delle vittime di repressioni politiche”, degli articoli 7 e 8 della legge della città di Mosca “Le Garanzie del diritto dei residenti della città di Mosca agli alloggi”](#)], la Corte costituzionale ha riconosciuto le norme che limitano il diritto di alloggio dei richiedenti non conformi alla Costituzione russa e ha obbligato il legislatore federale e i legislatori regionali ad introdurre, tra le attuali norme di regolamentazione in materia, le eccezioni per i figli di vittime di repressioni politiche al fine di tenere conto delle peculiarità di tale categoria.

Secondo la Corte costituzionale, le attuali disposizioni della legge di Mosca che stabiliscono la procedura e le condizioni per l'assegnazione di alloggi non prevedono categorie di cittadini come figli di vittime della repressione, per i quali, tuttavia, la legislazione federale e, in particolare, la Legge di riabilitazione per le vittime della repressione politica ha riconosciuto il diritto di tornare al luogo di residenza dove le loro famiglie hanno vissuto prima della repressione. E questo, secondo la Corte costituzionale, comporta l'impossibilità di risarcire il danno per loro nella misura garantita dallo Stato.

Forse, la dichiarazione più importante dei giudici in questa Sentenza è stato il riconoscimento ufficiale della natura *“innumerevole e irreparabile”* del danno causato dalle azioni del Governo Sovietico. La Corte Costituzionale ha ricordato che la legge della Federazione Russa *“Sulla riabilitazione delle vittime di repressioni politiche”* ha affidato alla Russia l'obbligo di proteggere i diritti delle vittime dall'abuso di potere, di eliminare le conseguenze delle azioni arbitrarie dello Stato e di fornire un adeguato risarcimento per i danni. Nella Sentenza la Corte ha, inoltre, ribadito che al momento dell'approvazione della legge sulle vittime di repressioni, *“il legislatore federale si era basato sul riconoscimento che durante gli anni del potere sovietico, milioni di persone sono state vittime dell'arbitrarietà di uno Stato totalitario, sono state sottoposte a repressione per convinzioni politiche e religiose, per motivi sociali, nazionali e di altro tipo e che la Russia, in quanto Stato di diritto democratico, condanna il terrore a lungo termine e la persecuzione di massa del suo popolo come incompatibile con l'idea di legge e giustizia”*³⁰.

LA CORTE HA PROIBITO ALLE REGIONI DI CIRCOSCRIVERE I LUOGHI IN CUI POSSONO ESSERE SVOLTE LE MANIFESTAZIONI

³⁰ V. Sentenza della Corte n. 39-P: <https://rg.ru/2019/12/19/ks-dok.html>.

Un'altra decisione di alto profilo della Corte costituzionale è stata la sentenza sui limiti per le autorità regionali nella regolamentazione delle questioni riguardanti lo svolgimento di manifestazioni pubbliche e i luoghi in cui loro possono essere svolti [[Sentenza n. 33-P “Sulla questione della costituzionalità dei paragrafi 1 e 6 dell’articolo 5 della legge della Repubblica di Komi “Sulle questioni relative ad eventi pubblici nella Repubblica di Komi”](#)].

I residenti di Syktyvkar hanno denunciato il divieto assoluto di tenere eventi pubblici sulla piazza Stefanovskaya della città, sancito dalle autorità locali in virtù del fatto che in questo luogo si trova l'edificio dell'amministrazione cittadina. Infatti, la legge regionale proibisce imperativamente lo svolgimento di riunioni e manifestazioni sulla piazza Stefanovskaya e nei pressi delle sedi delle istituzioni statali.

Dopo aver esaminato il ricorso, il **1° novembre**, la Corte costituzionale ha approvato la Sentenza in cui ha ordinato ai legislatori della repubblica di Syktyvkar, nonché ad altre regioni in cui si applicano tali divieti, di abolire le norme pertinenti. Poiché, secondo la Corte costituzionale, questa situazione ha introdotto una *“barriera insormontabile alla realizzazione del diritto alla libertà di riunione pacifica”* (sancito nell'articolo 31 Cost.), i cui obiettivi sono, in primo luogo, finalizzati all'interazione con i funzionari pubblici.

Secondo la Corte costituzionale, le autorità pubbliche devono reagire in modo “neutrale” alle iniziative dei cittadini di organizzare eventi pubblici di massa, come le riunioni, le manifestazioni, o le marce. Le loro azioni devono *in primis* mirare a garantire le condizioni necessarie per il legittimo esercizio da parte dei cittadini e delle loro associazioni del diritto alla libertà delle Assemblee pacifiche, anche attraverso lo sviluppo di regole chiare per la loro organizzazione e condotta, non superando, però, i limiti delle restrizioni consentite sui diritti e le libertà dei cittadini in uno Stato democratico.

“Ciò non esclude l'introduzione di alcune restrizioni (divieti) relative a luoghi dove possono svolgersi le manifestazioni”, sottolinea la Corte costituzionale. I giudici hanno fatto riferimento all'articolo 8(2) della Legge federale “Sui raduni...” che vieta esplicitamente eventi pubblici *“in territori direttamente adiacenti a impianti di produzione pericolosi, alle infrastrutture delle ferrovie... alle residenze del Presidente della Federazione Russa, agli edifici occupati dai tribunali, ai territori e agli edifici delle istituzioni che eseguono pene detentive, all'interno della zona di confine”*³¹. Allo stesso tempo, la Corte costituzionale rileva che gli organi statali delle regioni sono in grado di stabilire ulteriori condizioni tenendo conto delle caratteristiche regionali, ma senza entrare in conflitto con le leggi federali. *“Attuando tali misure, i soggetti della Federazione dovrebbero evitare di invadere le competenze del legislatore federale e non sono autorizzati ad attuare norme che, al di*

³¹ V. Legge federale del 19 giugno 2004 N 54-FZ "Su riunioni, raduni, dimostrazioni, processioni e picchetti", articolo 8. Luoghi per un evento pubblico: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/73f9f932acd4bf46359959801b4a363640b35928/.

fuori del quadro stabilito dalle leggi federali, introducono eventuali restrizioni ai diritti e alle libertà costituzionali”, ha stabilito la Corte nella sua decisione.

AUTONOMIE

IL PASSAGGIO AL SISTEMA MAGGIORITARIO PER LE ELEZIONI DEI CONSIGLI MUNICIPALI E DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

Le campagne regionali di settembre 2020 saranno le ultime prima delle elezioni della nuova Duma di Stato, ed è su queste che verranno testate i nuovi meccanismi che secondo il Cremlino sono in grado di migliorare il risultato di Russia Unita nel 2021.

Infatti, alla vigilia delle elezioni autunnali del 2020, sempre più regioni stanno passando al sistema puramente maggioritario per l'elezione dei consigli comunali delle capitali amministrative. Il **19 dicembre**, una tale decisione è stata presa dall'Assemblea regionale di Nizhnij Novgorod, che ha ridotto il numero dei deputati da 47 a 35 persone e previsto l'elezione di tutti i deputati con formula maggioritaria³². Ad Astrakhan', un disegno di legge simile fu adottato in prima lettura il **18 dicembre** dal Parlamento regionale³³. Nella regione di Ul'janovsk il **25 dicembre** è stata approvata una legge che consentirà alle tre più grandi città della regione di passare da un sistema misto a un sistema maggioritario³⁴. Gli stessi emendamenti sono stati discussi in questi mesi nelle città di Vladimir, Kostroma, Magadan, Iževsk. Dunque, per le campagne municipali, la tendenza attuale è l'abolizione della competizione fra le liste dei partiti.

Anche a livello regionale, sono in corso alcuni cambiamenti verso il rafforzamento della componente maggioritaria. Da un lato, i legislatori regionali cercano di approvare le modifiche al sistema elettorale, aumentando la quota dei seggi che saranno eletti nei collegi uninominali. Così, i deputati dell'Assemblea della Repubblica Komi hanno preparato il disegno di legge sulla base del quale l'elezione dei deputati del Consiglio regionale il prossimo anno si svolgerà secondo il sistema misto con un'importante componente maggioritaria (24 *vs* 12)³⁵. Si ricorda, a questo punto, che nel 2013 la legge federale ha

³² NTA-Regione di Volga, “Zakobranie regiona utverdilo zakonoproekt o perekhode Dumy Nizhnego Novgoroda na mazhoritarnuyu sistemu” [L'Assemblea legislativa della regione ha approvato un disegno di legge sul passaggio al sistema maggioritario per le elezioni della Duma di Nižnij Novgorod]: https://www.nta-nn.ru/news/politics/2019/news_610537/.

³³ Vedomosti, “Regiony otmenyayut partspiski na gorodskih vyborah v pol'zu Edinoj Rossii” [Le regioni annullano le liste dei partiti nelle elezioni comunali per favorire la Russia unita]: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/12/24/819500-regioni-otmenyayut>

³⁴ “Ostanutsya tol'ko "mazhory". Spisochnikov udalyat iz gordumy” [Rimarranno solo i "maggioritari". I mandati per le liste partitiche verranno rimossi dalla Duma della città]: https://73online.ru/r/ostanutsya_tolko_mazhory_spisochnikov_udalyat_iz_gordumy-74209.

³⁵ Nezavisimaya Gazeta, “Edinaya Rossiya” prodolzhaet eksperiment s odnomandatnikami [La “Russia Unita” continua sperimentare con i collegi uninominali]: http://www.ng.ru/politics/2019-10-06/3_7694_elections.html.

consentito alle regioni di aumentare il numero dei deputati eletti nei collegi uninominali al 75% dei seggi totali.

Dall'altro lato, per le elezioni delle Assemblee regionali vengono introdotte le correzioni nella componente proporzionale che prevedono la divisione delle liste partitiche in un numero di parti corrispondente al numero di collegi uninominali. Un simile schema è stato proposto dal presidente Medvedev per l'elezione della Duma di Stato nel 2012. Secondo questo schema, la distribuzione dei seggi in base ai risultati ottenuti dalle liste *de jure* rimane, ma *de facto* assume il carattere della competizione maggioritaria. Ad esempio, nella regione di Kurgan, come hanno anticipato gli esperti, all'inizio del 2020 sono previste modifiche alla legge sull'elezione dell'Assemblea regionale³⁶.

Molto probabilmente, le transizioni verso un sistema maggioritario per le elezioni a livello subnazionale, nonché una riduzione della quota dei deputati che vengono eletti nella parte proporzionale dei sistemi misti, sono legati alla dinamica negativa del *rating* di "Russia unita". Le vittorie nei collegi aiutano tradizionalmente il partito "Russia unita" a compensare le perdite nelle competizioni fra le liste dei partiti.

Tuttavia, si deve notare che tale tendenza alla trasformazione dei sistemi elettorali regionali in senso maggioritario nella situazione attuale è molto dannosa al sistema politico russo, poiché mina il già debole sistema di partiti.

³⁶ Nezavisimaya Gazeta, "Edinaya Rossiya" reanimiruet initsiativu prezidenta Medvedeva" [La "Russia Unita" riprende l'iniziativa del presidente Medvedev]: http://www.ng.ru/politics/2019-12-16/3_7753_experiment.html.