



La votazione panrussa sugli emendamenti alla Costituzione, nonostante tutto*

di Ilmira Galimova**

L'estate del 2020 in Russia, così come nel resto del mondo, è stata un'estate segnata dall'emergenza Covid-19. L'epidemia di Coronavirus nel Paese è giunta al picco dei contagi, con oltre 11 mila nuovi casi in 24 ore, l'**11 maggio**. In questo giorno, il numero totale delle persone contagiate [ha raggiunto](#) 221 mila rendendo la Russia il terzo Paese più colpito al mondo. Cronologicamente, il *boom* dei contagi è coinciso, per quanto possa sembrare strano, con l'annuncio del Presidente Putin della fine del regime federale di "isolamento" e con l'avvio della fase 2 del Coronavirus. L'**11 maggio**, durante la videoconferenza con i Capi delle regioni e membri del Governo, il Presidente [si è rivolto](#) ai cittadini russi per annunciare la conclusione del periodo festivo («*период нерабочих дней*») in vigore su tutto il territorio della Federazione Russa dal 30 marzo.

Dunque, già il **12 maggio**, nel Paese è iniziata la fase di graduale allentamento del regime di restrizioni imposto in tutte le regioni due mesi prima. In tal modo, il regime federale di "giorni festivi" ha cessato di operare, lasciando ampia libertà regolamentare alla legislazione regionale nel determinare misure puntuali, a secondo della situazione epidemiologica del territorio.

Pertanto, i Capi dei soggetti federati si sono riservati il diritto, loro concesso in precedenza dal decreto presidenziale, di determinare i territori sui quali, se necessario, può essere esteso l'effetto delle misure restrittive (v. [art. 1 dell'Ukaz n. 316 del 12.05.2020](#)). Inoltre, le regioni russe hanno potuto decidere in maniera autonoma - con cautela e nel rispetto dei criteri stabiliti dalle autorità federali [v. Linee guida del Capo medico del Servizio sanitario nazionale, "[Sulle raccomandazioni metodologiche per la determinazione delle misure e degli indicatori che sono alla base dell'allentamento graduale delle misure restrittive nel contesto della diffusione epidemica di COVID-19](#)" dell'8 maggio 2020] - la data effettiva e la portata della rimozione delle restrizioni legate all'emergenza coronavirus.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

Alcune misure, come ad esempio l'obbligo di quarantena per tutti coloro che arrivano in Russia dall'estero e il divieto di uscire di casa per le persone sopra i 65 anni sono rimasti in vigore su tutto il territorio nazionale anche dopo il **12 maggio**. Tuttavia, già entro metà giugno, quasi tutte le regioni hanno avviato il processo di graduale rimozione delle misure restrittive, permettendo la libera circolazione delle persone nei luoghi pubblici, senza l'obbligo di richiedere le autorizzazioni (si pensi ai vari sistemi di *pass* elettronici introdotti nelle diverse regioni) ma nel rispetto del distanziamento sociale e con l'obbligo di mascherine. Il circondario autonomo degli Chanty-Mansi (Jugra) è stato l'ultimo soggetto federato che ha avviato il **25 luglio** il processo di rimozione delle restrizioni anti-Covid. Inoltre, quasi in tutti i soggetti federati è stato cancellato l'obbligo di isolamento legato agli spostamenti delle persone tra le varie regioni russe.

L'allentamento delle misure contro la diffusione dell'infezione da Coronavirus è avvenuto sul territorio della Federazione Russa in modo disomogeneo. Al momento (v. la [mappa](#) dell'"uscita" delle regioni dal regime di restrizioni), nella maggior parte dei soggetti costituenti della Russia (39) si svolge la seconda fase di allentamento, con l'apertura dei negozi più grandi e di alcune organizzazioni educative, mentre sempre meno regioni (12) hanno mantenuto la maggior parte delle restrizioni introdotte a marzo, consentendo ai residenti soltanto le passeggiate e gli esercizi fisici all'aperto, nonché dando il via libera alla riapertura delle piccole strutture di servizi di commercio non alimentare. Allo stesso tempo, molte regioni, come ad esempio Mosca, Repubblica di Crimea, la regione di Kaliningrad, hanno già iniziato la terza fase: sono stati aperti i bar e i ristoranti, i centri commerciali, le biblioteche e i musei. Tuttavia, in ogni regione continua ad essere in vigore, fino all'adozione di ulteriori provvedimenti, il regime di stato di allarme.

La città di Mosca è stata non è stata solo la più attiva nell'introduzione di misure restrittive, ma anche - nonostante il suo status di epicentro della diffusione del virus in Russia - una delle regioni nelle quali è iniziata la rimozione delle restrizioni in maniera più decisiva e rapida. Così, a Mosca, il soggetto federato più colpito dall'infezione Covid-19 (all'inizio di giugno, contava oltre il 40% di tutti i casi Covid-19 registrati nel Paese), dal **1° giugno** è stato permesso ai residenti di uscire di casa e, a turno, passeggiare all'aria aperta o fare attività fisica. Dal **9 giugno** è stato del tutto rimosso il divieto di spostamento sul territorio e sono stati cancellati i *pass* elettronici [v. [Decreto del sindaco di Mosca n. 68-UM "Sulle fasi di revoca delle restrizioni sancite in relazione all'introduzione del regime di allarme" del 8.06.2020](#)]. Il **9 luglio**, il sindaco di Mosca Sergej Sobyanin ha firmato un decreto [[Decreto del sindaco di Mosca n. 77-UM "Sulle modifiche al Decreto n. 68-UM" del 9.07.2020](#)] sulla riapertura dei parchi culturali e ricreativi, dei centri culturali e delle organizzazioni per il tempo libero ecc., ed ha annunciato l'avvio dal **13 luglio** della fase successiva (la terza) di revoca delle restrizioni nella capitale. Così, ad esempio, è stato annullato l'obbligo di maschere e guanti per strada. Allo stesso tempo, ha continuato ad essere in vigore il divieto di tenere eventi di massa, comprese le manifestazioni.

La rapidità con la quale il sindaco di Mosca, insieme con gli altri Capi delle regioni, ha proceduto all'allentamento del regime di restrizioni è stata determinata non solo dall'andamento

dei contagi ma anche dalle “spinte” che sono arrivate dall’alto, cioè dalle autorità federali. Nel “messaggio” che in maniera informale il Cremlino ha indirizzato ai Governatori si è potuto recepire l’intento delle autorità federali di superare il prima possibile la faticosa - per l’economia nazionale e per il bilancio pubblico - fase di isolamento e, inoltre, concludere la riforma costituzionale, già avvita dal Presidente nel gennaio 2020 ma bloccata a causa del Coronavirus. Un segnale inequivocabile è stato, appunto, la decisione del Presidente Putin di tenere il **24 giugno**, a Mosca e nelle altre città russe, la parata militare per i 75 anni della vittoria sovietica nella Seconda guerra mondiale, tradizionalmente prevista per il **9 maggio** ma rimandata a causa della pandemia [[Ukaz del Presidente FR n. 345 “Sull’organizzazione delle parate militari e saluti di artiglieria per commemorare il 75° anniversario della vittoria nella Grande Guerra Patriottica del 1941-1945 e della Parata della Vittoria il 24 giugno 1945” del 29.05.2020](#)]. Una mossa probabilmente azzardata, ma comprensibile, vista l’importanza della celebrazione che, durante i decenni della presidenza Putin, è diventata un pilastro della nuova ideologia “patriottica” del Paese. Il fatto che tale data abbia acquisito un carattere sacro per il *leader* e per la popolazione della Russia è testimoniato anche da una recente pubblicazione di un articolo “[The Real Lessons of the 75th Anniversary of World War II](#)” da parte di Vladimir Putin, in cui egli rovescia l’interpretazione occidentale sulle origini e andamento della guerra e ribadisce il ruolo decisivo dell’URSS nella sconfitta del nazismo/

L’improvviso annuncio dell’evento fortemente auspicato dal Presidente ha messo in difficoltà diversi Capi delle regioni russe, tantoché lo stesso sindaco di Mosca Sobyenin [ha invitato](#) i residenti della capitale a seguire la parata in tv. In vari regioni russe gli organi locali [hanno preso la decisione](#) di posticipare o annullare le celebrazioni del Giorno della Vittoria proprio a causa della difficile situazione epidemiologica.

D’altro canto, la dinamica della diffusione del virus nel Paese ha mostrato un *trend* al ribasso che sembra aver assecondato il Cremlino nel suo intento di chiudere la parentesi dell’emergenza il prima possibile. Già dopo poche settimane dal picco dei contagi, gli alti funzionari russi hanno informato il Presidente e i cittadini circa la stabilizzazione della situazione epidemiologica nel Paese: così, il **21 maggio** il capo di *Rospotrebnadzor* Popova, durante un incontro con il Presidente Vladimir Putin sulla situazione sanitaria ed epidemiologica, [ha affermato](#) che la Russia ha raggiunto un *plateau* nella diffusione del Coronavirus e ha definito la situazione come “abbastanza stabile”. Il **5 giugno** la stessa notizia [è stata confermata](#) da Margaret Harris, portavoce dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS). E poi, il **13 giugno**, il vicepresidente del Consiglio dei Ministri Golikova, parlando delle dinamiche della diffusione di virus sul territorio, [ha affermato](#) che il picco dell’incidenza è stato superato e che “dalla fine di marzo ad oggi, l’aumento giornaliero dei casi è diminuito di 16 volte”.

Sulla base dei nuovi dati, il **6 giugno**, il Governo russo ha deciso di fare una prima e timida riapertura del Paese verso l’estero, permettendo ai cittadini russi di lasciare il Paese per ricevere cure mediche, lavorare o studiare, oppure per raggiungere i parenti stretti bisognosi di cure [v.

[Ordinanza del 6 giugno 2020 n. 1511-r](#)]. Inoltre, è stato permesso anche ai cittadini stranieri di entrare a condizioni analoghe nel territorio nazionale.

A parte queste limitate concessioni, una serie di complicazioni, *i.e.* la sospensione del traffico aereo internazionale fra la Russia e gli altri Stati e l'obbligo di quarantena al rientro nel Paese, hanno reso i cittadini più inclini a seguire [il consiglio del Primo Ministro russo Mišustin](#) di trascorrere le vacanze in Russia. I confini del Paese sono rimasti chiusi fino alla parziale ripresa, il **1° agosto**, dei voli di linea con i primi tre Paesi, Gran Bretagna, Turchia e Tanzania.

L'**11 agosto**, poi, la Russia [ha registrato](#) lo «*Sputnik V*», o Gam-Covid-Vak, il primo vaccino contro il Coronavirus nel mondo. Durante una delle riunioni con i membri del Governo, il ministro della salute Muraško [ha riferito](#) al Presidente in merito al vaccino come mezzo di prevenzione o di trattamento del virus. Nonostante il vaccino sia al momento ancora in fase di sperimentazione, il Ministero della Salute sta già pianificando la sua produzione su larga scala per poi cominciare la sua somministrazione nei prossimi mesi.

In relazione poi alla riforma costituzionale, si deve affermare che l'epidemia di Coronavirus non ha fermato, ma solo rallentato la corsa verso l'adozione di una nuova variante – “putiniana” - del testo. Il procedimento di approvazione della [Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione Russa n. 1-FKZ “Sul miglioramento della regolamentazione di alcune questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità pubblica”](#) ha seguito un percorso accelerato, per cui un insieme di modifiche a più dei 40 articoli della Costituzione sono stati approvati, dopo una limitata discussione, dalle due Camere del Parlamento e poi da tutte le 85 assemblee regionali nell'arco di circa due mesi, a distanza di pochi giorni dai primi provvedimenti anti-Covid del Governo federale¹. La tappa finale dell'approvazione degli emendamenti, la consultazione popolare (anche una delle novità dal punto di vista procedurale) è stata in un primo momento posticipata a tempo indeterminato. Tuttavia, il **1° giugno**, durante [la riunione](#) del Presidente con i membri del gruppo di lavoro per l'elaborazione della riforma costituzionale e con il Presidente della Commissione elettorale centrale, è stata stabilita la data del **1° luglio** come giorno “più adatto” («*оптимальный день*», cit. E.Pamfilova) per l'indizione di una votazione panrussa. Come argomento, sia il Presidente sia i suoi interlocutori hanno ribadito che il Paese “sta tornando a un ritmo di vita normale” e che “la situazione si sta stabilizzando”. Come ha notato il Presidente Putin, il 1 luglio “innanzitutto, è una data impeccabile da un punto di vista legale”. “*Se oggi annunciamo che la votazione si svolgerà in quel giorno, cioè con 30 giorni di anticipo*”, ha continuato Vladimir Putin, “*questo darà ai cittadini l'opportunità di riprendere ancora una volta il testo di tutti gli emendamenti proposti e formare la sua opinione circa le proposte avanzate - questa è la prima cosa.*”

¹ Sui nodi problematici del procedimento di modifica costituzionale in Russia, in generale, e sull'*iter* di approvazione della Legge di Emendamento alla Costituzione del 14 marzo, in particolare, v. I. GALIMOVA, “*La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia*”, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, V. 2, N.1/2020, pp. 199-217: <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/13659/12820>; I. GALIMOVA, “*La Russia tra la "grande riforma" costituzionale e le misure anti-Covid – Russia. Cronache costituzionali dall'estero (gennaio-aprile 2020)*”, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/05/Russia-1-2020.pdf>.

Secondo: tenendo conto delle attuali condizioni di miglioramento per quanto riguarda la lotta contro la diffusione dell'epidemia, abbiamo ancora l'opportunità nei prossimi 30 giorni, per un mese intero, di compiere ulteriori passi per migliorare la situazione e organizzare al meglio i lavori...” Si ricorda che la Legge di Emendamento alla Costituzione nell'articolo 2, comma 5, 1° par. fissa il periodo minimo obbligatorio intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione della votazione e la data fissata per il voto.

Così, con decreto presidenziale [[Ukaz del Presidente FR n. 354](#)] la votazione panrusa sull'approvazione degli emendamenti alla Costituzione è stata indetta per il **1° luglio**. Allo stesso tempo, il Presidente della CEC ha assicurato che sarebbero state prese tutte le precauzioni per prevenire la diffusione del Coronavirus: “[Votare] sarà senza dubbio più sicuro che andare al negozio”, ha detto Pamfilova durante la videoconferenza a cui ha partecipato anche Putin. Pertanto, un insieme di regole da seguire per l'organizzazione e lo svolgimento delle operazioni di voto sono state elaborate dal Servizio sanitario nazionale, *Rospotrebnadzor*, e stabilite nei [tre documenti](#), approvati il **21 maggio**. I documenti contengono le istruzioni e raccomandazioni da seguire da parte dei tre gruppi dei soggetti partecipanti della consultazione - i membri delle commissioni elettorali, gli osservatori e i rappresentanti dei mass media e gli elettori - per prevenire i rischi associati alla diffusione dell'infezione da coronavirus (COVID-19).

Inoltre, una serie di novità sono state introdotte dalla Commissione elettorale centrale della Federazione Russa per la procedura di votazione allo scopo di garantire - sulla base del principio del distanziamento sociale e di maggiore flessibilità per gli elettori nella scelta della modalità di voto - la sicurezza dei partecipanti durante lo scrutinio ed evitare gli assembramenti e le file nei seggi elettorali (v. il “[Regolamento per la votazione panrusa sulla questione dell'approvazione degli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa](#)”). Si tratta di una serie di misure per facilitare il voto degli elettori, stabilite dal Regolamento: in particolare, è stato previsto che la votazione avrebbe avuto luogo su tutto il territorio prima della data ufficiale del **1° luglio** («*досрочное голосование*», voto anticipato, art 10.5 del Regolamento), nella settimana dal **25 al 30 giugno**. A differenza della normativa vigente sul procedimento per le elezioni a vari livelli territoriali, la possibilità di esercitare il voto anticipato durante la votazione panrusa è stata garantita a tutti i cittadini russi, a prescindere della presenza o meno di un valido motivo. Inoltre, la normativa ha consentito all'elettore - previa richiesta sulla piattaforma elettronica “elettore mobile” - di votare in qualsiasi seggio elettorale (art. 5.6) e ha previsto anche la possibilità di votare fuori seggio - da casa con urna “mobile” (cd. «*надомное голосование*», artt. 9.1-9.2) o *online* con l'utilizzo del sistema di “voto elettronico a distanza” («*дистанционное электронное голосование*»; con la [Risoluzione della CEC della Russia n. 251/1851-7](#) “Sull'elenco dei soggetti costituenti della Federazione Russa, in cui il voto elettronico a distanza viene utilizzato durante la votazione panrusa sull'approvazione degli emendamenti alla Costituzione...” del 04.06.2020 è stato stabilito che soltanto i residenti di due soggetti federati - la città di Mosca e la regione di Nižnij Novgorod - che si registrano sull'apposito portale potranno fare la loro scelta in modalità *online*). Nel periodo

del **25-30 giugno** è stata garantita la possibilità di svolgere le operazioni di voto anche all'aperto, nelle aree circostanti o adiacenti al fabbricato condominiale (art. 10.6 del Regolamento).

Oltre a queste misure di "facilitazione" dell'esercizio del diritto di voto, la Commissione elettorale centrale ha semplificato la procedura di voto per quanto riguarda le regole di identificazione e del registro degli elettori che si presentano a votare. Secondo le disposizioni del Regolamento (art. 8.7), i membri della commissione hanno rilasciato le schede agli elettori soltanto con l'apposizione della firma sul registro dei votanti, ma senza l'inserimento nel tale registro dei dati del proprio passaporto, come ad esempio prevede [comma 6 dell'art. 64 della Legge Federale n. 67 "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali..." del 2002](#).

Secondo gli esperti, le modifiche del procedimento di voto, introdotte dalla Commissione elettorale centrale dovevano garantire, oltre al migliore rispetto del distanziamento interpersonale, anche una discreta affluenza alle urne, nonostante le restrizioni legate all'epidemia. Una strategia che sembra avere avuto successo.

Infatti, il **3 luglio**, la CEC ha annunciato gli esiti della votazione sugli emendamenti costituzionali e ha informato che il numero delle persone che hanno partecipato nella votazione panrusa [ha raggiunto](#) in totale 74 milioni (67,97% degli aventi diritto al voto). Oltre 58 milioni di cittadini, cioè circa il 79% dei votanti hanno espresso il voto nel periodo precedente la data del 1 luglio. Inoltre, anche il ricorso all'*e-voting* dei residenti a Mosca e Nižnij Novgorod ha avuto successo: hanno votato *online* circa il 93% delle persone registrate sulla piattaforma, che corrisponde a poco più di 1 milione di cittadini. In generale, il livello di affluenza, come al solito, [varia da una regione all'altra](#), dal 44% nella regione di Irkutsk o nel territorio di Kamčatka, fino al 93-95% nelle repubbliche di Tuva e di Cecenia, entrambe considerate territori fortemente controllati che regolarmente mostrano numeri eccessivamente alti di partecipanti al voto ("sultanati elettorali").

Per quanto riguarda il livello di consensi espressi nei confronti della riforma costituzionale e la sua distribuzione geografica, si può notare una certa correlazione tra il livello di affluenza nella regione e il numero di coloro che hanno votato a favore delle modifiche alla Costituzione. Così, le stesse repubbliche di Tuva e di Cecenia [hanno mostrato](#) il massimo sostegno verso la riforma di Putin, raggiungendo i livelli poco credibili di 96,79% e 97,92% dei voti a favore. Nella maggior parte dei soggetti federati (44 su 85) la percentuale delle persone che hanno votato "Sì" ha superato il 75%, e soltanto in una regione russa - il circondario autonomo dei Nenec - ha vinto il "No" (con il 58,36%).

La distribuzione dei voti nei soggetti della Federazione russa ha portato ad una "trionfante" vittoria del "Sì" con il 77,92% delle preferenze. È un livello di approvazione (57 747 288 dei voti, v. la [Risoluzione della CEC n. 256/1888-7](#) "Sugli esiti della votazione panrusa sugli emendamenti alla Costituzione" del 3 luglio 2020) che può essere paragonato al livello dei consensi (56 430 712 dei voti; v. la [Risoluzione della CEC n. 152/1255-7](#) "Sugli esiti dell'elezione

del Presidente della Federazione Russa tenutasi il 18 marzo 2018” del 23 marzo 2018) espressi per la candidatura di Putin durante le ultime elezioni presidenziali del 2018.

In altre parole, il 52,95% del corpo elettorale in Russia ha votato a favore della riforma costituzionale, fornendo una legittimazione popolare alle modifiche approvate precedentemente dagli organi legislativi e di rappresentanza nazionale e regionali. Se confrontiamo questi dati con i risultati della votazione popolare sul progetto originale della Costituzione, tralasciando per ora la questione della loro attendibilità, la versione “putiniana” del testo della legge fondamentale, reinterpretata in chiave più patriottica e tradizionalista, ha ricevuto in termini numerici molto più sostegno da parte della popolazione russa (vs 32 937 630 cittadini russi hanno votato a favore dell’adozione della Costituzione della Federazione Russa nel 1993, v. la [Risoluzione della CEC n. 142](#) “Sui risultati della votazione popolare sul progetto della Costituzione della Federazione Russa” del 20 dicembre 1993). Malgrado le somiglianze fra i due procedimenti (si pensi, appunto, ad un ruolo chiave del potere esecutivo sia nel caso di *Constitution-making process* nel 1993, sia nel caso della grande riforma costituzionale del 2020), la votazione attuale non si riduce alle questioni istituzionali, ma, [come scrive](#) Y. Gorokhovskaia, rappresenta “*an attempt to gain public endorsement of the political course chosen by Putin*”. “*The voting procedure is designed to confirm Putin’s continued leadership of Russia while minimizing the possibility of public dissent. Plebiscites of this kind usually deliver the result sought by the regime but can also act as a barometer of public sentiment. By putting the question of reforms to a vote, Putin is showing that the foundations of his political power are built on popular consent, not institutional legitimacy... In the post-Soviet space, plebiscites have been used to expand and secure executive power repeatedly in Azerbaijan, Tajikistan, Belarus, Uzbekistan, Kazakhstan, and Kyrgyzstan. Researchers have found that personalistic regimes, which derive legitimacy from the leader’s popularity, are more likely than other kinds of authoritarian regimes (i.e. military or party dictatorships) to hold plebiscites to demonstrate the «people’s trust»*”. In tal modo, la consultazione popolare sulla legge di emendamento si è trasformata *de facto* in un [plebiscito](#) su Vladimir Putin, soprattutto a causa dell’introduzione della norma sull’azzeramento dei mandati presidenziali che permetterà al *leader* del Paese di essere rieletto per altri due mandati. Il resto delle proposte si sono rivelate essere una parte dell’operazione *window-dressing*, vale a dire una distrazione per il pubblico. In generale, tale votazione, sia per quanto riguarda i suoi aspetti procedurali sia quelli contenutistici, sembra uscire dai [canoni usuali](#) di un procedimento *standard* di revisione costituzionale caratterizzanti gli ordinamenti democratici.

La Legge di Emendamento alla Costituzione, più precisamente il 1° articolo contenente il testo delle modifiche proposte, è entrato in vigore il **4 luglio**, il giorno dopo la pubblicazione ufficiale di un testo aggiornato della Costituzione [[Ukaz del Presidente della Federazione Russa n. 445 “Sulla pubblicazione ufficiale della Costituzione della Federazione Russa con le modifiche ad essa apportate” del 03.07.2020](#)]. Infine, la nuova versione è di circa una volta e mezzo più lunga di quella precedente e prevede modifiche a 42 su 137 articoli, e l’introduzione di una serie di nuovi articoli (v. la [tabella comparativa](#) del testo costituzionale senza gli emendamenti approvati e dopo la riforma costituzionale). I capitoli che hanno subito maggiori correzioni sono quelli riguardanti

i rapporti nel triangolo “Governo-Presidente-Duma” (Capitoli 4-6). Importanti modifiche sono state apportate anche nel Capitolo 3: 10 articoli su 15 inseriti in questa sezione sono stati integrati con le varie previsioni che fanno riferimento agli elementi identitari dello Stato ed è stato aggiunto un nuovo articolo (art. 67¹). Di conseguenza, non sarebbe a questo punto sbagliato domandarsi quanto sia rimasto della Costituzione eltsiniana.

Quali sono le conseguenze per il sistema politico dopo l’approvazione di questa riforma? Decisamente, sono rimasti tanti i nodi ancora da sciogliere per quanto riguarda l’effettiva applicazione di alcune nuove disposizioni. Ad esempio, non è ancora chiaro il destino del Consiglio di Stato, elevato allo *status* di organo costituzionale definito “responsabile per il funzionamento coordinato degli organi statali di vari livelli” (art. 83, lett. «e⁵» Cost.).

In secondo luogo, non è chiaro come la nuova previsione sul “sistema unificato di autorità pubblica” influenzerà il funzionamento del governo locale. In particolare, bisogna capire se tale incorporamento presuppone una maggiore limitazione dell’autonomia degli organi di autogoverno. Il *trend* sulla centralizzazione e unificazione dell’assetto statale è in corso già da decenni. Mentre nel 1999-2004 è stata costruita e consolidata la cd. verticale di potere che includeva il Presidente federale, il Governo federale, i plenipotenziari del Presidente nei distretti federali e gli organi esecutivi regionali (i governatori, in *primis*), gli organi di autogoverno sono rimasti per tanto tempo al di fuori di questi processi di accentramento. Anche perché la stessa Costituzione russa nell’articolo 12 definisce l’autogoverno locale un sistema a sé, che “non rientra nel sistema degli organi statali”. Tuttavia, dal 2003, l’evoluzione della normativa russa riguardante la formazione degli organi dell’autogoverno locale ha mostrato una sempre più marcata tendenza all’intervento attivo del centro federale nel regolamentare la materia. Rispetto alla Legge federale “Sull’autogoverno locale” del 1995, la nuova Legge analoga approvata nel 2003 e attualmente in vigore regola in modo molto dettagliato la struttura degli organi di autogoverno locale. Tale trasformazione è stata interpretata - alla luce della generale tendenza alla centralizzazione - come il tentativo di creare un sistema di governo municipale più unificato sul tutto il territorio del Paese. I cambiamenti significativi nell’organizzazione dell’autogoverno locale avvengono negli anni ‘2010, quando in una parte delle città capoluoghi delle regioni il meccanismo di elezione di un sindaco passa da una elezione diretta a quella indiretta. Anche per quanto riguarda i consigli comunali negli enti locali con più abitanti si è passato al meccanismo a due livelli per la formazione di un organo rappresentativo del distretto comunale, che viene così composto dai rappresentanti degli insediamenti. Dunque, non sono del tutto infondate le preoccupazioni degli esperti che mettono in guardia contro il rischio di una ricostruzione di un verticale simile a un sistema dei Soviet sotto un pretesto di garantire maggiore coesione nel sistema delle autorità pubbliche.

In terzo luogo, rimane aperta la questione sul contenuto del concetto di “territori federali”, introdotto con la riforma costituzionale: anche se considerassimo che i territori federali, nel

futuro, dovranno rappresentare un ulteriore livello amministrativo-territoriale, non è chiaro come quest'ultimi saranno inseriti nella struttura verticale già esistente.

Inoltre, alcuni dubbi permangono sulle conseguenze della costituzionalizzazione della competenza dei giudici costituzionali di decidere della eseguibilità di decisioni adottati dagli organi interstatali (v. art. 79 e art. 125, comma 5¹, lett. "6", come modificate dalla Legge di Emendamento n.1 del 14 marzo 2020). La questione chiave in questo caso riguarda la futura prassi di applicazione di tale norma e il suo eventuale impatto sul rispetto da parte della Russia dei suoi obblighi internazionali. Infatti, le maggiori preoccupazioni sull'inserimento di tale modifica nel testo della Costituzione sono state espresse dalle organizzazioni internazionali, e *in primis* dal Consiglio d'Europa. Il **18 giugno**, la Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa, ha emanato il Parere sul progetto di emendamenti alla Costituzione russa relativi all'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo [*Opinion (CDL-AD(2020)009) on the draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 march 2020) related to the execution in the Russian Federation of decisions by the European Court of Human Rights*], richiesto dalla Commissione Affari Legali dell'Assemblea parlamentare. Le perplessità della Commissione hanno riguardato il rapporto tra la nuova norma e gli obblighi dello Stato russo, derivanti, in particolar modo, dall'articolo 46 par. 1 della CEDU (concernente la forza vincolante e l'obbligo dell'esecuzione di sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo). Nel documento, la Commissione di Venezia ha osservato che la Russia *"ha preso la decisione politica di aderire al Consiglio d'Europa e rimanere un membro dell'organizzazione. Avendo ratificato la CEDU e accettato la giurisdizione della Corte di Strasburgo, si è impegnata ad eseguire le sentenze della Corte"* (§ 62). Anche dal punto di vista della formulazione della norma, quest'ultima include una previsione di non esecuzione delle decisioni *"in contrasto con la Costituzione"* - pertanto, persiste il rischio di un'interpretazione troppo estesa (§ 49).

Gli esperti hanno anche espresso preoccupazione per il fatto che gli emendamenti contengono anche una disposizione sulla possibilità che il Consiglio della Federazione revochi i giudici della Corte costituzionale su proposta del Presidente. *"Questo rende il tribunale suscettibile di pressioni politiche"*, afferma la Commissione (§ 60).

Infine, uno degli aspetti di maggior incertezza riguarda il futuro della carica presidenziale. La riforma costituzionale consente all'attuale Capo di Stato di candidarsi anche dopo il 2024 a due ulteriori mandati presidenziali, una possibilità che Vladimir Vladimirovic Putin considera seriamente, come emerge da quanto affermato in un'[intervista](#) per il canale "Russia-1", il **21 giugno**. Allo stesso tempo, Putin ha invitato tutti i funzionari a non perdere tempo nella ricerca di un suo successore ora, ma a concentrarsi sul proprio lavoro.

In merito alla possibilità di Vladimir Putin di rimanere al potere dopo la scadenza del mandato ha parlato il **18 giugno**, in una [intervista](#) al giornale *"Gazeta.ru"*, anche lo *Speaker* della Duma Vyacheslav Volodin, autore della frase *"non c'è Russia se non c'è Putin"*. Egli ha descritto in questo modo le prospettive del sistema politico russo nel prossimo decennio: *"Se parliamo di*

una Russia forte, dopo Putin ci sarà Putin. Tutto ciò che accadrà dopo il presidente Putin avverrà secondo gli schemi che egli stesso ha stabilito”. Volodin ha precisato che in ogni caso “ci sarà un continuatore” (*«продолжатель»*) di un sistema di potere le cui fondamenta sono state create dal Presidente Putin. A proposito dell’emendamento che azzerava i mandati precedenti degli ex Presidenti russi, il Presidente della Camera bassa ha spiegato che con questa modifica alla Costituzione è stata semplicemente data “un’opportunità” al Presidente di essere rieletto “nel contesto di una campagna elettorale competitiva”. “Questo non è una nomina, né una proroga dei poteri”, ha aggiunto.

In ogni caso, anche Vladimir Putin, come molti dei suoi colleghi nei Paesi post-sovietici², non ha resistito alla tentazione di apportare le modifiche *ad hoc* alla Costituzione (si pensi appunto al nuovo comma 3¹ dell’articolo 81), attraverso una procedura *sui generis* che prevede il voto legittimante del corpo elettorale russo, allo scopo di ottenere il sostegno della popolazione per il suo indirizzo politico. Diviene, pertanto, chiaro il significato “rituale” dell’organizzazione di una consultazione popolare, tra l’altro, dagli esiti scontati. Come [ha notato](#) il prof. Mads Qvortrup, negli ordinamenti poco competitivi il voto referendario perde il suo valore di efficiente strumento di tutela costituzionale, la funzione di “*People’s veto*”, secondo la visione diceyana, e si trasforma in una manifestazione di acclamazione popolare in senso schmittiano, utile per il governo in carica. Nel suo articolo “*Explaining the Paradox of Plebiscites*” lo stesso autore insieme ai suoi colleghi Brendan O’Leary e Ronald Wintrobe hanno citato la frase del filosofo inglese M. Oakeshott, che sembra opportuno riportare in questa sede: “The plebiscite is not a method by which “mass man” imposes his choices upon his rulers; it is a method for generating a government with unlimited authority to make choices on his behalf. In the plebiscite the “mass man” achieved release from the burden of individuality; he was emphatically told what to choose” (Cit., M. Qvortrup, B. O’Leary, R. Wintrobe, “*Explaining the Paradox of Plebiscites*”, in *Government and Opposition*, 2018).

ELEZIONI

² È molto comune la prassi di organizzazione delle consultazioni popolari negli Stati appartenenti all’area ex Urss. Diversi referendum costituzionali e votazioni popolari sono stati svolti sull’iniziativa dei Presidenti di Kazakistan (referendum sulla proroga dei poteri del presidente del Kazakistan Nursultan Nazarbayev del 1995), Azerbaijan (referendum sugli emendamenti alla Costituzione contenenti inter alia l’eliminazione dei limiti per la rielezione alla carica presidenziale del 2009), Bielorussia (referendum sull’eliminazione del limite di due mandati presidenziali consecutivi del 2004), Tagikistan (referendum sugli 56 emendamenti alla Costituzione, tra cui un aumento del numero massimo di mandati presidenziali e l’abolizione del limite di età di 65 anni; con l’approvazione del nuovo testo costituzionale i mandati precedenti sono stati azzerati), Uzbekistan (referendum del 2002 sull’estensione da cinque a sette anni della durata del mandato del Presidente in carica Islam Karimov) Kirghizistan (referendum del 2003 su due quesiti, tra cui la domanda se il presidente Askar Akayev possa rimanere in carica fino al 2005) nello scopo di aggirare i limiti costituzionali ai mandati presidenziali. Su questo punto v. BBC, “*Ricette per prorogare i suoi poteri. Come i presidenti hanno cambiato le costituzioni nei paesi dell’ex URSS*”, 16.01.2020 [in russo]: <https://www.bbc.com/russian/features-51129170>.

IL DIBATTITO SULLA REGOLARITÀ DELLA VOTAZIONE PANRUSSA

Il **3 luglio** si è tenuta la 256a riunione della Commissione elettorale centrale, durante la quale il Presidente della Commissione Ella Pamfilova ha adottato all'unanimità la Risoluzione sui risultati del voto panrusso sull'approvazione degli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa e ha sottolineato il livello massimo di efficienza e di trasparenza del lavoro delle commissioni elettorali nell'organizzazione della votazione nonostante le restrizioni vigenti legate alla situazione epidemiologico-sanitaria. “La votazione è stata quanto più aperta possibile, come dimostra il numero senza precedenti di osservatori - oltre 526 mila persone, - ha detto il capo della Commissione. - Il voto era libero. Tutti i cittadini hanno avuto la possibilità di esprimere la propria volontà nella forma che preferivano... La votazione è stata democratica. La procedura [referendaria] è una conferma della natura assolutamente democratica della votazione, un'espressione concentrata di democrazia diretta”. “La votazione è stata corretta, i dati sono affidabili e la legittimità dei risultati è indiscutibile”, ha aggiunto il Presidente della CEC.

Durante la videoconferenza con il Capo di Stato, tenutasi il **9 luglio**, Pamfilova ha ribadito la regolarità e la democraticità del procedimento di votazione. In particolare, [ha riferito](#) che ci sono state poche violazioni (33) durante le operazioni di scrutinio: su 600 mila ricorsi soltanto 120 sono stati considerati dalla Commissione e in 33 casi sono stati confermati le violazioni della normativa elettorale. Il caso più clamoroso ha riguardato la denuncia sui presunti brogli elettorali presentata a Mosca e confermata in seguito, con la conseguenza di annullamento dei risultati delle operazioni di voto in quel seggio elettorale.

Una valutazione del tutto positiva della procedura di votazione russa è stata data dal Consiglio per i diritti umani presso la Presidenza russa nel loro [Rapporto](#), pubblicato il **14 luglio**. Il gruppo di lavoro ha pervenuto ad una serie di conclusioni, fra le quali:

- la votazione è stata regolare, il numero di violazioni che potevano pregiudicare l'espressione della volontà dei cittadini è insignificante, e in quelle commissioni in cui sono state confermate gravi violazioni i risultati sono stati annullati;
- i requisiti sanitari ed epidemiologici sono stati soddisfatti;
- alcune modalità di voto testate durante la votazione panrusa possono essere utilizzate in elezioni.

Al contrario, gli esperti e gli osservatori indipendenti hanno registrato non solo massicci brogli elettorali durante le operazioni di voto il **1° luglio** e nei 6 giorni precedenti, ma anche l'inosservanza della vigente legislazione elettorale sulle garanzie dei diritti di voto dei cittadini russi. In particolare, secondo il movimento per le elezioni libere “*Golos*” (v. [Dichiarazioni preliminari sui risultati del monitoraggio della votazione panrusa](#) del 2.07.2020), una materia così sensibile non poteva essere regolamentata da norme di secondo grado e, pertanto, la CEC è andata *ultra vires* approvando il Regolamento sulla votazione panrusa (anche se tale competenza è stata prevista dalla Legge di Emendamento alla Costituzione, art. 2, comma 15, par. 1). Come notano gli esperti, i compiti della Commissione elettorale centrale russa sono ben circoscritti dalla normativa vigente, la Commissione, innanzitutto, è un organo con funzioni amministrative e di controllo, responsabile per l'organizzazione e il corretto svolgimento delle elezioni di vario livello e dei referendum nel Paese (v. art. 21 della Legge quadro “Sulle garanzie di base dei diritti elettorali...”). Lo stesso riguarda il compito di regolamentare la partecipazione degli osservatori durante la votazione panrusa di cui è stata investita la Camera pubblica, un ente con poteri consultivi simile ad un comitato di sorveglianza (anche in questo caso, tale competenza è stata

concessa alla Camera sulla base dell'articolo 2, comma 16 della LEC del 14 marzo 2020). Una critica particolare è stata rivolta contro la decisione del legislatore federale di elaborare un procedimento di approvazione popolare *ad hoc*, invece di utilizzare la normativa già esistente sul referendum federale (si tratta della Legge Costituzionale n. 5-FKZ "Sul referendum" del 2004), che prevede una serie di regole importanti sulla formulazione del quesito che viene sottoposto alla votazione popolare. Ad esempio, sono inammissibili le domande ai quali un cittadino non possa dare una risposta univoca (art. 5, comma 7 della LCF n. 5 del 2004). Tuttavia, in caso di votazione sulla riforma costituzionale la Legge di Emendamento (art. 2, comma 3) ha attribuito al Presidente il diritto di formulare - in maniera discrezionale - il quesito. Di conseguenza, nella votazione panrusa i cittadini russi sono stati chiamati ad esprimere il loro consenso o meno sull'intero "pacchetto" di modifiche³.

Gli esperti di "Golos" hanno, inoltre, notato che, nonostante la natura determinante del voto popolare, la normativa non prevede alcuna restrizione alla revisione dei suoi risultati: dal punto di vista formale, le modifiche che sono state introdotte al testo costituzionale a seguito della votazione possono essere riviste in qualsiasi momento utilizzando la procedura *standard* per la revisione costituzionale prevista dall'articolo 136 Cost.

L'organizzazione per le libere elezioni ha sottolineato che la mancata definizione delle regole di comunicazione politica durante il periodo precedente la votazione non ha consentito di garantire il pluralismo. In generale, durante la campagna per la riforma costituzionale è stata proibita la propaganda, mentre era consentita l'attività di informazione. Di conseguenza, a causa dell'impossibilità di tracciare confini chiari tra le attività di informazione e la propaganda *per sé*, ha avuto luogo una prassi del tutto informale di abuso da parte degli organi statali della loro posizione dominante nella gestione delle società televisive, dei siti istituzionali per promuovere il sostegno alla riforma. Invece, gli oppositori hanno potuto utilizzare soltanto le loro *social network communities*. In più, ha subito gravi limitazioni la libera circolazione delle informazioni a causa delle restrizioni delle libertà politiche fondamentali dei cittadini posti nell'ambito delle misure anti-Covid: l'esercizio della libertà di manifestazione di cui all'articolo 31 Cost. è stato proibito a causa del regime di stato d'allarme in corso nelle regioni russe. Così, ad esempio, a Mosca si sono svolti i picchettaggi singoli contro la riforma costituzionale. I partecipanti a quest'evento sono stati fermati dalle forze dell'ordine e sottoposti alla detenzione amministrativa o alle multe a causa di violazione delle regole per lo svolgimento di una manifestazione (comma 8 dell'articolo 20.2 del Codice dei illeciti amministrativi della Federazione Russa) e per violazione del regime di *lockdown* (comma 2 dell'articolo 3.18.1 del Codice amministrativo di Mosca). Tale interpretazione estensiva delle disposizioni della normativa sugli eventi pubblici da parte delle autorità locali e della polizia della città di Mosca è stata considerata sproporzionata dal Consiglio per i diritti umani russo, che ha chiesto al Ministero della Giustizia di fornire chiarimenti sullo status giuridico dei "picchetti singoli di massa" (v. [il Rapporto del Consiglio per i diritti umani](#) "Lezioni dall'epidemia: il rispetto dei diritti e delle libertà persona e cittadino", p. 7).

Il movimento "Golos" ha anche riportato casi di voto multiplo e brogli elettorali. Peraltro la segretezza del voto non è stata sempre garantita (si pensi, appunto, alle tende assenti nelle cabine in molteplici seggi elettorali). Prima dell'inizio delle operazioni di voto, Grigorij Melkonyants, co-

³ V. sui difetti della procedura della votazione panrusa anche V. NIKITINA, "La riforma costituzionale del 2020: particolarità della procedura e votazione panrusa", in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, V. 2, N.1/2020, pp. 219-228: <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/13791/12907>.

presidente del movimento “*Golos*”, ha previsto che la votazione, che sarebbe durata sette giorni, sarebbe stata “poco trasparente”. A suo parere: “Agli elettori è stato consentito di votare sia in anticipo sia a casa, senza valide ragioni. [...] Più tempo dura il voto, maggiori sono le probabilità di manipolazioni con le schede e con i risultati della votazione”.

L’organizzazione ha ricevuto molteplici segnalazioni di violazioni dei diritti elettorali, nella maggior parte dei casi – prima della votazione - relativi a episodi di coercizione al voto, mentre durante la settimana della votazione, relativi all’affluenza anomala in alcune regioni. “I risultati ufficiali sul numero di persone partecipanti alla votazione mostrano un divario significativo e inspiegabile tra le regioni. Spesso, regioni confinanti e molto simili differiscono più volte in termini di affluenza degli elettori”, si afferma nella [relazione](#) elaborata dagli esperti dell’organizzazione “*Golos*”.

Un fenomeno, quella dell’affluenza eccessivamente alta, che è stato denunciato anche da altri studiosi, tra cui il ricercatore indipendente Sergej Shpil’kin, il quale [ha calcolato](#) che, sulla base dei dati statistici sul voto nei vari soggetti federati, se escludessimo tutti i voti “extra” (espressi nei seggi elettorali dove i risultati di voto sono anomali, cioè statisticamente improbabili) meno di un terzo degli elettori (circa il 29% del corpo elettorale, ovvero i 31 milioni dei cittadini russi) ha veramente votato a favore degli emendamenti. In altre parole, il vero sostegno agli emendamenti sarebbe notevolmente inferiore rispetto a quello annunciato dalla CEC: l’effettiva affluenza alle urne è stata calcolata da Shpil’kin al 44% e la quota dei voti per gli emendamenti – a circa il 65%. Le aree dove i risultati delle votazioni sono apparsi eccessivamente anomali sono aumentate rispetto alle elezioni degli anni precedenti e adesso hanno compreso anche alcune città grandi, come San Pietroburgo e Volgograd.

Il **20 luglio**, il membro del gruppo di Helsinki Kiselyov ha depositato un [ricorso](#) alla Corte Suprema russa contro i risultati del voto. Il ricorrente [ha denunciato](#) una serie di irregolarità riguardanti sia il procedimento di voto stabilito *ad hoc*, sia la procedura di votazione. Diverse le accuse mosse da Kiselyov: la CEC non ha fornito informazioni adeguate sul contenuto e sul significato degli emendamenti; non è stata imparziale; durante il periodo di votazione non è stato effettuato un conteggio dei voti espressi anticipatamente (assenza dello spoglio separato); limitate sono state le possibilità degli osservatori di sorvegliare il corretto svolgimento della votazione. La Corte Suprema il **23 luglio** ha giudicato inammissibile il ricorso per la mancanza di *locus standi* del ricorrente, dato che egli - in quanto partecipante alla votazione panrussa - ha il diritto di impugnare soltanto la decisione della commissione riguardante i risultati di voto nel seggio in cui ha votato (ma non la Risoluzione della CEC).

Infine, bisogna notare che la decisione contraddittoria di elaborare una normativa *ad hoc* è stata all’origine del dibattito sulla regolarità della votazione panrussa. Una nuova procedura così come regolamentata dagli atti della Commissione elettorale centrale ha, indubbiamente, fornito maggiori possibilità per l’esercizio di voto, ma, nello stesso tempo, ha abbassato gli *standard* riguardanti le garanzie di libera e corretta espressione di voto. Di conseguenza, la procedura è stata meno trasparente.

PARLAMENTO

LE ULTIME INIZIATIVE DELLA DUMA APPROVATE ALLA LUCE DELLA RECENTE RIFORMA COSTITUZIONALE

Nonostante la pandemia del Coronavirus, i deputati della Duma hanno continuato le loro attività lavorando nelle Commissioni e partecipando, con cautela, alle sedute plenarie. Durante l'ultima seduta, prima dell'interruzione dei lavori dei parlamentari per le vacanze estive, tenutasi il **22 luglio**, lo *Speaker* della Duma Volodin ha informato i deputati che, in questa prima parte dell'anno, la Camera bassa ha approvato poco più di 300 leggi. Ovviamente, negli ultimi sei-sette mesi, i temi principali nell'agenda dei deputati hanno riguardato la gestione della pandemia e la questione della riforma costituzionale.

Oltre a queste tematiche, i deputati si sono impegnati nell'effettuare ulteriori correzioni alla legislazione elettorale e nell'elaborazione di una serie di progetti legge che dovevano realizzare principi e valori inseriti nel testo costituzionale a seguito della riforma. Fra quest'ultimi, bisogna segnalare il disegno di legge n. [985175-7](#) con il quale è stato proposto di integrare - alla luce del nuovo comma 2¹ dell'articolo 67 Cost. - la nozione "attività di natura estremista" con una nuova fattispecie "l'alienazione di parte del territorio della Federazione Russa" (v. art. 1 della Legge n. 114-FZ "[Sulla lotta contro le attività estremiste](#)" del 2002). Il disegno di legge è stato approvato dal Parlamento russo e firmato dal Presidente il **31 luglio**.

Oltre alle modifiche alla Legge n. 114 "Sulla lotta contro l'estremismo", la Duma ha approvato il progetto di legge di iniziativa del Presidente [[n. 960545-7](#)] che ha previsto la concretizzazione delle componenti fondamentali attorno alle quali si dovrebbe sviluppare il processo educativo nelle istituzioni scolastiche. Pertanto, l'articolo 2 della legge "Sull'istruzione", nella sua variante aggiornata, definisce l'educazione come "un'attività finalizzata allo sviluppo personale, alla creazione delle condizioni per l'autodeterminazione e la socializzazione degli studenti sulla base dei valori e delle regole socioculturali, spirituali e morali e delle norme di comportamento adottate nella società russa nell'interesse di una persona, famiglia, società e lo Stato, nonché finalizzata alla formazione di un senso di patriottismo e civismo tra gli studenti, rispetto per la memoria e per gli atti eroici dei difensori della Patria, per la legge e l'ordine, per un uomo di lavoro e per le persone anziane, rispetto reciproco, rispetto per il patrimonio culturale e per le tradizioni del popolo multinazionale della Federazione Russa, per la natura e l'ambiente". Inoltre, il documento ha previsto lo strumento dei programmi educativi i quali diventeranno parte integrante dei percorsi didattici.

Altre iniziative espresse alla luce della riforma costituzionale ed, in particolare, dell'introduzione nel testo costituzionale delle disposizioni sulla difesa da parte dello Stato russo dei valori tradizionali (art. 67¹, comma 4, art. 72, comma 1, lett. «ж¹», art 114, comma 4, lett «В»)) riguardano due disegni di legge - sulle modifiche alla normativa in materia di famiglia volti a limitare la procedura extragiudiziale per l'allontanamento dei minori dalla famiglia [[n. 986679-7](#)] e, il secondo, sulle misure per il rafforzamento dell'istituto della famiglia che prevede una revisione sistemica del Codice della famiglia [[n. 989008-7](#)].

Infine, importanti cambiamenti durante il periodo Covid-19 hanno riguardato la normativa elettorale. In particolare, una serie di disegni di legge, approvati il **23 maggio** e poi il **31 luglio**, hanno cambiato in modo significativo le modalità della votazione, della raccolta delle firme per la presentazione delle candidature, i requisiti dell'elettorato passivo e altri aspetti del meccanismo elettorale. Tra le più importanti modifiche alla normativa federale in materia di voto si devono evidenziare i seguenti aspetti che [hanno sollecitato molte critiche](#):

- I cittadini condannati alla reclusione per aver commesso reati ai sensi dell'articolo 50 del codice penale della Federazione Russa (reati di media gravità) sono privati dell'elettorato passivo fino a che non siano trascorsi cinque anni dalla data di revoca o estinzione della pena (LF n. 153-FZ del 23.05.2020; disegno di legge n. [894460-7](#)); in particolare, il divieto di partecipazione alle elezioni è stato esteso anche alle persone condannate per ripetute violazioni della procedura per l'organizzazione e lo svolgimento di manifestazioni, tra i quali molti attivisti per i diritti umani e gli oppositori.

- È stata consentita la modalità di voto elettronico a distanza ed è confermata la possibilità di votare per corrispondenza; votare in anticipo, anche al di fuori dei seggi elettorali è diventato più facile: la materia in questione fornisce un elenco aperto dei motivi validi per esercitare il voto fuori dal seggio elettorale (LF n. 154-FZ del 23.05.2020).

- Le operazioni di scrutinio durante le elezioni di vari livelli possono essere svolte, su iniziativa delle commissioni elettorali, in più giorni consecutivi, ma per un periodo di massimo tre giorni (LF n. 267-FZ del 31.07.2020; disegno di legge n. [47830-6](#))

- Sono stati limitati i diritti degli osservatori: se prima ogni cittadino russo avente diritto di voto poteva svolgere il ruolo di osservatore alle elezioni degli organi di vari livelli, secondo la nuova normativa, nelle elezioni regionali e municipali nel soggetto federato i cittadini registrati come elettori nel soggetto federato diverso da quello dove si organizza l'elezione non possono partecipare a quest'ultima in qualità di osservatori (LF n. 267-FZ del 31.07.2020).

- I partiti politici hanno ottenuto il diritto di revocare anticipatamente i poteri dei membri delle commissioni nominati su loro proposta ((LF n. 267-FZ del 31.05.2020).

- È stata sancita la possibilità di raccolta delle sottoscrizioni a sostegno della lista o della candidatura attraverso il portale dei servizi statali, ma allo stesso tempo è stata anche abbassata da 10% a 5% la soglia minima delle firme che possono essere invalidate dalla commissione elettorale (LF n. 154-FZ del 23.05.2020).

La necessità di introdurre queste modifiche è stata giustificata con la necessità di rendere le procedure di votazione più accessibili e “comode” (“удобные”, cit. M. Grigoriev, membro della Camera pubblica), nonché garantire la sicurezza durante l'esercizio di voto anche nel periodo di diffusione di Covid. D'altra parte, gli esperti di “Golos” hanno criticato queste innovazioni e hanno definito la nuova normativa in materia elettorale “la peggiore in assoluto degli ultimi venticinque anni”. In particolare, sono stati espressi molti dubbi sulla possibilità di estendere la durata delle operazioni di scrutinio fino a tre giorni e sulla previsione delle modalità di voto fuori seggio, che finiscono per rendere il processo elettorale in Russia poco trasparente e meno credibile.

Infine, è interessante notare che l'introduzione delle procedure di voto nella normativa federale analoghe a quelle previste per la votazione panrussa nel periodo emergenziale è un esempio lampante di come una norma di carattere temporaneo ed eccezionale potrebbe facilmente “scivolare” nel quadro normativo generale per essere applicata a situazioni regolari. Questo è uno dei pericoli nei quali può incorrere il legislatore, quando si operano i regimi di emergenza. Come spesso accade, lo stato di emergenza si conlude, ma le restrizioni rimangono anche dopo.

AUTONOMIE

IL CONFRONTO “CENTRO-PERIFERIA” IN RUSSIA: COME I RESIDENTI DI CHABAROVSK INTERVENGONO A DIFESA DEL LORO GOVERNATORE

L’**11 luglio** i residenti della città di Chabarovsk [si sono riuniti](#) in piazza per protestare contro l’arresto di Sergej Furgal, governatore della regione omonima, avvenuto il **9 luglio**. Nonostante il divieto di assembramenti introdotto a causa dell’epidemia Covid-19 e durato per tutto il periodo estivo, le proteste e le azioni non autorizzate a sostegno di Furgal sono continuate anche nelle seguenti settimane e non si placano fino ad oggi.

Le principali richieste dei manifestanti: “Processo equo per il governatore!”, che, secondo i residenti locali può essere garantito solo se il governatore sarà riportato da Mosca nel territorio di Chabarovsk (la polizia ha consegnato Sergey Furgal al tribunale di Basmany di Mosca, nella capitale egli è stato interrogato dagli ufficiali del Comitato investigativo). Tale gesto, in cui diversi [osservatori e commentatori hanno visto](#) un possibile movente politico o, addirittura, una seconda vendetta, è stato interpretato dagli abitanti del territorio di Chabarovsk come un atto sfacciato dell’ingerenza del centro federale negli affari della regione.

Secondo il comunicato del Comitato investigativo, Sergej Furgal è stato accusato di tre omicidi avvenuti circa 15 anni fa (v. il [Comunicato stampa del Comitato investigativo](#), “*Sulle indagini nell’ambito del procedimento penale avviato nei confronti del Governatore del territorio di Chabarovsk Sergei Furgal*” del 09.07.2020).

Nativo di Chabarovsk, Furgal è stato eletto alla carica di Capo della regione nel 2018. In questa campagna elettorale, ha ottenuto una vittoria inaspettata contro l’ex governatore e candidato del partito di potere Vjačeslav Šport. Contrariamente alle aspettative, Furgal è diventato un governatore molto popolare, il cui *rating* personale nella regione ha persino superato il *rating* del Presidente Putin. Grazie al suo sostegno popolare, nelle elezioni all’assemblea regionale di Chabarovsk, il partito LDPR ha ottenuto la maggioranza dei voti (56,12%), lasciando a “Russia Unita” pochi seggi.

Nello stesso tempo, Furgal ha dietro le spalle una lunga carriera politica: egli è entrato a far parte del Partito Liberal Democratico (LDPR) nel 2005. È stato eletto deputato al parlamento regionale nel 2005 e alla Duma di Stato nel 2007, dove ha ricoperto incarichi pubblici per oltre dieci anni. È stato candidato alla carica di governatore di Chabarovsk due volte, nel 2013 e nel 2018. Prima della sua scesa sul campo politico, Furgal è stato un uomo d’affari, che si è occupato principalmente dell’acquisto e della raccolta dei rottami metallici. Nel 2004, egli è stato indagato come sospetto omicida di un uomo d’affari e concorrente nel settore, ma in seguito le accuse sono state ritirate.

Il **20 luglio**, il Presidente russo Vladimir Putin [ha firmato un Decreto](#) sulla rimozione di Sergej Furgal dalla carica di governatore del territorio di Chabarovsk in relazione alla “perdita di fiducia” (lett. « α » della comma 1 dell’articolo 19 Legge n. 184-FZ “Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) ed esecutivi dei soggetti della Federazione Russa” del 1999). Nello stesso tempo, al suo posto il Presidente ha nominato Michail Dyagteryov, un altro esponente del partito LDPR. Il **18 agosto**, il governatore *ad interim* ha invitato i manifestanti a dialogare e gli ha proposto di unirsi al Consiglio del popolo, un comitato consultivo formato dai residenti della regione incaricato di fare da tramite tra la società civile e il governo.

Alcuni esperti hanno notato i vizi formali dell’atto del Presidente Putin, con il quale Furgal è stato destituito dalla carica di Capo del soggetto federato. Le inesattezze hanno riguardato

principalmente l'elenco dei motivi della perdita della fiducia presidenziale. Prima della modifica dell'articolo 19 della Legge n. 184, il potere del Presidente di rimuovere i governatori è stato praticamente discrezionale. Nel 2012 sono state fatte le modifiche all'articolo 19(1), lett. «r», che hanno circoscritto i casi di cessazione anticipata delle funzioni di Capo del soggetto federato a causa della perdita di fiducia. Attualmente l'elenco dei motivi della perdita della fiducia presidenziale è chiuso, sono indicati i seguenti quattro motivi: l'inadempimento delle proprie funzioni, i fatti accertati di corruzione o la mancata risoluzione di un conflitto di interessi, il possesso dei conti correnti detenuti in banche estere, il possesso di titoli depositati all'estero durante il periodo di presentazione della candidatura alla carica di governatore. Pertanto l'avvio del procedimento penale e delle indagini preliminari nei confronti del Capo della regione non costituisce un valido motivo per la "perdita di fiducia" di quest'ultimo.

Per questa ragione, il **23 luglio**, l'avvocato di Chabarovk Alexej Zdanov ha intentato una causa in Corte Suprema chiedendo l'abrogazione del Decreto Presidenziale del 20 luglio. "L'avvio di un procedimento penale non è previsto dalla legge come motivo per la cessazione anticipata dei poteri di un alto funzionario e per la sua rimozione dall'incarico. Chiunque sia accusato di aver commesso un crimine è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non è dimostrata secondo le modalità previste dalla legge federale e stabilita da un verdetto del tribunale entrato in vigore", - [ha scritto](#) Zhdanov nel suo reclamo. Inoltre, secondo il ricorrente, sono stati violati il suo diritto di voto nelle elezioni del territorio di Chabarovsk e il diritto di avere rappresentanti politici negli organi regionali, garantiti dagli articoli 3 e 32 della Costituzione.

La Corte Suprema, da parte sua, lo stesso giorno ha rigettato il suo [ricorso](#), rifiutando di riconoscere al ricorrente la qualità di parte. La decisione di rigetto è stata confermata dopo l'appello il **18 agosto**. Secondo i giudici, l'atto contestato non ha violato i diritti e gli interessi legittimi dell'autore del reclamo.