



La Russia fra le proteste e le nuove leggi controverse approvate dalla Duma in vista delle imminenti elezioni*

di **Ilmira Galimova****

Dopo un anno dall'inizio della pandemia, la Russia sembra [aver superato](#) le maggiori criticità. Dalla fine del dicembre 2020 il numero dei contagiati dal virus è in calo e negli ultimi giorni di **marzo** 2021, l'indicatore è sceso sotto la soglia dei 10 mila nuovi casi giornalieri. In particolare, [secondo i dati ufficiali](#), dall'inizio della pandemia e alla fine del primo quadrimestre, in Russia si registrano circa 4 milioni 800 mila casi totali di infezione da Covid-19, inoltre, circa 110 mila persone sono morte a causa del coronavirus.

La vaccinazione in Russia sta procedendo, ma con tempi più lenti rispetto a quelli desiderati dalle autorità russe. La vaccinazione contro l'infezione è stata avviata a metà dicembre 2020: è stata aperta la registrazione per la vaccinazione per coloro che lavorano nei servizi pubblici, nella ristorazione pubblica, nelle forze dell'ordine. Il **13 gennaio**, durante la riunione con i membri del Governo, il Presidente russo Vladimir Putin [ha ordinato](#) di accelerare il processo. Di conseguenza, il **18 gennaio** nelle regioni della Federazione Russa [è iniziata](#) la vaccinazione di massa. Con l'Ordinanza del **3 febbraio** [[Ordinanza n. 47n](#) "Sulla modifica del calendario delle vaccinazioni preventive per indicazioni epidemiche, approvato dall'Ordinanza del Ministero della Salute della Federazione Russa n. 125n del 21 marzo 2014"] il Ministero della Salute russo ha esteso la categoria di cittadini che possono essere vaccinati contro una nuova infezione da coronavirus nell'ambito della programma federale di vaccinazione. In particolare, la categoria prioritaria di vaccinazione "di primo livello" comprende le persone di età pari o superiore a 60 anni, nonché i cittadini che vivono in città con una popolazione sopra 1 milione. Oltre a loro, questo gruppo comprende anche dipendenti di enti del servizio sanitario, educativo, dei servizi sociali e centri polifunzionali, persone che soggiornano in enti di servizi sociali, persone con malattie croniche. La priorità "di secondo livello" include, invece, i dipendenti degli enti di trasporti e dell'energia, i lavoratori del settore dei servizi, componenti delle forze dell'ordine, i volontari e il personale militare. Infine, la priorità "di terzo livello"

* 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.

include i funzionari statali e comunali, studenti delle università, nonché le persone soggette a coscrizione.

Nel **febbraio 2021**, in Russia risultavano registrati tre vaccini: oltre a *Sputnik V* ed *EpiVacCorona*, è stato registrato il vaccino *KoviVac* sviluppato dal Centro Čumakov. Per quanto riguarda i dati sulle persone vaccinate in Russia, il **22 marzo**, in un incontro con i produttori dei vaccini, Vladimir Putin [ha dichiarato](#): “In Russia 6,3 milioni di persone hanno già ricevuto la prima dose, di cui 4,3 milioni di cittadini hanno ottenuto anche la seconda dose del vaccino... Si stima che per stabilizzare completamente la situazione, dovrebbe essere vaccinato almeno il 60% della popolazione adulta del Paese. Ciò richiede 69,8 milioni di dosi di vaccino”. Il **23 marzo**, il Presidente ha annunciato di aver fatto il vaccino anti-Covid, senza però precisare il nome del vaccino. Più recentemente, il **23 aprile**, il vice primo ministro della Federazione Russa Tatyana Golikova [ha informato](#) che più di 11,1 milioni di russi hanno ricevuto la prima dose del vaccino contro il coronavirus, mentre 6,8 milioni di persone sono state completamente vaccinate. Inoltre, Golikova ha osservato che quasi la metà di quelli vaccinati sono persone di età superiore ai 60 anni. Dunque, visti i tempi con i quali procede attualmente la campagna di vaccinazione in Russia sembra meno realistico l'obiettivo del Governo russo di concludere il programma entro l'estate.

Il ritardo nella vaccinazione in Russia rispetto ad altri paesi del mondo può essere spiegato con due fattori. Il primo è il volume delle capacità produttive che non sempre tiene il passo con la domanda. La seconda ragione è che una parte significativa della popolazione ha un atteggiamento diffidente nei confronti della vaccinazione. A fine **febbraio**, solo il 62% degli intervistati dal [Levada Center](#) (riconosciuto in Russia come “agente straniero”) si è dichiarato pronto a fare un vaccino contro il Covid. La scarsa fiducia nei vaccini è rilevata anche da [un'indagine](#) condotta sempre dal Levada Center tra gli operatori sanitari a fine **marzo**. In particolare, la maggioranza dei intervistati (52%) ha dichiarato di avere un atteggiamento negativo nei confronti dei vaccini.

Ovviamente, il carattere volontario della vaccinazione anti-Covid non ha facilitato il compito delle autorità di concludere la campagna al più presto, nonostante l'accesso agevolato alla procedura (dal **1° febbraio**, tutti gli interessati, cittadini maggiorenni residenti in una qualsiasi delle regioni della Russia, potevano registrarsi per la vaccinazione attraverso il portale del servizio statale [Gosuslughi](#)).

Dunque, per quanto riguarda le misure anti-Covid adottate dalle autorità russe, il primo quadrimestre 2021 è concluso con un altro annuncio delle giornate “non lavorative” tra il 4 e il 7 maggio incluso [v. [Decreto](#) “Sulla fissazione dei giorni non lavorativi nel territorio della Federazione Russa nel maggio 2021” del 23 aprile 2021]. L'ultima volta che Vladimir Putin ha annunciato giorni “non lavorativi” è stata nel marzo 2020, sullo sfondo di un peggioramento della situazione epidemiologica in Russia (su questo punto v. le Cronache dalla Russia, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1/2020).

Per quanto riguarda, invece, le misure anti-Covid adottate dagli organi territoriali, nell'arco dei mesi gennaio-aprile, sullo sfondo di una diminuzione del numero dei casi, si è visto un graduale allentamento delle restrizioni introdotte in autunno e inverno 2020. Ad esempio, il **21 gennaio**, il sindaco di Mosca Sobyenin [ha annunciato](#) la ripresa delle attività scolastiche in presenza e la riapertura per il pubblico dei teatri, musei, sale giochi, cinema ecc. subordinata al rispetto delle regole sulla capienza massima. Il **27 gennaio**, Sobyenin [ha cancellato](#) per i datori di lavoro l'obbligo di ricorso allo *smart working* per il 30% del personale e ha eliminato le restrizioni per i lavori notturni nei bar, ristoranti e sale da ballo.

Attualmente, l'elenco delle restrizioni varia da soggetto a soggetto, tuttavia, le regole sul rispetto delle norme sanitarie, come l'autoisolamento, mantenimento della distanza sociale e obbligo di indossare mascherine nei luoghi chiusi, rimangono valide, almeno fino al 1° gennaio 2022 (in virtù della proroga della delibera del Capo medico "Sull'approvazione delle norme sanitarie ed epidemiologiche" del maggio 2020). Inoltre, in tutte le regioni russe rimane vigente il regime dello stato di allarme, con restrizioni sugli assembramenti nei luoghi pubblici. Sulla necessità di mantenere più a lungo le restrizioni sull'organizzazione dei raduni [si è espresso](#) recentemente anche il sindaco di Mosca.

Proprio in questi divieti si sono imbattuti i sostenitori di Navalnyj quando hanno annunciato proteste in sostegno del *leader* di opposizione dopo che il **18 gennaio** il tribunale di Chimky ha ordinato la carcerazione preventiva per 30 giorni per Alexej Navalnyj. Le manifestazioni "non autorizzate" si sono tenute nelle varie città russe il **23** e **31 gennaio** e poi nei mesi successivi, il **2** e il **14 febbraio**, il **21 aprile**. Gli attivisti hanno ritenuto illegittimo l'arresto di Navalnyj eseguito subito dopo il suo rientro in Russia dalla Germania.

Questa vicenda è cominciata nel dicembre scorso, quando il Servizio penitenziario federale (*FSIN*) ha riferito che Navalnyj "non adempie ai compiti che gli sono stati assegnati dal tribunale ed elude il controllo dell'ispezione". Secondo il Dipartimento del Servizio penitenziario federale, durante il 2020 Navalnyj ha ripetutamente violato le condizioni del periodo di prova, non presentandosi ai controlli e rendendosi irraggiungibile. Pertanto, il **12 gennaio** alla Corte distrettuale Simonovsky è stato presentato il ricorso sulla revoca della sospensione condizionale della pena precedentemente inflitta a Navalnyj nell'ambito del caso giudiziario che risale al 2014 (si nota, che il cd. caso *Yves Rocher* è stato oggetto dell'analisi anche da parte della CEDU, la quale nel 2017 [ha ritenuto](#) che le decisioni dei tribunali russi fossero state "arbitrarie e manifestamente irragionevoli").

Il **2 febbraio** il Tribunale di Simonovsky ha accolto le argomentazioni del *FSIN* sulla presunta violazione della libertà vigilata commessa da Navalnyj e ha deciso - ai sensi dell'articolo 74 del Codice penale della Federazione Russa - la sostituzione della pena detentiva condizionalmente sospesa con una pena di tre anni e mezzo di reclusione (v. la scheda del caso n. [4/8-0002/2021](#)). I giudici hanno deciso di inviare Navalnyj a una colonia del regime generale per 2 anni e 8 mesi, tenendo conto del tempo trascorso da lui nel centro di custodia cautelare.

In seguito, il *leader* di opposizione è stato inviato alla Colonia correttiva n. 2 (IK-2) a Pokrov nella regione di Vladimir. In risposta al verdetto, diverse migliaia di persone sono scese per le strade di Mosca. Le manifestazioni “non autorizzate” sono state represses dalla polizia, molti partecipanti sono stati accusati di aver violato una serie di articoli del Codice Penale (in particolare artt. 318 “disobbedienza ai funzionari della sicurezza”, 267 “blocco delle strade”, 236 “violazione delle norme sanitarie ed epidemiologiche”), mentre gli organizzatori delle proteste e membri del *team* di Navalnyj sono stati accusati di coinvolgimento di minori negli eventi pubblici “non autorizzati”, oltre alla violazione della normativa sui raduni (v. l’articolo 20.2 del Codice degli illeciti amministrativi).

Anche la reazione della comunità internazionale all’incarcerazione del politico considerato principale oppositore di Putin è stata dura. In seguito al ricorso presentato dagli avvocati di Navalnyj alla Corte di Strasburgo, il **16 febbraio**, la Corte [ha deciso](#) di indicare al Governo russo, ai sensi dell’Articolo 39 del Regolamento della Corte, una misura provvisoria in vista della liberazione immediata del ricorrente. La decisione dei giudici era inattesa, visto che nella prassi, le misure provvisorie vengono applicate solo in un numero limitato di questioni e nella maggior parte dei casi riguardano l’espulsione e l’extradizione. Dal canto suo, il ministro della giustizia russo Konstantin Čujčenko [ha definito](#) la decisione “senza precedenti”: “In primo luogo, questa è una chiara e grossolana interferenza nelle attività della magistratura di uno Stato sovrano”. Di conseguenza, le autorità russe si sono espresse sull’impossibilità di eseguire la prescrizione della Corte di Strasburgo. Tuttavia, a tal proposito bisogna ricordare che il mancato rispetto della prescrizione della CEDU può comportare una violazione dell’art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali che potrebbe essere stabilita nell’ambito dell’esame di un eventuale reclamo presentato da Navalnyj, o dai suoi rappresentanti.

Il **2 marzo**, l’Unione Europea [ha imposto](#) sanzioni contro quattro cittadini russi, capi delle agenzie “di forza” in risposta all’arresto in Russia del politico dell’opposizione. Le misure sanzionatorie hanno riguardato il Procuratore generale della Russia Igor Krasnov, il Capo del Comitato investigativo Alexander Bastrykin, il Capo del Servizio penitenziario federale Alexander Kalashnikov e il Capo della guardia nazionale Viktor Zolotov. Per l’introduzione delle sanzioni è stato utilizzato per la prima volta un nuovo meccanismo sanzionatorio (*EU Global Human Rights Sanctions Regime*), adottato alla fine dello scorso anno, che consente all’Unione Europea di imporre divieti di visto e congelamento dei beni delle persone colpevoli di gravi violazioni dei diritti umani. Insieme con l’UE, nello stesso giorno anche la nuova amministrazione degli Stati Uniti [ha imposto](#) sanzioni contro sette funzionari russi associati al caso Navalnyj. Dal **18 marzo** gli Stati Uniti [hanno ampliato](#) le restrizioni alle esportazioni in Russia: è stato introdotto un divieto di esportazione e importazione di armi, nonché di fornitura di servizi di difesa.

Successivamente, l'UE ha approvato sanzioni contro undici persone e quattro società, comprese quelle di Russia e Cina, coinvolte, secondo l'UE, in violazioni dei diritti umani. Come si legge nel [comunicato stampa](#), le violazioni sanzionate hanno incluso “torture and repression against LGBTI persons and political opponents in Chechnya”. Infine il **15 aprile** il Governo statunitense [ha imposto](#) restrizioni a 32 enti legali e individui russi che, secondo l'amministrazione presidenziale degli Stati Uniti, “hanno tentato di influenzare le elezioni presidenziali statunitensi nel 2020”. Inoltre, sono state introdotte sanzioni contro otto persone fisiche e giuridiche associate alla vicenda Crimea, compresi i membri del Governo della repubblica. Dieci membri della missione diplomatica russa a Washington sono stati espulsi.

In questo confronto diplomatico, le autorità russe hanno dichiarato di agire sulla base del “principio di reciprocità” procedendo con le contro-misure. Solo nel mese di **aprile** la Federazione Russa ha espulso diplomatici della Repubblica Ceca, Polonia, Bulgaria, Stati Uniti, ecc. Il Presidente russo ha dedicato alle dinamiche dei rapporti con gli altri Stati una parte del suo [discorso](#), tenutosi il **21 aprile** di fronte alle due Camere riunite (anche se la maggior parte del suo Messaggio annuale era rivolta a questioni interne come le politiche sociali, l'economia, la salute, le nuove misure di sostegno della popolazione). Nel suo discorso, il Presidente ha parlato di una politica “ostile” nei confronti della Russia intrapresa da alcuni Paesi. Secondo Putin, diversi Stati hanno sviluppato l'abitudine di “prendere di mira la Russia per qualsiasi motivo”, tantoché provocare le autorità russe è diventato un “nuovo sport”. Il Presidente ha ricordato che la Russia ha i propri interessi che intende difendere nel quadro del diritto internazionale. “E se qualcuno rifiuta di capire questa cosa ovvia, non vuole condurre un dialogo, sceglie un tono egoista e arrogante, la Russia troverà sempre un modo per difendere la sua posizione”, ha sottolineato il Capo dello Stato russo. “Spero che nessuno penserà di oltrepassare la cosiddetta linea rossa in relazione alla Russia”. Secondo Putin, il Paese vuole avere buoni rapporti con tutti i partecipanti alla comunicazione internazionale: “Non vogliamo bruciare ponti, ma se qualcuno percepisce le nostre buone intenzioni come indifferenza o debolezza..., allora [dovrebbero] sapere che la risposta della Russia sarà asimmetrica, rapida e dura”.

Il **23 aprile**, il Presidente russo ha firmato un decreto (v. [Ukaz “Sull'applicazione di contro-misure alle azioni ostili di Stati stranieri”](#)) che limita le missioni diplomatiche degli Stati “ostili” alla Russia nella possibilità di assumere personale sul territorio russo. Come stabilisce il documento, “al fine di tutelare gli interessi e la sicurezza del Paese, può essere vietato alle ambasciate e agli uffici consolari, nonché agli uffici di rappresentanza di organi statali e istituzioni statali di Stati esteri, di concludere contratti di lavoro con persone che risiedono sul territorio russo”. Si tratta di una decisione di interrompere completamente per alcuni Stati, come ad esempio, gli Stati Uniti, la pratica di assunzione da parte delle missioni diplomatiche di lavoratori amministrativi e tecnici tra i cittadini della Federazione Russa o di Paesi terzi. Sulla

base del decreto, il Governo russo è stato incaricato di preparare una lista di Paesi considerati “ostili” alla Federazione Russa, per i quali verranno applicate restrizioni (v. art.5 dell’*Ukaz*).

Il **30 aprile**, il Ministero degli Affari Esteri [ha vietato](#) l’ingresso nel Paese a otto diplomatici europei, compreso il presidente del Parlamento europeo David Sassoli. Sulla base della decisione a questi cittadini degli Stati membri dell’UE e rappresentanti delle strutture ufficiali dell’UE è stato vietato l’ingresso nel territorio della Russia in conformità con la legge federale n. 114-FZ “Sulla procedura per uscita dalla Federazione Russa e entrata nella Federazione Russa” del 15 agosto 1996.

Ma non solo nel campo diplomatico la Russia sembra essersi scontrata con il “mondo occidentale”. Una vera battaglia ideologica si è sviluppata all’interno del Consiglio Europeo, per quanto riguarda la valutazione da parte degli esperti della Commissione di Venezia della recente riforma costituzionale.

Il **23 marzo** la Commissione ha pubblicato il Parere provvisorio sugli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa e sulla regolarità dell’*iter*. Gli esperti di diritto costituzionale hanno rilevato che il potere del Presidente è aumentato in maniera sproporzionata andando oltre il principio della separazione dei poteri: “Analysing the substance of the amendments, the Venice Commission concludes that they have disproportionately strengthened the position of the President of the Russian Federation and have done away with some of the checks and balances originally foreseen in the Constitution” (par.182).

La commissione ha raccomandato inoltre di prescrivere nella legge gli esatti criteri in base ai quali il Presidente può avviare la procedura per la rimozione dei giudici dall’incarico: “With regard to the judiciary, the amendments, notably the power for the President to initiate the dismissal of apex court presidents as well as presidents, vice-presidents and judges of the cassation and appeal courts on the basis of a very vague ground, and the conferral of the relevant decision to the Federation Council, affect the core element of judicial independence. Taken together, the amendments to the provisions on the Judiciary amount to a danger to the rule of law in the Russian Federation” (par.187). I criteri vigenti non sono chiari e, secondo il documento questo viola il principio di indipendenza della magistratura e minaccia lo stato di diritto.

Secondo la commissione, anche l’*iter* dell’approvazione degli emendamenti non ha rispettato del tutto gli *standard* internazionali. Inoltre, la Commissione ritiene che la celerità di preparazione di un testo sugli emendamenti non ha corrisposto al livello di importanza degli argomenti che toccati dalle modifiche, anche a motivo della mancanza di tempo per la consultazione con la società civile. Tenuto conto delle materie trattate nell’ambito della revisione costituzionale, sarebbe stato necessario, come scrive la Commissione, convocare un’Assemblea costituzionale secondo le norme dell’art. 135 della Costituzione: “While the constitutional amendments adopted in 2020 do not formally entail revisions of Chapters 1, 2 or 9, these chapters are affected as concerns substance. For instance, materially the provision

of the new Article 67.1 on the territory belongs to Chapter 1 (the Fundamentals of the Constitutional System) rather than Chapter 3 (the Federal Structure). New Article 75 on social rights touches a subject matter belonging to Chapter 2 (Rights and Freedoms of Individual and Citizen). The introduction of a ban on same-sex marriage in Article 72 (g1) would also fit into Chapter 2” (par. 22). Inoltre, gli esperti si sono espressi di non condividere l’approccio del decisore pubblico russo di fissare i nuovi valori e “conquiste” degli ultimi anni attraverso il loro inserimento nel testo costituzionale, rendendoli “irreversibili” (par.39). Dal punto di vista della Commissione, tale costituzionalizzazione ha escluso dal dibattito pubblico una serie di argomenti ancora controversi, come ad esempio la questione del matrimonio tra persone dello stesso sesso, su cui in Russia non si è ancora consolidata un’opinione pubblica. Si legge: “constitutionalising issues that in the normal course of affairs should be dealt with through acts of Parliament, excludes them from open debate and thus restricts democracy” (par.40).

Per quanto riguarda il contenuto degli emendamenti, la norma che limita il mandato della Presidenza a due mandati è stata valutata positivamente. Tuttavia, gli esperti hanno notato che la decisione di fornire la possibilità di essere rieletti all’attuale e all’ex presidente ha violato l’essenza stessa di questo emendamento in virtù dell’utilizzo di un argomento *ad hominem*: “As this provision [of Article 81 (3.1)] applies to two specific persons, this amounts to an *ad hominem* constitutional amendment” (par. 53).

Secondo la Commissione di Venezia, gli emendamenti hanno rafforzato in modo sproporzionato la posizione del Presidente e hanno praticamente “azzerato” il sistema di *checks and balances* originariamente previsto dalla Costituzione del 1993: “While the constitutional system empowers the President to act as a neutral arbiter in settling disputes between different institutions in the state, there appears to be no institutional mechanism to require him to act neutrally... For instance, in the United States, the Senate has the power to reject presidential nominations, while, for the most important ministerial positions, the Russian Parliament does not. This is not appropriate under the principle of separation of powers, even in presidential regimes” (parr. 85-86). Inoltre, come nota la Commissione, con l’aumento della “quota” dei senatori da 17 a 30 persone che il Capo dello Stato può nominare sembra venir meno la possibilità della camera alta di compiere in maniera indipendente le funzioni di controllo nei confronti del ramo esecutivo assegnate a questa dalla Costituzione: “The Venice Commission notes that while there is a shift of powers towards the Federation Council, the composition of the same body changes, enabling the President to appoint a larger share of members to the body that is competent to control his or her activities... The President thus gains leverage to influence the membership of the Federation Council. Given that the Federation Council is the only State body competent to decide on the impeachment of the President and that it also plays an important role in the appointment of various high State officials, such a right is problematic from a structural and systematic viewpoint” (parr. 94 e ss.). Questi cambiamenti vanno ben oltre il principio della separazione dei poteri, conclude la commissione.

Infine, secondo la Commissione di Venezia, gli emendamenti hanno indebolito il ruolo dei soggetti della Federazione e dei governi locali. Proprio in virtù della modifica all'articolo 71 che ora prevede la regolamentazione a livello federale dello *status* di tutti i pubblici ufficiali, l'autonomia degli organi di autogoverno locale, inserite così nel "sistema unitario dell'autorità pubblica", sarà limitata: "It means that the civil service of these entities can be integrated into the civil service of the Federation. If this were the case, the constituent entities of the Federation and municipalities no longer can count on the loyalty of their civil servants because they are part of a fully integrated civil service that is obliged to follow instructions from the central power" (par. 104).

Dall'altro lato, alcuni emendamenti alla Costituzione sono stati ritenuti positivi dai membri della Commissione di Venezia. Oltre al limite assoluto per i mandati presidenziali, la Commissione si è espressa a favore delle norme che hanno riguardato l'aumento della tutela dei diritti sociali, la capacità del Presidente di esercitare il suo diritto di veto attraverso un ricorso alla Corte costituzionale, il consolidamento dello *status* del Consiglio di Stato ecc. Il parere pubblicato nel **marzo** è stato dichiarato "provvisorio" in quanto la conclusione definitiva circa la regolarità della riforma, come nota la Commissione, richiederebbe un'analisi approfondita della normativa di attuazione, compito che la Commissione di Venezia sembra essere disposta ad assumersi nel futuro.

ELEZIONI

I NUOVI "VECCHI" PARTECIPANTI E NON-PARTECIPANTI NELLE IMMINENTI ELEZIONI

Per quanto riguarda l'imminente tornata elettorale, i principali soggetti di queste elezioni saranno, senza dubbio, i "vecchi" partiti parlamentari.

Pertanto, "Russia Unita" a **marzo** ha avviato la registrazione delle candidature per le primarie. La votazione intra-partitica di "Russia Unita" si svolge secondo un modello aperto. Nella maggior parte delle regioni, la votazione si terrà a maggio in formato elettronico.

Un altro partito maggiore ma in crisi negli ultimi anni, "Russia Giusta", ha deciso di fare un'operazione di *rebranding*. Così, il **22 febbraio**, "Russia Giusta" e altri due partiti di recente formazione - "Per la verità" e "Patrioti della Russia" - [hanno deciso](#) di fare una coalizione e creare una nuova forza politica con il nome "Russia Giusta - Patrioti - Per la Verità", ma sempre sotto la guida del *leader* indiscusso di "Russia Giusta" Sergej Mironov. Dunque, il partito parteciperà alle elezioni alla Duma con un nuovo nome e con il Programma aggiornato.

Si può, inoltre, aspettare la partecipazione di almeno 10 altri partiti, che sono soggetti esonerati dall'obbligo di raccolta firma e la cui presentazione delle liste non è ostacolato da questa "barriera". Altri venti partiti al momento ufficialmente registrati dovranno raccogliere al loro sostegno 200.000 sottoscrizioni.

Con minore probabilità, invece, ci si può aspettare la partecipazione alla corsa per il seggio parlamentare dei membri e sostenitori delle forze di opposizione “non sistemica”. Il **16 aprile**, l’ufficio del procuratore di Mosca [ha intentato una causa](#) contro la Fondazione anticorruzione di Alexej Navalnyj (*FBK*; riconosciuta come agente straniero nel 2019). Come si legge nel comunicato stampa, la procura di Mosca ha controllato la documentazione e i materiali pubblicati dall’organizzazione ed è giunta alla conclusione che “le attività della *FBK* mirano a sovvertire le basi dell’ordine costituzionale, anche attraverso lo scenario della rivoluzione colorata”. La procura ha anche sostenuto che proprio attraverso la fondazione “le organizzazioni straniere e internazionali riconosciute come indesiderabili in Russia svolgono le loro attività nel territorio russo”.

Nell’ambito di questo ricorso, il **27 aprile** il tribunale di Mosca [ha imposto](#) restrizioni alle attività di *FBK*. Se il tribunale soddisfa la richiesta dell’ufficio del procuratore di riconoscere l’organizzazione come estremista, i membri della Fondazione, compresi i volontari che lavorano in numerose filiali in tutta la Russia, potrebbero essere soggetti a responsabilità penale.

In vista di tale circostanza, il **29 aprile**, il coordinatore della rete delle sedi territoriali Volkov [ha annunciato](#) la decisione di sciogliere la struttura; soltanto alcune sedi continueranno a lavorare ma “come movimenti sociali e politici indipendenti”. Mantenere la rete delle organizzazioni decentrate “nella sua forma attuale è impossibile”, ha sottolineato Volkov, poiché “tutte le attività potranno essere immediatamente ricondotte all’articolo sull’estremismo e ciò comporterà condanne penali per coloro che lavorano presso la sede o che collaborano con loro”. Infatti, alcuni dei collaboratori di Navalnyj nei confronti dei quali sono stati avviati i procedimenti penali in passato hanno già lasciato la Russia. Lo stesso Leonid Volkov si è trasferito in Europa nel 2019.

Attualmente le attività nelle 37 sedi distribuite sul territorio russo sono sospese. In passato, però, esse hanno avuto un ruolo importante. Create nel 2017 per garantire il sostegno a Navalnyj nel suo intento di partecipare alle elezioni presidenziali del 2018, anche dopo la campagna le organizzazioni territoriali hanno continuato a svolgere vari compiti, dalla preparazione dei volontari per il monitoraggio delle procedure di voto all’organizzazione della raccolta delle firme o dei fondi. Alcuni conducevano le campagne elettorali regionali nell’ambito della strategia del “Voto intelligente”, altri si occupavano delle inchieste sui presunti fatti di corruzione tra i politici regionali. Insomma, le sedi territoriali della Fondazione erano veri e propri [centri di socializzazione degli attivisti della “nuova generazione”](#). Ora, tutta la struttura si trova in una crisi profonda, a cui difficilmente, potrà trovare una soluzione che permetterà di mantenere la sua integrità dal punto di vista organizzativo.

PARLAMENTO

L’ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA DUMA DURANTE L’ULTIMA SESSIONE DELLA VII LEGISLATURA: DAL LAVORO SULL’ATTUAZIONE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE ALL’APPROVAZIONE DEL SECONDO BLOCCO DELLE LEGGI “LIBERTICIDE”

Ora, per quanto riguarda la legislazione attuativa della riforma costituzionale che viene elaborata e approvata dalla Duma durante il primo quadrimestre del 2021, in particolare, ci sono stati due progetti di leggi, entrambi presentati a novembre dello scorso anno, che sono andati ad introdurre le novità nella legislazione primaria.

Innanzitutto, si tratta di un disegno di legge [n. 1057340-7](#) [“Sulla modifica di alcuni atti legislativi della Federazione russa (nella parte riguardante l’allineamento della legislazione sulle elezioni e sul referendum con gli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa)”] che modifica i tre principali atti della normativa federale russa in materia elettorale, cioè la legge quadro n.67 “Sulle garanzie di base dei diritti elettorali...” del 2002, la legge n. 19 “Sulle elezioni del Presidente della Federazione Russa” del 2003, e la legge n. 20 “Sulle elezioni dei deputati della Duma...” del 2014. In particolare, il termine “membro del Consiglio della Federazione” viene sostituito dalle parole “senatore della Federazione Russa”. Viene inserita la regola analoga alla nuova norma costituzionale (art. 78 comma 5) sull’età minima di 30 anni per candidarsi alla carica di Presidente della Commissione elettorale centrale (CEC). Inoltre, il documento ha previsto la creazione del sistema verticistico nell’ambito dell’organizzazione e controllo sul processo elettorale in Russia. Si tratta di una disposizione, prevista dal disegno di legge, in base alla quale i poteri di un membro della commissione elettorale del soggetto federato, nominato dall’Assemblea regionale o dal Capo del soggetto, possono cessare su richiesta motivata della CEC della Federazione Russa. Il documento ha chiarito che, unitamente alla proposta di cessazione anticipata dei poteri di un membro della commissione, dovrebbe essere presentata una proposta per la candidatura di un nuovo membro della commissione. Questa richiesta non può essere presentata entro un anno dalla nomina di un membro della commissione, così come durante la campagna elettorale, periodo della campagna referendaria, a cui partecipa la commissione elettorale del soggetto della Federazione Russa. Inoltre, è stato ipotizzato di conferire al capo della CEC il diritto di nominare il Presidente della commissione elettorale territoriale responsabile per la preparazione e lo svolgimento delle elezioni dei deputati della Duma di Stato nei seggi elettorali formati al di fuori del territorio della Federazione Russa.

Il disegno ha dato maggiore impulso all’utilizzo delle procedure di *e-voting* nelle operazioni elettorali in Russia, in quanto il documento ha previsto la nuova competenza della CEC a formare una o più commissioni territoriali speciali per garantire lo svolgimento del voto elettronico a distanza.

Per quanto riguarda le modifiche proposte alla legge “Sulle elezioni del Presidente della Federazione Russa”, il disegno ha introdotto una serie di requisiti per il candidato alla carica del Presidente, tra i quali oltre all’età minima di 35 anni (già prevista dal testo costituzionale prima della riforma del 2020), la residenza sul territorio nazionale da almeno 25 anni (*vs* 10 anni di residenza previste originariamente), e il divieto di possedere o aver posseduto anche in precedenza la cittadinanza di un Paese straniero o un permesso di soggiorno di uno Stato straniero. Inoltre, la legislazione primaria è stata integrata da una norma che riprende la nuova dicitura dell’articolo 81 comma 3 riguardante il limite assoluto di due mandati per coprire la carica presidenziale, insieme con la clausola che prevede un’eccezione a tale regola per le persone che hanno già ricoperto e(o) attualmente ricoprono la carica di Capo dello Stato al momento dell’entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione (clausola di “azzeramento”).

Infine, il documento ha previsto per i candidati ai deputati della Duma di Stato il requisito della residenza permanente in Russia, ed ha stabilito che non possono essere eletti alla Duma di Stato i cittadini russi condannati per reati di media gravità (55 fattispecie), anche nel periodo entro i cinque anni dopo l'estinzione della pena.

Oltre a queste modifiche importanti, il disegno di legge, introduce anche una serie di novelle riguardanti le tempistiche della campagna elettorale, le informazioni che devono essere pubblicate sulle schede ecc. Questo disegno di legge è stato approvato dalla Duma il **24 marzo**, e dal Consiglio della Federazione il **31 marzo**. All'interno della Duma, due gruppi parlamentari composti da membri dei partiti "Russia Giusta" e Partito Comunista [hanno votato](#) contro il disegno di legge, poiché quest'ultimo, secondo loro, integrava la legislazione sulle elezioni con le norme non correlate agli emendamenti alla Costituzione. In particolare, i rappresentanti delle due fazioni hanno criticato le disposizioni che ora prevedono il più ampio ricorso alla votazione fuori dal collegio elettorale con le urne portatili e la riduzione delle informazioni sulle candidature riportate direttamente sulle schede per i collegi uninominali con più di 10 candidati. Nonostante i contrasti fra i deputati, il **5 aprile**, il Presidente russo ha firmato la legge di modifiche alla legislazione elettorale [\[n. 89-FZ\]](#). Queste nuove disposizioni saranno, così, applicate anche a tutte le fasi di preparazione e lo svolgimento delle votazioni nelle imminenti elezioni della Duma di Stato.

Il secondo disegno di legge, presentato dal Presidente russo con l'intento di "aggiornare" la normativa vigente alle modifiche costituzionali e approvato dalla Duma negli ultimi mesi, ha riguardato l'introduzione del divieto per i dipendenti pubblici e il personale militare di avere la cittadinanza straniera. Come ha stabilito il documento [\[disegno di legge n. 1065287-7](#) "Sulla modifica di alcuni atti legislativi della Federazione russa (nella parte riguardante i vincoli per ricoprire gli incarichi statali, comunali, altri incarichi legati al possesso della cittadinanza di uno Stato estero o il diritto alla residenza permanente nel territorio di uno Stato estero)"], in conformità con le modifiche apportate alla Costituzione della Federazione Russa, le disposizioni di una serie di leggi federali sono state integrate con le restrizioni al diritto di ricoprire cariche pubbliche o incarichi nella pubblica amministrazione, statale e comunale, in relazione al possesso della cittadinanza di uno Stato estero o del diritto alla residenza permanente in esso. Dunque, dal testo del documento ne consegue che militari, impiegati statali e comunali, funzionari pubblici e altri impiegati civili che sono in possesso della cittadinanza straniera o del permesso di soggiorno a lungo termine di uno Stato estero, ora dovranno comunicare il possesso di questi documenti. Tali persone potranno continuare a prestare servizio o ricoprire le loro posizioni a condizione che presentino documenti che indichino la loro intenzione di revocare la cittadinanza di uno Stato straniero. Altrimenti, dovranno affrontare il licenziamento. Il deputato Krašeninnikov ha chiarito che le modifiche proposte hanno riguardato più di venti leggi diverse, tra cui la legge "Sul servizio militare", "Sull'impiego pubblico nelle amministrazioni statali", "Sull'impiego pubblico nelle amministrazioni comunali", "Sui principi generali di organizzazione degli organi dell'autonomia locale" ecc. Inoltre, il deputato ha sottolineato che le modifiche derivano direttamente dalle norme della Costituzione e servono a garantire la sicurezza nazionale, tutelare la sovranità del Paese, nonché i diritti e le libertà dei cittadini. Ad esempio, in tal modo, l'accesso ai segreti di Stato sarà vietato alle persone con cittadinanza straniera.

Alcuni deputati hanno espresso preoccupazione circa l'eventuale carenza di personale a seguito di tale modifica. Tuttavia, alla fine il progetto di iniziativa presidenziale è stato sostenuto da tutti i gruppi parlamentari ed [è stato approvato](#) il **20 aprile** con 418 voti “a favore” e un voto contrario. Subito dopo l'approvazione da parte della Duma di Stato, il **23 aprile** anche il Consiglio della Federazione ha votato a favore delle modifiche. La legge [\[n.116-FZ\]](#) è stata firmata dal Presidente il **30 aprile** ed entrerà in vigore il 1° luglio 2021.

Nello stesso tempo, con la legge di modifiche alla legge federale “Sull'impiego pubblico nelle amministrazioni statali” del **24 marzo** [\[legge n. 52-FZ\]](#), v. la scheda del disegno di legge n. [1099092-7](#) è stato abolito il limite di età di 70 anni per i dipendenti pubblici nominati dal Presidente della Federazione Russa.

Oltre al lavoro di “aggiornamento” della legislazione primaria agli emendamenti costituzionali, i deputati hanno continuato a “perfezionare” la normativa, nell'intento di “tutelare il Paese da ogni tentativo di influenzare la politica dall'esterno o destabilizzare la situazione nel Paese”. Pertanto, nell'arco di quattro mesi, la Duma ha approvato il secondo blocco delle leggi (sul primo blocco v. le Cronache dalla Russia, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.3/2020) che vanno ad introdurre nuove restrizioni sui diritti civili e politici, prevedendo un inasprimento delle sanzioni per la violazione della normativa sui raduni o sulla circolazione delle informazioni in rete, i nuovi obblighi o limitazioni per le organizzazioni *no profit* dichiarate “agenti stranieri” e molto altro.

In particolare, per quanto riguarda la libertà di assembrarsi e la disciplina relativa all'organizzazione e svolgimento degli eventi pubblici, il **10 febbraio**, la Duma di Stato ha approvato una legge [\[n. 24-FZ del 24.02.2021](#) “Sulle modifiche al Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa”, v. scheda del [disegno di legge n. 1060689](#)] che ha aumentato le sanzioni per una serie di violazioni commesse durante le manifestazioni. Tra questi, la disobbedienza a un ordine legittimo dell'agente di sicurezza per la quale la legge prevede una multa da 2.000 a 4.000 rubli, mentre in caso di commissione ripetuta è stabilita una multa da 10.000 a 20.000 rubli o un arresto amministrativo per un massimo di 30 giorni oppure un lavoro di pubblica utilità per un periodo da 100 a 200 ore. Inoltre, sanzioni pecuniarie particolarmente sensibili (fino a 200.000 rubli) sono state previste nel caso di violazione delle norme sulle modalità della raccolta fondi per gli organizzatori dell'evento e per i donatori.

Sempre per quanto riguarda i raduni e le manifestazioni, il **20 aprile** la Duma ha approvato una legge [n. 102-FZ](#) “Sulle modifiche al Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa” [v. scheda del [disegno di legge n. 1060689-7](#)] che ha introdotto per i giornalisti l'obbligo di indossare un segno distintivo durante il loro servizio di copertura mediatica degli eventi pubblici. Per la violazione di tale obbligo sono state previste multe che variano da 2.000 rubli a 50.000 rubli, a seconda del soggetto che ha commesso l'illecito. Si tratta di una specie di lasciapassare alla stampa per le pubbliche manifestazioni che secondo l'autore della proposta, il deputato Vyatkin, dovrebbe “garantire i diritti dei rappresentanti dei mass media”. Gli aspetti visivi di tale segno distintivo sono stati stabiliti dal Ministero dell'Interno in accordo con *Roskomnadzor* e l'Unione di Giornalisti russi e riportate nell'[Ordinanza](#) di *Roskomnadzor* n. 30 del **22 marzo**.

Oltre ad aver regolamentato l'attività professionale dei giornalisti durante le manifestazioni pubbliche, la legge approvata dalla Duma è andata a stabilire le sanzioni per la diffusione delle pubblicazioni o altro materiale di un mass-media riconosciuto "agente straniero" senza la dicitura "riconosciuto agente straniero" (*признан иностранным агентом*). In tal modo, l'articolo 13.15 ("Abuso della libertà di stampa") del Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa è stato integrato dal comma 2.4, che prevede la responsabilità amministrativa e una pena sotto forma di multa per i cittadini (da 2.000 a 2.500 rubli), per i giornalisti (da 4.000 a 5.000 rubli) e per le persone giuridiche (40.000 a 50.000 rubli). Pochi mesi prima, nel dicembre 2020, questo divieto era introdotto dal legislatore russo nella legge n. 2124-1 "Sui mass media", all'interno dell'articolo 4 "Inammissibilità dell'abuso della libertà dei mezzi di comunicazione", ora, dunque, sono state stabilite anche le sanzioni per la violazione della normativa in riferimento.

Inoltre, il **1° marzo** sono entrate in vigore tre nuove disposizioni del Codice degli illeciti amministrativi (art. 13.15 commi 2.1-2.3) che prevedono una sanzione per la diffusione di informazioni su un'organizzazione *no profit* o un'associazione o una persona fisica riconosciuti come "agente straniero", nonché i materiali da loro prodotti senza un apposito contrassegno [v. la scheda del disegno di legge n. [1060950-7](#), divenuto [legge n. 14-FZ](#) "Sulle modifiche al Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa (nella parte riguardante la precisazione della responsabilità per violazione del regime previsto per gli enti che svolgono le funzioni di agente straniero) del 24.02.2021]. Si tratta dell'obbligo di includere la dicitura "riconosciuto agente straniero" (*признан в России иностранным агентом*) qualora si utilizzino i materiali degli enti inseriti nei registri ufficiali degli "agenti stranieri". Nel passato, simili sanzioni sono state previste per la diffusione di informazioni su un'organizzazione liquidata o vietata ai sensi della legge "Sul contrasto all'attività estremista" senza specificare lo status dell'ente (v. art. 13.15 comma 2 del CAI).

Attualmente, in Russia esistono due registri, a cura del Ministero della Giustizia, con gli elenchi delle organizzazioni e persone fisiche riconosciuti "agenti stranieri": v. [Registro](#) delle organizzazioni *no profit* «agenti stranieri», [Registro](#) dei mass media stranieri che svolgono le funzioni di "agente straniero" (incluse anche persone fisiche; recentemente, il **23 aprile**, il Ministero ha inserito nell'elenco dei media "agenti stranieri" il sito giornalistico *Meduza*). Altri registri, come ad esempio il registro delle associazioni (enti senza registrazione ufficiale) "agenti stranieri", sono [in fase di creazione](#).

Tuttavia, la prassi di applicazione delle norme sulla violazione del regime di funzionamento degli enti riconosciuti "agenti stranieri" è ancora molto caotica, per ora non esiste alcuna statistica dei casi. La questione sulla prassi applicativa è stata sollevata anche durante la discussione del progetto di legge all'interno della Duma. Un membro del Partito Comunista durante la presentazione del progetto si è espresso contro l'introduzione delle sanzioni pecuniarie per violazioni di questo tipo soprattutto nei confronti delle persone fisiche, perché, secondo il deputato, non sempre semplici utenti di Internet sono a conoscenza dello *status* di "agente straniero" di un'organizzazione a cui tale utente potrebbe fare riferimento nella rete. Queste obiezioni e la critica dell'iniziativa da parte degli esperti non hanno potuto fermare l'approvazione del disegno.

Per quanto riguarda le restrizioni sulla libertà di parola, a **marzo**, i deputati hanno approvato due disegni di legge che hanno previsto sanzioni più pesanti per la “riabilitazione o apologia del nazismo”, mentre la calunnia contro i veterani della Grande Guerra Patriottica è stata equiparata alla riabilitazione del nazismo.

Il primo disegno di legge [[n. 1050812-7](#)] ha integrato il Codice penale con una nuova fattispecie (art. 354.1 “Riabilitazione del nazismo”) in cui sono rientrate la negazione dei risultati dei processi di Norimberga, la diffusione di informazioni consapevolmente false sulle attività dell'URSS durante la seconda guerra mondiale, così come la diffusione di informazioni che esprimono una chiara mancanza di rispetto sulle giornate di gloria militare e date memorabili associate alla difesa della Patria. Tali violazioni commesse utilizzando Internet sono equiparate a violazioni commesse tramite mezzi di comunicazione di massa. Secondo il nuovo articolo, la responsabilità è prevista sotto forma di una multa particolarmente salata fino a 5.000.000 rubli; in alternativa alla pena pecuniaria, sono stati previsti il periodo di lavoro forzato o la reclusione fino a cinque anni. Sull'onda del caso Navalnyj, condannato il **20 febbraio** a una multa per aver calunniato il veterano di Guerra, durante la seconda lettura il disegno di legge è stato integrato dalla disposizione che prevede la responsabilità per diffamazione dei veterani della seconda guerra mondiale e insulto alla loro memoria (art. 354.1 comma 3 Codice Penale).

Mentre il primo documento ha stabilito la responsabilità penale per il reato di riabilitazione del nazismo, il secondo disegno di legge [[n. 1050733-7](#)] “Sulle modifiche agli articoli 3.5 e 13.15 del Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa (nella parte riguardante la previsione della responsabilità amministrativa per la diffusione di informazioni che negano i fatti stabiliti dalla pronuncia del Tribunale militare internazionale, nonché per la diffusione al pubblico di informazioni consapevolmente false sulle attività dell'URSS durante la seconda guerra mondiale)” ha introdotto una norma corrispondente nel codice amministrativo che riguarda soltanto le persone giuridiche (l'art. 13.15 comma 4.1 del CIA “abuso della libertà di stampa”).

Entrambe le proposte, presentate dal deputato di “Russia Unita” Yarovaya, famosa per le leggi anti-terrorismo del 2016, sono state accolte positivamente dalla Duma, la quale il **17 aprile** ha votato a favore dei disegni di legge in modo unanime [[legge n.58-FZ](#) del 5.04.2021, [legge n. 59-FZ](#) del 5.04.2021]. Lo *speaker* della Duma di Stato Vyacheslav Volodin ha esortato a proporre questi atti normativi che “proteggono la memoria storica” come atti “modello” per i Paesi membri del Consiglio d'Europa, dell'OCSE, o della CSI.

Sempre sulla scia del *trend* di inasprimento delle sanzioni, il **10 febbraio** la Duma di Stato nella terza lettura finale ha adottato un disegno di legge che introduce la responsabilità per violazione della normativa sul “RuNet sovrano”. La legge sulla *RuNet* (il nome informale della legge federale n. 90-FZ “Sulle modifiche alla legge federale «Sulle comunicazioni» e alla legge federale “Sull'informazione...”) è stata firmata nel maggio 2019 ed è stata progettata per garantire il funzionamento continuativo di Internet in caso di disconnessione dai server esterni. La legge prevedeva una serie di obblighi a capo degli operatori di telecomunicazioni, ma al momento non erano previste sanzioni per inadempienze.

Con il progetto di legge [n. 1061159-7](#) “Sulle modifiche al CIA...”, è stato proposto di introdurre sanzioni amministrative per una serie di violazioni commesse nell'ambito delle

comunicazioni e dell'informazione, come ad esempio, la mancata trasmissione al *Roskomnadzor* delle informazioni su indirizzi o infrastruttura di rete oppure la mancata installazione di mezzi tecnici per contrastare le minacce alla sicurezza della rete. Sono state introdotte anche multe per la violazione della legislazione della Federazione Russa in materia di dati personali (art. 13.11 CAI), così come la violazione della normativa sulle misure contro i soggetti coinvolti in violazioni dei diritti dei cittadini della Federazione Russa (art. 19.7.10-3 CAI). Per quanto riguarda quest'ultima categoria di illeciti, le nuove disposizioni hanno integrato il meccanismo coercitivo nei confronti dei soggetti inadempienti. Pertanto, dopo un avvertimento emesso ai sensi dell'[art. 3.3 della legge n. 272-FZ](#) del 2012 nei confronti del proprietario della risorsa *online* che censura i media russi, in caso di mancata adempimento il proprietario verrà multato (la multa massima è di 3 milioni di rubli).

Il deputato - uno degli autori della proposta Alexander Khinštein - ha sottolineato che il documento riguarda l'introduzione della responsabilità per violazione dei requisiti già esistenti nella legislazione. Secondo Khinštein, la previsione di una serie di multe è una misura a beneficio degli operatori e dei proprietari delle risorse *online*, in quanto eviterebbe sanzioni eccessive come il blocco di siti web stranieri. Il testo del documento è stato approvato dalla Duma di Stato il **10 febbraio**, è stato adottato successivamente dalla camera alta il **17 febbraio**, e firmato dal Presidente il **24 febbraio** [v. [legge n. 19-FZ del 2021](#)]. Soltanto il gruppo parlamentare del Partito Comunista [ha votato](#) contro la proposta (37 voti *vs* 307 voti a "favore"), e in particolare contro l'inserimento delle sanzioni per la "violazione dei diritti e delle libertà fondamentali". Tale concetto è stato ritenuto dai deputati "troppo vago".

Il **5 aprile** il Presidente russo Vladimir Putin ha firmato una legge [[n. 75-FZ](#) Sulle modifiche alla legge federale «Sulle organizzazioni senza scopo di lucro», v. la scheda del disegno di legge n. [1052523-7](#)] che prevede ulteriori restrizioni per le attività degli enti riconosciuti come "agenti stranieri". In particolare, è stato proibito l'uso dei locali residenziali come sede dell'unità strutturale di una ONG "agente straniero". La legge ha chiarito che la categoria delle organizzazioni *no profit* "agenti stranieri" include all'interno le organizzazioni che ricevono denaro o altri beni non solo dagli enti stranieri, ma anche da persone giuridiche russe i cui beneficiari sono cittadini stranieri. Inoltre, la legge ha introdotto una nuova ipotesi per l'avvio di un'ispezione non programmata, nonché l'obbligo delle organizzazioni *non profit* straniere e delle loro divisioni strutturali di sottoporre al Ministero della giustizia i programmi e altri documenti sugli eventi tenuti dall'ente. È stato, inoltre, fissato l'obbligo per le organizzazioni senza scopo di lucro che svolgono le funzioni di "agente straniero" di presentare annualmente, insieme con il rapporto di audit, una relazione sull'attuazione del programma. Infine, il nuovo disegno di legge prevede come sanzione la liquidazione di un'organizzazione o della sua filiale in caso di mancato rispetto della decisione dell'organo autorizzato a vietare l'attuazione del programma presentato (v. [nuova versione del comma 12 dell'articolo 32](#) legge n. 7-FZ del 1996). Tale sanzione, dunque, ha integrato una serie di sanzioni, come ad esempio l'imposizione delle multe o congelamento dei conti, già previste dalla normativa precedente nei confronti delle ONG "agenti stranieri" che non si adeguano agli obblighi imposti. La legge federale, nella nuova versione, entrerà in vigore nell'ottobre 2021, allo scadere di centottanta giorni dal giorno della sua pubblicazione ufficiale, come stabilisce la stessa legge.

LA LEGGE SULLE “ATTIVITÀ PUBBLICHE EDUCATIVE”

Un altro disegno di legge controverso discusso dalla Duma di Stato nei primi mesi del 2021 è la proposta di modifica alla legge “Sull’istruzione nella Federazione Russa”. Si tratta del disegno di legge n. [1057895-7](#), che mira a regolamentare le attività pubbliche di insegnamento e di divulgazione che vengono condotte al di fuori dei programmi educativi *standard*.

In particolare, il progetto ha proposto di introdurre nella Legge sull’Istruzione nella Federazione di Russia il concetto di “attività educative pubbliche” (*просветительская деятельность*) e di vietare tale attività in assenza dell’autorizzazione degli organi competenti. Nella nota esplicativa, gli autori hanno fatto riferimento alla “propaganda anti-russa” nelle scuole e nelle università che “mira a screditare la politica statale, rivedere la storia e minare l’ordine costituzionale”, e che, a loro avviso, viene spesso condotta sotto forma di attività educative. I parlamentari hanno, inoltre, sostenuto di aver cercato di contrastare - attraverso l’imposizione delle nuove regole - non solo l’interferenza straniera negli affari interni dello Stato, ma anche la propaganda dell’estremismo e dell’odio etnico e religioso.

Tuttavia, si deve notare che il documento ha una serie di difetti, per cui l’applicazione delle norme, così come formulate dagli autori dell’iniziativa, potrebbe risultare in futuro poco uniforme e selettiva. In particolare, il progetto ha definito il concetto di “attività educative pubbliche” in maniera molto vaga, includendo al suo interno “le attività finalizzate alla diffusione di conoscenze, abilità, valori, esperienza e competenze che mirano allo sviluppo intellettuale, etico-spirituale, creativo, fisico e professionale di una persona, per soddisfare i suoi bisogni e interessi educativi”.

Le modifiche, inoltre, hanno previsto la competenza degli organi federali a “coordinare la partecipazione delle organizzazioni educative alla cooperazione internazionale”, anche attraverso i pareri (*заклучения*). Tale modifiche sono state approvate dal Parlamento nel marzo-aprile grazie ai consensi dei soli deputati del partito “Russia Unita” ([308 vs 95](#)), e la Legge è stata poi firmata dal Presidente il **5 aprile**, ed entrerà in vigore il 1° giugno.

Questa legge, poi, ha stabilito che le persone giuridiche e le persone fisiche potranno svolgere attività pubbliche educative nel rispetto dei requisiti stabiliti dalle leggi e dagli atti degli organi del potere esecutivo. Pertanto, il Ministero dell’Istruzione ha iniziato l’elaborazione dell’apposito Regolamento, la prima bozza è stata pubblicata nell’**aprile** (v. [il progetto di Regolamento](#) del Ministero dell’Istruzione). La bozza del Governo ha confermato l’obbligo del formatore a “concludere un accordo con l’organizzazione della scienza, della cultura o dell’istruzione” per svolgere le attività pertinenti, ma non ha chiarito meglio il contenuto della riforma.

Sia la legge sia il progetto di Regolamento hanno suscitato aspre critiche da parte della comunità accademica russa. Il **12 gennaio**, i membri dell’Accademia delle scienze russa [hanno inviato](#) una lettera al Presidente della Commissione per l’istruzione e la scienza della Duma di Stato Vyačeslav Nikonov con la richiesta di respingere il disegno di legge. Dopo l’approvazione del disegno di legge nella seconda lettura, il **15 marzo**, l’Accademia delle scienze si è nuovamente opposta al progetto di legge e ha inviato una lettera al Presidente russo Vladimir Putin con la richiesta di non firmare questo documento dopo la sua eventuale adozione da parte del Parlamento. [Secondo alcuni esponenti](#) del mondo dell’editoria accademica, le nuove

norme in materia di attività pubbliche educative sono formulate in modo talmente incerto e confuso da comportare un aumento dei casi di autocensura fra i formatori e gli scienziati.

LE MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE ELETTORALE A DISTANZA DI POCCHI MESI DALL'INIZIO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE

Infine, bisogna ricordare che per la VII Legislatura la sessione primaverile del 2021 rappresenta l'ultima sessione prima del rinnovamento della composizione della Camera. Ed è anche l'ultima *chance* per cercare di influenzare l'andamento dell'imminente campagna attraverso le modifiche alla legislazione elettorale. Infatti, il ricorso allo strumento dell'"ingegneria elettorale" da parte del decisore pubblico russo è stato abbastanza frequente. Anche questa volta, i deputati hanno cercato di elaborare e approvare le modifiche prima dell'inizio della campagna elettorale per rendere le nuove regole efficaci anche per questa tornata elettorale (si ricorda, che la legge quadro sulle garanzie dei diritti elettorali prevede la garanzia della stabilità (minima) della legislazione elettorale, per cui "le modifiche apportate alla legge concernente la procedura per la preparazione e lo svolgimento delle elezioni... si applicano alle elezioni indette dopo l'entrata in vigore di tali modifiche", art. 11 comma 3 della legge n. 67 del 2002). Così, i parlamentari hanno approvato una serie di disegni di legge che sono andati a modificare le regole vigenti sulle procedure elettorali.

Innanzitutto, il **22 aprile**, la Duma di Stato ha adottato in terza lettura (finale) una legge che abolisce il giorno del silenzio (*день тишины*) in caso di votazioni che durino più giorni. In precedenza, la legge aveva vietato qualsiasi propaganda elettorale alla vigilia del giorno delle elezioni. Altra iniziativa approvata il **17 febbraio** ha riguardato la disciplina sulla comunicazione elettorale e il meccanismo di controllo sulla propaganda elettorale nella rete Internet. In particolare, la legge [n. 43-FZ](#) del **9 marzo** 2021 (v. la scheda del disegno di legge [n. 1057336-7](#)) ha previsto la competenza delle commissioni elettorali di vari livelli a rivolgersi al *Roskomnadzor* con la richiesta di bloccare i siti web che diffondono materiale in violazione dei requisiti imposti dalla legislazione sulla propaganda elettorale.

In secondo luogo, è stato approvato il disegno di legge [n. 721986-7](#) che aumenta la parte federale della lista partitica. In particolare, gli autori del disegno di legge hanno proposto di innalzare da 10 a 15 persone il numero massimo dei candidati che possono essere inseriti nella parte federale della lista partitica. La divisione all'interno della lista nazionale è una delle particolarità del sistema elettorale russo. La lista dei candidati, secondo la legislazione elettorale russa, è divisa in parte federale e in sezioni regionali. Negli anni precedenti il numero minimo delle sezioni regionali e il numero massimo dei candidati della parte federale hanno subito variazioni: in particolare, nel 2007 il numero dei candidati che potevano essere inseriti nella parte federale è sceso da 18 candidati a 3 candidati (cd. *trojka* federale). Dal 2014 questo numero è salito di nuovo a 10 candidati. Dunque, per quanto riguarda la proposta dei deputati approvata recentemente, non si tratta di un intervento importante sulla formula elettorale, ma piuttosto di un aumento della platea dei "primi e più prestigiosi posti" nelle liste partitiche.

Infine, il **7 aprile**, la Duma di Stato ha approvato la legge "Sulle modifiche alla legge quadro sulle garanzie di base dei diritti elettorali" [[n. 91-FZ](#)] che obbliga i candidati per le cariche pubbliche che ricevono finanziamenti esteri a informare gli elettori sul loro status di "agente straniero". Pertanto, la legge ha introdotto due nuove tipologie di candidati che partecipano

nelle elezioni russe: il candidato “agente straniero” e il candidato affiliato con la persona riconosciuta come “agente straniero”. La prima nozione si riferisce a coloro che sono inseriti nell’elenco delle persone che svolgono le funzioni di “agenti stranieri” (il registro del Ministero della giustizia), mentre la seconda si riferisce a un candidato che ha lavorato in una ONG “agente straniero” o media “agente straniero”, o ha ricevuto fondi dagli enti riconosciuti “agenti stranieri” per attività politiche.

Secondo i parlamentari, lo scopo della legge è “informare gli elettori sui potenziali interessi del candidato” [v. la nota esplicativa nella scheda del [disegno di legge n. 1057892-7](#)]. Il documento ha previsto che i candidati per le cariche elettive che ricevono sostegno finanziario all'estero possono partecipare alle elezioni, ma a condizione di rispettare gli obblighi di rivelare al pubblico il loro *status* e di etichettare tutti i materiali elettorali utilizzati nella loro campagna. L’informazione sulla loro affiliazione all’ente “agente straniero” deve occupare almeno il 15% della superficie o del volume del materiale propagandistico. Le modifiche si applicano anche ai fondi elettorali dei candidati.

CORTI

LE CORTI E LA LEGGE CONTRO LA VIOLENZA DOMESTICA: LA TANTA ASPETTATA SVOLTA

Nella sua nuova pronuncia [n. 11-P del 9 aprile 2021](#), la Corte costituzionale della Federazione Russa ha riconosciuto l’articolo 116.1 “Pestaggi da parte di una persona soggetta a sanzione amministrativa” del Codice penale come incompatibile con la Costituzione della Federazione Russa, e ha ordinato al legislatore federale di modificare la norma.

Questa norma è stata contestata da un residente della regione di Orenburg Lyudmila Sakova. La donna, come riporta il caso, è stata sistematicamente picchiata da suo fratello. Nell’ottobre 2019, l’uomo, già condannato per violenza nei confronti della donna, dopo un nuovo atto di violenza, è stato sottoposto dal tribunale alla responsabilità amministrativa ai sensi [dell’articolo 6.1.1 “Pestaggi”](#) del Codice degli illeciti amministrativi. Sakova ha cercato di contestare questo paradosso “legale” per cui, dopo la punizione amministrativa e penale per lo stesso reato, nei confronti dell’aggressore vengono nuovamente applicate misure amministrative. Non avendo successo nell’istanza di appello, Sakova ha presentato ricorso alla Corte costituzionale della Federazione Russa.

Per spiegare questo paradosso “legale” di cui si è lamentata la ricorrente, bisogna ricordare le trasformazioni della normativa di riferimento avute luogo in precedenza. Infatti, quando nel 2016 il Parlamento russo ha deciso di depenalizzare le percosse, nella creazione di un nuovo sistema di punizioni, il legislatore non ha tenuto conto del fatto che nell’ambito della violenza domestica spesso si manifesta la ripetizione degli atti dell’aggressione. Nella nuova disciplina, il legislatore russo ha stabilito che le percosse, commesse contro familiari e altre persone, comportano responsabilità penale solo se questi atti vengono ripetuti più volte nel corso dello stesso anno. Dunque, trascorso tale termine, l’atto viene nuovamente valutato come illecito amministrativo.

Pertanto, secondo la ricorrente, la norma contestata non fornisce una protezione efficace contro la violenza domestica e non consente di portare alla responsabilità penale per percosse una persona già condannata per lo stesso reato.

La Corte Costituzionale ha condiviso l'argomentazione di Sakova, sottolineando che “avendo diviso la responsabilità delle percosse a seconda che siano state commesse per la prima volta o erano ripetute, il legislatore non avrebbe dovuto ignorare la precedente condanna per questo atto, poiché indica un aumento del pericolo pubblico, la persistenza del comportamento del soggetto e l'inclinazione del soggetto a risolvere i conflitti con la violenza”. I giudici hanno affermato: “In misura ancora maggiore, l'attuazione della violenza contro una stessa vittima indica l'incapacità dello Stato di adempiere ai propri obblighi di protezione dell'individuo...Pertanto, l'articolo 116.1 del codice penale della Federazione Russa non è conforme alla Costituzione della Federazione Russa”.

Inoltre, la Corte costituzionale ha stabilito che l'articolo 116.1 del Codice Penale della Federazione Russa esclude la responsabilità penale per le persone condannate precedentemente per reati di tortura e altri crimini simili al reato di percosse ma socialmente più pericolosi, il che rafforza i presupposti per la violazione del principio di giustizia in relazione alle vittime. Dunque, la Corte ha invitato il legislatore ad apportare necessarie modifiche al Codice Penale.

Bisogna, però, notare che la Corte Costituzionale non ha smantellato l'intero meccanismo di punizione “a due livelli” (art. 6.1 del CAI più art. 116.1 del CP) così come stabilito dalle modifiche al Codice penale e degli illeciti amministrativi apportate nel 2016. Infatti, la Corte ha sottolineato la peculiarità di questa fattispecie in quanto l'articolo 116.1 riguarda i pestaggi che non hanno causato lievi danni alla salute (*vs* articolo 115 del CP), che non sono qualificati come atti di teppismo, non sono stati commessi per motivi politici, ideologici, di odio razziale, nazionale o religioso o verso un gruppo sociale (*vs* articolo 116 del CP), che non possono essere qualificati come tortura (*vs* articolo 117 CP) ecc. Secondo la Corte, il legislatore federale, designando un particolare meccanismo di sanzioni, non ha escluso, ma, al contrario, ha sottolineato il grado di pericolo pubblico di percosse nel contesto di altri *corpus delicti*. Da ciò se ne deve dedurre che la Corte richiede soltanto di integrare la norma esistente.

Dall'altro canto, la Corte Suprema è andata più avanti nel tentativo di revisione dell'articolo 116.1. Il **7 aprile**, il Plenum della Corte Suprema ha presentato alla Duma di Stato un disegno di legge [[n. 1145531-7](#) “Sulle modifiche al Codice di procedura penale della Federazione Russa (nella parte riguardante la modifica del tipo di procedimento penale in relazione ai crimini previsti negli artt. 115, 116.1 e 128.1 del codice penale)"] che riporta i procedimenti per i casi di danni minori alla salute e le percosse nell'ambito delle azioni giudiziarie pubblico-private, e non private, come lo è attualmente. Secondo la normativa vigente, infatti, non vi è praticamente alcuna fase di indagine preliminare sui casi di violenza domestica e l'onere della raccolta delle prove ricade sulla parte lesa. Tuttavia, secondo la Corte, sarebbe più giusto condividere queste funzioni con le autorità inquirenti. Pertanto, in tal modo, l'accusa non potrà cadere anche se la parte lesa ritira il ricorso e il tribunale non deciderà automaticamente di archiviare il caso quando le parti si saranno riconciliate; l'esercizio dell'azione così spetterà al pubblico ministero.

Il disegno di legge presentato dalla Corte Suprema ha riguardato non solo le percosse, ma anche altre due fattispecie penali: l'inflizione intenzionale di danni lievi alla salute (comma 1 dell'articolo 115) e la diffamazione (comma 1 dell'articolo 128.1).

Nella nota esplicativa, la Corte Suprema ha ricordato che nel 2019 la Corte di Strasburgo ha indicato la necessità di un coinvolgimento attivo dello Stato nelle politiche di prevenzione e soluzione dei casi di “violenza domestica”, le cui vittime sono spesso particolarmente vulnerabili. Nel documento, è stato fatto riferimento allo storico [caso di Valerija Volodina](#), in cui la Corte EDU per la prima volta ha riconosciuto l'esistenza in Russia di un problema strutturale su larga scala riguardante la tutela delle vittime di violenze domestiche. Pertanto, la Corte Suprema ha sottolineato che le percosse e le lesioni personali minori sono le forme più comuni di “violenza domestica” e, quindi, per tali reati la normativa russa dovrebbe prevedere maggiori garanzie di giustizia e livelli più elevati di tutela delle persone colpite da tali crimini.