



## Senza i candidati dell'opposizione "non sistemica" e con tre giornate di votazioni: alcune osservazioni preliminari sulle prossime elezioni parlamentari russe del 19 settembre\*

di **Ilmira Galimova**\*\*

**L**e preparazioni alle elezioni alla Duma di Stato sono state, senza dubbio, al centro dell'agenda politica russa nei mesi estivi. L'VIII Legislatura sarà la prima legislatura che svolgerà le sue attività interamente in un nuovo assetto istituzionale modificato dalla riforma costituzionale del 2020. Questo, tuttavia, non significa che il futuro del sistema politico russo dipenderà unicamente dalla composizione della nuova Duma - gli equilibri di potere restano gli stessi, con il Presidente in posizione dominante - tuttavia, queste elezioni sono significative perché osservandole diventa possibile delineare le prossime sfide del 2024. Il risultato delle elezioni è importante per il Governo in carica dal punto di vista del consolidamento delle proprie posizioni, quindi, per il Cremlino, è fondamentale la conferma del partito al potere come maggioranza costituzionale alla Duma.

Le consultazioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale sono state indette con il [Decreto presidenziale n.367 del 17 giugno](#). L'annuncio ufficiale della data delle elezioni ha coinciso con il peggioramento della situazione epidemiologica nel Paese [v. il recente [Report sulla situazione epidemiologica attuale](#)]. Esattamente a metà **giugno**, l'incidenza di contagi ha iniziato a crescere rapidamente: in poche settimane il numero di nuovi casi rilevati della malattia al giorno è passato da 9 mila a fine **maggio** a [25.766 mila](#) a inizio **luglio**. Più di un terzo dei casi [si è verificato](#) solo nella città di Mosca e nell'*oblast'* moscovita, mentre circa due mila casi sono stati registrati a San Pietroburgo. In queste e in diverse altre regioni sono state reintrodotte alcune restrizioni: chiusi i punti ristoro, i locali notturni e cancellati gli eventi pubblici. Ad esempio, le autorità di Mosca [hanno introdotto](#) [v. [Decreto del sindaco di Mosca n. 35-UM del 22 giugno 2021](#)] l'obbligo di presentare il codice QR per visitare i ristoranti, in vigore dal **28 giugno al 19 luglio**. Sempre le autorità moscovite sono state le prime ad introdurre la vaccinazione obbligatoria per le persone impegnate nel settore dei servizi: come ha prescritto l'[Ordinanza del Capo medico del Servizio sanitario per la città di Mosca](#) emanata il **15 giugno**, il 60% dei

\* 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.

lavoratori impegnati nelle aziende del settore commercio, servizi e terziario, oltre ai medici e gli insegnanti, avrebbe dovuto ricevere la prima iniezione prima del 15 luglio e completare il ciclo vaccinale entro il 15 agosto, mentre il controllo sull'adempimento è stato imputato al governo di Mosca attraverso la raccolta e la verifica delle informazioni fornite dai datori di lavoro [v. [Decreto del sindaco di Mosca n. 32-UM del 16 giugno](#)]. Oltre alle multe, fra le sanzioni previste in caso di inadempimento, il Servizio federale per il lavoro, nella sua [lettera](#) pubblicata il **13 luglio**, ha evidenziato l'ipotesi di rimozione di un dipendente dall'esercizio delle mansioni lavorative in caso di un suo rifiuto di sottoporsi al vaccino, prevista dall'articolo 76 del Codice del lavoro della Federazione Russa.

Il ricorso alle misure coercitive nei confronti di alcune categorie di cittadini è stato dettato, tra l'altro, dai tempi alquanto lunghi con i quali procedeva il programma di vaccinazione russo. [Secondo i dati del Governo russo](#), in totale, a partire dall'inizio della campagna e fino al **7 luglio**, quasi 27 milioni di persone (circa il 24,5% della popolazione adulta) sono state vaccinate con la prima dose, di cui 18,5 milioni hanno ricevuto entrambi i componenti. Entro il **18 agosto**, [come riferisce TASS](#), il tasso di persone vaccinate ha raggiunto il 34,7% della popolazione adulta. Tuttavia, la vaccinazione si svolge in Russia in diverse regioni a velocità diverse: mentre in alcune regioni *leader* la percentuale di vaccinati ha superato il 40%, in quelle più indietro (Dagestan) questo indicatore supera di poco il 10%. Secondo [le stime del Governo](#), circa 17 soggetti della Federazione Russa sono i più vicini a raggiungere l'immunità di gregge o un indicatore del 60%, che include oltre ai pazienti vaccinati anche quelli guariti dal Covid-19.

È stata questa difficile situazione epidemiologica a fare da sfondo alla campagna elettorale per le politiche iniziata il **18 giugno**. Una delle prime decisioni della Commissione Elettorale Centrale (in seguito CEC) determinata dalla pandemia in corso è stata la previsione di svolgere le operazioni di voto in tre giorni consecutivi: il 17, 18 e 19 settembre [v. [Risoluzione della CEC n. 11/87-8 del 18 giugno 2021 "Sullo svolgimento nei più giorni consecutivi delle elezioni e dei referendum"](#)]. Secondo la Commissione, i cittadini russi potranno, così, partecipare con maggiore flessibilità alle votazioni dei vari livelli.

Infatti, oltre al rinnovo della Duma di Stato, in questa tornata elettorale nella Federazione Russa si svolgeranno le elezioni popolari dei Capi di 9 soggetti federati e dei deputati delle 39 Assemblee legislative regionali, oltre alle elezioni dei consiglieri comunali delle 11 città capoluogo.

Altra facilitazione prevista in queste consultazioni riguarda la possibilità di *e-voting* ([АЭГ, дистанционное электронное голосование](#)) per i residenti di sette regioni. Come si può notare, la prassi del ricorso al meccanismo del "voto elettronico a distanza" introdotto per la prima volta in maniera sperimentale nelle elezioni alla Duma della città di Mosca del 2019, ora è stata estesa a più territori: oltre alla città di Mosca e al distretto di Nižnij Novgorod, dove l'*e-voting* è stato utilizzato per il voto sugli emendamenti costituzionali del 2020, ci sono adesso anche le regioni di Murmansk, Rostov, Kursk, Jaroslavl' e la città di Sebastopoli [v. [Risoluzione della CEC n. 7/49-8 "Sul voto elettronico a distanza nelle elezioni del 19 settembre 2021"](#)].

Le nuove modalità di voto hanno significativamente facilitato la partecipazione nelle elezioni dei deputati della Duma di Stato dei residenti delle repubbliche di Donetsk e Lugansk che hanno acquisito la cittadinanza russa secondo la procedura semplificata introdotta nel 2019, ma non hanno ancora ottenuto la residenza nel territorio russo. [Secondo le stime](#) della CEC, si tratta di circa 100-150 mila elettori del Donbass. Quest'ultimi potranno votare per una lista partitica sia in modalità online, sia in presenza in uno dei seggi elettorali organizzati nella regione di Rostov. Mentre alcuni osservatori hanno messo in dubbio la possibilità di una corretta registrazione di tali elettori, la Commissione elettorale della regione di Rostov [ha ribadito](#) che “il diritto elettorale dei cittadini non iscritti all'anagrafe è garantito dalla legislazione federale”.

Di fronte alle critiche riguardanti la previsione di svolgimento delle operazioni di voto su più giorni [lanciate dalle varie associazioni](#), la CEC ha deciso di elaborare un apposito Regolamento (v. [Risoluzione della CEC n. 13/103-8 del 1° luglio 2021](#) “Regolamento sulle peculiarità delle operazioni di voto e della procedura di determinazione dei risultati delle votazioni durante lo svolgimento in più giorni delle elezioni ed dei referendum indetti per il 19 settembre 2021”), in cui ha cercato di intervenire sugli elementi organizzativi risultati carenti durante la votazione panrussa. Ad esempio, per quanto riguarda la sicurezza delle schede elettorali durante le pause notturne tra gli scrutini articolati in tre giorni, sono stati introdotti requisiti più severi per la conservazione delle schede estratte dalle urne, comprese la deposizione delle buste nella cassaforte e la videosorveglianza continua. Inoltre, il documento ha definito requisiti chiari per l'invalidazione delle buste, tra i quali l'irregolarità nella sigillatura o la mancata coincidenza dei numeri di serie indicati sull'adesivo apposto sulla scheda e sull'atto redatto al momento di autenticazione delle schede. La procedura per effettuare il voto fuori dal seggio elettorale (il voto domiciliare) è stata descritta più dettagliatamente, ed è stato eliminato il tanto criticato voto nei territori adiacenti ai condomini.

Anche per quanto riguarda il voto elettronico, il nuovo Regolamento *ad hoc* approvato dalla Commissione per le elezioni di settembre [[Regolamento n. 26 / 225-8 del 20 luglio 2021](#)] ha stabilito una serie di garanzie per eliminare i casi di voto multiplo verificatisi durante le votazioni sulle modifiche costituzionali del 2020. In particolare, il documento ha previsto che i cittadini che desiderano votare online devono registrarsi al portale dei Servizi dello Stato [gosuslugi.ru](#) entro il 13 settembre. La scelta di prevedere una verifica *ex ante* è stata fatta al fine di consentire alle commissioni elettorali di riordinare le liste elettorali.

Da un lato, i rappresentanti delle associazioni di monitoraggio e i membri della Commissione elettorale [hanno sostenuto](#) la validità della scelta di organizzare gli scrutini in più giorni per garantire la sicurezza dei cittadini ed il rispetto delle misure sanitarie ed epidemiche, dall'altro lato, alcuni esperti [hanno espresso](#) il dubbio circa la possibilità di garantire la trasparenza e la regolarità delle elezioni secondo le nuove regole. Ad esempio, si legge nel [Rapporto preliminare dell'ODIHR/OSCE](#): “The CEC and other NAM interlocutors voiced concerns that the COVID-19 pandemic poses additional challenges in organizing elections, however, they see the possibility of the extended voting period as a positive measure to

decrease overcrowding at polling stations and decrease the risk of COVID-19 transmission. Some other ODIHR NAM interlocutors expressed concerns related to the secure storage of the election material at night during multi-day voting, and opined that it might affect the integrity and limit transparency of the process, and be used to mobilize voters to increase turnout. Some political parties stated that it poses additional challenges for recruiting observers”. Pertanto, [secondo gli esperti contrari al voto in più giorni](#), uno dei principali difetti risiede nell’incapacità dei partiti politici di garantire la presenza degli osservatori durante tutto lo svolgimento delle operazioni elettorali. Questo limite si fa sentire in maniera particolare anche in vista della previsione di voto a domicilio durante tutti e tre i giorni delle votazioni. Anche l’organizzazione degli scrutini nelle aree remote, introdotta dalla CEC nonostante la previsione di un voto anticipato, è stata considerata eccessiva. Un’altra misura di garanzia proposta dagli esperti, ma non presa in considerazione dalla CEC, è stata quella di pubblicare le statistiche giornaliere sull’affluenza per ogni seggio elettorale [v. [le proposte dell’ONG Golos](#), organizzazione riconosciuta in Russia come “agente straniero”, per il miglioramento delle procedure di voto in più giorni].

È già stato notato più volte anche in questa sede [v. *La campagna elettorale di Mosca: dall’evento inosservato alla crisi con proteste e arresti – Cronache costituzionali dalla Russia*, in “[Nomos. Le attualità del diritto](#)”, n. 2/2019] che uno dei momenti chiave della campagna elettorale in Russia è quello che riguarda la nomina e la registrazione delle candidature: è in questa fase che spesso avviene l’“eliminazione” degli avversari “scomodi”. Dall’altro lato le forze politiche “di sistema” hanno una serie di vantaggi, tra cui la possibilità di presentare candidati senza raccogliere le firme necessarie per il loro sostegno. Come risulta dall’elenco approvato dalla CEC il **18 giugno** [v. Risoluzione n. 11/89-8], fra questi soggetti “privilegiati” vi sono i 14 partiti, di cui quattro rappresentati nella Duma. Le liste di questi 14 partiti sono state registrate, senza problemi particolari, dalla CEC entro la metà di agosto, e inserite il **16 agosto** [[Risoluzione della CEC n. 42/337-8](#)] nella scheda elettorale nell’ordine stabilito dal sorteggio.

È stata inattesa la decisione del partito Russia Unita di non inserire Dmitrij Medvedev fra i capilista della sua lista. Medvedev, Segretario del partito ed ex Primo ministro, attualmente è uno dei politici [meno popolari](#) della Russia. Pertanto, molti esperti hanno legato questa scelta con il tentativo di “risanare” l’immagine del partito il cui consenso è in continuo calo.

Quanto al resto dei partiti che sono riusciti a registrare le proprie liste, si può notare che la cerchia dei concorrenti non è cambiata molto rispetto alle elezioni del 2016. Sono pochi i nuovi nomi che gli elettori russi potranno trovare questa volta nella scheda elettorale: in particolare, si tratta dei nuovi partiti “Alternativa verde” e “Nuova Gente” che hanno fatto il loro ingresso sulla scena politica russa durante le campagne del 2020, e il partito populista di sinistra “Partito russo della libertà e della giustizia” creato già nel 2012 da un consulente politico. La galassia dell’opposizione liberaldemocratica russa è rappresentata questa volta da un solo partito “Jabloko” che, tra l’altro, è anche l’unico ad avere accanto al proprio nome nella scheda elettorale una nota speciale - prevista dalla normativa vigente - che informa gli elettori del fatto che la sua lista contiene candidati affiliati a persone che svolgono funzioni di “agente straniero”.

Come ha spiegato la Commissione elettorale tale misura è stata applicata al partito in virtù della presenza fra i candidati di “Jabloko” di membri delle ONG dichiarate “agenti stranieri”. Si ricorda che, recentemente, è stata adottata una legge sulla base della quale le persone fisiche “agenti stranieri” e i cittadini a loro associati sono obbligati a indicare il loro status in tutte le fasi del procedimento elettorale. La presenza nella lista partitica di persone con tale status ha comportato per il partito un obbligo di contrassegnare tutto il materiale propagandistico con un apposito marchio. Dal canto suo, il partito [ha ritenuto](#) questa decisione discriminatoria e incostituzionale ed ha confermato le due candidature.

Mentre lo status di agente straniero con cui è stato contrassegnato il partito “Jabloko” ha penalizzato i suoi candidati ma non lo ha privato dell’elettorato passivo, le condanne penali riguardanti i reati di natura estremista sono diventati, in questa campagna elettorale, una barriera insormontabile per i rappresentanti dell’opposizione “non sistemica” nel loro intento di partecipare alle elezioni. La nuova legge, approvata dalla Duma giusto alla vigilia dell’imminente campagna elettorale, ha bandito dal processo elettorale tutte le persone che sono state dichiarate dal Tribunale “coinvolte nelle attività di organizzazioni estremiste o terroristiche”. Se queste disposizioni non hanno influito sul livello di competitività delle elezioni in termini quantitativi (come nel 2016 nelle schede sono presenti quattordici partiti), hanno sicuramente influito qualitativamente sul sistema politico del Paese creando, insieme ad altre norme restrittive in materia elettorale e di associazioni, un ambiente di intimidazione o cd. *chilling effect*.

Per quanto riguarda la comunicazione politica e propaganda, la campagna del 2021 è stata, in generale, sottotono, senza la dovuta mobilitazione dell’elettorato da parte dei partiti. Il contesto della pandemia in cui ha dovuto svolgersi la campagna per la Duma ha giocato un ruolo importante, oltre al marcato [disinteresse](#) verso il processo elettorale diffuso fra i cittadini. Le persone politicamente più attive sono state coinvolte nel monitoraggio sulle elezioni. Anche qui, tuttavia, alcune innovazioni riguardanti questo aspetto del processo elettorale sono andate a limitare la partecipazione dei cittadini.

Innanzitutto, soltanto i candidati, partiti e le Camere pubbliche, secondo la normativa, hanno potuto nominare gli osservatori. Per quanto riguarda la nomina di osservatori da parte delle Camere pubbliche, da questa procedura sono [state bandite](#) le ONG che svolgono funzioni di “agente estero”, i media “agenti stranieri”, nonché le organizzazioni “indesiderabili”. Si pensa, ad esempio, agli impedimenti che ha dovuto affrontare, nella sua attività di promozione dei principi delle elezioni libere e giuste, il movimento *Golos*, riconosciuto il **18 agosto** associazione priva di personalità giuridica che svolge le funzioni di un “agente straniero”.

Anche le organizzazioni internazionali di monitoraggio sono state chiamate a ridimensionare le loro missioni in vista delle restrizioni anti-Covid ma ciò, di conseguenza, ha creato loro diversi problemi: in particolare, l’Ufficio ODIHR dell’OSCE ha comunicato il **4 agosto** l’impossibilità di ridurre – su indicazione della CEC - il numero degli osservatori a 60 unità, e di conseguenza ha ritirato il suo mandato. A sua volta, il numero degli osservatori previsto dalla

missione ODIHR/OSCE è stato pari a 500, stabilito secondo le procedure standard e fissato già nel [Needs Assessment Mission Report](#) pubblicato dall'organizzazione il **25 giugno**.

Un altro cambiamento significativo nelle modalità di svolgimento delle elezioni che getta un'ombra sulla questione della trasparenza del voto è stata la decisione di rendere inaccessibile al pubblico la trasmissione in *live streaming* dai seggi elettorali. Il nuovo approccio alla procedura di videosorveglianza che prevede soltanto la trasmissione dei video al portale del servizio è stato annunciato dal Presidente della CEC Pamfilova il **14 luglio** [[Risoluzione n. 20/169-8](#)]. Pamfilova ha notato che la prassi di trasmettere i video in *streaming*, oltre ad essere troppo costosa, era poco funzionale e serviva solo per “[soddisfare la curiosità della gente](#)”. Il **25 agosto**, la CEC ha ampliato la cerchia di soggetti che potranno avere accesso al portale del sistema di videosorveglianza, includendo i membri del Consiglio per lo sviluppo della società civile e per i diritti umani e i difensori civili.

Cercando di riassumere quanto detto si può notare che la campagna elettorale del 2021, anche se per la lista dei partecipanti non differisce molto dalle campagne precedenti, si distingue, tuttavia, per alcuni aspetti procedurali e soprattutto per il contesto generale in cui operano i soggetti politicamente rilevanti. Che cosa, dunque, colpisce un osservatore attento?

*In primis*, la celerità dell'approvazione delle nuove modifiche *ad hoc* della legge elettorale. La stabilità della legislazione elettorale è stata sempre un punto debole del quadro normativo russo. Questa volta, i deputati sono stati particolarmente impegnati nell'apportare le nuove modifiche alla normativa elettorale, anche alla vigilia della campagna. In particolare, come segnalano gli esperti di *Golos*, ONG riconosciuta “agente straniero”, nell'ultimo anno sono state adottate sette modifiche importanti, di cui sei a meno di quattro mesi prima dell'inizio della campagna elettorale (v. il Rapporto “[Aspetti legali delle elezioni dei deputati della Duma di Stato della Federazione Russa il 19 settembre 2021](#)” pubblicato il **1° luglio**).

In secondo luogo, la portata molto ampia delle nuove restrizioni. La legislazione elettorale in vigore per le elezioni del settembre 2021 ha subito un notevole cambiamento rispetto alle precedenti elezioni per la Duma di Stato del 2016. Molte delle modifiche adottate nel 2018-2021 hanno comportato una riduzione del livello di competizione politica nelle elezioni e un contesto di disparità tra i candidati delle diverse forze politiche. Ora, a causa della nuova legge che priva del diritto di voto i cittadini coinvolti nelle attività delle organizzazioni riconosciute estremiste o terroriste, i politici dell'opposizione “non sistemica” sono stati del tutto marginalizzati ed esclusi dalla competizione elettorale, si sono trasferiti all'estero o hanno interrotto la loro carriera politica. In più, la nuova legge ha creato un'atmosfera di paura in quanto anche gli attivisti, i semplici sostenitori o simpatizzanti delle fondazioni legate a Navalnyj sono stati posti sotto la minaccia di essere colpiti dalle misure restrittive. Dunque, le recenti innovazioni hanno influenzato negativamente la qualità della discussione pubblica durante la campagna e, senza dubbio, potrebbero ostacolare la scelta consapevole degli elettori.

Infine, anche dal punto di vista procedurale, nel contesto delle operazioni di voto svolte in tre giorni è diventato più difficile garantire la regolarità delle elezioni e la loro credibilità. In generale, il voto che dura più di un giorno amplia notevolmente le opportunità di abuso e

riduce le possibilità di controllo sulla regolarità delle procedure da parte della società civile. Particolari dubbi ha suscitato anche il sistema di voto elettronico che, a differenza dello scrutinio in seggio, difficilmente può essere sottoposto alle verifiche esterne da parte della sorveglianza civile indipendente.

## PARTITI

### I FAVORITI E GLI *OUTSIDER* DELLA CAMPAGNA ELETTORALE ALLA DUMA

Il **2 giugno**, Russia Unita ha ufficialmente annunciato i risultati delle primarie tenutesi il **24-30 maggio**. Sono stati selezionati i candidati per le prossime elezioni di settembre e le liste sono state pubblicate sul [sito](#) del Partito. I risultati delle primarie (meccanismo importante, ma non obbligatorio) sono stati presi in considerazione quasi del tutto, a parte alcuni casi: in particolare, 48 governatori che non hanno partecipato alle primarie sono stati inseriti - come "forza trainante" - alla guida delle liste regionali.

La lista del partito completa è stata presentata durante il XX Congresso di Russia Unita tenutosi il **19 giugno**. Se nelle elezioni del 2011 e 2016 la lista era guidata dal Presidente del partito Dmitrij Medvedev, ora ci sono cinque candidati, mentre Medvedev è stato escluso. Il Presidente russo Vladimir Putin, parlando al Congresso di Russia Unita, ha proposto di includere tra i primi cinque candidati della lista del partito il ministro della Difesa Sergej Šojgu, il ministro degli Esteri Sergej Lavrov, il primario dell'ospedale Denis Protsenko, il capo della Fondazione educativa Elena Šmeleva e il difensore civico per i diritti dell'infanzia Anna Kuznetsova. I 649 delegati al Congresso del partito hanno votato a favore di questa scelta, 4 sono stati contrari.

Il **24 agosto** si è tenuta la seconda fase del Congresso di Russia Unita durante la quale è stato presentato il programma del partito intitolato "Per il benessere e la vita dignitosa delle persone. Per una Russia forte e di successo". Come ha spiegato Medvedev, questo documento si è basato sulle iniziative sociali del Presidente, nonché sulle proposte dei cittadini raccolte dal partito.

Anche questa volta, Vladimir Putin è stato l'ospite speciale del Congresso. Ha annunciato le sue iniziative sociali, alcune delle quali sono state già presentate in un [incontro con i rappresentanti del partito](#) tenutosi il **22 agosto**. In particolare, il Presidente ha parlato di un pagamento a tantum a pensionati e militari che dovrebbe essere effettuato a settembre [Decreto presidenziale del **24 agosto**]. Questa misura, e anche quella del sostegno economico rivolto alle famiglie con i bambini e alle donne incinte annunciata dal Presidente durante la sua Conferenza annuale tenutasi il **30 giugno**, hanno avuto come obiettivo il superamento delle conseguenze dell'epidemia di Coronavirus. Dall'altro canto, la decisione del Presidente di annunciare queste misure durante il Congresso di partito poco prima del voto è stata anche una buona strategia di conquista degli elettori in campagna elettorale.

Tornando alla questione della lista partitica, come hanno commentato gli esperti, la scelta dei capilista è stata guidata dalla necessità di migliorare l'immagine del partito. Infatti, sia Lavrov sia Šojgu (tra l'altro, unico membro di Russia Unita tra i capilista) sono i ministri più popolari, soprattutto fra le persone appartenenti alla fascia d'età più elevata. Altri tre candidati alla guida del Partito nelle elezioni di settembre, [come ha spiegato il Presidente Putin nel suo discorso al](#)

Congresso, sono stati appositamente scelti non fra le figure politiche ma fra le persone che nella loro vita professionale si occupano delle problematiche legate alla salute, istruzione o bambini in modo da rappresentare la società a 360 gradi.

Dunque, si può parlare di un periodo difficile per il partito Russia Unita, in quanto né il *leader* informale del partito Putin, né il suo *leader* ufficiale Medvedev sono stati coinvolti in prima persona in questa campagna elettorale alla Duma di Stato. Tuttavia, sembra che, nonostante il calo di fiducia registrato negli ultimi anni, Russia Unita riesca a mantenere la sua posizione dominante rispetto alle altre forze politiche in campo. Secondo le stime del politologo russo Kynev, “se Russia Unita, nel caso peggiore, riesce a prendere la maggioranza nei 175 collegi uninominali su 225, anche un risultato del 43-45% per la lista le garantisce una maggioranza costituzionale, e solo un risultato inferiore al 40% per la lista comporta i rischi di una maggioranza semplice”. Inoltre, si è ipotizzato che i seggi rimanenti saranno distribuiti tra le altre tre forze partitiche rappresentate nella legislatura precedente, e che difficilmente uno dei partiti di recente formazione sarebbe in grado di superare la soglia del 5%.

Infine, molto difficile sembra la posizione dei rappresentanti dell’opposizione liberaldemocratica e “non sistemica” nelle elezioni del 19 settembre. Coloro che sono stati registrati come candidati nei collegi uninominali hanno poche possibilità di vincere, mentre il loro elettorato si concentra soprattutto nei distretti della città di Mosca e delle altri grandi città. Pertanto, per quanto riguarda il voto di protesta, un ruolo importante in queste elezioni deve essere riconosciuto al cd. “voto intelligente”, il meccanismo di mobilitazione degli elettori dal basso che si basa sulla logica razionale e impedisce la dispersione dei voti. Soltanto in questo modo, i sostenitori delle forze “non sistemiche” o, in generale, i detrattori del sistema politico attuale potranno influenzare in qualche modo la composizione della prossima legislatura.

## PARLAMENTO

### LA LEGGE SULL’INELEGGIBILITÀ DEI CITTADINI CONVOLTI NELL’ESTREMISMO E L’ESCLUSIONE DELL’OPPOSIZIONE “NON SISTEMICA” DALLE ELEZIONI

**Il 4 maggio**, i deputati delle quattro fazioni della Duma di Stato hanno presentato emendamenti alla Legge sulle elezioni alla Duma. Ciò è accaduto un paio di settimane dopo che l’ufficio del pubblico ministero ha presentato un ricorso contro la Fondazione anticorruzione, la Fondazione per la protezione dei diritti dei cittadini (soggetto giuridico *FBK*) e la sede di Alexej Navalnyj. Tutti i deputati sono membri della Commissione della Duma sull’interferenza straniera negli affari russi.

**Il 17 maggio**, i parlamentari hanno discusso il progetto della proposta [[n. 1165649-7](#)] che, secondo la nota esplicativa, “mira a migliorare la legislazione della Federazione Russa in materia elettorale”. Inizialmente, il disegno di legge prevedeva la privazione temporanea per i *leader*, i membri e i dipendenti di organizzazioni riconosciute come estremiste o terroristiche del diritto di essere eletti solo alla Duma di Stato. Alla seconda lettura sono stati apportati emendamenti per estendere tale limitazione a tutte le cariche elettive nella Federazione Russa. Pertanto, le modifiche hanno riguardato la legge “Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato”, nonché la legge quadro “Sulle garanzie di base dei diritti elettorali...”.



Gli emendamenti proposti consentono di impedire alle persone coinvolte nella attività di organizzazioni estremiste e terroristiche di partecipare alle elezioni di qualsiasi livello. Non si tratta di una perdita di voto permanente, ma di restrizioni temporanee al diritto di voto. La nuova normativa prescrive condizioni e termini delle restrizioni diverse a seconda del grado di coinvolgimento nelle attività illecite. Così, le sanzioni più gravi colpiranno coloro che sono stati coinvolti nella gestione di tale struttura. Questo elenco comprende il fondatore, un membro dell'organo di governo, il capo e il suo vice, il capo dell'unità strutturale e il suo vice. Le nuove modifiche prevedono il divieto di candidarsi, per cinque anni, a qualsiasi organo elettivo nella Federazione Russa per coloro che abbiano ricoperto uno di questi incarichi in organizzazioni che nei tre anni precedenti siano state riconosciute come estremiste o terroriste.

Un approccio meno duro è stato previsto nei confronti di coloro che non avevano un ruolo elevato nell'organizzazione. Si tratta, in particolare, di partecipanti, membri ordinari, dipendenti e di "altre persone coinvolte nelle attività di un'organizzazione estremista o terroristica". Secondo il disegno, può essere considerato coinvolto chiunque esprima sostegno a tali organizzazioni, anche di tipo finanziario o consultivo, o rilasci una dichiarazione pubblica "approvando le attività o i singoli eventi di tali organizzazioni, anche su Internet". Per questa categoria, la durata del periodo di ineleggibilità sarà di tre anni. Inoltre, ai fini dell'applicazione delle restrizioni saranno considerati i fatti accaduti nell'anno precedente alla sentenza con la quale l'organizzazione sarebbe riconosciuta come estremista. Pertanto, alcuni giuristi hanno parlato di un valore retroattivo della norma, in quanto il disegno di legge presuppone, di fatto, la punizione per la partecipazione alle attività di un'organizzazione estremista anche per il periodo in cui tale organizzazione non era stata ancora riconosciuta come estremista. E ciò, secondo gli esperti, entra in conflitto con l'articolo 54 della Costituzione russa sul principio di irretroattività della legge e la prevedibilità del diritto penale ("Nessuno può essere ritenuto responsabile per un atto che nel momento in cui è stato compiuto non costituiva violazione di legge").

In sua difesa, gli autori del disegno di legge hanno richiamato la posizione della Corte costituzionale espressa nella Sentenza del 10 ottobre 2013 n. 20-P riguardante la privazione dell'elettorato passivo delle persone condannate in passato alla reclusione per aver commesso reati gravi o particolarmente gravi. Nel documento, la Corte costituzionale della Federazione Russa ha indicato che, per sua natura, nell'ordinamento giuridico vigente, la restrizione del suffragio passivo "non si riferisce direttamente a misure di responsabilità penale, poiché non è di diritto penale, ma di natura costituzionale ed è associato ad accresciuti requisiti di reputazione per i portatori di pubblica autorità".

Come ha precisato la Corte costituzionale russa nelle sue Sentenze, il diritto di essere eletti alle cariche pubbliche, non essendo assoluto, può essere soggetto ad alcune restrizioni in base ai criteri specificati negli articoli 17, 19 e 55 della Costituzione. Inoltre, secondo i giudici, qualsiasi limitazione dei diritti è lecita quando sia proporzionata, socialmente giustificata e necessaria al fine di proteggere obiettivi costituzionalmente significativi.

Proprio sulla base di questa previsione generica sulla possibilità di limitare i diritti dei cittadini, il legislatore russo insieme con i giudici costituzionali hanno elaborato la dottrina russa della "democrazia che si difende", richiamata più volte nelle sue sentenze dalla Corte costituzionale come limite alla tesi del potere assoluto del popolo. Secondo la concezione condivisa dai giudici russi, la libera scelta dell'elettore, anche se ben informato, dovrebbe essere limitata al fine di impedire alle persone con bassa statura morale di entrare negli organi di potere. Tali restrizioni, "socialmente giustificabili" nell'opinione della Corte costituzionale,

devono sempre tenere conto del nesso ragionevole fra la gravità del reato commesso dalla persona e la sanzione.

Inoltre, rispondendo alle critiche al progetto, gli autori delle modifiche hanno ribadito che misure restrittive proposte dai parlamentari sono coerenti con la prassi internazionale e che nei diversi Stati dell'OSCE esistono simili restrizioni al diritto di voto per le persone con precedenti penali. Secondo i deputati, tali misure sono proporzionate in quanto prevedono la durata del divieto diversa a seconda del grado di coinvolgimento dei cittadini nelle attività di un'organizzazione estremista, e sono sufficientemente motivati in quanto mirano ad escludere dai fori pubblici le persone accusate di crimini di estremismo e terrorismo.

Secondo le ricerche del movimento *Golos* [v. [Rapporto "I nuovi lisenzy" del 22 giugno](#)], al momento, la normativa russa in vigore prevede la privazione del diritto di elettorato passivo per i cittadini condannati per 417 fattispecie di reati o coinvolte nelle attività di organizzazioni estremiste e terroristiche, nonché per coloro che hanno doppia cittadinanza, permesso di soggiorno estero o strumenti finanziari e conti in banche esteri. Gli esperti hanno denunciato l'espansione continua e oltre i criteri stabiliti dalla Costituzione della Russia della prassi di privazione dell'elettorato passivo. Inoltre, hanno criticato la fretta con la quale le misure sono state adottate, l'assenza di una giustificazione ragionevole per i limiti imposti, nonché la prassi di applicazione disuniforme delle nuove disposizioni. Pertanto, nel suo Rapporto, gli esperti di *Golos* hanno paragonato la situazione dei diritti di voto nella Russia attuale al periodo dei bolscevichi, quando "avversari politici venivano privati dell'elettorato". Secondo le stime di *Golos*, il numero totale di cittadini a cui è attualmente vietato di candidarsi alle elezioni è di circa 9 milioni di persone corrispondente all'8% del numero totale di elettori.

Il **25 maggio**, la Duma di Stato russa, in violazione della procedura stabilita dal regolamento camerale che prevede il periodo obbligatorio di 20 giorni tra le due letture, ha discusso e ha adottato il disegno di legge in seconda lettura. Diversi parlamentari si sono opposti al disegno di legge durante la discussione nell'Aula (si leggano [le trascrizioni delle sedute parlamentari](#)).

Nonostante la critica espressa contro la legge da parte dei difensori dei diritti umani e persino da alcuni parlamentari, il **26 maggio** la Camera bassa ha approvato il testo del disegno di legge nella versione finale, con 294 sì, 38 no e 8 astenuti. Il **4 giugno** la legge [[Legge federale n. 157-FZ](#) "Sulle modifiche all'articolo 4 della legge federale "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali..." e all'articolo 4 della legge federale "Sull'elezione dei deputati della Duma di Stato..." del 04.06.2021] firmata è stata pubblicata ed è entrata in vigore. I media hanno definito il testo come "la legge contro la *Fbk*", predicendo che la nuova misura verrà applicata, in primis, contro i sostenitori del *leader* dell'opposizione "non sistemica" Alexej Navalnyj.

Come è stato ipotizzato da molti, i primi casi di applicazione della nuova normativa hanno riguardato i candidati alle elezioni che in passato lavoravano per le strutture di Navalnyj o semplicemente collaboravano con loro. In particolare, i politici di opposizione Stepanov e Jašin non hanno potuto aprire un conto elettorale e, quindi, non hanno potuto procedere con la registrazione della loro candidatura. Secondo le parole del Presidente della CEC, il rifiuto è stato motivato dalle nuove norme "anti-estremismo": le candidature dei politici non sono state ammesse alla competizione in quanto in precedenza entrambi hanno cooperato con la *FBK*, riconosciuta come un'organizzazione estremista in Russia. È interessante notare che, ai fini di verificare le situazioni di ineleggibilità, la CEC [ha deciso](#) di delegare alla Commissione di controllo e audit le competenze per investigare sulla situazione dei candidati per quanto riguarda il loro coinvolgimento nell'estremismo o affiliazione all'ente "agente straniero".

Sia Stepanov che Jašin sono menzionati nella decisione del Tribunale della città di Mosca del **9 giugno** con la quale la Fondazione anticorruzione (FBK), la Fondazione per la protezione dei diritti dei cittadini (FZPG) e il Movimento di Navalnyj (*ИИтабы Навального*) sono stati riconosciuti organizzazioni estremiste, [banditi e liquidati](#). A queste organizzazioni è stato vietato di diffondere qualsiasi informazione, eseguire transazioni finanziarie e partecipare a elezioni. *Roskomnadzor* ha bloccato i siti Web associati a Navalnyj e ai suoi collaboratori. Fino a sei anni di carcere sono previsti per gli ex membri che tenteranno la ripresa delle attività di queste organizzazioni. Il **4 agosto**, la Corte d'appello a Mosca ha respinto il ricorso contro la decisione del tribunale della città di Mosca e la sentenza è diventata definitiva. Come [ha riportato](#) il rappresentante del Pubblico Ministero, nel corso del controllo della procura è stato accertato che, sotto le spoglie di slogan liberali, queste organizzazioni sono impegnate a creare le condizioni per la destabilizzazione della situazione sociale e sociopolitica.

Dopo l'entrata in vigore della sentenza, migliaia di sostenitori e *sponsor* simpatizzanti della Fondazione Anticorruzione (e del Movimento) non potranno partecipare nelle prossime tornate elettorali.

## GOVERNO

### I NUOVI “AGENTI STRANIERI” E I NUOVI ENTI “NON GRADITI”: IL MINISTERO DI GIUSTIZIA ESTENDE LA LISTA

In parallelo alle azioni di verifica sui candidati coinvolti nelle attività estremiste, le autorità hanno intensificato i controlli sulle organizzazioni senza scopo di lucro e di beneficenza, russe e straniere, e sui media indipendenti che operano in Russia. Alcuni di essi sono stati inseriti nel registro delle organizzazioni che svolgono funzioni di “agenti esteri” negli ultimi mesi. Si tratta del sito *VTimes*, la fonte di notizie e analisi indipendente creato nel 2020 dai giornalisti che hanno lasciato la redazione di *Vedomosti*, e del canale *Dožd'*, uno tra i media russi più citati nella rete Internet. Il primo è stato inserito nella lista degli “agenti stranieri” il **14 maggio**, mentre il secondo il **20 agosto**. Insieme con il *Dožd'*, un'altra testata giornalistica *Važnye istorii*, registrata in Lettonia dai cittadini russi è stata dichiarata “agente straniero”. In seguito, alcuni dei suoi giornalisti o membri di redazione sono stati inserite nell'elenco di mass media “agenti stranieri”. Il **23 luglio**, *The Insider*, un giornale d'inchiesta registrato in Latvia, è stato aggiunto al registro [v. [l'elenco attuale sul sito del Ministero di Giustizia](#)].

Anche il registro delle organizzazioni “non gradite”, le cui attività sono riconosciute come indesiderabili in Russia, è stato notevolmente ampliato durante l'ultimo quadrimestre. Attualmente l'elenco comprende 46 nomi [v. [il registro delle organizzazioni stranieri dichiarate “non gradite”](#)]. Tra il **29** e il **30 giugno** il Ministero di Giustizia ha deciso di riconoscere le attività delle sei organizzazioni non governative straniere come indesiderabili sul territorio della Federazione Russa e i loro nomi sono stati inseriti nell'apposita lista. Si tratta dell'università americana *Bard College*, l'organizzazione cieca *Spolecnost Svobody Informace*, e di quattro ONG straniere affiliate a Khodorkovsky. Tutte e quattro le organizzazioni sono stati impegnate in progetti di istruzione: ad esempio, la Fondazione *Oxford Russia* già da circa 15 anni assegnava delle borse di studio ai migliori studenti delle facoltà socio-umanistiche, oppure forniva alle strutture bibliotecarie delle università russe i libri in lingua straniera.

Il **15 luglio**, la testata investigativa *Project* è stata dichiarata organizzazione indesiderabile nella Federazione Russa. Questo è stato il primo e finora l'unico caso di un media dichiarato "non gradito". Il caporedattore di *Project* e altri dodici giornalisti sono stati inclusi come persone fisiche nell'elenco dei media stranieri che svolgono funzioni di "agente straniero".

Mentre lo status di "agente straniero" comunque consente all'organizzazione di continuare le sue attività rispettando una serie di obblighi, il riconoscimento come organizzazione indesiderabile, in realtà, rappresenta un divieto per qualsiasi attività. Secondo la legislazione russa, dopo essere stata riconosciuta come indesiderabile, l'organizzazione è costretta a smettere di funzionare: i suoi fondi e le sue proprietà sul territorio del Paese vengono bloccati. Alle strutture è vietato aprire filiali in Russia. È vietato distribuire o diffondere i materiali di organizzazioni indesiderabili. Il finanziamento di organizzazioni indesiderabili è punibile con la reclusione fino a cinque anni.

All'inizio di **giugno**, la Russia ha approvato una legge che inasprisce la responsabilità penale per la partecipazione alle attività di organizzazioni indesiderabili. Tale legge, adottata il **9 giugno** dalla Duma di Stato, ha vietato ai cittadini russi di partecipare alle attività di organizzazioni "non gradite" non solo nel Paese, ma anche all'estero, pena reclusione fino a quattro anni. Ciò significa che, anche se l'organizzazione si trasferirà all'estero per continuare il suo lavoro, questo comunque non esclude la possibilità di avviare procedimenti penali in Russia nei confronti dei cittadini russi impegnati nelle attività di tale ente.