



L'inglobamento dei nuovi territori nella Federazione Russa e il ricorso alla mobilitazione "parziale": verso una nuova fase dell'"operazione militare"?

di **Ilmira Galimova****

Senza dubbio, l'ingresso dei quattro nuovi territori nella Federazione Russa è stato un evento politico centrale del terzo quadrimestre del 2022. Il processo di inglobamento degli Oblast' di Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporiz'žja, avviato a livello legale alla fine di **settembre**, già a distanza di otto mesi dall'inizio dell'"operazione militare", è stato rivendicato dalle autorità russe come una grande conquista di questa fase dell'operazione e l'unica soluzione percorribile al momento.

Così, l'integrazione dei nuovi territori ha seguito lo schema già percorso nel caso della Repubblica autoproclamata di Crimea. Le quattro aree sono state sottoposte a referendum sulla loro adesione alla Russia nei giorni dal **23** al **27 settembre**. La decisione di avviare la votazione popolare è stata presa contemporaneamente dalle autorità locali degli oblast'. I risultati sono stati schiacciati, con percentuali oltre il 90% a favore dell'annessione alla Russia (ad eccezione di Oblast' di Kherson dove il sostegno era intorno al [87%](#); in particolare nella Repubblica di Donetsk, o DPR, il 99% ha votato a favore dell'adesione alla Russia, nella Repubblica di Lugansk, o LPR, il 98%, e nella regione di Zaporiz'žja il 93%). La comunità internazionale ha considerato tuttavia questi referendum illegali e in contrasto con le norme internazionali sull'integrità statale.

Subito dopo i referendum, il Cremlino con il Decreto presidenziale del **29 settembre** (nn. [685](#) e [686](#)), ha riconosciuto l'indipendenza dei due Oblast' di Kherson e Zaporiz'žja, mentre il riconoscimento come Stati indipendenti delle due repubbliche – DNR e LNR - è stato fatto dalla Russia già a febbraio, poco prima dell'inizio dell'operazione militare.

* 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.

Il **30 settembre**, con un messaggio ufficiale alla nazione il Presidente Vladimir Putin ha annunciato l'annessione "definitiva" alla Russia dei nuovi territori, che è stata ufficialmente formalizzata durante la cerimonia della firma dei quattro Accordi di annessione tra la Russia e le autoproclamate repubbliche di [Donetsk](#) e di [Lugansk](#), la regione di [Kherson](#) e quella di [Zaporižžja](#). Gli Accordi sono stati firmati dal Presidente russo e dai [Capi](#) delle amministrazioni dei quattro territori.

La firma dei documenti è stata preceduta da un [discorso](#) di 40 minuti di Putin. Nel suo discorso il Presidente russo ha criticato l'ex Governo comunista e coloro che sono stati responsabili del crollo dell'URSS: "I rappresentanti dell'élite del partito non hanno tenuto conto della volontà dei cittadini comuni. Come una volta, dopo la rivoluzione, quando i confini delle repubbliche venivano tagliati dietro le quinte, così anche gli ultimi *leader* sovietici, contrariamente alla volontà della maggioranza delle persone espressa nel referendum del 1991, hanno rovinato il nostro grande Paese [prendendo la decisione sulla dissoluzione dell'URSS], mettendo le persone semplicemente davanti al fatto".

Durante il suo [intervento](#), Putin ha affermato che le due autoproclamate repubbliche e le due nuove regioni saranno per sempre parte della Russia: "Voglio che le autorità di Kiev e i loro padroni in Occidente mi ascoltino, in modo che tutti lo ricordino: le persone che vivono a Lugansk e Donetsk, Kherson e Zaporižžja diventano nostri cittadini per sempre". Ha sottolineato, inoltre, che queste aree ora saranno difese da Mosca con ogni mezzo possibile: "Proteggeremo la nostra terra con tutte le forze e i mezzi a nostra disposizione e faremo di tutto per garantire la vita sicura della nostra gente. Questa è la grande missione di liberazione del nostro popolo". In conclusione, il Capo dello Stato russo ha invitato le autorità ucraine al tavolo dei negoziati dichiarandosi pronto ai colloqui su tutte le tematiche ad eccezione dell'adesione dei nuovi territori, che non potrà essere negoziata: "...non discuteremo della scelta del popolo di Donetsk, Lugansk, Zaporižžja e Kherson, questa è stata fatta, la Russia non la tradirà".

Prima di essere sottoposti alla ratifica del Parlamento, i trattati e le relative leggi costituzionali sono stati inviati ai giudici costituzionali per un controllo sulla costituzionalità. Si tratta di una procedura obbligatoria prevista dal comma 2 dell'articolo 125 Cost. per i trattati internazionali ancora non entrati in vigore. I documenti sono stati esaminati d'urgenza dai giudici costituzionali che li hanno giudicati conformi alla Costituzione. Così, la Corte ha approvato quattro risoluzioni (Risoluzioni sul caso di verifica della costituzionalità dei Trattati internazionali del **2 ottobre** 2022 nn. [36-P](#), [37-P](#), [38-P](#), [39-P](#)), simili nel contenuto, che riferiscono ai vari aspetti del contesto storico e politico della vicenda.

In particolare, [nelle sue risoluzioni](#), la Corte costituzionale fa riferimento al fatto che "a causa delle decisioni arbitrarie delle autorità sovietiche, il territorio della Repubblica Sovietica Ucraina era in gran parte formato da terre con una popolazione prevalentemente russa senza tener conto della volontà dei cittadini stessi". La situazione delle persone è cambiata in peggio e si è particolarmente aggravata dopo il "colpo di stato armato e anticostituzionale a Kiev nel 2014". Dopo "l'istituzione di un controllo esterno sull'amministrazione ucraina", secondo la

Corte, il regime di Kiev ha iniziato a impedire ai cittadini che si identificano “come appartenenti al popolo russo di mantenere la propria identità nazionale, religiosa e culturale”. Gli organismi statali hanno adottato regolamenti discriminatori e incoraggiato “le attività di strutture che propagavano l'ideologia e la pratica del nazionalismo aggressivo”.

Di conseguenza, continuano i giudici, a questi territori è stato riconosciuto il diritto di seguire il principio di autodeterminazione dei popoli, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite e da altri atti internazionali. La risoluzione afferma che la popolazione delle repubbliche ha offerto resistenza armata al “regime di Kiev”, tuttavia, le repubbliche erano sottoposte a continui bombardamenti, e in questa situazione la Russia “è stata costretta a lanciare un’operazione militare speciale preventiva”. Il mancato intervento nel determinare il destino legale di questi territori o il ritardo in questa situazione, secondo il documento, “conserva una minaccia estrema per la vita, la salute e la sicurezza degli abitanti” di questi territori.

Infine, la Corte costituzionale ha sottolineato che la soluzione pacifica del conflitto tra questi territori e l’Ucraina è stata interrotta dal regime di Kiev, che rappresenta una minaccia per la Russia e i suoi cittadini alla quale lo Stato russo ha risposto in maniera preventiva lanciando l’”operazione militare speciale” che di fatto rappresenta, secondo la Corte costituzionale russa, “l’esercizio legittimo da parte della Russia del suo diritto inalienabile all’autodifesa (articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite)”.

Dopo aver ricevuto un parere favorevole dalla Corte costituzionale, il **2 ottobre**, il Presidente russo ha presentato alla Camera bassa del Parlamento quattro accordi sull’ammissione dei territori e sulla formazione degli omologhi soggetti federati all’interno della Federazione Russa, nonché le relative leggi costituzionali, per una ratifica. Il **3 ottobre** la Duma di Stato ha ratificato i trattati in una riunione straordinaria. I progetti di legge sono stati presentati in aula dal Ministro degli Affari Esteri Lavrov che [ha sollecitato](#) i deputati a nome del Presidente russo a sostenere le proposte. I deputati hanno votato [all’unanimità](#) a favore di tutte le quattro leggi sull’adesione dei territori.

Il **4 ottobre**, durante una seduta a cui ha partecipato anche il Ministro Lavrov, le proposte di legge sono [state approvate](#) dalla Camera alta, sempre all’unanimità, con circa 154 voti a favore e 16 astenuti. Il **5 ottobre** il Presidente ha firmato tutti i documenti e il processo dell’adesione dei territori alla Federazione Russa è stato concluso dal punto di vista formale. Sempre il **5 ottobre**, con il Decreto del Presidente [n. 710](#) è stato pubblicato il testo aggiornato della Costituzione con le modifiche all’articolo 65, comma 1, contenente l’elenco delle unità di cui è composta la Federazione Russa. L’adesione dei nuovi territori, di conseguenza, ha portato il numero delle entità di cui è composta la Russia ad 89 (lo stesso numero dei soggetti federati era indicato nel testo originale della prima Costituzione russa del 1993, al momento della nascita della Federazione).

Lunga strada ancora deve essere fatta per quanto riguarda invece l’integrazione delle nuove aree nel quadro normativo russo e quello politico. Le quattro leggi costituzionali del **4 ottobre** (nn. [5-FKZ](#), [6-FKZ](#), [7-FKZ](#), [8-FKZ](#)) hanno disegnato in linea generale un percorso da intraprendere per l’inglobamento dei nuovi territori e fissato le principali caratteristiche relative

ai confini territoriali, la tipologia dell'entità federale, la lingua ufficiale ecc. dei quattro nuovi soggetti.

Inoltre, le leggi hanno regolamentato i vari aspetti del periodo transitorio, ad esempio, l'esercizio del potere pubblico degli organi del potere statale nel periodo fino alla formazione in ciascun soggetto federato. Infatti, per quanto riguarda questo punto, in concomitanza con la firma dei trattati, il Presidente russo ha approvato gli *Ukaz*, nn. [705](#), [706](#), [707](#), [708](#), con i quali ha nominato [Denis Pušilin](#), [Leonid Pasečnik](#), [Vladimir Sal'do](#), [Yevghenij Balizkij](#) come Governatori *ad interim*, rispettivamente, della Repubblica popolare di Donetsk, della Repubblica popolare di Lugansk, dell'Oblast' di Kherson e dell'Oblast' di Zaporizžja. Fino al 1° giugno 2023 nelle nuove regioni saranno create suddivisioni territoriali degli organi esecutivi federali che faranno parte della verticale esecutiva. Durante il periodo transitorio saranno inoltre istituiti organi di Procura generale e sarà garantito il funzionamento del sistema giudiziario della Federazione russa. È stato previsto entro sei mesi di formare nelle regioni città e distretti municipali e determinare i confini dei comuni. Per quanto invece riguarda il potere legislativo, le leggi costituzionali stabiliscono che le prime elezioni ai parlamenti regionali si terranno in un unico giorno di votazione nel settembre 2023.

Secondo il modello federativo del Paese, ogni regione ha diritto di inviare al Consiglio della Federazione, Camera alta del Parlamento russo, due rappresentanti – dal ramo del potere esecutivo e da quello del potere legislativo. Nell'esercizio di tale diritto, il **20 dicembre** i Capi *ad interim* dei nuovi soggetti federati hanno nominato i propri rappresentanti, mentre dal potere legislativo sono stati nominati soltanto i senatori delle due repubbliche popolari, le uniche regioni dove le Assemblee già operano dal 2014 (anno in cui sono state approvate le prime Costituzioni delle repubbliche autoproclamate di Donetsk e Lugansk).

Sempre secondo le leggi costituzionali approvate ad **ottobre**, le persone residenti nei nuovi territori russi, così come coloro che in precedenza vivevano in questi territori, ma sono partiti per la Russia, acquisiscono la cittadinanza della Federazione Russa a seguito del riconoscimento automatico, previa presentazione della domanda e prestando giuramento. I confini dei territori delle regioni, come dice il documento, sono quelli esistenti nel momento in cui queste entità sono state inglobate dalla Russia, i.e. i confini dei territori dei soggetti federati di nuova costituzione corrispondono ai confini amministrativi dell'ex Regioni ucraine. Questo aspetto ha suscitato perplessità tra alcuni parlamentari russi durante i dibattiti sui progetti di leggi costituzionali in Aula. Così, la senatrice Narusova ha messo in dubbio la possibilità di annettere regioni in toto, nonostante il fatto che alcuni territori siano occupati dalle forze armate di un altro Paese.

I progetti di legge sull'ammissione di DPR e LPR in Russia affermano che il russo sarà la lingua di stato nelle repubbliche, ma non esiste tale indicazione per le regioni di Zaporizžja e Kherson. Durante i referendum sull'adesione alla Russia in DPR e LPR sono state utilizzate solo schede in lingua russa, mentre nei due oblast' le schede sono state duplicate in ucraino.

Le leggi hanno stabilito che fino al 1° gennaio 2026 si applicherà un periodo transitorio durante il quale saranno affrontate le questioni relative all'integrazione dei nuovi soggetti della

Federazione Russa nei sistemi economico, finanziario, creditizio e legale della Russia, nonché nel sistema del potere pubblico.

Parlando dei risultati dell'”operazione militare speciale”, il **7 dicembre**, durante l'incontro del Capo dello Stato con i membri del Consiglio per lo sviluppo della società civile e dei diritti umani, Putin ha sottolineato che, nonostante si tratti di un'impresa durevole, si può già parlare delle prime conquiste. “L'emergere di nuovi territori nella Federazione Russa è un risultato significativo... e anche il Mar d'Azov è diventato il mare interno della Russia”, ha affermato il Presidente russo Vladimir Putin. Si ricorda, che la popolazione ufficiale dei territori annessi è di circa sei milioni di persone, come riporta agenzia *TASS*, mentre il territorio sommario dei nuovi soggetti federati è di circa 108 mila chilometri quadrati.

Il **30 dicembre** le due repubbliche – di [Lugansk](#) e di [Donetsk](#) - hanno approvato il nuovo testo della Costituzione in linea con il nuovo status dei territori come soggetti federati e non più come Stati indipendenti, mentre si continua il lavoro sul progetto degli Statuti della regione di Kherson e di Zaporiz'žja che potranno essere approvati dopo le prime elezioni politiche nei due oblast' dalle neolette Assemblee regionali.

Nello stesso tempo, la previsione sullo svolgimento nel 2023 delle elezioni per le Assemblee dei due oblast', inserita nelle leggi costituzionali (v. articolo 8 degli FKZ) ha sollevato perplessità tra gli esperti, poiché la situazione sul campo di combattimento resta ancora incerta. A riprova di questo è il fatto che il **19 ottobre** il Presidente Vladimir Putin ha annunciato, in una riunione del Consiglio di sicurezza della Federazione Russa, l'introduzione della legge marziale nei nuovi soggetti della Federazione Russa. Durante il suo discorso, il Presidente ha ricordato che la legge marziale era in vigore nei territori di Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporiz'žja anche prima della loro adesione alla Russia. Ora, il preambolo del Decreto sulla legge marziale (*Ukaz* n. [756](#)) specifica che tale misura è stata applicata in considerazione “che le forze armate estere vengono usate contro l'integrità territoriale della Federazione Russa”.

Secondo la normativa, solo l'aggressione contro il Paese o la sua minaccia possono fungere da base legale all'applicazione alla legge marziale, mentre, sul lato procedurale, ai sensi dell'articolo 102 della Costituzione, il Decreto che introduce tale regime deve essere approvato dalla Camera alta entro 48 ore per entrare in vigore. Sempre il **19 ottobre**, il Consiglio della Federazione in una sessione plenaria ha approvato all'unanimità il Decreto presidenziale, seguendo la procedura stabilita dalla Costituzione e l'atto ha cominciato a produrre effetti.

Il documento ha invitato il Governo a presentare proposte sulle misure da applicare nei territori in cui è stata introdotta la legge marziale. La normativa di riferimento, infatti, prevede che durante questo regime straordinario possano essere introdotte alcune restrizioni sui diritti civili e politici, ad esempio il coprifuoco, il divieto di comizi e scioperi, la restrizione alla libertà di movimento. Tra questi, [l'articolo 7, comma 4](#) della legge di riferimento prevede che nel territorio in cui è stato introdotto questo regime “non si tengono referendum ed elezioni delle autorità statali e degli organi di autogoverno locale”.

Il decreto non ha specificato la durata di questo regime, mentre la normativa non stabilisce i criteri precisi, ma prevede soltanto che la legge marziale può essere abrogata dopo

“l’eliminazione delle circostanze che sono servite da base per la sua introduzione (v. l’articolo 21 della legge costituzionale federale “Sulla legge marziale”). Pertanto, spetterà al Presidente prendere la decisione finale.

Oltre all’imposizione della legge marziale in quattro regioni, sono stati introdotti con l’*Ukaz* n. [757](#) altri tre regimi giuridici speciali – di allerta moderata, allerta gialla e il regime di base – che opereranno dal **19 ottobre** in diverse regioni a seconda della vicinanza dei territori al luogo delle ostilità. In particolare, il “livello di allerta arancione” è stato dichiarato nelle otto regioni di confine della Federazione Russa (repubblica di Crimea, città di Sebastopoli, regioni di Krasnodar, Belgorod, Bryansk, Voronezh, Kursk e Rostov), mentre il regime di allerta giallo è stato introdotto nelle varie regioni dei Distretti federali Centrale e Meridionale (Mosca, regioni di Kostroma, Ryazan’, Smolensk, Tambov, Tver’, Tula, Yaroslavl’, Astrakhan’, Volgograd etc.). Infine, il regime di base è introdotto nei restanti soggetti federati.

Bisogna notare che attualmente a livello normativo non esiste alcuna definizione di questi tre regimi, e l’*Ukaz* del Presidente non fornisce una descrizione chiara e precisa, ma elenca soltanto le varie misure che possono essere introdotte in questi territori. Si tratta per lo più delle misure di carattere organizzativo per la difesa del territorio, il rafforzamento dell’ordine pubblico o quelle di protezione civile che le amministrazioni locali potranno adottare in caso di necessità.

Per concludere questa sezione, è opportuno notare che al momento, nessuna delle regioni annesse alla Russia è completamente controllata dalle truppe russe. E questo significa che il processo di integrazione dei nuovi territori avrà ancora un lungo cammino. Sebbene durante la sessione autunnale del 2022 i deputati abbiano adottato una serie di leggi sull’integrazione di nuovi territori nello spazio giuridico della Federazione Russa, questo lavoro continuerà sicuramente nel 2023 e negli anni successivi.

ELEZIONI

LE CAMPAGNE ELETTORALI LOCALI DEL 9-11 SETTEMBRE

Dal **9 al 11 settembre**, in Russia si sono svolti tre giorni di votazioni in cui sono stati eletti i consigli e i capi dell’amministrazione ai vari livelli. Quest’anno i soggetti della Federazione hanno avuto la facoltà di decidere autonomamente se organizzare lo scrutinio in uno o più giorni.

In questa tornata elettorale sono stati eletti dal popolo i Governatori dei 14 soggetti federati (un governatore è stato eletto dall’Assemblea parlamentare); inoltre, si sono tenute le elezioni dei deputati di 6 parlamenti regionali. In totale, nella giornata di votazione a settembre si sono concluse più di quattro mila campagne elettorali, tra cui anche quelle organizzate a livello municipale. Tra quest’ultime, hanno attirato particolare attenzione le elezioni ai Consigli dei deputati dei comuni della città di Mosca, dove il ricorso al voto elettronico è stato particolarmente ampio. Oltre a Mosca, il voto elettronico a distanza (*DEG*) quest’anno è stato utilizzato nelle regioni di Kaliningrad, Kaluga, Kursk, Novgorod, Pskov, Tomsk e Yaroslavl’.

I risultati delle elezioni sono stati più che prevedibili: i rappresentanti di “Russia Unita” si sono qualificati in testa sia alle elezioni dei Governatori sia a quelli dei Parlamenti regionali. Solo in due regioni hanno vinto i candidati indipendenti.

Come segno di continuità dell’agenda politica, i Governatori in carica sono stati rieletti in tutte le regioni e con un livello particolarmente alto di sostegno, infatti, in otto regioni i candidati più votati hanno ottenuto più dell’80% dei voti. Quasi in tutti i casi, i rappresentanti del Partito Comunista della Federazione Russa hanno ottenuto il secondo posto, ma con un notevole scarto. Ad esempio, in Udmurtia, il *gap* tra i due candidati al primo e al secondo posto è stato minimo rispetto alle altre regioni ma comunque notevole: l’ex Capo della regione, Alexander Brečalov, ha ottenuto il 64,37% dei voti, e il suo rivale più vicino, Alexander Syrov del Partito Comunista, ha raccolto il 19,79% dei consensi.

L’affluenza alle urne, invece, non è stata particolarmente alta ed è variata dal 26,6% al 57,8%.

Per quanto riguarda le elezioni alle Assemblee regionali, in quasi tutte le regioni “Russia Unita” ha ottenuto più del 50% dei voti. L’eccezione è la regione di Sakhalin, dove il partito pro-presidente ha ottenuto il 47% dei voti, seguito dal Partito Comunista della Federazione Russa (14%) e, al terzo posto, il Partito Liberal Democratico (9%). L’oblast di Sakhalin è stata, infatti, l’unica regione in cui partiti di nuova formazione sono entrati nel Parlamento regionale superando la barriera del 5%. In particolare, il partito “Nuova Gente” ha ottenuto l’8,89% dei voti e il Partito dei pensionati il 6,7%. Del resto, la situazione è stata molto simile in tutte le regioni, con pochi cambiamenti rispetto gli anni precedenti.

Il partito al potere è in testa anche alle elezioni municipali di Mosca. Qui, sono stati eletti i deputati dei consigli di 125 distretti. La stragrande maggioranza dei mandati è stata vinta da “Russia Unita”: 1.160 mandati su 1.417 (81,86%). Al secondo posto, ma molto indietro, si è collocata l’associazione “Il mio distretto”, sempre affiliata al governo attuale, con circa il 9,46% dei seggi ottenuti. Tra i partiti parlamentari, il Partito Comunista della Federazione Russa ha avuto il migliore risultato - 42 seggi. Seguono “La Russia giusta - Per la verità” e “Gente Nuova”, con 20 mandati per ciascuno. Solo quattro candidati dei partiti non parlamentari sono entrati nei consigli municipali di Mosca: tre rappresentati di *Yabloko* e uno dei “Comunisti di Russia” (una formazione *spoiler* del Partito Comunista della Federazione Russa). LDPR ha ottenuto 11 seggi.

L’affluenza finale alle elezioni municipali di Mosca è stata del 33,9%; tra l’altro proprio a Mosca la procedura del voto elettronico (*DEG*), a giudicare dai dati ufficiali, ha suscitato l’interesse maggiore. Nelle elezioni municipali nella capitale, 1,7 milioni di residenti hanno votato a distanza, mentre solo circa 700.000 moscoviti si sono recati alle urne.

Il numero elevato di coloro che hanno utilizzato il voto elettronico ha destato preoccupazione tra il Partito Comunista, *Yabloko* e le altre forze di opposizione ed ha fatto dubitare della regolarità delle votazioni e della necessità di ricorso all’*e-voting*. Tuttavia, anche la Corte costituzionale della Federazione Russa ha confermato la legittimità, in linea generale, del ricorso al voto a distanza come un meccanismo sussidiario per l’espressione delle preferenze durante le elezioni, qualora siano garantite la trasparenza nello svolgimento del voto e la segretezza del voto, oltre agli altri *standard* delle procedure di votazioni corrette (v. la sentenza n. [2568-O](#) Sul rifiuto di accogliere un reclamo sulla non conformità alla Costituzione della Federazione Russa di alcune disposizioni della legislazione sul voto e sul voto elettronico a Mosca”).

La Presidente della Commissione elettorale centrale, Ella Pamfilova, è rimasta soddisfatta dalle modalità con cui si sono svolte le elezioni e ha definito la campagna elettorale di settembre “una delle più tranquille degli ultimi 10 anni”. Secondo i dati della CEC, l’affluenza media è

stata del 35%. In totale, i rappresentanti di 16 partiti politici hanno ricevuto mandati e incarichi, la maggior parte dei quali (77,09%) ottenuti da “Russia Unita”. Come riporta Pamfilova, la CEC non ha riscontrato reclami che potrebbero influire sui risultati delle votazioni ed è stato possibile evitare grandi scandali e altre “disgrazie”.

Dall’altro canto, alcuni osservatori hanno segnalato che le ultime elezioni non possono essere definite libere, poiché per un numero significativo di cittadini si sono svolte in condizioni di restrizione del loro diritto all’elettorato passivo, nonché dei diritti e delle libertà politiche fondamentali.

Molti candidati dell’opposizione non sono stati registrati dalle commissioni elettorali in virtù di una condanna pendente per reati legati all’estremismo (v. ad esempio l’art. 20.3, comma 1 del Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa sulla “dimostrazione pubblica di simboli proibiti”) e che comportano il divieto di partecipazione alle elezioni. Una grande parte delle candidature, tuttavia, è stata annullata per invalidità delle firme raccolte o per errori nella compilazione dei documenti.

A causa di ulteriori restrizioni sul campo della libertà di espressione (si pensa alla nuova normativa sulle fake news o screditamento dell’esercito), sono state drasticamente ridotte le possibilità per i candidati di opposizione di condurre una campagna elettorale efficiente. “Tutte le piattaforme tradizionalmente utilizzate dall’opposizione, in primo luogo i media indipendenti regionali e federali, sono diventate inaccessibili”, spiega il politologo Kynev.

Nello stesso tempo, anche i media statali hanno fornito poca copertura informativa alle elezioni passate. Il movimento “*Golos*” (riconosciuto come “agente straniero” in Russia) ha parlato nel suo [rapporto “Potere e Vuoto”](#), pubblicato il **5 settembre** sulla base del monitoraggio sulla fase di presentazione delle candidature, di una campagna particolarmente silenziosa: “nella maggior parte delle regioni dove si tengono solo le elezioni regionali (Governatori e Assemblee legislative), la campagna elettorale è praticamente assente - non è nell’agenda informativa dei media, e gli stessi candidati non fanno il minimo sforzo per indicare la loro presenza. Il potere sembra competere con il vuoto”.

Come risultato, tutti i partiti di opposizione, sistemica o non-sistemica, hanno visto il calo dei consensi. Secondo l’esperta Alexander Kynev, queste elezioni sono state un fallimento per il Partito Comunista della Federazione Russa, che ha perso quasi la metà dei suoi voti – di cui molti i voti di protesta - rispetto alle elezioni dello scorso anno, a causa della sua posizione filogovernativa sulla politica estera. I risultati sono stati peggiori rispetto alla tornata elettorale precedente anche per il partito Liberal-Democratico. Questa di settembre è stata, infatti, la sua prima campagna dopo la morte del *leader* irremovibile del partito Vladimir Zhirinovskiy nell’aprile 2022.

PARLAMENTO

LA DUMA DI STATO: SEMPRE PIÙ VELOCE, SEMPRE PIÙ GRINTOSA

Il **22 dicembre** si è conclusa la sessione autunnale della Duma di Stato. I deputati hanno lavorato con tanta diligenza, perciò la sessione è risultata particolarmente proficua. Come ha riportato lo *speaker* della Duma Vyačeslav Volodin nel suo discorso a conclusione dei lavori, nel 2022 i deputati hanno adottato ben 653 leggi: “Questo è un numero *record* nella storia del Parlamento”. Ripercorrendo gli eventi dell’anno 2022, Volodin ha sottolineato che i deputati

sono stati testimoni di faticosi eventi, e sono riusciti a lavorare in condizioni di “pressione esterna senza precedenti”. Ora, secondo lo *Speaker*, la Duma si trova di fronte a una nuova sfida: “è urgente, nel più breve tempo possibile, realizzare uno spazio giuridico unitario che comprenda le nuove regioni”.

Senza dubbio, l’“operazione militare speciale” ha lasciato il segno sull’attività del legislatore russo nel 2022. In particolare, sullo sfondo della lotta alle sanzioni, si è delineata una tendenza all’adozione estremamente rapida dei progetti di legge volti a difendere il sistema economico nazionale dagli attacchi esterni o il sistema politico del Paese da qualsiasi influenza estera. Il consenso dei partiti sulla maggior parte delle questioni è stato chiaro, infatti, le discussioni in Aula sono state meno accese e sempre più frequenti gli appelli da parte dei vertici ad abbandonare le differenze politiche: “abbiamo un partito: il nostro Paese”. Il consenso tra le élite è emerso tante volte durante le votazioni dei deputati e si è anche espresso, tra l’altro, nella presentazione di disegni di legge congiunti, con centinaia di coautori.

Le principali aree di lavoro della Duma durante la sessione autunnale hanno riguardato innanzitutto le questioni relative all’“operazione militare speciale” (*SVO*), alla mobilitazione parziale e all’ingresso di nuovi territori in Russia. I deputati hanno abbracciato l’agenda patriottica del Governo con maggiore entusiasmo rispetto al passato, hanno approvato le nuove misure di difesa della Patria contro le forze ostili e inasprito la responsabilità degli “agenti stranieri” o sabotatori. Inoltre, il legislatore russo in questa sessione ha combattuto contro il nemico anche sul fronte culturale: sono state approvate misure per la difesa dei valori tradizionali considerati “autentici russi” che colpiscono i diritti della comunità LGBT.

La mobilitazione parziale annunciata dal Presidente il **21 settembre** ha permesso alla Duma di dimostrare la sua unità e il sostegno alla politica del Presidente. La decisione del Capo dello Stato è stata appoggiata da tutte le fazioni, anche se nei dibattiti parlamentari molti deputati hanno parlato di “eccessi” burocratici durante le attività di mobilitazione. Sempre per quanto riguarda il tema della mobilitazione, nella sessione autunnale sono stati adottati progetti relativi al sostegno economico dei mobilitati e delle loro famiglie. In particolare, sono state approvate le modifiche al Codice russo sul lavoro che prevedono la conservazione dei posti di lavoro per i partecipanti all’“operazione” – mobilitati, soldati a contratto o volontari. Un altro disegno di legge presentato da un gruppo di deputati e senatori ed approvato nella sessione autunnale (Legge del **07.10.2022** [n. 377-FZ](#)) ha garantito la sospensione temporanea del pagamento delle rate dei mutui e dei prestiti per coloro che partecipano ai combattimenti.

È importante notare che un inaspettato impatto che l’“operazione speciale” ha avuto sul lavoro dei deputati ha riguardato la decisione del Consiglio della Camera di interrompere la trasmissione in diretta delle sessioni plenarie su Internet. Ora le plenarie vengono trasmesse solo negli uffici della Duma e nel centro stampa della Camera bassa. La decisione è stata presa il **18 ottobre** ed è stata giustificata dal fatto che alcune informazioni trasmesse apertamente “potrebbero essere usate dalle forze ostili alla Russia”. Tuttavia, questa misura contravviene ai principi di trasparenza (cfr. articolo 100 della Cost. sulle “sessioni aperte” del Parlamento) e rende più difficile la raccolta delle informazioni sulle attività legislative della Duma per i giornalisti o gli esperti.

Nel frattempo, la lotta contro i nemici esterni ed interni è diventato un tema sempre più ricorrente per le nuove iniziative dei deputati. Il **1° dicembre** è entrata in vigore una nuova legge quadro n. 255-FZ “Sul controllo sull’attività delle persone sotto influenza straniera” (v. art 14 della legge [n. 255-FZ](#)), che ha riassunto le disposizioni delle diverse norme già esistenti sugli agenti stranieri. Le prime modifiche alla legge quadro non si sono fatte aspettare. Già alla

fine di novembre sono state presentate alla Duma le proposte delle modifiche di “miglioramento” della normativa sullo status di “agente straniero”. Nuovi emendamenti presentati alla Duma vietano agli agenti stranieri di organizzare manifestazioni, partecipare ad attività educative e appalti pubblici, essere membri di commissioni elettorali, donare denaro a partiti, ecc.

Il **20 dicembre**, la Duma ha inoltre adottato in terza lettura gli emendamenti al Codice penale (Legge del 29 dicembre n. 582-FZ) e al Codice degli illeciti amministrativi (legge del 29 dicembre n. 622-FZ), aggiornando la materia sulla responsabilità per violazione del regime sugli “agenti stranieri” (v. il nuovo art. 19.34 del Codice degli illeciti amministrativi “Violazione della procedura per le attività di un agente straniero” che contiene l’elenco degli illeciti). È stato introdotto il principio della reiterazione e *administrative prejudice*, per cui la violazione del regime di “agenti stranieri” comporterà la responsabilità penale, fino a due anni di carcere, dopo due sanzioni amministrative effettuate nell’arco di un anno (v. il testo dell’articolo 330-1 del Codice penale, come modificato). La multa per la distribuzione di informazioni senza contrassegnare lo status di agente straniero e per la presentazione tardiva di *report* al Ministero della giustizia ammonta ora fino a 50 mila rubli per i cittadini, e fino a 500 mila rubli per le persone giuridiche. Le modifiche all’art. 239 del Codice penale hanno previsto la responsabilità fino a sette anni di carcere per la costituzione di un ente senza scopo di lucro che leda la personalità e i diritti dei cittadini.

Il risultato dell’intensificazione della lotta contro i nemici è stato il divieto totale, anche tra gli adulti, di “promuovere rapporti sessuali non tradizionali, cambio di sesso e pedofilia” inserito nel Codice degli illeciti amministrativi (legge del **5 dicembre** n. [479-FZ](#)). Il progetto di legge [è stato approvato](#) in versione definitiva all’unanimità dai deputati della Duma il **24 novembre**. Per sottolineare l’importanza e la rilevanza del progetto, gli autori di questa iniziativa hanno spiegato che il progetto di legge si inserisce nel paradigma più ampio di un “confronto di civiltà con l’Occidente”.

Il provvedimento così approvato colpisce la “propaganda” a favore della comunità LGBT con divieti, pesanti multe e l’espulsione (per gli stranieri). Gli emendamenti sono stati introdotti alle leggi federali “Sull’informazione, le tecnologie dell’informazione e la protezione delle informazioni”, “Sui media”, “Sulla protezione dei bambini dalle informazioni dannose per la loro salute e il loro sviluppo”, “Sulla pubblicità” e “Sul sostegno statale per la Cinematografia della Federazione Russa” (legge del **5 dicembre** n. [478-FZ](#)), e hanno esteso l’elenco delle informazioni vietate per la diffusione tra i bambini: propaganda e dimostrazione di relazioni e (o) preferenze sessuali non tradizionali, nonché informazioni che possono indurre i bambini a desiderare di cambiare sesso. La nuova legge ha ampliato anche i requisiti per la pubblicità, che non dovrebbe contenere informazioni che dimostrino relazioni o preferenze sessuali non tradizionali. I film che promuovono rapporti sessuali non tradizionali non riceveranno una licenza di noleggio.

Il **21 dicembre**, i deputati hanno approvato un progetto di legge (v. Legge n. [586-FKZ](#)) che aumenta la pena per sabotaggio e reati connessi. Ora per questi reati è previsto anche l’ergastolo. In particolare, per l’organizzazione di una comunità di sabotaggio è stata prevista una multa fino a 1 milione di rubli e reclusione per un periodo da 15 a 20 anni, mentre per incitamento al sabotaggio, reclutamento e finanziamento di sabotatori – multa da 300.000 a 700.000 rubli e 8-15 anni di carcere. L’aiuto ai sabotatori può essere punito con 10-20 anni di carcere.

Durante la sessione autunnale, sono stati adottati emendamenti che vietano la distribuzione di mappe e altri prodotti che contestano l'integrità territoriale della Federazione Russa. Tali materiali sono ora equiparati a estremisti e per la loro distribuzione per i cittadini sono previsti una multa o l'arresto fino a 15 giorni.

Infine, tra le importanti iniziative che, però, non sono state adottate è da segnalare la nuova versione della legge sulle autonomie locali. Il progetto di legge è stato adottato in prima lettura già a gennaio ma la data per la seconda lettura non è stata ancora fissata. Nel frattempo, al disegno di legge sono già stati presentati più di 900 emendamenti. Si può pensare, dunque, che le autorità russe abbiano deciso di rinviare la riforma municipale a tempi migliori, viste le nuove circostanze.

PRESIDENTE

“MOBILITAZIONE PARZIALE”: CARENZE NORMATIVE ED OPERATIVE

Il **21 settembre** il Presidente Putin ha annunciato la mobilitazione militare parziale dell'esercito russo.

Il relativo Decreto (*Ukaz* [n. 647](#)) ha stabilito che le attività di mobilitazione hanno inizio il **21 settembre** e si svolgeranno in conformità con la legge “Sulla preparazione alla mobilitazione e la mobilitazione nella Federazione Russa”. Questo significa che saranno richiamati soltanto i cittadini riservisti che hanno compiuto in passato il servizio militare. I mobilitati dovranno sottoporsi a un breve periodo di addestramento prima di essere inviati sui campi di battaglia. Lato organizzativo, il decreto presidenziale ha incaricato il governo di fornire finanziamenti per la mobilitazione parziale e i capi delle regioni di attuare misure adeguate in *loco*.

Il documento, inoltre, specifica che anche i mobilitati riceveranno per intero tutti i benefici e i pagamenti che erano stati precedentemente previsti per il personale militare che partecipa all'operazione speciale. Nello stesso tempo, il Decreto presidenziale non fornisce né il numero delle persone interessate né la data della fine della mobilitazione, lasciando queste informazioni riservate “solo per uso ufficiale”.

Una proposta di avviare la mobilitazione parziale, come ha precisato il Presidente nel suo discorso, è stata lanciata dal Ministero della Difesa. È stato proprio il Ministro della Difesa Sergej Šojgu a commentare l'*Ukaz* presidenziale e descrivere i criteri di mobilitazione. Nel suo intervento in TV, il Ministro ha rassicurato i cittadini che tale misura “interesserà l'1% o poco più della risorsa totale”, mentre gli studenti e i coscritti non saranno soggetti a mobilitazione. Come ha spiegato Šojgu, in totale, saranno reclutati circa 300 mila riservisti, i mobilitati saranno poi chiamati a scaglioni.

L'annuncio di mobilitazione parziale immediata ha determinato una fuga all'estero di migliaia di uomini russi ed ha creato un'atmosfera di panico e [ansia](#), tutto ciò in virtù soprattutto di un'incertezza circa il meccanismo e i criteri di selezione delle reclute. Anche le attività di reclutamento organizzate dalle autorità locali in maniera talvolta troppo accelerata hanno creato un clima di incertezza, vista l'assenza di una normativa chiara e precisa a cui si poteva fare riferimento.

Pertanto, i principali casi di irregolarità durante la mobilitazione parziale hanno riguardato la coscrizione di persone fuori dai criteri dichiarati da Putin e Šojgu. Già il primo giorno della

mobilitazione sui social network hanno cominciato ad apparire messaggi di massa sulla coscrizione di malati cronici oppure padri di famiglie numerose. Il **29 settembre**, durante la riunione con i membri del Consiglio di sicurezza, Vladimir Putin ha ammesso che durante la mobilitazione sono stati commessi degli errori e ha ordinato di correggerli, analizzando caso per caso. Gli uomini chiamati in precedenza dai centri di leva per errore hanno cominciato a essere rimpatriati. Per restringere la cerchia dei chiamati alla mobilitazione, le autorità della Federazione Russa hanno iniziato a concedere [rinvii ufficiali della prestazione del servizio militare](#). I primi a riceverli sono stati gli specialisti di informatica, media e finanza. Poi sono stati forniti rinvii della leva a dottorandi e studenti dei corsi serali, e padri di famiglie numerose.

Per quanto riguarda le cause delle irregolarità, si può parlare di una gestione alquanto caotica della mobilitazione nella prima settimana, per cui la maggior parte degli errori commessi da parte degli uffici di registrazione e arruolamento militare erano dovuti, oltre all'assenza di istruzioni chiare, anche al sistema ormai obsoleto di gestione. I membri della Consiglio per i diritti civili presso la Presidenza russa, nel loro [Rapporto](#) del **21 settembre**, hanno sottolineato che: “la mancanza di spiegazioni ufficiali sulla procedura di mobilitazione, sul numero totale di cittadini arruolati, sui criteri di selezione o di precedenza per la coscrizione nei giorni subito dopo l'approvazione del Decreto sulla mobilitazione hanno contribuito ad aumentare la tensione nella società”.

Tutte le attività di mobilitazione si sono concluse nell'arco di un mese. Già il **14 ottobre**, Vladimir Putin aveva dichiarato in una conferenza stampa che la mobilitazione poteva essere completata entro due settimane. Alla fine di **ottobre**, le autorità russe hanno annunciato il completamento della mobilitazione parziale. Il Ministro Šojgu ha osservato che i 218.000 mobilitati si trovavano al momento nei campi di addestramento. Le restanti 82.000 persone erano impegnate nell'operazione militare, di cui solo circa la metà faceva parte di unità combattenti.

Di seguito, il **31 ottobre**, il Ministero della Difesa ha parlato della cessazione di tutte le attività nell'ambito della mobilitazione parziale. Il portavoce del Ministero ha rassicurato che “non verranno emesse nuove citazioni a comparire nei centri di reclutamento”.

Tuttavia, dal punto di vista formale, la mobilitazione parziale non è cessata del tutto, in quanto un decreto presidenziale sulla fine della mobilitazione non è stato ancora firmato. L'assenza di un documento ufficiale lascia al Dipartimento della Difesa ampi margini di manovra in futuro.

Per concludere, un nuovo meccanismo di “mobilitazione parziale” pensato per evitare il ricorso alla misura impopolare della mobilitazione generale, alla fine, si è mostrato uno strumento efficace – anche se non priva di difetti operativi.

AUTONOMIE

TATARSTAN E LA FEDERAZIONE: LO SCONTRO SULLA QUESTIONE SOLO APPARENTEMENTE SIMBOLICA

La Repubblica del Tatarstan per tanti anni è rimasta l'unico soggetto della Federazione Russa che aveva un proprio “Presidente”.

Dal 2010, questa carica è stata occupata da Rustam Minnikhanov, che ha sostituito il primo Presidente della Repubblica, Mintimer Šajmiev. Già allora, nella legislazione federale è stata introdotta una norma secondo cui il Capo della regione non poteva essere nominato “Presidente” (il Presidente nel Paese poteva essere solo uno, a livello federale). La repubblica avrebbe dovuto modificare la propria Costituzione entro il 2015. Ma il Consiglio di Stato del Tatarstan ha sempre posticipato l’introduzione di modifiche alla Costituzione repubblicana.

Alla fine del 2021, la Duma di Stato ha adottato una nuova legge sull’organizzazione del potere pubblico nelle regioni, secondo la quale il più alto funzionario di un’entità costituente della Federazione Russa dovrebbe essere chiamato Capo (“*Glava*”) e potrebbe avere un nome aggiuntivo, ma non il titolo di “Presidente”. Il termine per modificare la normativa regionale è stato fissato ancora una volta al 1° gennaio 2023.

Alla fine, il **23 dicembre**, i deputati del Parlamento del Tatarstan hanno apportato modifiche alla Costituzione della Repubblica che aboliscono il nome “Presidente del Tatarstan”.

Questa non è stata una decisione facile. Infatti, al primo tentativo, una bozza di progetto di emendamenti, è stata presentata il **21 dicembre** ed è stata subito bocciata.

Superato il primo tentativo, è stato elaborato un nuovo progetto (Sul disegno di legge della Repubblica del Tatarstan n. [375-6](#) “Sugli emendamenti alla Costituzione della Repubblica del Tatarstan”), contenente oltre al titolo di Capo della Repubblica anche un nome alternativo “*rais*” (tradotto dall’arabo come “Presidente, Capo”, ma questa parola è usata anche in lingua tartara) che riflette la specificità della regione.

Il disegno di legge contiene una “disposizione transitoria”, secondo la quale l’attuale Presidente del Tatarstan, Rustam Minnikhanov, manterrà la denominazione della sua carica fino alle nuove elezioni del Capo della repubblica, previste per il 2025. Secondo gli autori del progetto di legge, l’attuale Presidente Minnikhanov “è stato eletto Presidente” e i cittadini “hanno votato per lui come candidato alla carica del Presidente”.

Non tutti i deputati inizialmente erano d’accordo con tale decisione salomonica. “La Russia non è uno stato unitario, ma federale. Ma il centro federale tratta tutte le 89 regioni allo stesso modo”, [ha detto](#) il capo della commissione per la *rule of law* e l’ordine, Šakir Yagudin (“Russia Unita”). Anche per un altro deputato Ilšat Aminov (“Russia Unita”) la questione non ha soltanto un valore simbolico ma riveste un chiaro significato politico. Aminov ha affermato che tale compromesso è impossibile: “la costituzione non è un pezzo di carta, è la volontà del popolo”. Il deputato ha aggiunto: “Non stiamo difendendo ora solo le parole, stiamo difendendo il federalismo... il federalismo è l’unico modo che permette al nostro grande Paese di esistere”. Altri deputati hanno suggerito di “chiedere alla gente” e lanciare un referendum a proposito.

Tuttavia, dopo [i due interventi](#) - dell’attuale Presidente Minnikhanov e del primo Presidente della Repubblica, Mintimer Šajmiev - la maggioranza ha comunque votato a favore degli emendamenti (79 voti contro 2 voti). Entrambi i politici hanno messo in guardia i parlamentari dall’eventualità che qualcuno possa pensare che il Tatarstan si stia ribellando egoisticamente in questo periodo difficile. Il Capo della Repubblica ha invitato tutti i parlamentari a seguire la strada della legalità e non quella della protesta.