



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Il sistema politico e costituzionale della Russia un anno dopo la Grande Riforma Putiniana: tra legislazione attuativa, chiusura identitaria e fragilità politica**

*Angela Di Gregorio\**

### *Abstract*

The contribution takes stock of the intense legislative activity occurred in the last year in Russia. This has taken place against the background of a “frozen” political regime which is deeply concerned about the activity of “non-systemic” opposition and “foreign agents”, and increasingly aggressive in international relations.

*Keywords:* Russia – foreign agents – elections – freedom of gathering – xenophobia.

**SOMMARIO:** 1. I provvedimenti di attuazione della riforma costituzionale e la restrizione delle libertà civili e politiche nell'imminenza del rinnovo della *Duma* di Stato. 2. Il messaggio presidenziale del 21 aprile 2021 e la contrapposizione crescente con l'Occidente. 3. Sclerotizzazione del potere e paranoia identitaria.

---

\* Professore ordinario di diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

## **1. I provvedimenti di attuazione della riforma costituzionale e la restrizione delle libertà civili e politiche nell'imminenza del rinnovo della Duma di Stato**

Il 2021 rischia di essere ricordato per la Russia come un anno ancor peggiore del 2020, nonostante la pandemia più o meno sotto controllo (anche grazie alla brevettazione ed alla produzione di diversi vaccini) e l'avvenuta approvazione della Grande Riforma Putiniana<sup>1</sup>. Numerose sono le preoccupazioni per il regime, sia sul fronte interno che internazionale, e ciò genera comportamenti particolarmente repressivi, in particolare sotto il profilo dell'esercizio delle residue libertà civili e politiche.

Per quanto riguarda la materia costituzionale, vi è stata una massiccia attività di adeguamento della normativa e delle istituzioni alla Grande Riforma Putiniana del 2020. Si tratta di modifiche ad oltre cento tra leggi costituzionali e ordinarie federali, ad innumerevoli atti sublegislativi nonché ad una miriade di atti dei soggetti federati, solo per citare le trasformazioni più importanti<sup>2</sup>. Alcune di queste modifiche sono di limitato respiro perché le relative innovazioni o erano già contenute nella legislazione (dal momento che, come già osservato<sup>3</sup>, la riforma ha costituzionalizzato molti aspetti presenti nella legislazione, nella giurisprudenza e nella prassi politica) o si è trattato di cambiamenti di denominazioni o di forma (ad es. senatori invece che membri del Consiglio della Federazione) oppure, ancora, si è trattato di modifiche puramente riproduttive del testo della riforma (si veda l'adeguamento dei codici per introdurre la superiorità della Costituzione sulle decisioni di organi inter-statali contrastanti con la Costituzione). In altri casi, invece, si è approfittato di questo massiccio lavoro di adeguamento per estendere il contenuto delle modifiche costituzionali, come ad esempio nella modifica della legge costituzionale sulla Corte costituzionale dove si è inserito il divieto di pubblicare sul sito della Corte le opinioni dissenzienti dei giudici e di criticare pubblicamente le decisioni della Corte<sup>4</sup>, oppure nell'eliminazione, con la riforma

---

<sup>1</sup> L'ampia riforma costituzionale ratificata dalla "votazione panrusa" il 1 luglio 2020.

<sup>2</sup> Si vedano le statistiche riportate in B. Noble, N. Petrov, *From Constitution to Law: Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes*, in *Russian Politics*, No. 6, 2021.

<sup>3</sup> A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritti, Istituzioni e Società*, Vol. 2 No. 1, 2020. Si vedano anche M. Ganino, *Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritti, Istituzioni e Società*, Vol. 2 No. 1, 2020 e C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 2, 2020.

<sup>4</sup> La modifica della legge costituzionale sulla Corte costituzionale del 9 novembre 2020 è stata la più ampia di tutte. Oltre all'adeguamento alle disposizioni della riforma costituzionale (in particolare, la Corte acquisisce diverse nuove competenze, ma è chiamata ad agire su impulso del Presidente o di altri organi ed è chiaramente divenuta ancor più uno strumento del potere) si è agito ulteriormente sulla sua composizione, introducendo – a seguito della diminuzione del numero dei giudici da 19 a 11 – una riduzione della collegialità e della trasparenza. Infatti, si abbassa il *quorum* decisionale e si rende più frequente la discussione in camera di consiglio. Inoltre viene eliminato

della legge costituzionale sul sistema giudiziario, delle corti costituzionali dei soggetti della Federazione, nell’inserimento di garanzie di immunità aggiuntive per gli ex Presidenti nella relativa legge federale (l’immunità si estende agli atti commessi al di fuori delle funzioni presidenziali). L’opera di adeguamento normativo peraltro non è ancora terminata perché si ritiene che alcune modifiche relative ad aspetti identitari e culturali verranno inserite più a ridosso delle elezioni della *Duma*<sup>5</sup>.

La maggior parte dei “pacchetti” legislativi di attuazione costituzionale – prevalentemente di iniziativa presidenziale – è stata presentata e rapidamente approvata dall’Assemblea federale nella sessione autunnale, e precisamente tra settembre e dicembre del 2020. Un primo gruppo di ben otto progetti di legge, presentato il 22 settembre, ha riguardato il funzionamento di alcuni organi includendo, tra le altre cose, la nuova legge costituzionale sul Governo, la modifica alle leggi costituzionali sulla Corte costituzionale e sul Plenipotenziario per i diritti umani, modifiche alle leggi federali sul potere giudiziario (in particolare, per prevedere le nuove modalità di revoca dei giudici), sulla procura (per introdurre le nuove modalità di nomina e revoca dei procuratori), sulla sicurezza, sul Servizio federale di sicurezza, sull’*intelligence* estera. Il secondo pacchetto, presentato il 14 ottobre, include sei progetti di legge di cui cinque modificano una serie di codici federali al fine di prevedere la superiorità della Costituzione su atti e decisioni di organismi internazionali in caso di contrasto e il sesto è la legge sul Consiglio di Stato (organo prima disciplinato solo da un editto presidenziale che peraltro era molto più dettagliato). Il terzo pacchetto, presentato il 31 ottobre, contiene due provvedimenti che riguardano la composizione della camera alta con l’introduzione dei senatori a vita (gli ex Presidenti). Il quarto, presentato il 30 novembre, contiene due progetti riguardanti le restrizioni per i pubblici funzionari in merito a cittadinanza, residenza e conti correnti all’estero. Ai quattro pacchetti di iniziativa presidenziale si sono aggiunte ulteriori iniziative parlamentari, in particolare modifiche alla legge sulle garanzie per gli ex Presidenti, la legge federale sul primo territorio federale Sirius, modifiche al codice penale ed al codice degli illeciti amministrativi per punire chi viola o incita alla violazione dell’integrità territoriale, modifiche alla legge sul contrasto all’estremismo per adeguare il concetto di attività estremista al nuovo testo costituzionale. Tutti questi disegni di legge sono stati approvati rapidamente e promulgati tra novembre e dicembre del 2020 (con l’opposizione, quasi sempre, del partito comunista)<sup>6</sup>.

---

l’obbligo di rispondere entro tempi certi ai ricorsi. Le modifiche introdotte nella composizione e nel funzionamento della Corte, unite all’aumento delle competenze, renderanno ancor più difficile il suo funzionamento. A ciò si aggiunge l’eliminazione delle corti costituzionali dei soggetti (parte delle loro competenze ricadrà sulla Corte costituzionale federale) producendosi in futuro una ulteriore contrazione delle garanzie costituzionali.

<sup>5</sup> B. Noble, N. Petrov, *From Constitution to Law: Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes*, cit.

<sup>6</sup> Per approfondimenti si rinvia a I. Galimova, *L’approvazione delle leggi di attuazione della riforma costituzionale e le altre iniziative della Duma alla fine del 2020*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, No. 3, 2020.

Ulteriori e importanti modifiche legislative sono intervenute nel corso del 2020 per limitare ulteriormente le libertà politiche (di voto, riunione, associazione) sia in considerazione delle proteste innescate dal caso Navalnyj sia in vista delle elezioni della *Duma* del settembre 2021. L'obiettivo è quello di contrastare sempre più l'opposizione "non sistemica" e le ONG. Si tratta di una serie di provvedimenti che si aggiungono ad altri analoghi presentati negli anni scorsi e che intervengono sulle stesse leggi, in particolare sulla legge del 19 giugno 2004 (e successive modificazioni) «Sulle riunioni, raduni, dimostrazioni, cortei e picchetti» e sulla legislazione elettorale (legge quadro sulle elezioni, legge sulle elezioni della *Duma*, ma anche codice degli illeciti amministrativi nella parte riguardante le contestazioni dei risultati o dei procedimenti elettorali).

I provvedimenti approvati tra il 23 maggio e il 31 luglio 2020 hanno ristretto il diritto di voto passivo impedendo la candidabilità per cinque anni dalla revoca o estinzione della pena delle persone condannate per reati non solo gravi ma anche di media gravità. Tra questi rientra la violazione ripetuta delle regole di organizzazione e svolgimento delle manifestazioni pubbliche<sup>7</sup>. Si sono introdotte ulteriori limitazioni per i candidati indipendenti, ad esempio regole più severe per la raccolta delle firme per potersi registrare (mentre i candidati di partiti già rappresentati nelle assemblee a livello federale, regionale o locale sono esonerati dalla raccolta delle firme). Si sono inoltre agevolate tutte le modalità di voto (voto elettronico, voto per corrispondenza, voto anticipato, voto al di fuori del seggio elettorale) e si è consentito il voto su tre giorni invece che su uno solo. Si tratta di misure già introdotte per agevolare lo svolgimento della "votazione panrusa" del primo luglio 2020 (in quell'occasione si consentì di votare per una intera settimana), quando si era in contesto di pandemia, e che vengono estese agli altri tipi di votazioni e rese strutturali con l'obiettivo di rendere l'esercizio del diritto di voto più sicuro, più accessibile e "comodo". Ciò rischia tuttavia di rendere ancor meno controllabili le procedure elettorali. Una ulteriore modifica alla legge elettorale per la *Duma*, approvata il 26 maggio 2021 e in vigore dal 4 giugno, prevede il divieto di partecipare alle elezioni della *Duma* per le persone che hanno preso parte all'attività di organizzazioni estremiste e terroriste per tre o cinque anni (a seconda del ruolo rivestito) dalla sentenza di scioglimento della relativa organizzazione (si ritiene che tale misura comporterà ulteriori restrizioni alle attività delle organizzazioni che fanno capo a Navalnyj)<sup>8</sup>.

Tra la fine del 2020 e la prima metà del 2021, si sono introdotte ulteriori restrizioni alle libertà fondamentali di stampa, espressione, parola, riunione,

---

<sup>7</sup> Per commenti sulle modifiche del maggio 2020 vedi E. Schulmann, *The Russian Parliament and the Pandemic*, in PONARS *Eurasia Policy Memo*, No. 690, gennaio 2021.

<sup>8</sup> Il 9 giugno il Tribunale di Mosca ha dichiarato "organizzazioni estremiste" la Fondazione per la lotta alla corruzione, la Fondazione per la tutela dei diritti dei cittadini, entrambe istituite da Alexej Navalnyj, e le loro sezioni regionali. Tali soggetti non potranno diffondere informazioni, compiere operazioni finanziarie né partecipare alle elezioni o organizzare manifestazioni. <https://meduza.io/feature/2021/06/10/sud-priznal-struktury-navalnogo-ekstremistskimi-organizatsiyami-zasedanie-dlilos-12-chasov-a-reshenie-sudya-vynes-za-20-minut>.

associazione e di voto, in connessione con il famigerato *status* di “agente straniero”, introdotto per la prima volta nel 2012 con una modifica alle leggi «Sulle organizzazioni senza scopo di lucro» e «Sulle organizzazioni sociali». Si tratta di uno *status* che, nonostante le rassicurazioni delle autorità (inclusa una decisione della Corte costituzionale dell’8 aprile 2014<sup>9</sup>) circa l’assoluta neutralità dell’etichetta, che sarebbe riferita solo alla trasparenza sui finanziamenti ricevuti dall’estero, introduce un evidente discredito tramutatosi, negli ultimi mesi, in accusa di potenziale danno agli interessi nazionali russi.

Lo *status* di “agente straniero”, che si concretizza nell’esistenza di appositi registri in cui vengono elencati gli agenti stranieri, nell’obbligo di identificarsi con una apposita “etichetta” in tutti i documenti e i materiali utilizzati e diffusi, e nell’obbligo di rendicontazione periodica dei finanziamenti esteri ricevuti e delle modalità del loro utilizzo, è stato progressivamente esteso dalle ONG ad altri soggetti (ai *media* nel 2017, alle persone fisiche nel 2020) con la previsione di sanzioni, in caso di inottemperanza agli obblighi di legge, sempre più severe<sup>10</sup>. Più di recente agli obblighi si sono aggiunti una serie di divieti collegati espressamente all’attività politica. Nella legge del 30 dicembre 2020 si rafforza il controllo sulle associazioni o sui singoli sostenuti con finanziamenti dall’estero che intendono partecipare ai processi politici in Russia. Inoltre, si chiarisce il concetto di attività politica: tale attività può essere svolta anche nel processo di osservazione dello svolgimento di manifestazioni pubbliche, elezioni, del funzionamento di partiti politici, etc. Si introduce un nuovo e specifico registro delle persone fisiche che «negli interessi di una fonte straniera» partecipano all’attività politica e raccolgono informazioni sull’attività tecnico-militare dello Stato. Tali soggetti hanno precisi

---

<sup>9</sup> Secondo la Corte, i criteri previsti dalla legge per attribuire alle ONG la qualifica di “agenti stranieri” sarebbero chiari ed andrebbero considerati cumulativamente. L’obbligo della ONG di provvedere alla comunicazione di inizio della propria attività a fini di registrazione avrebbe lo scopo di consentire la massima trasparenza. In tal modo sarebbero chiare fin dall’inizio le fonti di finanziamento estero per quelle ONG che svolgono attività politica e che, influenzando la pubblica opinione, intendono incidere sulle decisioni della politica statale. Non importa in tal caso se la ONG sia a supporto o contraria alle politiche dello Stato. La regolamentazione legislativa di per sé non indicherebbe dunque un’ingerenza dello Stato nell’attività di queste associazioni. La definizione di “agenti stranieri” inoltre non vorrebbe dire che la legge intende attribuire a tali associazioni una qualifica di tipo negativo, come se fossero pericolose per la società e per lo Stato. I tentativi di rinvenire nella definizione di “agente straniero” un significato negativo deriverebbero dagli stereotipi sovietici e non avrebbero alcun fondamento di diritto costituzionale. Non è tuttavia escluso che gli sponsor stranieri cerchino di strumentalizzare le ONG per i propri interessi. In tal modo la legge impugnata difenderebbe la sovranità statale e gli interessi pubblici. Inoltre le ONG non sono state private della possibilità di far ricorso in giudizio per tutelare i propri diritti. Per un commento si rinvia a A. Di Gregorio, *La giurisprudenza costituzionale della Russia nel biennio 2014-2015*, in *Giurisprudenza costituzionale*, No. 5, 2016.

<sup>10</sup> Tra queste, sanzioni amministrative, congelamento dei conti, etc. Sul sito del Ministero della Giustizia sono reperibili i registri degli “agenti stranieri”, rispettivamente riferiti ai *media* stranieri che svolgono le funzioni di agenti stranieri (<https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/>) ed alle ONG russe che svolgono le funzioni di agenti stranieri (<http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>). Tali elenchi includono importanti siti di informazione indipendenti (tra cui Meduza) o associazioni per la tutela dei diritti umani (Nasiliyu.net, Memorial, Levada-Center, Golos, etc.).

obblighi di rendicontazione e non possono ricoprire uffici pubblici né essere ammessi a segreti di Stato. Le modifiche della legislazione elettorale approvate il 20 aprile 2021 introducono i concetti di «candidato persona fisica che esercita le funzioni di agente straniero» e di «candidato affiliato a persona che esercita le funzioni di agente straniero», stabilendo le procedure per informare gli elettori dell'esistenza di tale *status*, ed anche le regole per la candidabilità di tali persone da parte delle associazioni elettorali e per lo svolgimento della propaganda elettorale. Analogamente si chiede trasparenza sui finanziamenti elettorali dei cittadini inclusi nell'elenco delle persone fisiche che svolgono le funzioni di agente straniero. Ulteriori modifiche del 30 aprile 2021 introducono la responsabilità amministrativa per i *media* russi, inclusi i siti web, che diffondono materiali di *media* stranieri che svolgono le funzioni di “agente straniero” e/o di persone fisiche russe che svolgono funzioni di agente straniero senza indicare espressamente che queste notizie o materiali sono stati creati e diffusi da un *media* straniero o una persona fisica russa che svolge le funzioni di agente straniero essendo inclusa negli speciali elenchi a ciò dedicati.

Il 30 dicembre 2020 sono state approvate ulteriori restrizioni alla legge sulle manifestazioni pubbliche (attraverso due distinte leggi di modifica, n. 497 e n. 541) per sottoporre all'obbligo di autorizzazione preventiva anche i picchettaggi svolti da persone singole (finora unica tipologia di manifestazione pubblica consentita senza previa autorizzazione) che siano in qualche modo collegati. Inoltre, si introducono ulteriori restrizioni riguardanti i giornalisti che seguono le manifestazioni, le fonti di finanziamento utilizzabili per le manifestazioni, le modalità di propaganda delle manifestazioni.

Altre restrizioni hanno riguardato il funzionamento del web (dopo la grande ondata di restrizioni introdotte negli anni precedenti<sup>11</sup>), con disposizioni che puniscono i *social media* stranieri (inclusi *Twitter*, *Facebook*, *Youtube*) colpevoli di bloccare i contenuti dei *media* russi sulle loro piattaforme (modifica della legge «Sulle misure di influenza sulle persone che partecipano alla violazione dei diritti e libertà fondamentali della persona, dei diritti e libertà dei cittadini della FdR»). Il 30 dicembre è entrata in vigore anche una modifica del codice penale per punire più ampiamente e severamente la diffamazione (con pene detentive, prima non previste). La punizione riguarda anche le calunnie diffuse sui siti web e colpisce commenti o post offensivi diretti a gruppi indeterminati di persone. Viene qualificata come calunnia anche l'accusa ingiustificata di commissione di un reato

---

<sup>11</sup> Nel corso del 2019 sono stati adottati tre “pacchetti” legislativi restrittivi della libertà del web indicati convenzionalmente come legge contro le *fake news*, legge che punisce la diffamazione delle autorità e il vilipendio della nazione e dei suoi simboli, e legge sull'internet sovrano o sovranista (ru.net). La logica generale dei tre pacchetti legislativi è chiara: si vuole controllare ancor di più la rete in vista dei prossimi importanti appuntamenti elettorali. Le restrizioni alla libertà della rete sono iniziate comunque fin dal 2003, all'epoca essendo giustificate dalla necessità di contrastare il terrorismo. Nel 2008 è stato introdotto con editto presidenziale il Servizio federale per la supervisione delle comunicazioni o *Roskomnadzor* per vigilare sui contenuti dei *media*. All'irrigidimento dei controlli si è accompagnata l'estensione dei motivi per i quali un'informazione può essere considerata illegale.

sessuale (norma “anti mee too”)<sup>12</sup>. È in discussione alla *Duma* un’ulteriore modifica al codice penale<sup>13</sup> al fine di dichiarare «non gradita sul territorio della FdR» una ONG straniera o internazionale in caso di svolgimento di attività che minacci le basi dell’ordinamento costituzionale, la sicurezza o la difesa dello Stato. I cittadini russi non possono partecipare all’attività di queste ONG neanche fuori dei confini della Russia. Nella nota esplicativa al disegno di legge si parla, tra le altre cose, di organizzazioni terroristiche come l’ISIS<sup>14</sup>.

Merita di essere menzionata, per la possibilità di influire sulla libertà della ricerca scientifica ed accademica (sotto il profilo, in particolare, della divulgazione pubblica delle ricerche) nonché sulla collaborazione internazionale in questi ambiti, una modifica alla legge sull’istruzione entrata in vigore il 1 giugno 2021, che specifica cosa si intende per «attività di divulgazione pubblica», da chi possa essere svolta (con la preferenza per gli organi pubblici) e quali sono i limiti di questa attività<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda le elezioni della *Duma* e la necessità di blindarle con una serie impressionante di provvedimenti che agiscono pesantemente sul diritto di voto (soprattutto passivo e in collegamento con lo *status* di “agente straniero”), sullo svolgimento del voto (incluse restrizioni agli osservatori elettorali) e sullo scrutinio nonché sulle libertà collegate come la libertà di manifestazione e protesta e di propaganda elettorale, vanno fatte alcune riflessioni. Dal punto di vista politico queste elezioni non muteranno gli equilibri esistenti, essendo la *Duma* un organo completamente asservito alle logiche del potere nonostante la sua apparente valorizzazione nella riforma costituzionale del 2020<sup>16</sup>. La *Duma*, come tutte le altre principali istituzioni politiche federali o regionali, è una cinghia di trasmissione, un esecutore fedele dei messaggi presidenziali, come si vede dalla celerità che ha dimostrato nel tradurre in pratica la riforma costituzionale. Tuttavia, un po’ come avveniva nel periodo sovietico, le elezioni rivestono un ruolo simbolico, devono dimostrare l’adesione popolare ai partiti “di regime” (Russia unitaria e gli altri tre

---

<sup>12</sup> Cfr. C. Filippini, *Cronache costituzionali all’estero. Russia*, in *Quaderni costituzionali*, No. 4, 2020, p. 263.

<sup>13</sup> Art. 284<sup>1</sup>: «Svolgimento dell’attività di una organizzazione non governativa straniera o internazionale, nei cui confronti sia stata presa la decisione che qualifica come non gradita l’attività svolta sul territorio della FdR». L’articolo introduce la responsabilità penale (e relative sanzioni che vanno da semplici multe alla detenzione fino a due anni) per la partecipazione all’attività ed alla dirigenza di queste ONG.

<sup>14</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165661-7>.

<sup>15</sup> Le implicazioni pratiche di queste limitazioni risulteranno chiare solo dopo l’adozione di norme attuative. Per un commento vedi <http://www.settimananews.it/educazione-scuola/russia-un-bavaglio-agli-accademici/>.

<sup>16</sup> La lettura incrociata delle diverse innovazioni della riforma rivela l’ulteriore indebolimento delle camere, del Governo, del Primo Ministro e delle corti di fronte ad un evidente rafforzamento del Presidente. Per una sintesi dei contenuti della riforma si rinvia a: A. Di Gregorio, *La réforme constitutionnelle en Russie et la consolidation de l’autoritarisme: un besoin déclaré de stabilité en période de fortes transformations mondiales*, in *Lettre de l’Est*, No. 20, 2020 e Id., *Russia*, in *2020 Global Review of Constitutional Law*, in corso di pubblicazione.

partiti dell'opposizione "sistemica")<sup>17</sup>. C'è poi il timore delle proteste, e delle diverse articolazioni della società civile, che negli ultimi 20 anni si sono attivate proprio in concomitanza ai cicli elettorali. Tra l'altro, a partire dal 2018 il tasso di dissenso popolare è aumentato, riguardando anche temi sociali molto sentiti, come la riforma delle pensioni o le questioni ambientali, oltre che le restrizioni per la pandemia (anche in luoghi periferici) e il sostegno ad alcune figure politiche o a giornalisti *anti-establishment*.

I rimedi per addomesticare le proteste e per produrre i risultati elettorali sperati sono ormai del tutto collaudati, oltre che esportati nei paesi vicini (vedi il caso bielorusso) o persino in alcuni ex satelliti come l'Ungheria. Si tratta di restringere il perimetro delle proteste autorizzate e del dissenso (agendo soprattutto su tre tipi di legislazione: sulle manifestazioni pubbliche, sulle ONG, sui *media*, ma anche sulla legislazione di contrasto all'estremismo) rendendo ogni manifestazione esterna a tale perimetro illegittima e dunque da reprimere. Ovviamente in tempi di pandemia l'introduzione di nuovi divieti è stata più agevole e si è scivolati senza soluzione di continuità dalla fase emergenziale a quella ordinaria.

## **2. Il messaggio presidenziale del 21 aprile 2021 e la contrapposizione crescente con l'Occidente**

L'irrigidimento nazionalista e sovranista espresso chiaramente nel testo della riforma costituzionale si abbina al progressivo peggioramento delle relazioni internazionali, che è costante perlomeno dal 2014 (annessione della Crimea). Le occasioni sono state diverse: l'elezione del Presidente Biden (Putin è stato tra gli ultimi a congratularsi) e la fermezza del nuovo Presidente USA nelle relazioni internazionali (ha definito Putin un assassino), la questione bielorusse e quella ucraina, il caso Navalnyj, lo scandalo delle spie russe in Italia, l'inasprimento delle relazioni (con relative guerre diplomatiche) con i paesi baltici, la Polonia e la Repubblica ceca, le sanzioni statunitensi ed europee e le contro-sanzioni della Russia, etc. Nel 2019 la *Duma* ha istituito una apposita commissione di inchiesta per accertare le intromissioni straniere nel processo elettorale russo e nel maggio del 2021 si è giunti ad approvare un primo elenco di "paesi nemici" che include per ora solo USA e Repubblica ceca. Ma i toni sono sempre più aspri.

Il confronto con il cosiddetto "campo occidentale" è continuo e ciò riguarda anche alcuni degli ex satelliti dell'URSS (molte delle iniziative della UE sono dovute alle pressioni di Polonia e paesi baltici). Al contrario, si rafforza l'asse con i paesi asiatici mentre si usa il *soft power* grazie alla vendita dei vaccini (anche ad alcuni paesi europei, come l'Ungheria; in Slovacchia un tentativo analogo ha provocato una crisi di governo) ma anche l'*hard power*, attraverso l'ingerenza attiva in alcuni conflitti locali (vedi la mediazione per il Nagorno-Karaback, oltre i

---

<sup>17</sup> Per un paragone tra le elezioni dei tempi sovietici e le attuali elezioni della *Duma* vedi R. Smith, *Information Wars, Opposition Coordination, and Russia's 2021 Duma Election*, in *Russian Analytical Digest*, No. 266, 8 April 2021.



casi di Ucraina e Bielorussia) o più distanti come Siria, Libia, e da ultimo, nel conflitto arabo-israeliano.

Nell'ultimo messaggio presidenziale alle camere del 21 aprile<sup>18</sup> ci sono passaggi inquietanti nella parte riguardante le relazioni con i paesi occidentali, anche se il messaggio esordisce con la precisazione che sarà dedicato in particolare alle questioni "interne". Le urgenze da affrontare sono in effetti molte (lotta alla pandemia, riforme economiche, supporto a famiglie e giovani, difesa dell'ambiente). Vi è anche l'occasione per rinnovare la fedeltà ai valori "tradizionali" insieme a quelli sociali (rispetto della patria, riscrittura dei manuali scolastici, solidarietà, volontariato) mentre solo la parte finale del messaggio è dedicata alle relazioni internazionali ed alla difesa.

La lotta alla pandemia è dipinta come un grande sforzo collettivo di solidarietà unito alle straordinarie capacità tecnico-scientifiche del paese, dimostrate dal rapido approntamento dei vaccini. La solidarietà si è manifestata attraverso le azioni di milioni di volontari (vedi l'iniziativa panrusa "Noi insieme" che ha riunito i rappresentanti di diverse professioni ed età). Secondo le parole del Presidente, «nel corso di tutta la storia il nostro popolo ha vinto, ha superato le prove grazie alla propria unità. E anche ora per noi al primo posto ci sono la famiglia, l'amicizia, l'aiuto reciproco, la compassione, la coesione. I valori morali e religiosi, dei quali ci si dimentica già in una serie di paesi, da noi al contrario sono diventati più forti. E noi patrocineremo e difenderemo sempre questi valori».

Al supporto sociale è dedicata un'ampia parte del messaggio, che si intreccia con i valori familiari («La preservazione del popolo della Russia è la nostra suprema priorità nazionale. Questa priorità è stabilita da tutte le disposizioni della rinnovata Costituzione sulla tutela della famiglia, sul ruolo importantissimo dei genitori nell'educazione dei figli, sul rafforzamento delle garanzie sociali, sullo sviluppo dell'economia, dell'istruzione e della cultura»). Infatti si promettono tutele ancor più rafforzate alle donne con figli, soprattutto in caso di disagio materiale, prevedendosi bonus federali anche per il terzo figlio (fino a 3 anni). Anche in questo caso, il Presidente trova un aggancio ai valori costituzionali rinnovati: «le disposizioni sullo sviluppo demografico, la tutela della famiglia e dell'infanzia sono indicate nella rinnovata Costituzione della Russia e devono trovare applicazione pratica nell'attività di tutti i livelli di potere». Si promette un sostegno all'istruzione ed all'educazione dei giovani. A questo proposito, Putin ritiene importante che i giovani vengano educati ai valori del rispetto degli antenati ed all'amore della patria, nonché allo sforzo di contribuire al suo sviluppo. I ragazzi devono conoscere la storia patria e la sua cultura multinazionale, le conquiste nella sfera della scienza e della tecnologia, della letteratura e dell'arte. Tuttavia il Presidente nota delle lacune preoccupanti nei manuali scolastici, nei quali addirittura non si fa cenno alla battaglia di Stalingrado. Da qui la promessa di potenziare i fondi per l'istruzione e la cultura (incluso l'aumento del numero di borse di studio per accedere all'università). Molto spazio nel messaggio viene dedicato alle questioni climatiche

---

<sup>18</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418>.

ed alla tutela dell'ambiente, con l'intenzione di perfezionare la legislazione sull'inquinamento ambientale obbligando le aziende che inquinano a pagare una specifica tassa di risanamento ambientale. L'intenzione è di intraprendere nuove politiche energetiche, farmaceutiche e climatiche che fungano da potente stimolo ad una modernizzazione complessiva di tutti i settori economici e sociali e che creino nuovi posti di lavoro.

Un accenno alle imminenti elezioni della *Duma* viene fatto nel rivolgere un ringraziamento a tutte le forze sociali costruttive del paese per il loro sforzo patriottico nel periodo della pandemia che ha consentito di «assicurare la stabilità del sistema statale e politico della Russia». In vista della preparazione delle prossime elezioni della *Duma* questo atteggiamento, «che ci unisce tutti intorno a compiti comuni», viene definito come particolarmente importante.

La parte del messaggio sulle relazioni con i paesi esteri (tradizionalmente l'ultima parte del messaggio è dedicata a questi temi) ha suscitato molto sconcerto internazionale per l'atteggiamento aggressivo, accusatorio e provocatorio nei confronti dei paesi occidentali. Secondo il Presidente, la Russia avrebbe un approccio fortemente aperto e collaborativo nell'arena internazionale, con l'obiettivo di assicurare la pace e la sicurezza. La Russia però ha i propri interessi che verranno sempre perseguiti nel rispetto del diritto internazionale, come fanno gli altri Stati: «se qualcuno rifiuta di comprendere questa cosa evidente, e non vuole condurre il dialogo, sceglie un tono egoistico e pretenzioso, allora la Russia troverà sempre il modo di perseguire la propria posizione». La politica delle sanzioni economiche, politicamente motivate, non avrebbe avuto risultati. Putin rivela che i servizi segreti russi sono venuti a conoscenza di un fatto grave e pericoloso, ossia un tentativo di organizzare un colpo di Stato in Bielorussia e di assassinare il Presidente Lukašenko. Si tratta di azioni che non sarebbero state condannate dal «cosiddetto Occidente in generale». Azioni analoghe sarebbero state tentate in passato nei confronti di Maduro in Venezuela e di Janukovič in Ucraina. A prescindere dai rapporti politici con il Presidente bielorusso, Putin ritiene che un tentativo di colpo di Stato sia un atto grave che avrebbe potuto comportare molti morti. Sono pervenute notizie di tentativi di bloccare Minsk, le sue infrastrutture e il rifornimento energetico, un tentativo di massiccio attacco cibernetico. I *leader* occidentali, secondo Putin, si ostinano a rifiutare le innumerevoli proposte russe di intraprendere un dialogo internazionale nella sfera della sicurezza informatica e cibernetica. Invece di perseguire il dialogo i paesi occidentali accusano la Russia di coinvolgimento in tutte le cose più nefande. Nonostante questo, afferma Putin, «non vogliamo bruciare i ponti. Ma se qualcuno prende le nostre buone intenzioni per indifferenza o debolezza ed intende bruciare o persino far saltare questi ponti deve sapere che la risposta della Russia sarà asimmetrica, rapida e dura. Gli organizzatori di qualunque provocazione, che minacci gli interessi radicati della nostra sicurezza, si pentiranno di quello che hanno fatto come mai si sono pentiti di qualcosa». Come vediamo si tratta di parole durissime. Putin aggiunge che «abbiamo pazienza, responsabilità, professionalità, sicurezza di sé nella propria convinzione di essere nel giusto e buon senso nell'adozione di qualunque decisione. Ma spero che a

nessuno venga in mente di oltrepassare la cosiddetta linea rossa nei confronti della Russia. E dove ciò dovesse avvenire lo valuteremo noi stessi in ciascun caso concreto».

### **3. Sclerotizzazione del potere e paranoia identitaria**

La violazione della legalità costituzionale è ogni giorno più evidente, come si evince anche dal modo in cui è stata adottata la riforma del 2020, che è indicativo della trasformazione del regime putiniano in un sistema sostanzialmente autoritario. Il successivo percorso di attuazione della riforma conferma che il parlamento asseconda la macchina presidenziale, essendo l'iniziativa della quasi totalità delle riforme proveniente dagli uffici dell'amministrazione presidenziale.

Dal punto di vista della gestione del potere rimangono irrisolti alcuni nodi politici fondamentali come le sorti della presidenza e le intenzioni di Putin. Quest'ultimo non ha ancora sciolto la riserva sulla sua ricandidatura. In attesa di decidere, si è assicurato una serie di possibili opzioni: eventuale ricandidatura (per ulteriori due mandati anche non consecutivi), seggio senatoriale, immunità rafforzata, partecipazione al Consiglio di Stato (organo peraltro configurato dalla legge attuativa del dicembre 2020 quale mero supporto alle funzioni del Presidente in carica). Il Presidente ha "accettato" l'emendamento Tereškova per porre fine al balletto di intrighi sulla successione presidenziale in atto tra i componenti più stretti della cerchia decisionale, o meglio per procrastinarlo. Altra conseguenza della riforma, e del più generale progetto di "risistemazione" politica che la accompagna, è la ristrutturazione della composizione delle *élites*. Ciò riguarda non solo la cosiddetta "nazionalizzazione" delle *élites* (divieto di avere la cittadinanza o la residenza all'estero e di avere conti all'estero per i supremi funzionari di ogni livello) ma anche una serie di importanti sostituzioni a partire da quella del premier (Medvedev si è dimesso subito dopo l'annuncio della riforma costituzionale ed attualmente riveste la carica di vicepresidente del Consiglio di sicurezza). Nel novembre 2020, prima ancora dell'adeguamento dei regolamenti parlamentari, si è proceduto ad un rimpasto ministeriale applicando (in maniera creativa) le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione del governo "ordinario" (ossia quello concordato tra Presidente e *Duma*) così sostituendo una serie di ministri. Il procedimento è stato caratterizzato da una maggiore visibilità in sede parlamentare delle candidature presentate dal *premier*, con un sistema che ricorda le audizioni al Senato americano. Altre sostituzioni hanno riguardato i vertici di una serie di organi vicini al Presidente (ad esempio i servizi di sicurezza interni ed esteri, alcune commissioni, etc.) nonché il procuratore generale e due dei vice presidenti della Corte suprema, oltre che una serie di governatori regionali (destituiti per "perdita di fiducia" da parte del Presidente, o fatti arrestare: il caso più noto è quello di Sergej Furgal, ex governatore esponente del partito liberal-democratico e politico molto amato del Territorio di Chabarovsk). Sembra essersi trattato di un riequilibrio tra diversi pezzi delle *élites*, una sorta di "divisione delle sfere di influenza" nel cerchio più vicino al Presidente per redistribuire incarichi e prebende. Un surrogato

del principio della divisione dei poteri, ormai definitivamente svuotato di contenuto con l'inserimento del principio dell'“unità del potere pubblico” nel testo costituzionale. L'accentramento era già presente nella prassi e nella legislazione (si veda la cosiddetta “verticale esecutiva”) ma finora l'autogoverno locale non vi era stato formalmente inserito<sup>19</sup>. Anche in questo caso, come in molti altri (principio di laicità, divisione dei poteri, principio di eguaglianza, superiorità dei trattati internazionali sulle leggi in contrasto, etc.), la riforma viola gli stessi principi costituzionali contenuti nel capitolo 1 del testo del 1993, che si era voluto sottrarre al procedimento di revisione ordinaria facendone una sorta di “super Costituzione”.

Per quanto riguarda la “retorica di regime”, questa sembra tramutarsi in un'ossessione identitaria, sovranista ed antioccidentale che ricorda i tempi peggiori del periodo sovietico. Il tutto in una *escalation* continua, che diventa paranoia in una guerra di spie che sono però spesso maldestre (come si vede nei tentativi di boicottare le elezioni ovunque o di attaccare con la guerra cibernetica).

Tra i provvedimenti di natura “ideologica” con chiara impronta antioccidentale si inserisce la modifica al Codice penale (all'art. 3541) del 5 aprile 2021 che punisce come reato di riabilitazione del nazismo azioni quali la pubblica diffusione di informazioni manifestamente false sui veterani della Grande Guerra Patriottica, la diminuzione del loro onore e dignità, l'offesa della memoria dei difensori della patria. La pena può arrivare fino a cinque anni di detenzione. Si tratta di un provvedimento che segue le disposizioni costituzionali riguardanti alcuni elementi identitari come la tutela della memoria dei difensori della Patria<sup>20</sup> che a loro volta si pongono in tono polemico rispetto alla Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 2019 «Sull'importanza della memoria europea per il futuro dell'Europa»<sup>21</sup>. Quest'ultima ha equiparato nazismo e stalinismo attribuendo la responsabilità dello scoppio della Seconda guerra mondiale congiuntamente all'URSS ed alla Germania (patto Ribbentrop-Molotov), accusando l'attuale leadership russa di fomentare una narrativa di esaltazione del passato totalitario senza condannare espressamente il regime sovietico e senza punirne i crimini<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Lo svuotamento del principio di autonomia dell'autogoverno locale risale perlomeno all'adozione della legge del 2003. Attualmente solo sette sindaci di capoluoghi di soggetto sono eletti direttamente dai cittadini, tutti in città distanti dal centro, ma anche questi subiscono pressioni, o addirittura arresti. Sull'argomento, estesamente, C. Filippini, *Autonomie ed autogoverno locale in Russia*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>20</sup> Art. 67<sup>1</sup>, c. 3: «La Federazione di Russia onora la memoria dei difensori della Patria, garantisce la protezione della verità storica. Non è consentito sminuire il significato delle azioni eroiche del popolo nella difesa della Patria».

<sup>21</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021_IT.pdf).

<sup>22</sup> Sempre in risposta a queste accuse è in discussione un progetto di legge che modifica la legge del 19 maggio 1995 «Sulla perpetuazione della Vittoria del popolo sovietico nella Grande Guerra Patriottica del 1941-1945» inserendo un articolo dedicato al «Divieto di identificazione pubblica delle finalità, decisioni ed azioni della dirigenza dell'URSS, del comando e dei militari dell'URSS con le finalità, decisioni ed azioni della dirigenza della Germania nazista, del comando e dei militari della Germania nazista e dei paesi dell'Asse durante la seconda guerra mondiale, di negare il ruolo decisivo del popolo sovietico nell'annientamento della Germania nazista e della missione umanitaria dell'Unione sovietica nella liberazione dei paesi europei».

Nel peggioramento di tutti gli indicatori di democraticità della Russia<sup>23</sup> pesano una serie di sviluppi internazionali ma anche la sclerotizzazione del potere e le lotte intestine nell'*entourage* del Presidente. La pandemia ha ulteriormente complicato le condizioni sociali ed economiche, ma i rimedi che il regime post-sovietico conosce sono sempre gli stessi: perpetuazione del potere ad ogni costo, compattamento e fidelizzazione delle *élites*, retorica conservatrice con l'appoggio dell'ortodossia, enfasi sui diritti sociali per accontentare il popolo sofferente. Non è casuale che su questi ultimi, e sui valori conservatori, si sia insistito particolarmente, accarezzando la pancia popolare più tradizionalista per occultare il rafforzamento del potere presidenziale.

A ben guardare, le forze dell'opposizione "non sistemica" sono poche, disorganizzate e facilmente controllabili con strumenti di repressione anche legislativa. Le proteste dei governi e dell'opinione pubblica internazionale sembrano non scalfire, almeno per ora, lo zoccolo duro del supporto al regime. Il merito però non è solo della propaganda e della repressione. Ha un peso importante anche l'atavico disinteresse popolare per le libertà, unito al classico nichilismo giuridico russo.

Per quanto riguarda le difficoltà dell'attuale sistema politico, un certo affanno è evidente perlomeno dal 2018, poco dopo il rinnovo del quarto e ultimo (all'epoca) mandato presidenziale. La successione presidenziale, in un sistema come quello russo, organizzato dunque secondo reti clientelari e neo-patrimoniali e soprattutto in maniera non trasparente e con fenomeni di corruzione e conflitti di interesse, non è un problema che riguarda solo il titolare della presidenza. Non si tratta di garantire solo il futuro di Putin ma anche della fitta rete di clientele che saldano insieme le *élites* putiniane. Le strategie di Navalnyj e dell'opposizione "non sistemica" hanno avuto il pregio di mostrare ai russi non più le rituali violazioni dei diritti umani di tipo autocratico ma il corrotto sistema di potere e di ricchezze e di distribuzione delle risorse dello Stato<sup>24</sup> provocando un colpo terribile all'immagine di Putin. Si è mostrata inoltre la debolezza degli apparati di sicurezza (si ricorda la registrazione della telefonata con uno degli agenti che avrebbe dovuto uccidere Navalnyj), cosa forse ancora più pericolosa.

Due sono gli aspetti principali che condizionano le istituzioni della Russia: la vocazione imperiale e la sindrome della sicurezza/accerchiamento da cui scaturisce la diffidenza per lo straniero. Sono aspetti che attraversano la storia russa nei secoli e che ritroviamo anche nella Grande Riforma Putiniana e nella sua attuazione. Basta osservare le parole chiave della riforma: territorio, conservazione, identità, patria, famiglia, religione. Nell'oscillazione ciclica tra prevalere dei temi nazionalisti-slavofili e nell'attrazione (incerta) per le insegne del progresso occidentale ci troviamo oggi in uno dei punti più bassi raggiunti nella diffidenza per lo straniero che genera paranoia e chiusura.

---

<sup>23</sup> Si vedano i vari barometri della democrazia come Freedomhouse, Varieties of democracy, Democracy Reporting International, International Idea, etc.

<sup>24</sup> Vedi ad esempio: A. Andreas Heinemann-Grüder, *Will Putin's Regime Survive?*, in *Russian Analytical Digest*, No. 266, 8 April 2021.

Nel vuoto ideologico della Russia post-sovietica e nella contestazione globale dei valori dell'Occidente liberale, tornano gli slogan di un conservatorismo di maniera, che fatica a costruire un messaggio coerente ed appetibile soprattutto per le nuove generazioni, che non possono avere nostalgia del passato sovietico nonostante i racconti dei nonni e che si proiettano in un mondo globalizzato. Non si è trovato di meglio che condannare la decadenza morale dell'Occidente in difesa di una famiglia tradizionale che non esiste più in Russia da tempo cercando di risvegliare il patriottismo e il solidarismo di derivazione sovietica abbinandoli alla rigenerazione morale grazie al supporto delle religioni tradizionali del paese (la sola ortodossia non è più sufficiente). Se la denuncia della decadenza dell'Occidente rientra in una tradizione slavofila, come da alcuni sostenuto<sup>25</sup>, e sembra riprendere l'idea di Mosca "Terza Roma", la contrapposizione tra russi buoni e europei ed americani cattivi non sembra oggi sufficiente a compattare il popolo russo che al di là delle sue radici tradizionali e della sua abitudine alla subordinazione al potere accentrato, conserva anche qualche attitudine rivoluzionaria contro l'immobilismo e la sclerotizzazione. Quando la misura sarà colma non è dato ancora dirlo ma potrebbe anche essere a breve.

---

<sup>25</sup> B. Lhotellier, *Le 'manifeste' de K. Bogomolov: une plateforme idéologique pour le pouvoir russe?*, in *Regard sur l'Est*, <https://regard-est.com/le-manifeste-de-k-bogomolov-une-plateforme-ideologique-pour-le-pouvoir-russe>.