

La regolamentazione delle piattaforme digitali nell'ambito della comunicazione politica in Russia: governance dell'informazione e sicurezza digitale

di Ilmira Galimova

Abstract: This article analyses political communication in contemporary Russia within its legal and institutional framework, focusing on key developments shaping its current configuration. It examines election campaigning digital platforms, with attention to the regulation of online political communication and its growing connection with broader policies of digital sovereignty, information security and infrastructural resilience. The article argues that the governance of political communication has increasingly been incorporated into a wider administrative strategy aimed at managing the national information environment. It concludes by highlighting tensions and challenges arising from this regulatory approach and the need for a more balanced legal framework.

Keywords: Political communication; Electoral campaigns; Platform regulation; Information security; Digital governance

1583

1. Premessa: i vantaggi e gli svantaggi dell'utilizzo di internet per la comunicazione politica

La regolamentazione della comunicazione politica su internet costituisce un ambito particolarmente complesso e in continua evoluzione, in ragione della crescente centralità assunta dalle piattaforme digitali nei processi di formazione dell'opinione pubblica, di circolazione delle informazioni e di svolgimento delle campagne elettorali. Nell'ordinamento russo tale fenomeno si colloca all'intersezione tra la disciplina della propaganda elettorale, la normativa in materia di informazione e mezzi di comunicazione, nonché le più recenti politiche di sovranità digitale, sicurezza informativa e resilienza delle infrastrutture tecnologiche.

L'impiego delle piattaforme digitali amplia significativamente le possibilità di partecipazione al dibattito pubblico e di diffusione dei messaggi politici, ma solleva al contempo rilevanti questioni giuridiche concernenti la trasparenza della comunicazione politica, la tutela del pluralismo informativo, la responsabilità delle piattaforme digitali e il bilanciamento tra libertà di espressione, integrità dei processi elettorali ed esigenze di sicurezza dello Stato.

Uno dei principali vantaggi della campagna elettorale online è la sua vasta copertura, poiché molte risorse su internet raggiungono milioni di utenti attraverso social network e altre piattaforme digitali. La capacità della rete di raggiungere istantaneamente una vasta platea su qualsiasi questione

di rilevanza pubblica la rende un'opzione attraente per la promozione dell'immagine politica. Questo vale anche per il contesto russo, dove, secondo i dati di *Mediascope*, un'azienda di ricerca tecnologica, nel 2023 l'audience di *Runet* ha raggiunto i 103 milioni di persone, rappresentando l'85% della popolazione russa di età superiore ai 12 anni che utilizza internet¹. Inoltre, la propaganda elettorale online è più economica ed efficiente rispetto alle forme tradizionali, poiché non richiede grandi spese per la produzione e la distribuzione dei materiali, e le informazioni possono essere aggiornate e ridistribuite rapidamente.

D'altra parte, l'impiego dei social media nelle campagne elettorali e nella circolazione di informazioni sul sistema politico – soprattutto nei Paesi che si discostano dal modello liberal-democratico – solleva una serie di sfide rilevanti. Tra queste rientrano la diffusione di informazioni false, l'uso improprio dei dati personali e la loro eccessiva proliferazione, nonché le difficoltà nel garantire la neutralità della rete e nel contrastare il persistente divario digitale.

Ad esempio, uno dei problemi principali è la diffusione di notizie false o fuorvianti, che le piattaforme social possono facilitare, specialmente durante i periodi elettorali, influenzando l'opinione pubblica e i risultati elettorali. Inoltre, la comunicazione politica online spesso implica la raccolta e l'analisi di dati personali degli utenti, sollevando preoccupazioni sulla privacy e su come i dati vengono utilizzati per indirizzare gli elettori. La regolamentazione della pubblicità politica online è essenziale per garantire la trasparenza, ma rimane difficile definire con chiarezza cosa costituisca pubblicità politica e monitorare le spese e le campagne pubblicitarie sui social media. Infine, esistono differenze significative nell'accesso a internet e nelle competenze digitali tra diverse popolazioni, il che può portare a situazioni in cui solo alcune voci o gruppi sono rappresentati nella comunicazione politica online.

Va, infatti, considerato che le campagne su internet potrebbero non raggiungere il pubblico *target*, poiché non tutti gli utenti di internet partecipano attivamente al processo elettorale e non tutti gli elettori sono utenti di internet. Nel caso russo, ad esempio, i partiti liberali sono stati i primi a utilizzare internet in modo professionale nella comunicazione politica. Di conseguenza, negli anni 2000 si è creato un divario digitale, dove una parte significativa dei sostenitori dei partiti liberali e di opposizione si è concentrata sui social network, attirando principalmente un elettorato giovane e urbano. Questo divario (che si caratterizza nel maggior coinvolgimento dell'elettorato dei piccoli partiti dell'opposizione, es. "*Jabloko*", nella rete rispetto all'elettorato dei grandi partiti sistemici, es. "Russia Unita") è anche il risultato di una regolamentazione inefficace e lacunosa del mercato delle comunicazioni elettroniche durante i primi decenni di sviluppo della rete in Russia, che ha permesso alle forze politiche meno rilevanti di sfruttare al massimo il potenziale dei canali alternativi a quelli tradizionali. Con la progressiva diffusione delle piattaforme digitali e la loro crescente incidenza sui processi politici ed elettorali, tuttavia,

¹ V.A. Luk'janova, *Vystuplenije: "Auditorija social'nych media"* [Relazione "Pubblico dei social media"], in *Mediascope*, 05-07-2024 (in Russo), <https://mediascope.net/library/presentations/>.

l'attività dei partiti e dei candidati online è stata progressivamente ricondotta all'interno di un quadro normativo sempre più articolato.

2. La disciplina della comunicazione politica in Russia: quadro normativo e forme della propaganda elettorale

La regolazione delle piattaforme digitali si inserisce in una più ampia evoluzione dell'ordinamento russo, che negli ultimi decenni ha progressivamente ridefinito il rapporto tra Stato, amministrazione pubblica e sfera politica. In tale prospettiva, la trasformazione della Federazione Russa non può essere letta esclusivamente come un processo di consolidamento o regressione democratica, ma anche come una progressiva riconfigurazione delle relazioni tra politica e amministrazione pubblica.

Dopo la fase di apertura degli anni Novanta, caratterizzata dall'introduzione delle elezioni multipartitiche, dalla liberalizzazione del sistema mediatico e dalla costruzione di un quadro costituzionale ispirato ai principi dello Stato democratico di diritto, l'evoluzione istituzionale ha progressivamente privilegiato esigenze di coordinamento, stabilità ed efficienza dell'azione pubblica. La costruzione della c.d. *vertikal' vlasti* (verticale del potere), il rafforzamento delle competenze federali e la progressiva uniformazione dei meccanismi decisionali hanno determinato uno spostamento del baricentro dell'ordinamento dalla competizione politica verso la gestione amministrativa dei processi pubblici. In tale prospettiva anche il sistema elettorale ha conosciuto una significativa trasformazione. La regolazione della competizione partitica è divenuta progressivamente più dettagliata e procedimentalizzata, mentre numerosi profili della partecipazione politica sono stati ricondotti all'interno di un articolato sistema di autorizzazioni, registrazioni e controlli amministrativi. Ne deriva un modello nel quale la funzione dello Stato non consiste soltanto nel garantire lo svolgimento delle elezioni, ma anche nell'organizzare e coordinare lo spazio entro cui la competizione politica può svilupparsi.

La disciplina delle piattaforme digitali rappresenta un'estensione di tale logica, in quanto la comunicazione politica online viene ricondotta nell'ambito della più ampia regolazione dello spazio informativo nazionale, considerato infrastruttura strategica per il funzionamento dello Stato.

Iniziando con la prima legge quadro in materia elettorale del 1994 la regolamentazione dell'uso delle piattaforme digitali e dei social media nella comunicazione politica in Russia ha avuto uno sviluppo progressivo, con iniziale scarso grado di articolazione. Questa legge conteneva solo quattro articoli dedicati al tema. Successivamente, sempre più norme sono state approvate e attualmente la legislazione in materia è diventata abbastanza elaborata e dinamica. Oggi, la disciplina della comunicazione politica in Russia è costituita da un insieme di norme e pratiche specifiche che riflettono il contesto politico del Paese.

Per quanto riguarda la normativa sulla comunicazione politica, questa è regolata da un insieme di principi costituzionali, leggi e regolamenti. Sebbene l'attuale Costituzione della Federazione Russa non disciplini direttamente il quadro delle garanzie relative alla comunicazione politica in ambito elettorale, il diritto all'informazione - inteso come diritto

di informare e di essere correttamente informati - e il dibattito pubblico sono implicitamente contenuti nelle disposizioni costituzionali, in particolare nel secondo comma dell'articolo 32, che sancisce il diritto di eleggere ed essere eletti negli enti statali e di autogoverno locali. Secondo la Costituzione della Federazione Russa, lo Stato, in quanto democratico e governato dallo stato di diritto, esprime la massima manifestazione diretta del potere popolare tramite il referendum e le libere elezioni (l'articolo 1, comma 1 e l'articolo 3, comma 3 Cost.). Inoltre, la Costituzione garantisce a tutti la libertà di pensiero e di parola (art. 29, comma 1), il diritto di ricercare, ricevere, trasmettere, produrre e diffondere liberamente informazioni in qualsiasi modo legale (art. 29, comma 4), e la libertà di informazione di massa (art. 29, comma 5). Il riconoscimento, il rispetto e la tutela di questi diritti e libertà sono garantiti dallo Stato (art. 2 Cost.).

Per garantire elezioni libere, come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sua sentenza del 2003 sul caso di propaganda elettorale, il legislatore federale ha il diritto di stabilire le modalità e le condizioni per il supporto informativo delle campagne elettorali². Tuttavia, le elezioni possono essere considerate libere solo quando il diritto all'informazione e la libertà di espressione sono realmente garantiti. Pertanto, il legislatore deve assicurare il diritto dei cittadini a ricevere e diffondere informazioni sulle elezioni e sui referendum, rispettando un equilibrio tra il diritto a libere elezioni e la libertà di parola e di informazione, evitando disuguaglianze (articolo 19 Cost.) e restrizioni sproporzionate (articolo 55 Cost.).

Il diritto di informare e di essere correttamente informati è soggetto a restrizioni, specialmente in materia di sicurezza nazionale e ordine pubblico. Non è consentita la propaganda o l'incitamento all'odio e all'inimicizia sociale, razziale, nazionale o religiosa. È inoltre vietata la promozione della superiorità sociale, razziale, nazionale, religiosa o linguistica (articolo 29, comma 2 Cost.). Inoltre, in Russia, i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino possono essere limitati dalla legge federale solo nella misura necessaria per proteggere i fondamenti dell'ordinamento costituzionale, la moralità, la salute, i diritti e gli interessi legittimi di altre persone, nonché per garantire la difesa del Paese e la sicurezza dello Stato.

Per quanto riguarda la legislazione ordinaria, l'atto fondamentale che regola il quadro legislativo del sistema elettorale russo e della comunicazione politica a livello federale è la legge federale del 12 giugno 2002 n. 67-FZ "Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto di partecipazione al referendum dei cittadini della Federazione Russa" (di seguito, la legge "Sulle garanzie dei diritti elettorali"). Questa legge stabilisce le linee guida fondamentali per lo sviluppo della regolamentazione legislativa riguardante lo svolgimento delle elezioni e dei referendum a vari livelli³.

² V. la Sentenza della Corte Costituzionale della Federazione Russa n. 15-P nel caso di verifica della costituzionalità di alcune disposizioni della legge federale "Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto di partecipare a un referendum dei cittadini della Federazione Russa" in relazione alla richiesta di un gruppo di deputati della Duma di Stato e ai reclami dei cittadini di S.A. Buntman, K.A. Katanjaan e K.S. Rožkov, del 30 ottobre 2003.

³ Altre leggi importanti che disciplinano le relazioni pubbliche durante il processo elettorale e il modo in cui i soggetti coinvolti nella politica comunicano, trasmettono e

Come previsto dall'articolo 48 della legge sulle garanzie elettorali: «I cittadini della Federazione Russa e le associazioni pubbliche hanno il diritto di condurre la propaganda elettorale e quella sui quesiti referendari nelle forme consentite dalla legge e con metodi legali». La disciplina russa regola in modo dettagliato le principali forme e modalità della propaganda elettorale, stabilendo norme specifiche relative ai tempi di svolgimento, ai requisiti dei materiali di campagna e ai soggetti che vi partecipano attivamente (Capitolo 7 della legge sulle garanzie dei diritti elettorali, *“Garanzie del diritto dei cittadini a ricevere e diffondere informazioni sulle elezioni e sui referendum”*). La propaganda elettorale è definita come «attività svolte durante una campagna elettorale e destinate a indurre gli elettori a votare a favore o contro un candidato, candidati, lista o elenchi di candidati» (art. 2, comma 4, legge federale n. 67-FZ del 2002). La normativa individua, inoltre, le condizioni cui candidati e partiti devono conformarsi affinché l'attività di promozione del consenso sia considerata legittima, consentendone lo svolgimento esclusivamente nel periodo della campagna elettorale.

Le limitazioni previste possono essere ricondotte a tre principali categorie. In primo luogo, sono stabiliti limiti temporali, che circoscrivono l'attività propagandistica al periodo compreso tra la registrazione del candidato o della lista e il giorno precedente la votazione, con specifiche regole per le consultazioni svolte su più giornate. In secondo luogo, la legge introduce limiti sostanziali, vietando la diffusione di contenuti estremisti, discriminatori o riconducibili all'ideologia nazista, nonché l'offerta di vantaggi materiali agli elettori e l'utilizzo illecito di immagini o opere protette. Infine, sono previsti numerosi adempimenti procedurali volti a garantire la trasparenza delle campagne elettorali, tra cui il deposito preventivo dei materiali di propaganda presso le commissioni elettorali, l'obbligo di indicare i dati identificativi dei produttori dei materiali e il divieto di coinvolgere minori nelle attività di campagna.

La complessità della comunicazione politica ha indotto il legislatore russo a distinguere tra diverse forme di campagne comunicative nell'ambito del supporto informativo alle elezioni e ai referendum (*informacionnoe obespečenie vyborov i referendumov*). In tale ambito, la legge federale n. 67-FZ distingue due principali categorie di comunicazione pubblica durante il periodo elettorale: da un lato, le attività di informazione degli elettori, disciplinate dagli artt. 44-47, e, dall'altro, la propaganda elettorale, regolata dagli artt. 48-56. Secondo la Corte Costituzionale della Federazione Russa, il criterio essenziale di distinzione risiede nell'intento persuasivo: mentre la propaganda è finalizzata a orientare la scelta degli elettori, l'informazione deve limitarsi alla diffusione di notizie e dati rilevanti per l'esercizio del diritto di voto. Come affermato dalla Corte, «il criterio principale che

divulgano informazioni, valori e messaggi al pubblico sono: la Legge costituzionale federale del 28 giugno 2004 n. 5-FKZ “Sul referendum nella Federazione Russa”, la Legge federale del 22 febbraio 2014 n. 20-FZ “Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato dell'Assemblea Federale della Federazione Russa”, la Legge federale del 10 gennaio 2003 n. 19-FZ “Sulle elezioni del Presidente della Federazione Russa”, nonché gli atti legislativi pertinenti dei soggetti federali. Alcune norme riguardanti la responsabilità per le campagne elettorali svolte in modo scorretto sono presenti nel “Codice della Federazione Russa sugli illeciti amministrativi” del 2001 (vedi, in particolare, gli articoli 5.8-5.10).

distingue un'attività dall'altra è la presenza o meno di un motivo e di un obiettivo particolare – il desiderio di persuadere gli elettori in una direzione o nell'altra»⁴. La stessa Corte ha inoltre precisato che la mera espressione di un'opinione favorevole o sfavorevole nei confronti di un candidato non costituisce di per sé propaganda elettorale, rappresentando piuttosto una manifestazione della libertà di opinione.

L'attività di informazione degli elettori, disciplinata principalmente dall'art. 45 della legge, costituisce una componente del supporto informativo alle elezioni ed è affidata a organi statali e locali, commissioni elettorali, mezzi di informazione, giornalisti e altri soggetti autorizzati. Pur essendo regolata in modo meno dettagliato rispetto alla propaganda elettorale, essa comprende la diffusione di informazioni relative all'organizzazione e allo svolgimento delle operazioni elettorali, ai candidati, alle liste e alle procedure di voto e deve rispettare i principi di affidabilità, obiettività e uguaglianza dei candidati. Quest'ultimo principio, come chiarito da *Roskomnadzor*, vieta una copertura selettiva o parziale delle attività dei candidati e dei partiti politici, imponendo un trattamento informativo equilibrato e non discriminatorio⁵.

È significativo osservare che, a differenza della dettagliata disciplina del supporto informativo alle elezioni e della propaganda elettorale, nell'ordinamento russo la comunicazione politica in senso ampio, intesa come diffusione di informazioni e confronto di contenuti di interesse pubblico attraverso il dibattito, è pressoché priva di una regolamentazione specifica. Infatti, la regolamentazione delle attività legate alla comunicazione politica è per lo più limitata alla regolamentazione delle forme giuridiche, dei mezzi e delle garanzie per l'attuazione della campagna di propaganda elettorale⁶. Allo stesso tempo, le attività dei partiti politici e di altri soggetti politicamente rilevanti che conducono propaganda durante il periodo tra le elezioni non sono regolamentate in modo esauriente dalla legislazione russa.

Ad esempio, la legge n. 95-FZ “Sui partiti politici” dell'11 luglio 2007 stabilisce che i partiti politici possono «diffondere liberamente informazioni sulle loro attività, promuovere le loro opinioni, scopi e obiettivi» (articolo 26). Tuttavia, la normativa non disciplina i modi attraverso i quali i partiti possono svolgere tali attività. Questo vuoto legislativo ha dato luogo a numerose controversie riguardanti la natura giuridica dei materiali elettorali preparati prima dell'inizio della campagna elettorale, nonché le modalità per il pagamento di tali materiali che esulano dal concetto di “pubblicità politica” (*političeskaja reklama*), come definito dal legislatore russo.

⁴ Sentenza della Corte Costituzionale della Federazione Russa n. 15-P del 30 ottobre 2003.

⁵ V. le Istruzioni del Servizio federale per la supervisione delle comunicazioni, delle tecnologie dell'informazione e dei mass media, detto anche *Roskomnadzor*, “*Raccomandazioni pratiche per le redazioni dei media sul rispetto dei requisiti della legislazione della Federazione Russa sulle elezioni*” del 19 gennaio 2018.

⁶ V.A. Dumikjan, *Informirovanie izbiratelej i predvybornaja agitacija v SMI: problema razgraničeniya ponyatij* [La comunicazione durante le campagne elettorali e la propaganda elettorale: il problema della distinzione], in *Izбирatel'noe pravo*, n.1 (39), 2019, 9-17 (in Russo).

3. La disciplina del sistema dei media in Russia

I mass media, pubblici e privati, costituiscono uno dei principali soggetti coinvolti nelle attività di supporto informativo durante la campagna elettorale in Russia. Essi svolgono, inoltre, una rilevante funzione di “*watchdog*”, esercitando un controllo sull’operato degli organi statali e contribuendo all’emersione di eventuali condotte illegittime. Nell’esercizio di tali funzioni, giornalisti e testate sono tenuti al rispetto delle limitazioni e degli obblighi previsti dalla normativa vigente.

Con riferimento al quadro normativo, i principi fondamentali che disciplinano l’attività dei mezzi di comunicazione di massa trovano fondamento nella Costituzione della Federazione Russa. Tra essi rientrano la libertà di pensiero e di parola (art. 29, comma 1), il divieto di propaganda fondata sulla superiorità razziale, nazionale, religiosa o sociale e di altre forme di discriminazione (art. 29, comma 2), il divieto di censura (art. 29, comma 5), il pluralismo ideologico (art. 13), l’inviolabilità della vita privata (artt. 23 e 24) e la libertà della creatività (art. 44). Si tratta di principi che, in larga misura, coincidono con quelli costituzionali posti a fondamento della comunicazione politica.

La principale fonte normativa in materia è rappresentata dalla legge federale n. 2124-1-FZ del 1991, nota come «Legge sui media», che disciplina l’attività dei mezzi di comunicazione di massa e dà attuazione ai principi della libertà dei media, del divieto di censura e della tutela della libertà di stampa, prevedendo al contempo misure volte a prevenire gli abusi nell’esercizio dell’attività giornalistica. Un ulteriore riferimento normativo di rilievo è costituito dalla legge federale n. 149-FZ del 27 luglio 2006, «Sull’informazione, le tecnologie dell’informazione e la protezione delle informazioni», che regola più in generale lo spazio informativo della Federazione Russa e l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione.

La disciplina dei media in Russia è caratterizzata da una costante evoluzione ed è stata oggetto di numerosi interventi legislativi finalizzati ad adeguarla ai mutamenti del contesto politico e sociale. Negli ultimi anni, tuttavia, il legislatore ha progressivamente rafforzato gli strumenti di controllo sull’attività dei mezzi di comunicazione, introducendo misure quali l’obbligo di registrazione delle testate, limitazioni alla partecipazione di soggetti stranieri nella proprietà dei media, obblighi specifici per i media esteri, procedure di rimozione dei contenuti ritenuti incompatibili con la normativa vigente e ulteriori restrizioni giustificate dall’esigenza di tutelare gli interessi pubblici.

In particolare, oltre ai materiali contenenti inviti pubblici ad attività terroristiche o che giustificano pubblicamente il terrorismo già banditi per la diffusione⁷, sono state proibite altri tipi di materiali provocatori o sensibili. Con la legge n. 142-FZ del 2 luglio 2013, la diffusione di informazioni sulla

⁷ La legge federale “Sulla lotta alle attività estremiste” n. 114-FZ del 25 luglio 2002 ha introdotto il concetto di “Elenco federale dei materiali estremisti”, che comprende vari materiali, articoli, volantini, opuscoli, libri, numeri di giornali e riviste, film, video e opere di belle arti, riconosciute dai tribunali come estremiste. L’elenco viene gestito dal Ministero della Giustizia russo sulla base delle decisioni dei tribunali, ed inizialmente comprendeva circa una dozzina di articoli. Da allora l’elenco è stato regolarmente aggiornato e ad oggi contiene più di 5mila voci.

vita privata di un cittadino è stata limitata, vietando anche la diffusione di informazioni false di questo tipo, anche se non diffamatorie. Inoltre, sempre nel 2013, la legge federale n. 135-FZ, con le modifiche alla Legge “Sulla protezione dei bambini dalle informazioni che danneggiano la loro salute e lo sviluppo”, ha introdotto nel Codice amministrativo della Federazione Russa un nuovo articolo che prevede il reato di “propaganda dei rapporti sessuali non tradizionali tra minori”. Tale disposizione stabilisce varie tipologie di sanzioni che puniscono «la propaganda dei rapporti sessuali non tradizionali tra minori, espressa nella diffusione di informazioni volte a sviluppare in essi atteggiamenti sessuali non tradizionali, l’attrattiva dei rapporti sessuali non tradizionali, un’idea distorta dell’equivalenza sociale dei rapporti sessuali tradizionali e non tradizionali». La Corte Costituzionale della Federazione Russa ha ritenuto tali restrizioni coerenti con i principi costituzionali⁸. Nel 2022, la nuova legge federale n. 479-FZ ha esteso il divieto anche ai maggiorenni, sanzionando la diffusione di qualsiasi informazione che, secondo le autorità russe, «promuova relazioni sessuali non tradizionali, pedofilia o riassegnazione di genere»⁹. In questo quadro si inserisce anche la legislazione sulle “fake news” e sul discredito delle Forze Armate, introdotta nel 2022 attraverso le leggi federali n. 32-FZ e n. 31-FZ, che prevedono responsabilità penali e amministrative per la diffusione di informazioni ritenute false sulle Forze Armate e, più in generale, per il discredito dell’esercito, inteso come qualsiasi forma di comunicazione considerata lesiva della sua immagine o credibilità.

Dal 2017, con la Legge n. 327-FZ, qualsiasi organo di stampa straniero operante nella Federazione Russa deve registrarsi come “agente straniero” (in russo *inostrannyj agent*). Successivamente, la definizione di “agente straniero” è stata ampliata per includere qualsiasi individuo, compresi i cittadini russi, che ricevono finanziamenti esteri e diffondono informazioni¹⁰. Nel 2022 la normativa è stata ulteriormente modificata, introducendo il concetto di “influenza straniera” nella definizione di “agente straniero”. In questo modo, le autorità possono inserire persone e organizzazioni nel registro anche in assenza di finanziamenti esteri, qualora siano ritenute soggette a influenza straniera¹¹.

La principale tendenza che ha caratterizzato la regolamentazione dei media russi nell’ultimo decennio è rappresentata dal progressivo rafforzamento del controllo statale sul sistema dell’informazione. Tra gli

⁸ V. la Decisione della Corte Costituzionale della Federazione Russa n. 24-R del 23 settembre 2014.

⁹ Per approfondimenti si rinvia a I. Galimova, *L’inglobamento dei nuovi territori nella Federazione Russa e il ricorso alla mobilitazione “parziale”: verso una nuova fase dell’“operazione militare”?*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, No. 3, 2022 (settembre-ottobre 2022), https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2023/02/RUSSIA-3_2022-1.pdf.

¹⁰ Su questo punto v. I. Galimova, *La Russia si prepara alle elezioni presidenziali. Come rendere le votazioni più credibili*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, No. 3, 2017 (settembre-dicembre 2017), https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/01/RUSSIA3_2017-finale.pdf.

¹¹ V.I. Galimova, *Una nuova agenda nazionale russa: dall’educazione patriottica alla caccia agli “agenti stranieri”*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, No. 2, 2022 (maggio-agosto 2022), https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2022/10/RUSSIA-2_2022.pdf.

interventi normativi più significativi si annoverano l'introduzione di rigorose limitazioni alla possibilità per soggetti non residenti di possedere, controllare o dirigere mezzi di comunicazione russi, l'ampliamento delle restrizioni relative alla pubblicazione e alla diffusione di contenuti mediatici e, più in generale, l'intensificazione dei poteri di vigilanza e controllo sui media online.

Tali misure sono giustificate dal legislatore con l'esigenza di assicurare che l'attività dei mezzi di comunicazione si svolga in conformità agli interessi dello Stato e di limitare le influenze, sia esterne sia interne, ritenute potenzialmente idonee a compromettere la stabilità politica e sociale del Paese. Ne consegue che gli operatori dell'informazione sono chiamati ad operare in un quadro normativo particolarmente articolato e soggetto a frequenti modifiche, nel quale il rigoroso rispetto degli obblighi previsti dalla legislazione vigente costituisce condizione essenziale per evitare l'applicazione di sanzioni e garantire la prosecuzione dell'attività.

4. La regolamentazione di internet e il diritto di accesso: verso la creazione di *Runet*

La regolamentazione della diffusione delle informazioni e, più in generale, delle attività svolte su internet nella Federazione Russa è affidata principalmente alla legislazione in materia di informazione e di mass media, nonché, per specifici ambiti, a normative settoriali, tra cui quelle elettorali. L'ordinamento russo non prevede un unico atto normativo dedicato alla disciplina del funzionamento della rete e dei rapporti giuridici connessi alla circolazione delle informazioni online; al contrario, la materia è caratterizzata da una pluralità di fonti legislative e da una costante evoluzione normativa.

La disciplina dell'accesso a internet e dell'utilizzo della rete è definita da disposizioni che mirano a garantire la libertà di espressione, il diritto all'informazione e la tutela dei diritti degli utenti. Pur in assenza di un esplicito diritto costituzionale all'accesso a internet, la Costituzione riconosce la libertà di espressione, dalla quale deriva anche la possibilità di accedere alle informazioni disponibili online. In tale contesto, l'articolo 8 della legge federale n. 149-FZ «Sull'informazione, le tecnologie dell'informazione e la protezione delle informazioni» del 2006 riconosce ai cittadini e alle organizzazioni il diritto di ricercare e ricevere informazioni in qualsiasi forma e da qualsiasi fonte, nel rispetto della legislazione vigente. Analogamente, l'articolo 38 della legge «Sui mass media» garantisce ai cittadini il diritto di ottenere, attraverso i mezzi di comunicazione, informazioni tempestive e attendibili sull'attività degli organi statali, degli enti locali, delle organizzazioni, delle associazioni pubbliche e dei rispettivi funzionari.

Nel corso degli ultimi due decenni, la Federazione Russa ha perseguito una politica di progressivo ampliamento dell'accesso a internet, con l'obiettivo di ridurre il divario digitale e di favorire una più ampia fruizione delle risorse online da parte delle categorie sociali e dei territori maggiormente svantaggiati. Lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche e delle reti di comunicazione è stato considerato uno strumento essenziale sia

per l'effettività del diritto all'informazione sia per il processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica.

In tale prospettiva si collocano il programma federale "*Russia elettronica*", avviato nel 2002 per promuovere l'implementazione del governo elettronico, la "*Strategia per lo sviluppo della società dell'informazione*" del 2008, volta a garantire un elevato livello di accessibilità alle informazioni e alle tecnologie e a rafforzare il sistema di tutela dei diritti nella sfera informativa, nonché la legge federale n. 8-FZ del 2009 «Sulla garanzia dell'accesso alle informazioni sulle attività degli enti statali e dei governi locali». A tali interventi si sono affiancati i programmi nazionali dedicati alla trasformazione digitale, tra cui il progetto "*Economia Digitale*" (2019-2024), il programma "*Eliminazione del divario digitale*", avviato nel 2014 per realizzare punti di accesso nelle aree rurali a bassa densità di popolazione, e il progetto "*internet accessibile*", introdotto nel 2020 per consentire l'accesso gratuito ai siti di rilevanza sociale, tra i quali il social network *Vkontakte*.

L'espansione dell'accesso alla rete è stata tuttavia accompagnata dalla progressiva definizione di un modello regolatorio nel quale le finalità di inclusione digitale si sono progressivamente intrecciate con esigenze di sicurezza nazionale, tutela della sovranità digitale e controllo dello spazio informativo. In tale prospettiva, la "*Dottrina della sicurezza informativa*" del 2016 e la "*Strategia di sicurezza nazionale*" del 2021 rappresentano i principali documenti programmatici che qualificano l'informazione e lo spazio digitale quali risorse strategiche per lo Stato, delineando un assetto nel quale la promozione dell'accesso alla rete convive con un progressivo rafforzamento dei poteri pubblici di regolazione e controllo delle comunicazioni online¹². In considerazione di ciò, la sicurezza informativa viene definita come una condizione necessaria per la tutela dei diritti e delle libertà costituzionali, ma anche per la salvaguardia della sovranità, dell'integrità territoriale e dello sviluppo socio-economico del Paese. A tal riguardo, la Strategia del 2021 rafforza ulteriormente questo orientamento, collegando la trasformazione digitale agli obiettivi di indipendenza tecnologica, protezione delle infrastrutture critiche, sviluppo di tecnologie nazionali, difesa dello spazio informativo e tutela dei valori tradizionali.

L'attuale politica di digitalizzazione si inserisce quindi in questo quadro strategico. Con il lancio del Progetto Nazionale "*Economia dei Dati*" nel 2025, che rappresenta la prosecuzione del programma "*Economia Digitale*", la trasformazione dei settori economici, della pubblica amministrazione e della sfera sociale è stata individuata come uno degli obiettivi prioritari del successivo quinquennio. Tra i risultati attesi figurano la transizione dell'80% delle imprese nazionali all'utilizzo di software russo e la digitalizzazione del 99% dei servizi pubblici, accompagnate da un significativo rafforzamento delle misure di sicurezza informatica e dell'interoperabilità tra amministrazioni, banche, piattaforme digitali e operatori di telecomunicazioni.

Queste politiche riflettono due direttrici ormai consolidate dell'approccio russo alla trasformazione digitale: da un lato il protezionismo

¹² V. Dottrina della sicurezza informativa della Federazione Russa (2016), <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41460>; Strategia di sicurezza nazionale della Federazione Russa (2021), <https://base.garant.ru/401425792/>.

tecnologico, volto a favorire lo sviluppo di software e piattaforme nazionali, dall'altro un'impostazione securitaria orientata al controllo dei flussi informativi e alla gestione delle infrastrutture digitali strategiche. In tale contesto si colloca il progetto di costruzione di un *RuNet*, concepito come uno spazio internet sempre più autonomo e resiliente rispetto alle piattaforme straniere.

L'accelerazione di questo processo è avvenuta a partire dal 2022, quando numerose piattaforme digitali internazionali hanno imposto restrizioni nei confronti della Russia, determinando la rimozione dagli store globali delle applicazioni di banche e imprese nazionali. In risposta, con il sostegno del governo, la società *VK* – proprietaria dell'omonimo social network e uno dei principali operatori tecnologici nazionali – ha sviluppato *RuStore*, un app store nazionale destinato ai dispositivi Android, riducendo la dipendenza dagli ecosistemi digitali esteri. Parallelamente, è stato rilanciato il progetto di una piattaforma di messaggistica interamente russa. Dopo un primo tentativo nel 2017, nel 2024 è stato avviato lo sviluppo di una nuova applicazione concepita non solo come servizio di comunicazione, ma come infrastruttura digitale nazionale destinata a integrarsi con i servizi pubblici e con l'ecosistema tecnologico russo.

Diversamente da quanto avvenuto negli ordinamenti europei, nei quali la regolazione delle piattaforme digitali si è sviluppata prevalentemente attorno alla tutela dei diritti fondamentali, della concorrenza e della responsabilità degli intermediari, l'ordinamento russo ha progressivamente costruito una disciplina fondata sulla convergenza tra diritto dell'informazione, diritto amministrativo e sicurezza informativa. In tale modello le piattaforme non sono considerate meri operatori economici privati, bensì soggetti che svolgono una funzione rilevante per l'organizzazione dello spazio informativo nazionale. Da questa qualificazione deriva l'imposizione di obblighi pubblicistici sempre più estesi: localizzazione dei dati, registrazione presso le autorità competenti, cooperazione con *Roskomnadzor*, rimozione di contenuti illeciti, conservazione delle informazioni e identificazione degli utenti in determinati contesti.

In tale prospettiva si colloca, anzitutto, la legge federale n. 242-FZ del 21 luglio 2014 sulla "Legge sulla protezione dei dati personali", che impone l'archiviazione dei dati dei cittadini russi su server situati nel territorio della Federazione. Nella medesima logica si inserisce anche la legge n. 327-FZ del 15 novembre 2017, che obbliga tutti i media, comprese le testate online e gli altri mezzi di informazione diffusi attraverso internet, che ricevono finanziamenti dall'estero a registrarsi come "media stranieri che svolgono funzioni di agenti stranieri". La legge prevede anche il blocco extragiudiziale dei siti web delle organizzazioni considerate "indesiderabili"¹³ sul territorio della Federazione Russa.

¹³ Si tratta di un termine apparso nella normativa russa dopo l'adozione nel 2015 delle modifiche alla legge federale n. 272-FZ "Sulle misure per influenzare le persone coinvolte in violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei cittadini russi...". Con questo termine nella Legge si intende un'organizzazione straniera, sia non governativa che istituita da organi governativi stranieri, le cui attività sono state giudicate 'pericolose' per i fondamenti del sistema costituzionale, per la capacità di difesa o la sicurezza del Paese.

Nel 2019, il governo ha introdotto la Legge sul cosiddetto “internet sovrano” (Legge federale n. 90-FZ del 1° maggio 2019), che consente alle autorità di controllare l’infrastruttura di internet nel Paese e di isolarla dal sistema globale in caso di emergenze. Con la legge del 2021 (Legge federale n. 236-FZ “Sulle attività di soggetti stranieri nella rete internet di informazione e telecomunicazioni sul territorio della Federazione Russa” del 1° luglio 2021), è stato stabilito l’obbligo per le società internet straniere con un pubblico giornaliero di oltre 500mila utenti russi di creare filiali in Russia o istituire entità giuridiche russe. In caso di inadempienza, sono previste varie misure coercitive, inclusa la limitazione parziale o totale dell’accesso alla risorsa informativa.

Sebbene l’accesso a internet sia considerato un diritto fondamentale, esistono normative che limitano la diffusione di contenuti illegali o dannosi, regolando il panorama online. Le autorità russe esercitano un controllo significativo sulle informazioni disponibili online, con meccanismi per bloccare e filtrare contenuti considerati ‘pericolosi’, incluse notizie su manifestazioni ‘non autorizzate’ e materiali ritenuti estremisti. Le piattaforme di social media e i fornitori di servizi internet sono soggetti a regolamenti che li obbligano a rimuovere contenuti considerati illegali o inappropriati, con la possibilità di incorrere in multe o chiusura in caso di non conformità.

Tra le leggi approvate nell’ultimo decennio per aumentare il controllo delle autorità sulle informazioni online, possiamo evidenziare:

- Legge n. 139-FZ del 28 luglio 2012: ha introdotto integrazioni alla legge “Sulla protezione dei bambini dalle informazioni vietate”, istituendo un “Registro unificato dei siti vietati”¹⁴ ed è stato un passo significativo verso la creazione di un quadro regolatore unificato per il segmento russo di internet.

- Legge n. 398-FZ del 23 dicembre 2013: ha introdotto un sistema di blocco stragiudiziale delle pagine web e dei domini contenenti «inviti a rivolte di massa, attività estremiste, incitamento all’odio etnico e/o interreligioso e partecipazione ad attività terroristiche».

- Legge n. 264-FZ del 13 luglio 2015, nota come “diritto all’oblio”: ha imposto ai motori di ricerca internet, su richiesta dei cittadini,

¹⁴ Ufficialmente intitolato: “Registro unificato dei nomi di dominio, gli *url* delle pagine dei siti internet e indirizzi di rete, che consente l’identificazione dei siti internet contenenti informazioni la cui distribuzione è vietata nella Federazione Russa”. Il registro è gestito dal Servizio federale per la supervisione delle comunicazioni, della tecnologia dell’informazione e dei mass media *Roskomnadzor*. I motivi per l’inserimento del sito nel registro sono le relative decisioni degli organi federali competenti o del tribunale. La decisione dell’iscrizione nel registro può essere impugnata in tribunale dal titolare di un sito web, dal provider di hosting, dall’operatore di telecomunicazioni che fornisce servizi di accesso alla rete di informazione e telecomunicazione internet entro tre mesi dalla data di tale decisione. La Corte Costituzionale della Federazione Russa ha riconosciuto legittime le disposizioni della legislazione russa sul blocco dei siti web, v. la Risoluzione della Corte Costituzionale della Federazione Russa n. 1759-O del 17 luglio 2014. Si ricorda, che tale meccanismo è stato inizialmente introdotto dalla legge federale in relazione alla tutela dei diritti dei minori (incluso il diritto di limitare l’accesso a siti contenenti materiali con immagini pornografiche di minori, informazioni sui metodi di suicidio, nonché droghe, ecc.).

di rimuovere i collegamenti a informazioni sulla loro vita privata, incluse informazioni «inaffidabili, distribuite in violazione della legge o irrilevanti».

- Legge n. 97-FZ del 5 maggio 2014, soprannominata la “legge sui blogger” (abrogata nel 2017): obbligava i proprietari di blog e siti web popolari (con oltre 3.000 utenti al giorno) a registrarsi, imponendo una serie di restrizioni sui contenuti pubblicati. Successivamente, con la legge federale n. 303-FZ dell’8 agosto 2024 è stata introdotta una nuova normativa che ha ripristinato l’obbligo di registrazione, ma con criteri diversi. A partire dal 1° novembre 2024, infatti, i blogger e i gestori di canali che superano la soglia di 10.000 iscritti sono tenuti a registrarsi presso il registro di *Roskomnadzor*. Si tratta di un criterio funzionale, improntato a una logica pragmatica, che estende gli obblighi di trasparenza e responsabilità a tutti gli attori suscettibili di influenzare il dibattito pubblico nello spazio digitale.

- Legge federale n. 208-FZ del 23 giugno 2016, nota come “legge sugli aggregatori di notizie”: ha equiparato i grandi servizi di informazione online ai mass media e ha previsto la creazione di un registro separato degli aggregatori di notizie, gestito da *Roskomnadzor*. La normativa obbliga gli aggregatori con un pubblico di oltre un milione di utenti al giorno a verificare l’accuratezza delle informazioni socialmente rilevanti prima della loro distribuzione e a rimuovere i contenuti falsi.

- Leggi n. 374-FZ e n. 375-FZ del 6 luglio 2016, dette anche “leggi Jarovaja”: un pacchetto di misure antiterrorismo che, tra le altre cose, ha esteso il periodo di conservazione dei messaggi privati per gli operatori mobili e ha consentito agli investigatori di accedere alla corrispondenza elettronica privata degli utenti. Le disposizioni prevedono inoltre l’obbligo per gli organizzatori della diffusione di informazioni su internet di decodificare i messaggi degli utenti su richiesta dei servizi di sicurezza nazionale.

Come si può osservare, le leggi adottate in Russia garantiscono, sul piano formale, la libertà di ricerca, ricezione e diffusione delle informazioni, ma prevedono al contempo un articolato sistema di limitazioni e strumenti di controllo che, secondo numerosi osservatori internazionali, possono incidere in maniera significativa sull’effettivo esercizio di tali libertà. In particolare, la legge federale n. 398-FZ, che attribuisce a *Roskomnadzor* il potere di disporre il blocco extragiudiziale dei siti web contenenti appelli a rivolte di massa, attività estremiste o altre informazioni ritenute illecite, è stata oggetto di critiche per l’ampiezza delle prerogative amministrative riconosciute all’autorità di vigilanza e per la limitata presenza di garanzie giurisdizionali preventive¹⁵. Nella medesima direzione si colloca un’altra recente normativa che ha suscitato diffuse critiche tra osservatori e studiosi, ossia la legge n. 281-FZ del 31 luglio 2025, nota come legge contro la “ricerca di contenuti estremisti”¹⁶. Essa segna un’evoluzione dell’approccio alla regolamentazione dei flussi informativi su internet: mentre la disciplina

¹⁵ V. ECtHR, *Press Release “Websites blocked in Russia in violation of the right to freedom of expression”*, ECtHR 183 (2020), 23-06-2020, <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6729158-8971586>.

¹⁶ Su questo punto v. I. Galimova, *La digitalizzazione à la Russe e le altre linee di frattura nei rapporti con l’Occidente*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, No. 2, 2025 (maggio-agosto 2025), <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2025/10/galimova.cronache2-2025.pdf>.

previgente sanzionava esclusivamente la creazione o la diffusione di contenuti vietati, la nuova normativa estende il divieto anche alla semplice ricerca di tali informazioni online.

Una lettura esclusivamente restrittiva di tali interventi rischierebbe tuttavia di cogliere solo parzialmente l'evoluzione dell'ordinamento russo in materia digitale. Molte delle misure introdotte negli ultimi anni non appaiono infatti riconducibili unicamente a finalità di censura o di controllo dei contenuti, ma si inseriscono in una più ampia strategia di governance dello spazio informativo fondata su esigenze di sicurezza, continuità operativa e autonomia tecnologica. In questa prospettiva, il legislatore ha progressivamente affiancato agli strumenti di controllo della circolazione delle informazioni una serie di interventi destinati a rafforzare la capacità dello Stato di gestire infrastrutture digitali considerate strategiche, riducendo la dipendenza da operatori e tecnologie estere.

Tale approccio riflette una concezione pragmatica della sovranità digitale, intesa non tanto come isolamento della rete nazionale, quanto come capacità di assicurare il funzionamento dei servizi essenziali e la resilienza dell'ecosistema informativo anche in presenza di crisi internazionali, interruzioni tecnologiche o limitazioni imposte da soggetti esterni. Da questo punto di vista il modello russo si distingue sia dall'approccio europeo, fondato prevalentemente sulla tutela dei diritti fondamentali e sulla regolazione del mercato digitale, sia dalla più sistematica dottrina cinese della sovranità cibernetica, che attribuisce allo Stato un ruolo di direzione ideologica dell'intero ecosistema informativo. L'esperienza russa sembra infatti collocarsi in una posizione intermedia tra questi due modelli. Pur condividendo con la Cina l'esigenza di preservare l'autonomia dello spazio informativo nazionale e di limitare la dipendenza tecnologica da operatori stranieri, essa non si traduce nella costruzione di un sistema integralmente separato dalla rete globale né nell'affermazione di un controllo ideologico generalizzato sui contenuti.

Le scelte compiute in materia di sovranità digitale assumono particolare rilevanza quando vengono applicate al settore della comunicazione politica.

5. La disciplina dell'uso delle piattaforme digitali e social nella comunicazione politica

È evidente che la diffusione efficace di materiali, messaggi, opinioni o notizie via internet rappresenta uno dei pilastri fondamentali delle moderne democrazie. Internet agisce come una piattaforma attraverso la quale i cittadini possono condividere le loro opinioni su un progetto di legge o su un politico o partito. Allo stesso tempo, la rete è diventata una grande piattaforma per i nuovi media e molti media tradizionali hanno creato le proprie risorse internet registrate.

È importante notare che la legislazione russa non fornisce una definizione giuridica di internet. Tuttavia, esistono definizioni legali di concetti specifici utilizzati nella regolamentazione delle attività su internet, come quelli presenti nella Legge federale del 27 luglio 2006 n. 149-FZ

“Sull’informazione, sulle tecnologie dell’informazione e sulla protezione delle informazioni”:

- “*Rete di informazione e telecomunicazione*” - un sistema tecnologico progettato per trasmettere informazioni su linee di comunicazione, con accesso tramite tecnologia informatica; oppure

- “*Media online*”: un sito web registrato come mezzo di comunicazione ai sensi della legge sui media¹⁷, che svolge la funzione di mezzo di comunicazione di massa su internet, spesso come versione web di un’emittente televisiva o di una testata cartacea.

“*Sito web su internet*”, “*pagina su internet*” e “*proprietario di un sito internet*” sono altri concetti relativi a internet contenuti nella legge sull’informazione.

Il primo atto normativo che ha regolato l’uso di internet per la comunicazione politica è stata la legge federale n. 67-FZ “Sulle garanzie dei diritti elettorali”, che include diverse disposizioni sull’informazione degli elettori via internet. Nell’attuale versione della legge, la maggior parte delle norme giuridiche relative a internet riguardano l’informazione degli elettori e l’attuazione del principio di trasparenza nelle attività delle commissioni elettorali. Ad esempio, l’articolo 21 della legge federale richiede alla Commissione elettorale centrale di prevedere una procedura unificata per la pubblicazione dei risultati delle votazioni anche su internet. Numerose disposizioni impongono alle commissioni elettorali o ad altri enti governativi di pubblicare online le informazioni raccolte durante l’organizzazione e lo svolgimento delle elezioni. Ad esempio, devono essere pubblicate online le liste dei partiti politici esonerati dall’obbligo di raccogliere firme per la registrazione delle liste, così come i dati sulla partecipazione degli elettori alle elezioni e i risultati preliminari e finali delle votazioni. Una disposizione obbliga i partiti politici registrati per le elezioni a inserire il programma elettorale online almeno 10 giorni prima della votazione (v. comma 10 dell’articolo 48).

Per quanto riguarda, invece, l’attività di propaganda online, quando si tratta di media online, questa viene gestita in modo simile ai media tradizionali. Gli emittenti e le testate online devono osservare le stesse regole che regolano i materiali della campagna elettorale, comprese le restrizioni generali e i requisiti speciali per la partecipazione dei media alla propaganda, nonché i tempi previsti per tali attività.

L’analisi delle disposizioni legislative mostra l’effettiva equiparazione dei media online con le emittenti televisive e radiofoniche e i periodici, dal punto di vista della regolamentazione giuridica della propaganda elettorale¹⁸.

Dunque, è possibile formulare i seguenti requisiti per la partecipazione dei media online nelle campagne elettorali:

¹⁷ Si nota che la registrazione dei siti come testate online rimane volontaria; tuttavia, la mancata registrazione comporta, di fatto, l’impossibilità per i giornalisti che vi operano di esercitare la propria attività professionale (articolo 8 della legge “Sui mass media”).

¹⁸ Su questo punto, v. I. Borisov, A. Golovin, A. Ignatov, *Vybory v mire: agitacija v seti internet* [Elezioni nel mondo: campagne elettorali su internet], Moscow: Rossijskij obščestvennyj institut izbiratel’no go prava, 2017, 73-75, 200 ss. (in russo).

A) in merito all'attività di informazione degli elettori:

- il contenuto del materiale informativo pubblicato sui media o distribuito in qualsiasi altro modo deve essere obiettivo, affidabile e non deve violare l'uguaglianza dei candidati e delle associazioni elettorali (comma 2 dell'articolo 45 della legge federale "Sulle garanzie dei diritti elettorali");
- norme per la pubblicazione (divulgazione) dei risultati dei sondaggi di opinione pubblica (articolo 46)
- divieto di pubblicazione (divulgazione) dei dati sui risultati delle votazioni e dei risultati elettorali prima della fine delle votazioni (clausola 7 dell'articolo 45).

B) in merito alla propaganda elettorale:

- scadenze stabilite per il periodo della campagna (articolo 49);
- necessità di finanziare le spese elettorali esclusivamente con i fondi elettorali (comma 5 dell'articolo 48).
- regole per l'uso di immagini e dichiarazioni di individui nei materiali elettorali (clausola 9 dell'articolo 48).
- divieti per alcuni soggetti con status specifico di svolgere propaganda elettorale (comma 7 dell'articolo 48).
- regole per la conduzione della propaganda elettorale (articoli 51 e 52).
- restrizioni alla propaganda elettorale stabilite dalla legge federale (articolo 56).

È importante notare che la normativa in questione non prevede regole specifiche per la propaganda elettorale condotta utilizzando le tecnologie di rete. L'attività di propaganda su internet è considerata uno dei metodi di propaganda elettorale non vietati dalla legge. Tuttavia, questa situazione non facilita la gestione delle peculiarità legate alla creazione e alla diffusione di tali informazioni. Ad esempio, non è sempre facile ritenere il titolare del sito o l'utente internet responsabile per la pubblicazione di materiali online, poiché non tutte le risorse internet sono registrate come mass media e non è sempre possibile identificare l'autore del messaggio. Ulteriori problemi derivano dalla mancanza di una base terminologica unificata e dalla frammentazione del sistema di regolamentazione della comunicazione politica su internet in Russia.

La propaganda elettorale online può essere condotta in diversi modi, come ad esempio pubblicando materiali elettorali su social network, piattaforme di messaggistica e altre risorse internet, oltre all'invio di e-mail, ecc. Inoltre, la campagna elettorale può essere svolta su vari siti internet, ma il regime giuridico di questi siti può variare notevolmente¹⁹. La propaganda elettorale può essere diffusa sia tramite una pagina web di un giornale online registrato, sia attraverso risorse internet che non hanno tale status ma

¹⁹ Sui vari regimi giuridici della campagna elettorale v. N. Turiščeva, *Agitacija v seti internet: v poiskach karakteristik novoj sredy* [Propaganda in internet: alla ricerca delle caratteristiche di un nuovo ambiente], in *Gosudarstvo i pravo*, n. 9, 2020, 52–59 (in Russo).

godono di un ampio pubblico (ad esempio, vari siti o blog politici non registrati come media)²⁰.

Allo stesso tempo, i social network utilizzati dagli elettori russi non rientrano nella categoria delle testate online, non sono regolamentati dalla legislazione sui media e, secondo le spiegazioni della Commissione elettorale centrale della Federazione Russa, rientrano nel regime legale dei materiali audiovisivi²¹. Nonostante le lacune nella regolamentazione del tema, un'analisi delle norme dell'attuale legislazione elettorale e delle posizioni della Commissione elettorale centrale russa consente di formulare i seguenti requisiti per la diffusione di materiale audiovisivo elettorale su siti che non sono registrati come media online:

- il periodo di pubblicazione del materiale elettorale non è limitato al periodo di campagna sui media tradizionali, ma dipende dall'effettiva creazione del fondo elettorale da parte del candidato o dell'associazione elettorale. La pubblicazione può avvenire solo dopo che il sito internet ha reso noti i propri prezzi per tali servizi;

- la pubblicazione del materiale deve essere pagata con i fondi del fondo elettorale del candidato o dell'associazione elettorale e può avvenire solo sulla base di un apposito contratto.

- la pubblicazione è possibile solo su quei siti che hanno pubblicato i loro prezzi per la fornitura dei servizi relativi a una specifica campagna elettorale;

- il contenuto del materiale di propaganda deve rispettare i requisiti generali, come il divieto di propaganda di attività estremiste o simboli nazisti, e deve conformarsi alle norme sulla proprietà intellettuale, ecc.

Non solo un candidato, ma anche un cittadino non direttamente coinvolto nella campagna elettorale di un candidato o di un partito può partecipare alla propaganda online. Le informazioni pubblicate possono rappresentare l'opinione personale dell'elettore, che ha il diritto di esercitare autonomamente il proprio diritto di diffondere informazioni nelle forme consentite dalla legge, a condizione che ciò non comporti oneri finanziari. Gli autori di account sui social network possono pubblicare post a favore o contro qualsiasi candidato o partito, influenzando così in qualche misura la scelta degli elettori. Se il candidato stesso agisce come blogger, proprietario di un sito, ecc., e pubblica materiali elettorali a sostegno di sé stesso o del partito che lo ha nominato, deve rispettare i requisiti generali sopra riportati e le restrizioni relative ai materiali distribuiti su internet.

Tuttavia, l'attività propagandistica sui social network pone numerose difficoltà, soprattutto in relazione alle regole procedurali per la creazione e diffusione dei materiali e ai requisiti relativi al rispetto del periodo della

²⁰ *LiveJournal* (in russo: *Живой Журнал*) è da tempo particolarmente popolare sull'internet russo; secondo le sue statistiche, a maggio 2015, oltre il 50% delle visite alla risorsa proviene da utenti russi. Molti personaggi famosi in Russia, così come partiti, movimenti sociali e organizzazioni, hanno le proprie pagine su *LiveJournal*. Nell'ultimo decennio, si osserva tuttavia una graduale perdita del suo pubblico di massa a favore dei moderni social network.

²¹ V. la nota esplicativa n. 107616-3 della Commissione elettorale centrale russa sulla questione della pubblicazione di materiali elettorali su internet adottata il 26 settembre 2011.

campagna²². Ad esempio, un candidato sui social network ha di fatto possibilità illimitate di promuovere la propria candidatura attraverso il proprio account personale o di pubblicare materiale a sostegno del proprio partito, anche prima dell'inizio ufficiale della campagna di elettorale. Nei social network, infatti, è difficile distinguere tra l'account personale di un candidato e quello utilizzato per la campagna elettorale. Inoltre, la rete offre ampie possibilità di diffondere materiali propagandistici non finanziati dal fondo elettorale. Infine, la diffusione di informazioni negative sugli avversari politici rappresenta un problema particolarmente rilevante nelle campagne online. Mentre la legge federale n. 67-FZ vieta esplicitamente la propaganda "contro" candidati o partiti in televisione, non esiste alcuna restrizione di questo tipo per le risorse internet.

6. Ulteriori aspetti della disciplina sulla comunicazione politica in Russia: inserzioni pubblicitarie e uso dei social da parte dei titolari delle cariche pubbliche.

Come si è potuto osservare, la disciplina della comunicazione politica in Russia si presenta come frammentata e incompleta. Alcuni aspetti, come la propaganda elettorale, sono regolamentati in modo più dettagliato, mentre altri vengono solo menzionati. Un esempio di campagna elettorale è la pubblicità sui media, che può includere video elettorali in televisione o alla radio, la partecipazione dei candidati a programmi analitici o di intrattenimento e la pubblicazione di materiali elettorali sulla stampa. Le campagne pubblicitarie odierne, per raggiungere un pubblico più ampio, combinano mezzi tradizionali con metodi moderni, come annunci sulla stampa, spot televisivi e radiofonici, e pubblicità online.

Per quanto riguarda la propaganda online, la normativa vigente non prevede regole specifiche per la pubblicità politica a pagamento e, inoltre, manca una definizione ufficiale di "pubblicità politica"²³. Tuttavia, è evidente che la pubblicità politica rappresenta una componente essenziale delle attività di propaganda. Di conseguenza, le inserzioni pubblicitarie nell'ambito di una campagna politica sono soggette ai requisiti generali della legislazione elettorale russa, piuttosto che alla legge sulla pubblicità. In questo senso, la Commissione elettorale centrale della Federazione Russa ha dichiarato che la pubblicità politica è semplicemente una forma di propaganda elettorale, definendola come «la diffusione di informazioni da parte dei partecipanti al processo elettorale attraverso i media riguardanti

²² Su questo argomento v.I. Brikulskij, *Predvybornaya agitacija v social'nych setjach: problemy pravovogo regulirovanija* [La propaganda politica nei social network: problemi di regolamentazione giuridica], in *Trudy po Intellektualnoj Sobstvennosti*, Vol. 38 (3). 2021, 61–81 (in Russo).

²³ V.O. Bulgak, *Političeskaja reklama kak sostavljajuaščja čast' predvybornoj agitacii* [La pubblicità politica come parte integrante della campagna elettorale], in *Vlast'*, n. 8, 2012, 50–53 (in Russo).

associazioni elettorali o candidati, utilizzando tecniche che distinguono il materiale pubblicitario da altri tipi di informazione»²⁴.

Allo stesso tempo, la pubblicità politica non si limita necessariamente al materiale elettorale sui candidati o sui partiti e può essere distribuita anche al di fuori delle campagne elettorali. L'analisi della legislazione elettorale rivela la mancanza di una regolamentazione adeguata della pubblicità politica, dato che il legislatore russo ha preferito utilizzare il termine "propaganda elettorale", sostituendolo quasi interamente con "pubblicità politica". Al momento, l'assenza di un concetto chiaro di pubblicità politica implica che essa sia consentita solo sotto forma di propaganda elettorale durante la partecipazione di un partito alle elezioni. Ciò significa che i partiti possono utilizzare la pubblicità esterna e su internet solo durante la campagna elettorale, mentre al di fuori di questo periodo è vietato pubblicare inserzioni, a meno che non si tratti di pubblicità sociale (non commerciale).

Un altro aspetto peculiare della normativa russa è la disparità di trattamento tra i grandi partiti e quelli più piccoli, che non dispongono ancora di un elettorato stabile. La normativa prevede, infatti, che i partiti abbiano diritto a ricevere tempo di trasmissione e spazio gratuito sui media statali a pari condizioni, fatta eccezione per i casi in cui la loro lista federale alle ultime elezioni della Duma di Stato abbia ottenuto meno del 3% dei voti, ovvero il loro candidato alle elezioni presidenziali abbia ottenuto meno del 2%. Per quanto riguarda invece le inserzioni pubblicitarie a pagamento, la legislazione stabilisce semplicemente parità di condizioni economiche per tutti i candidati²⁵.

Per quanto concerne l'uso dei social network da parte dei titolari di cariche istituzionali, la normativa russa prevede garanzie contro l'abuso di autorità e vieta alle persone che ricoprono incarichi statali o comunali elettivi, ai dipendenti pubblici, ai giornalisti e ai rappresentanti dei media di condurre campagne di propaganda elettorale. Allo stesso tempo, la normativa non proibisce ai politici di avere account personali su internet, anche se l'uso dei social network non è ancora molto diffuso tra i politici russi rispetto a quelli occidentali. Oggi sono più comuni gli account istituzionali, creati per garantire maggiore trasparenza nelle attività governative. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto con l'introduzione della legge federale "Sulle garanzie dell'accesso alle informazioni sulle attività degli enti statali e locali". Successivamente, con la legge federale n. 270-FZ del 14 luglio 2022, è stato introdotto l'obbligo per le agenzie governative di creare e mantenere pagine ufficiali sui social network per pubblicare informazioni sul loro operato²⁶.

²⁴ Risoluzione della Commissione elettorale centrale della Federazione Russa n. 18/149-II "Istruzioni per la ripartizione tra i candidati dei tempi di trasmissione sui canali della televisione e della radio statali" del 20 settembre 1995.

²⁵ V.M. Grišina, E. Danilova, V. Lucenko, Ju. Pugačeva, M. Cvetkova, P. Šenšin, *Sredstva massovoj informacii i vybory: voprosy i otvety* [Mass media ed elezioni: domande e risposte], M.: RCOIT, 2016 (in Russo).

²⁶ Si nota, che la normativa in materia di propaganda elettorale vieta esplicitamente la pubblicazione delle informazioni sui candidati o partiti politici partecipanti alle elezioni sui siti web delle autorità statali e dei governi.

7. Osservazioni conclusive: alla ricerca dell'equilibrio mancato

Oggi è diventato evidente che internet è parte integrante del processo elettorale. Sono emersi nuovi metodi di comunicazione più familiari ai cittadini e da loro utilizzati regolarmente, i più popolari dei quali sono i social network. Infatti, durante le ultime elezioni presidenziali della Federazione Russa, oltre all'uso diffuso delle tecnologie informatiche per il voto (come l'introduzione del voto digitale nelle regioni russe), i candidati hanno utilizzato attivamente internet, pubblicando pubblicità online, video su *YouTube* e comunicando attraverso i social network con l'elettorato.

Tuttavia, l'imperfezione della legislazione attuale sull'utilizzo delle piattaforme web, le lacune giuridiche e le norme specifiche per regolamentare i vari aspetti della comunicazione politica rendono quest'ultima poco efficace e ostacolano la partecipazione della popolazione al dibattito pubblico informato. La frammentazione del quadro normativo non favorisce una migliore comprensione dei nuovi strumenti digitali e delle nuove tecnologie. La regolamentazione dei rapporti che sorgono e si verificano su internet non è caratterizzata da una natura sistematica, e ciò è associato a una certa incoerenza delle norme giuridiche che regolano la diffusione e la circolazione delle informazioni nel campo delle relazioni elettorali.

In tale contesto, la crescente centralità delle piattaforme digitali nella comunicazione politica si è infatti accompagnata alla costruzione di un quadro normativo che mira a conciliare apertura tecnologica, controllo dei flussi informativi e tutela degli interessi considerati strategici per lo Stato. Tale configurazione conferma il carattere pragmatico del modello russo. L'obiettivo perseguito non sembra essere la completa chiusura dello spazio digitale nazionale, bensì la progressiva costruzione di alternative funzionali che consentano allo Stato e agli utenti di mantenere la continuità dei servizi essenziali anche in caso di interruzione dei rapporti con operatori esteri. Infatti, in Russia permane una significativa compresenza tra operatori nazionali e servizi internazionali. Accanto a piattaforme consolidate come *VK*, *Yandex*, *RuTube*, *Ozon* e *Dzen* continuano infatti ad essere utilizzati servizi globali quali *Telegram*²⁷ e, almeno parzialmente, altri social network stranieri, spesso soggetti a limitazioni selettive piuttosto che a divieti assoluti. La comunicazione politica si sviluppa quindi all'interno di un ecosistema digitale ibrido, nel quale piattaforme private, nazionali e

²⁷ Emblematico è il caso *Telegram*: dopo il tentativo di blocco disposto nel 2018, revocato nel 2020 senza che il servizio cessasse di operare, il legislatore ha progressivamente privilegiato strumenti di cooperazione e assoggettamento regolatorio. Parallelamente, la promozione della piattaforma nazionale *Max*, integrata con i sistemi di identità digitale e con i servizi pubblici elettronici (*Gosuslugi*) e destinata all'impiego da parte di amministrazioni pubbliche, istituzioni giudiziarie ed enti operanti in settori di interesse pubblico, evidenzia come la strategia russa affianchi all'integrazione delle piattaforme globali la costruzione di infrastrutture digitali nazionali. Per un'analisi della costruzione di infrastrutture digitali nazionali, si rinvia a I. Galimova, *La digitalizzazione à la Russe e le altre linee di frattura nei rapporti con l'Occidente*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, No. 2, 2025 (maggio-agosto 2025), <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2025/10/galimova.cronache2-2025.pdf>.

straniere, e autorità pubbliche concorrono, secondo le rispettive competenze, alla regolazione e alla gestione dello spazio informativo. In tale contesto si registra una progressiva attribuzione alle piattaforme digitali di funzioni para-regolatorie, che le configurano come soggetti chiamati a collaborare con le autorità statali nella governance dei flussi informativi.

Il quadro dei media e della comunicazione politica nella Federazione Russa si caratterizza per una continua evoluzione normativa, influenzata dalle dinamiche istituzionali interne e dal contesto internazionale. In particolare, negli ultimi anni, l'adozione di un insieme di disposizioni legislative in materia di internet e servizi di comunicazione ha determinato un rafforzamento dei poteri delle autorità di vigilanza, finalizzato al monitoraggio dei contenuti diffusi online e alla disciplina dei flussi informativi, anche in funzione del contenimento dell'influenza straniera nello spazio della comunicazione politica²⁸. Al centro di questo sistema di controllo si trova l'agenzia federale *Roskomnadzor*, incaricata di monitorare e censurare i contenuti ritenuti inappropriati o disturbanti. Negli ultimi anni, il numero delle risorse web bloccate è aumentato drasticamente. Ciò ha portato a una situazione in cui le piattaforme devono bilanciare la libertà di espressione con le richieste del governo, mentre sempre più utenti di internet ricorrono all'autocensura. La regolamentazione deve, pertanto, considerare anche il rischio di censura: una regolamentazione eccessivamente rigida potrebbe limitare la libertà di espressione e la partecipazione democratica.

Inoltre, la questione della neutralità della rete è molto rilevante per lo spazio politico russo, caratterizzato da decenni di forte presenza del partito dominante (il partito pro-Governo "Russia Unita"). Questa situazione può influenzare in maniera negativa lo spazio mediatico del Paese e la qualità delle informazioni circolanti. Infatti, la situazione nel campo dell'informazione non può essere considerata soddisfacente, poiché nei media più grandi e influenti si osserva uno squilibrio significativo nella copertura delle attività dei partiti, privilegiando solo alcuni dei partecipanti alle corse elettorali. I principali canali televisivi e altri media legati allo Stato (soprattutto a livello regionale) hanno ancora un peso importante nella formazione delle preferenze della maggior parte dell'elettorato russo. Le piattaforme digitali stanno gradualmente raggiungendo i livelli di popolarità dei media tradizionali, ma ci vorrà ancora del tempo. I social network in Russia rappresentano lo spazio informativo più libero, anche se recentemente le azioni miranti a influenzarli sono diventate più frequenti. Grazie alla sua flessibilità, la rete resiste ai tentativi di controllo. Oggi, internet consente di trasmettere agli elettori russi informazioni più diversificate.

Infine, riassumendo quanto detto, la disciplina dell'uso delle piattaforme digitali e dei social media nella comunicazione politica in Russia è caratterizzata da un forte controllo statale, normative restrittive e strategie mirate da parte dei politici per navigare in un ambiente complesso e dinamico.

²⁸ Su questo punto v. I. Galimova, *la digitalizzazione à la russe e le altre linee di frattura nei rapporti con l'Occidente*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, No. 2, 2025 (mag.-ago. 2025), <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2025/10/galimova.cronache2-2025.pdf>.

La specificità russa non risiede mera intensità dell'intervento pubblico, elemento riscontrabile anche in altri ordinamenti, quanto nella progressiva costruzione di una governance amministrativa dello spazio informativo. In tale modello la comunicazione politica non viene disciplinata come una sfera autonoma governata esclusivamente dalla libertà di espressione o dalle dinamiche del mercato, bensì come una componente dello spazio informativo nazionale, la cui organizzazione, sicurezza e continuità costituiscono interessi pubblici affidati alla supervisione delle autorità statali.

La disciplina delle piattaforme digitali rappresenta così il punto di convergenza tra diritto elettorale, diritto dell'informazione, comunicazioni elettroniche e sicurezza informativa, delineando un modello originale di *platform governance* fondato non sull'isolamento del cyberspazio, ma sulla costruzione progressiva di un ecosistema digitale nazionale resiliente, interoperabile e funzionalmente autonomo rispetto alle infrastrutture globali, secondo un'impostazione di regolazione "per stratificazione". Tale modello si sviluppa attraverso una pluralità di strumenti normativi tra loro convergenti: dalla disciplina delle campagne elettorali, all'infrastruttura internet nazionale (*RUNET* sovrano), alla regolazione delle piattaforme digitali mediante obblighi di registrazione e co-regolamentazione dei contenuti, alla disciplina dei dati attraverso l'obbligo di localizzazione sul territorio russo e, infine, al controllo dei contenuti ritenuti illeciti o pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, sotto la supervisione amministrativa di *Roskomnadzor*, che assume in tale assetto il ruolo di vero e proprio "meta-regolatore", chiamato a coordinare e rendere effettivi i diversi livelli della disciplina. In questa prospettiva, la regolazione delle piattaforme digitali in Russia si sta progressivamente trasformando da disciplina dei contenuti a disciplina delle infrastrutture digitali e degli intermediari, perseguendo un modello di integrazione tra sicurezza informatica, sovranità tecnologica e controllo dello spazio informativo.

La regolamentazione della comunicazione politica su internet si confronta così con la necessità di conciliare l'utilizzo delle risorse digitali per finalità politiche con il complesso sistema di vincoli normativi e di supervisione amministrativa che caratterizza l'ecosistema informativo russo.

Ilmira Galimova
Sapienza Università di Roma
ilmiragalimova1@gmail.com

