



La Russia tra la “grande riforma” costituzionale e le misure anti-Covid*

di Ilmira Galimova**

L'inizio del 2020 è stato segnato in Russia, in linea generale, da due vicende - la discussione e l'adozione di emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa e l'introduzione da parte delle autorità di misure restrittive per combattere la diffusione della nuova infezione da Covid-19. L'**11 marzo**, giorno in cui l'Organizzazione Mondiale della Sanità [ha dichiarato la pandemia](#), è stato, per la Russia, uno spartiacque che ha diviso il primo quadrimestre del 2020 in due periodi. Pertanto, se i primi due mesi sono stati quasi del tutto “dedicati” ai lavori per la preparazione del progetto di ampia revisione costituzionale e per la sua successiva approvazione, nei mesi di **marzo** e **aprile** i problemi della diffusione di una nuova infezione da coronavirus e della scelta delle politiche per combatterla hanno giocato un ruolo di primo piano nell'agenda socio-politica del Paese. Questi due eventi - la riforma costituzionale e la diffusione dell'infezione - si sono parzialmente sovrapposti, dato che in un primo momento era sembrato che le autorità russe volessero correre il rischio di tenere lo stesso il referendum sulle modifiche costituzionali durante il periodo di quarantena.

Bisogna innanzi tutto rilevare che il procedimento di adozione delle nuove modifiche costituzionali è stato caratterizzato dalla sua celerità, dato che è durato non più di due mesi, dall'annuncio della proposta durante il Messaggio annuale del Presidente alle Camere riunite del Parlamento, il **15 gennaio**, e alla sua approvazione da entrambe le Camere del Parlamento nella giornata dell'**11 marzo** e da tutti i soggetti federati nell'arco di due giorni tra **12** e **13 marzo**¹. Infine, la legge di emendamento pubblicata ed entrata in vigore (ad eccezione degli artt. 1 e 2) il **14 marzo** [v. [Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione Russa n. 1-FKZ “Sul miglioramento della regolamentazione di alcune questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità pubblica”](#)] è stata sottoposta al controllo sulla costituzionalità, previsto dall'articolo 3, comma 3-5 della stessa legge. Così, il **16 marzo**, in una seduta straordinaria, la Corte Costituzionale russa ha espresso parere favorevole sia sul contenuto delle

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

** Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, curriculum Teoria dello Stato ed Istituzioni politiche comparate – Dipartimento di Scienze Politiche, “Sapienza” Università di Roma.

¹ V. il fascicolo del progetto di legge sul sito della Duma di Stato: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

modifiche, sia sull'*iter* specifico proposto per l'approvazione (su questo punto v. la sezione "Corti"), e ha dato via libera alla votazione panrussa confermativa. Tutto il procedimento, dunque, doveva essere completato il **22 aprile**, data della consultazione popolare originariamente indicata nel Decreto presidenziale del **17 marzo** [v. [Decreto presidenziale n. 188 "Sull'indizione della votazione panrussa sull'approvazione di emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa"](#)]. Tuttavia, già la settimana dopo, a causa della crescita dei contagi, la consultazione popolare sul progetto di modifiche alla Costituzione è stata rinviata a data da definirsi [v. [il Decreto presidenziale n. 205 sul rinvio della data di votazione sull'approvazione delle modifiche alla Costituzione](#)].

Non è stata tanto la rapidità stessa del passaggio di questo progetto fra le varie fasi del procedimento aggravato a sorprendere gli esperti, oramai abituati ad una modalità accelerata di legiferare della Duma russa², quanto piuttosto il fatto che cambiamenti così ampi, che riguardano più di 40 articoli della Costituzione, siano stati adottati senza una discussione e senza un esame ponderato. Infatti, molti osservatori hanno sottolineato il fatto che lo stesso progetto di legge di emendamento all'interno del suo testo conteneva una serie di emendamenti che riguardavano diverse materie e, quindi, non rispettava la regola di omogeneità, prevista dalla legislazione ordinaria³. In tal caso, anche la votazione "a favore" o "contro" le modifiche, come ipotizzata dalle autorità russe, andrebbe, secondo gli esperti, a violare il requisito di omogeneità del quesito referendario⁴. Inoltre, per quanto riguarda la procedura formale, il legislatore russo ha creato una procedura *ad hoc* ('*osobyj poryadok*') per la revisione costituzionale e per l'entrata in vigore delle modifiche, non prevista dalla disciplina costituzionale (v. articoli 135, 136 Cost. che stabiliscono la procedura "super-aggravata" per la revisione totale e la procedura aggravata per quella parziale⁵). La normativa vigente non prevede né l'intervento della Corte Costituzionale, né

² Si pensa, appunto, all'appellativo "stampante impazzita" assegnato alla Duma di Stato con riferimento alla rapidità della formazione di leggi durante la VI Legislatura e alla sua (V. ad esempio, Russia Beyond, *Duma, si chiude la legislatura*, 28.06.2016: <https://it.rbth.com/politica/2016/06/28/duma-si-chiude-il-mandato-come-sono-cambiate-le-leggi-606849>).

³ V. Legge Federale n. 33-FZ "Sulla procedura di adozione e entrata in vigore degli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa" del 03.03.1998: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/. Sulle opinioni degli esperti russi e internazionali v. BBC.com, *Sono legali, gli emendamenti di Putin alla Costituzione? Dibattito fra gli autori delle proposte e i giuristi*, 6.02.2020: <https://www.bbc.com/russian/features-51402865>.

⁴ V. A. LYUBAREV, il Rapporto analitico "La fase preparatoria della campagna nazionale per la votazione sugli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa", 26.03.2020, par. 2.1: <https://www.golosinfo.org/articles/144187>; D. ORESHKIN, "La votazione sugli emendamenti alla Costituzione si trasformerà in un plebiscito", 11.02.2020: <https://www.business-gazeta.ru/article/457314>. V. l'intervento della senatrice L. Narusova durante la discussione sugli emendamenti nel Consiglio della Federazione, in cui ha espresso forti dubbi circa la regolarità della procedura di adozione degli emendamenti: "Se vogliamo la legittimità assoluta, la regolarità formale impeccabile della procedura dell'adozione di questi emendamenti fondamentali (che non sono solo emendamenti, ma, siamo onesti, cambiano la struttura del potere nella Federazione Russa), allora il voto deve garantire la libera espressione della volontà dei cittadini e deve essere una scelta consapevole. E le persone che sostengono alcuni emendamenti e hanno una opinione negativa nei confronti degli altri, dovrebbero avere il diritto di esprimere la loro volontà. Ecco perché dico costantemente che si deve votare separatamente per ogni emendamento. Ma sono consapevole di essere sola [di pensare in questo modo]. Ecco perché io parlo adesso e voterò esattamente a modo mio", v. la trascrizione della seduta plenaria del Consiglio della Federazione, 11.03.2020: <http://council.gov.ru/activity/meetings/114339/transcript/>.

⁵ "Articolo 135

1. I principi di cui ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della Federazione Russa non possono essere sottoposti a revisione da parte dell'Assemblea federale.

2. Se una proposta di revisione dei principi di cui ai capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione della Federazione Russa viene sostenuta da tre quinti dei voti del numero complessivo dei membri del Consiglio della Federazione e dei deputati della Duma di Stato, in tal caso in conformità della legge costituzionale federale si procede alla convocazione dell'Assemblea Costituzionale.

l'appello al popolo, affidando la revisione delle disposizioni dei Capitoli da 3 a 8 della Costituzione, sostanzialmente, agli organi legislativi e di rappresentanza - al Parlamento nazionale e le assemblee regionali. Nello stesso tempo, la decisione di “condizionare” l'entrata in vigore degli emendamenti (di cui all'articolo 1 della Legge n. 1-FKZ del 14.03.2020) all'obbligo di ottenere il giudizio favorevole da parte dei giudici costituzionali e del corpo elettorale, potrebbe essere interpretata come la volontà delle autorità russe di confermare, in tal modo, la regolarità dell'atto dal punto di vista formale e rafforzare la sua legittimità⁶.

Inoltre, ai fini di rendere il progetto più ‘coerente’ con lo spirito popolare e avviare un'ampia discussione pubblica, nel processo di elaborazione della bozza finale sono state coinvolte varie figure pubbliche del mondo sportivo e accademico, personaggi della cultura, medici, rappresentanti di varie associazioni pubbliche e membri degli organi consultivi (come ad esempio, la Camera pubblica o il Consiglio per i diritti umani), come membri dell'apposito gruppo di lavoro [formato dal Presidente](#) il **15 gennaio**. Il gruppo di lavoro, composto così da 75 esperti, si è occupato, principalmente, della raccolta delle proposte e dei suggerimenti, per poi selezionare quelli più ricorrenti e idonei. Alla fine di questo lavoro, in gran parte guidato dai Presidenti delle Commissioni per gli affari costituzionali delle due Camere Kraseninnikov e Klisas, il numero delle modifiche contenute nel [progetto iniziale](#) presentato il **20 gennaio** alla Duma di Stato e approvato in prima lettura il **23 gennaio**, è raddoppiato⁷, soprattutto grazie ai vari emendamenti introdotti al Capitolo 3 dedicato all'assetto federale, che hanno fissato alcuni tratti identitari dello Stato russo, inclusi i valori tradizionali tramandati di generazione in generazione e lo *status* della Russia nei rapporti internazionali⁸.

3. L'Assemblea Costituzionale ratifica la Costituzione della Federazione Russa oppure elabora un progetto di una nuova Costituzione della Federazione Russa, il quale dovrà essere approvato dall'Assemblea Costituzionale stessa con una maggioranza dei due terzi dei voti del numero complessivo dei suoi membri oppure viene sottoposta a votazione popolare. In seguito a questa votazione popolare la Costituzione della Federazione Russa si considera approvata se a suo favore si è pronunciata più della metà dei votanti, a condizione che vi abbia preso parte più della metà degli aventi diritto.

Articolo 136

Gli emendamenti ai capitoli 3-8 della Costituzione della Federazione Russa vengono approvati secondo le modalità previste per l'approvazione della legge costituzionale federale ed entrano in vigore dopo la loro approvazione da parte degli organi del potere legislativo di almeno due terzi dei soggetti della Federazione Russa.”

V. anche su questo punto M. GANINO, *Russia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 136-142.

⁶ Sull'ambiguità del procedimento proposto v. Vedomosti, *Come entreranno in vigore gli emendamenti alla Costituzione di Putin: la procedura proposta contraddice l'attuale Legge fondamentale, affermano gli esperti*, 02.03.2020: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/02/824277-putinskije-popravki>.

⁷ La prima bozza del progetto di legge era composta da due articoli, fra cui il primo riguardava gli emendamenti di circa 22 articoli della Costituzione, e il secondo introduceva la votazione popolare per l'approvazione della legge. Tutta la proposta è stata esposta su 21 pagine [per il contenuto della prima bozza, con le proposte originarie del Presidente Putin, v. qui sotto nella Sezione “Presidente”]. Nello stesso tempo, la bozza finale della riforma, approvata nella seconda e terza lettura conteneva, ora, gli emendamenti ai 42 articoli, più i nuovi articoli aggiunti. La sua versione finale è stata esposta su 68 pagine, di cui 53 hanno riguardato il contenuto delle modifiche, descritte nell'articolo 1. Altri due articoli hanno stabilito le regole di base per la votazione panrussa (v. articolo 2 della Legge n.1-FKZ del 2020) e introdotto il meccanismo dell'entrata in vigore degli emendamenti (articolo 3).

⁸ Si pensa al riferimento alla lingua russa come “lingua del popolo costitutivo dello Stato” (art. 68(1)) e alla “fede in Dio”(art. 67¹(2)), al divieto di sminuire l'impresa del popolo sovietico nella seconda guerra mondiale e di falsificare i fatti storici (art. 67¹(3)), al divieto di alienazione dei territori della Federazione Russa (art. 67(1)), alla norma sulla tutela della famiglia e dell'infanzia e alla riconoscimento del matrimonio esclusivamente come “unione fra l'uomo e la donna” (artt. 67¹(3), 72(1)), alla nozione della cultura quale “patrimonio unico del popolo” (art. 68(4)), al riconoscimento del principio della “continuità nello sviluppo della statualità russa” (art. 67¹(2)) e al posizionarsi dello Stato come “successore legittimo dell'URSS” e come il garante della pace nel mondo e della non interferenza negli affari interni degli altri Stati (art. 67¹(1), art. 79¹). Inoltre, bisogna

Un altro punto critico riguardante la riforma costituzionale e il suo *iter legis*, è rappresentato dalla mancanza di trasparenza nei lavori delle Commissioni parlamentari, che si è espressa non solo nella selezione delle proposte più idonee, ma anche nell'inaspettata apparizione delle nuove proposte durante le sedute plenarie. Si pensa, appunto, alle due modifiche, proposte dai deputati Kaverin e Tereskova durante la seconda lettura del progetto di legge, tenutasi il **10 marzo**. Mentre il [regolamento interno della Duma permette](#) ai deputati di presentare le proposte direttamente in aula, bypassando così il loro esame dalla Commissione competente, nello stesso tempo, tale atteggiamento nell'ambito della procedura di revisione della Costituzione sembra poco prudente, se non del tutto inadeguato. Seguendo questa procedura, nella seconda bozza del progetto elaborata per la seconda lettura è stata introdotta una clausola (art. 81, comma 3¹) che esclude gli ex Presidenti dalla cerchia dei soggetti ai quali si dovrebbe applicare il limite assoluto di due mandati presidenziali, già inserito nell'originaria proposta di Vladimir Putin (art. 81, comma 3)⁹. Dunque, sostanzialmente questo emendamento, una volta approvato, avrebbe l'effetto di "annullare" i mandati espletati in precedenza dall'attuale presidente Putin e permetterebbe a lui, dopo il ventennio della sua indiscussa *leadership* nazionale, di ricandidarsi di nuovo per la carica di Capo dello Stato, eliminando così il problema "post-2024"¹⁰. È interessante notare che la discussione sulla clausola è stata preceduta da un inatteso intervento del Presidente nel corso del dibattito sulla riforma costituzionale, il quale nel suo discorso davanti ai deputati si è espresso a favore di tale soluzione, ma "a condizione che la Corte costituzionale arrivi alla conclusione ufficiale che questo emendamento non contraddirà i principi e le disposizioni alla base della legge fondamentale"¹¹.

notare, che tutte queste modifiche, come ha previsto il legislatore, dovrebbero integrare le disposizioni del Capitolo 3 della Costituzione dedicato all'assetto federale, mentre, secondo le opinioni di alcuni esperti, considerando il loro significato, la scelta migliore sarebbe stata di inserirle all'interno del preambolo o dei primi due Capitoli. Su questo punto v. anche Asianews.it, *Dio, Popolo e Famiglia: la nuova Costituzione russa di Putin e Kirill*, 06.03.2020: <http://www.asianews.it/notizie-it/Dio-Popolo-e-Famiglia-la-nuova-Constituzione-russa-di-Putin-e-Kirill-49479.html>.

⁹ La legge di Emendamento propone la seguente dicitura dell'articolo 81:

"3. Una stessa persona non può ricoprire la carica di Presidente della Federazione Russa per più di due mandati.

3¹. La disposizione di cui all'articolo 81, comma 3 della Costituzione ... si applica a una persona che ricopre o ha ricoperto la carica di Presidente, senza tener conto del numero di mandati che la persona ha ricoperto precedentemente o ricopre al momento dell'entrata in vigore della modifica della Costituzione, e non esclude la possibilità che egli possa assumere la carica di Presidente per un periodo consentito dalla disposizione specificata."

¹⁰ V. su questo punto, The Guardian, *Putin backs proposal allowing him to remain in power in Russia beyond 2024*, 10.03.2020: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/10/vladimir-putin-amendment-power-russia-2024>.

¹¹ Il Presidente ha sottolineato la persistenza della concezione del potere forte accentrato nella tradizione secolare del popolo russo e ha messo in luce la missione stabilizzatrice della figura del Presidente nella storia contemporanea del Paese: *"Sono sicuro che arriverà il momento in cui il massimo potere, quale il potere presidenziale, in Russia non sarà... personificato, non sarà collegato a nessuna persona specifica. Ma tutta la nostra storia precedente si è evoluta secondo questa traiettoria e, ovviamente, non possiamo che tenerne conto. Credo e sono profondamente convinto che una forte verticale presidenziale per il nostro Paese, per la Russia, sia assolutamente necessaria. E la situazione attuale nell'economia, ... nell'ambito della sicurezza, ce lo ricorda ancora una volta. Prima di tutto, esso è necessario per la stabilità. Certo, ci sono alternative, lo sappiamo tutti bene - si tratta di una forma di governo parlamentare che è ampiamente utilizzata nel mondo. Tuttavia, allo stato attuale del nostro sviluppo, essa non può essere adottata da noi. Vedete cosa succede nei Paesi della tradizionale democrazia parlamentare in Europa? Dico senza esagerazione, per anni alcuni Paesi oggi, ora, non possono formare un governo. Per la Russia, questo è davvero assolutamente impossibile, assolutamente inaccettabile."*

Inoltre, Vladimir Putin ha dichiarato di essere contrario all'inserimento nella Costituzione di una clausola *ad personam* sulla proroga del mandato dell'attuale Presidente attraverso un referendum sugli emendamenti costituzionali, che in tal modo si trasformerebbe in un vero plebiscito: *"Ma in questo caso, si risulta che i poteri del Presidente sono stati estesi non sulla base delle elezioni alternative e che, a mio avviso, è anche errato, non è necessario farlo. I cittadini russi in qualsiasi elezione... dovrebbero sempre avere un'alternativa. Le elezioni devono essere aperte e competitive"*. Anche l'opzione di abrogare del tutto i limiti dei mandati presidenziali, anche se è tecnicamente possibile, è stata rifiutata dal Presidente in quanto dannosa: *"Uno dei suggerimenti era quello di escludere dalla Costituzione la norma sul numero di mandati per i quali può essere eletto il più alto funzionario del Paese...un'idea sostanzialmente simile è stata espressa durante il mio recente incontro a Pietroburgo con i cittadini, dove uno dei veterani ha suggerito esattamente questo. Ho detto allora che non*

Dunque, la clausola sull'“azzeramento” del numero dei mandati degli ex Presidenti, accolta durante la seconda lettura, è stata inserita nella bozza finale del progetto, adottato il giorno successivo, l'11 marzo, nella terza lettura con unanimità (383 voti “a favore” su 450, il numero minimo richiesto - 300)¹² dai deputati della Duma. Sempre nella stessa giornata, poche ore dopo, il Consiglio Federale ha votato «a favore» (160 voti su 170 totali, il numero minimo richiesto - 128) del testo del progetto¹³. Anche le regioni russe hanno votato in maniera uniforme, tutti gli 85 consigli regionali (il numero minimo richiesto - 57) hanno approvato la riforma costituzionale avviata dal Presidente, come ha confermato il Consiglio Federale nella sua risoluzione del 14 marzo¹⁴.

Ora, per quanto riguarda gli effetti attesi a seguito dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali, una volta confermate dal voto popolare, diversi commentatori hanno espresso preoccupazioni su un ulteriore rafforzamento della figura del Presidente nella già sbilanciata configurazione del potere in Russia¹⁵. Infatti, sulla base degli emendamenti, il Presidente otterrebbe nuove competenze, come il diritto - di concerto con il Consiglio federale - di rimuovere dalla loro funzione i membri della Corte costituzionale e della Corte suprema (art. 83, lett. «e³»), il diritto di nominare e di destituire il Procuratore Generale (art. 83, lett. “e¹”), la

voglio tornare ai tempi dell'Unione Sovietica... Pertanto, ritengo ... inopportuno rimuovere dalla Costituzione un limite al numero di mandati presidenziali? [v. la trascrizione del discorso di Vladimir Putin tenutosi il 10 marzo durante la seduta plenaria dei deputati della Duma di Stato: <http://kremlin.ru/events/president/news/copy/62964>]. Su questo punto v. anche Il Sole 24 Ore, *Colpo di spugna a Mosca, Putin ricomincia da zero*, 10.03.2020: <https://www.ilssole24ore.com/art/colpo-spugna-mosca-putin-ricomincia-zero-AD8AoJC>.

¹² V. i risultati della votazione sul progetto di legge di emendamento nel suo complesso: <http://vote.duma.gov.ru/vote/110468>. L'unico gruppo parlamentare che ha votato in maniera diversa è stata la fazione del Partito Comunista, la quale nella sua totalità (43 deputati) si è astenuta dal voto. È opportuno notare, che prima della votazione sull'intero testo del progetto di legge nella Duma di Stato, i deputati hanno deciso di procedere prima con la votazione sull'articolo 1 della legge in oggetto, seguendo, almeno alla lettera, il procedimento descritto nel Regolamento della camera, che prevede “il voto articolo per articolo” su ogni emendamento proposto [v. art. 142 del Regolamento: <http://95.173.130.41/duma/about/regulations/chapter-16/>].

¹³ V. i risultati della votazione sul progetto di legge nel Consiglio di Federazione, *Le liste con i risultati delle votazioni aperte sugli argomenti all'ordine del giorno della 476° riunione del Consiglio della Federazione, 11 marzo 2020*, p. 34: <http://council.gov.ru/media/files/NvIOpxl3bHhOgDTqBrijRu6GnRagFVpA6.pdf>. A parte i voti “a favore”, ci sono stati un voto “contrario” e una astensione.

¹⁴ V. la Risoluzione del Consiglio di Federazione “*Sull'accertamento dei risultati dell'esame della legge sugli emendamenti alla Costituzione da parte degli organi legislativi (rappresentativi) del potere statale dei soggetti federati*”: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140007>. Secondo l'agenzia “Mediazona”, durante la votazione sul progetto degli emendamenti nei consigli regionali, 67 deputati regionali, su 3980 totali (1,7%), hanno votato contro gli emendamenti alla Costituzione. Fra i deputati che si sono espressi contrari alle modifiche proposte sono stati soprattutto i membri dei partiti “Yabloko” e “Russia Giusta” [v. <https://zona.media/number/2020/03/12/protiv/>].

¹⁵ V. A. DI GREGORIO, *La riforma costituzionale di Putin e il consolidarsi dell'autoritarismo: un dichiarato bisogno di stabilità in tempi di pesanti trasformazioni mondiali*, in *Osservatorio su “Nuovi Autoritarismi e Democrazie”*, 13 Marzo 2020: <http://nad.unimi.it/putins-constitutional-reform-and-the-consolidation-of-authoritarianism-a-need-for-stability-in-a-time-of-heavy-world-transformation/>; Kommersant.ru, *In minoranze ma non in privazione: Henry Reznik e Tamara Morshchakova hanno rifiutato di cooperare con il gruppo di lavoro sulla modifica della Costituzione del Consiglio per i diritti umani*, 29.01.2020: <https://www.kommersant.ru/doc/4234591>; K. ROGOV, *Un pasticcio tecnico*, 17.01.2020: https://echo.msk.ru/blog/rogov_k/2572277-echo/; V. SHEINIS, *La Costituzione come oggetto di intelligence e campo di battaglia: in vista di eventi imprevedibili e grandi cambiamenti*, 19.02.2020: http://www.ng.ru/ideas/2020-02-19/7_7798_constitution.html; O. RUMYANTSEV, *Riforma costituzionale contraria allo spirito della Costituzione*, 26.01.2020: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma>; Meduza.io, *Putin vuole riscrivere la Costituzione in modo drastico e molto veloce: è un colpo di stato costituzionale? Medusa ha chiesto a giuristi e scienziati politici*, 16.01.2020: <https://meduza.io/feature/2020/01/16/putin-hochet-radikalno-i-ochen-bystro-perepisat-konstitutsiyu-eto-mozhno-nazvat-konstitutsionnym-perevorotom>.

possibilità di nominare fino a 30 senatori, di cui i 7 senatori a vita (art. 97), e il compito di formare il Consiglio dello Stato, ipotizzato dagli autori della legge come nuovo organo di rilievo costituzionale (art. 83, lett. «e⁵»). Anche per quanto riguarda l'*iter* legislativo, il potere di veto sospensivo del Presidente viene rafforzato ed esteso anche alle leggi organiche attraverso l'introduzione del meccanismo di controllo preventivo della costituzionalità delle leggi federali e quelli costituzionali (art. 107-108).

Inoltre, anche nei rapporti “Presidente-Governo-Duma”, sebbene, a prima vista, il progetto sembri proporre una redistribuzione dei poteri verso le Camere, *de facto* la posizione dominante del Presidente rimane intoccata dagli emendamenti (si pensi alla possibilità del Capo dello Stato di dimettere in maniera unilaterale il Governo, prevista all'art. 117(2) sin dall'entrata in vigore della Costituzione). Le nuove modifiche hanno previsto il riconoscimento del ruolo-guida del Presidente nei confronti dell'operato dei ministri e stabiliscono che il Presidente «dirige le attività del Governo» (art. 83, lett. “b”). In più, tutti i ministri, secondo le proposte, dovrebbero essere divisi in due categorie: quelli del “blocco presidenziale” (cioè, i capi dei cosiddetti ministeri “di forza” e dei servizi federali di sicurezza), nominati dal Presidente dopo la consultazione con il Senato, e quelli nominati dalla Duma su proposta del Primo ministro e, quindi, inclusi nel circuito della fiducia parlamentare (artt. 83, lett. “d¹” e 103, lett. “a¹”).

In linee generali, la riforma costituzionale di Putin, da un lato, apporta degli adeguamenti al sistema di “pesi e contrappesi” russo, rendendo le relazioni tra gli organi più complesse, dall'altro lato rappresenta un “aggiornamento” del testo costituzionale in quanto molte delle modifiche proposte riproducono le norme già da tempo introdotte nella legislazione ordinaria¹⁶. In tal modo, le modifiche proposte sembrano pertanto voler fissare i risultati della presidenza Putin e riflettere la svolta tradizionalista, sovranista e accentratrice che ha avuto luogo nel Paese durante gli ultimi decenni¹⁷.

A metà marzo, quasi subito dopo la conclusione dei lavori del gruppo per l'elaborazione degli emendamenti, il Presidente ha formato il gruppo di lavoro sulla prevenzione della diffusione del coronavirus [[ordinanza “Sul gruppo di lavoro del Consiglio di Stato della Federazione Russa sulla lotta contro la diffusione della nuova infezione da coronavirus causata dal 2019-NCOV”](#) del 15

¹⁶ Si pensa, appunto, alle modifiche che riguardano le nuove competenze della Corte Costituzionale, già inserite nel 2015 all'interno della Legge Costituzionale “Sulla Corte Costituzionale” (legge di modifiche n. 1 del 14.12.2015). Anche la normativa sull'elettorato passivo ha visto, nel 2006, un'ulteriore intensificarsi delle misure restrittive per quanto riguarda il diritto di candidarsi (legge di modifiche n. 128 del 25.07.2006).

¹⁷ Su questo punto v. la reazione negativa di una parte della società civile sulle modifiche proposte dal Presidente, espressa nelle due lettere aperte, *Manifesto dei cittadini russi contro il golpe costituzionale e l'usurpazione di potere*, 23.01.2020: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/23/83598-pokushenie-na-osnovnye-printsipy-ustroystva-gosudarstva> (tradotto qui), *L'appello di scienziati, scrittori e giornalisti ai cittadini della Russia “Impedire un “golpe costituzionale”*, 15.03.2020: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/>. V. anche Y. GOROKHOVSKAIA, *Putin's Rules*, 17.03.2020: <https://imrussia.org/en/opinions/3088-putin%E2%80%99s-rules>, Imrussia.org, *Vladimir Gelman: “An intention to preserve the political status quo and Putin's authority is seen in the constitutional reform”*, 27.02.2020: <https://www.imrussia.org/en/opinions/3080-vladimir-gelman-%E2%80%99Can-intention-to-preserve-the-political-status-quo-and-putin%E2%80%99s-authority-is-seen-in-the-constitutional-reform%E2%80%99D>.

marzo]¹⁸. Infatti, le prime due settimane di marzo hanno visto una graduale e lenta crescita dei contagi nel Paese (dai 2 casi registrati il 1° marzo ai 63 il 15 marzo)¹⁹.

Anche se i primi provvedimenti anti-Covid, adottati dal Governo russo e riguardanti la chiusura del confine con la Cina, risalgono al **30-31 gennaio**²⁰, si è dovuto attendere la fine di marzo affinché misure più incisive venissero considerate necessarie dall'autorità federale. Il **25 marzo** è stato, in questo senso, il giorno di svolta: dopo aver partecipato ad [una riunione](#) sulle misure per combattere la diffusione del coronavirus e aver visitato un ospedale pensato per accogliere i pazienti con sospetta infezione da coronavirus, il Presidente ha deciso finalmente di introdurre, a livello nazionale, le misure di contenimento dell'infezione (precedentemente, diversi provvedimenti sono stati adottati da alcuni governatori a livello regionale²¹).

Così, il **25 marzo**, il Presidente ha tenuto un [discorso televisivo](#), nel quale ha annunciato una "settimana di ferie", dal **30 marzo** al **3 aprile**, senza perdita di stipendio [v. [il Decreto presidenziale sull'annuncio di giorni festivi in Russia](#)]. Il documento ha previsto l'interruzione delle attività lavorative in tutte le organizzazioni, ad eccezione di quelle che riguardano i settori strategici, come ad esempio, strutture mediche e farmaceutiche, quelli che operano ininterrottamente o che forniscono alla popolazione cibo e beni essenziali (v. art 2 del Decreto). Il Presidente ha, inoltre, proposto una serie di misure a sostegno delle famiglie più povere e delle imprese, soprattutto a quelle piccole e medie. Sono stati previsti sgravi fiscali per aziende e

¹⁸ Il **16 marzo**, è stata tenuta la prima riunione del gruppo di lavoro sulla lotta contro la diffusione del coronavirus. Oltre al suo Capo, il sindaco di Mosca Sobyanin, fanno parte del gruppo di lavoro i vari funzionari dell'amministrazione presidenziale, vice primi ministri, capi dei vari ministeri e servizi federali. I governatori delle regioni russe sono chiamati a partecipare ai lavori del gruppo.

¹⁹ V. la dinamica del coronavirus in Russia negli ultimi mesi sul sito Meduza.io: <https://s3.zona.media/entry/c6775e57757cf500bd32c05ceef0083e>, oppure sui siti dell'OMS: <https://who.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/a19d5d1f86ee4d99b013eed5f637232d>, del centro di ricerca presso *Johns Hopkins University*: <https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf66> o [sul sito ufficiale russo di informazione su coronavirus](#).

²⁰ Il **30 gennaio** il Primo Ministro russo ha firmato il decreto [[Decreto n. 140-r del Governo della Federazione Russa del 30.01.2020](#)], con il quale la Russia chiudeva il confine con la Cina e anche vietava l'ingresso ai cittadini cinesi attraverso posti di blocco al confine con la Mongolia.

Il **31 gennaio**, il Governo russo ha temporaneamente vietato i viaggi turistici senza visto tra Russia e Cina e il rilascio di visti di lavoro in Russia per i cittadini cinesi, 16 posti di blocco al confine con la Cina sono stati chiusi. Secondo il decreto del Governo [[Decreto n. 153-r del 31.01.2020](#)], questa decisione è spiegata dagli obiettivi di "*garantire la sicurezza dello stato, proteggere la salute pubblica e non diffondere una nuova infezione da coronavirus*". Inoltre, la Russia ha sospeso il collegamento ferroviario con la Cina dal 31 gennaio, ad eccezione dei treni diretti tra Mosca e Pechino; in seguito, il **3 febbraio**, sono stati sospesi tutti i collegamenti ferroviari con la Cina. Le autorità russe hanno anche imposto le restrizioni sui voli verso la Cina: dal 1° febbraio solo "Aeroflot", compagnia aerea statale russa, manterrà tutti i voli di linea verso questo Paese.

Infine, il **18 febbraio**, Mikhail Mishustin ha firmato un decreto [[Decreto del Governo n. 338 del 18.02.2020](#)] in base al quale ai cittadini cinesi è stato temporaneamente vietato l'ingresso in Russia, sia per lavoro che per scopi privati. Il divieto è entrato in vigore il 20 febbraio. Tali misure sono state adottate dalle autorità russe per prevenire "l'importazione" dell'infezione. Il **26 febbraio** le autorità russe hanno annunciato che le restrizioni sull'attraversamento del confine terrestre con la Cina, nonché sul traffico aereo a causa del coronavirus COVID-19, sono state prorogate di un mese, fino al 1° aprile.

In seguito, le autorità hanno continuato di seguire la politica di auto-isolamento del Paese, ma ora essa è stata maggiormente estesa. Il **16 marzo**, il governo ha deciso [[Ordinanza del Governo n. 635](#)] di limitare l'ingresso nel Paese dal 18 marzo al 1 maggio per gli stranieri e gli apolidi. La stessa linea di azione - che mira alla prevenzione dell'"importazione" di una nuova infezione da coronavirus nel territorio della Federazione Russa - è stata ribadita dal Governo ancora una volta nel documento approvato il **19 marzo** [v. [La Comunicazione del Governo della Federazione Russa "Sulle misure per proteggere la salute pubblica da una nuova infezione da coronavirus"](#)].

²¹ Su questo punto v. Sezione "Autonomie" qui sotto.

individui, agevolazioni dei crediti alle imprese e rinnovo automatico dei sussidi. Per finanziare queste misure, sono state introdotte nuove tasse - sui trasferimenti all'estero di dividendi (15%) e sulle rendite finanziarie derivanti da depositi bancari superiori a un milione di rubli (13%). Contemporaneamente è stata posticipata la votazione popolare sul progetto di modifiche alla Costituzione.

Durante l'ultima settimana di marzo, il numero dei contagiati aveva subito un'accelerazione. Il **1° aprile** i contagi sono aumentati di 440 unità e saliti ad un totale generale di 2.777 casi. L'infezione si è diffusa nei 75 soggetti federati, mentre la stragrande maggioranza dei casi si è registrata nella capitale, con 1.800 ammalati. A tal punto, il **2 aprile**, il Presidente ha fatto un altro [appello ai cittadini russi](#), chiedendo loro di restare a casa. Nel suo secondo messaggio televisivo dedicato al problema della diffusione del coronavirus nel Paese, Vladimir Putin ha annunciato la decisione di estendere il periodo festivo e di sospendere tutte le attività produttive e commerciali fino alla fine del mese di aprile. Il Presidente ha notato come le misure preventive applicate precedentemente siano state utili allo scopo di arginare la diffusione del virus: *“La settimana non lavorativa annunciata in tutto il Paese, così come il regime di autoisolamento previsto per i residenti di molte regioni, ci ha permesso di guadagnare tempo... per mobilitare tutte le autorità, per rafforzare le risorse del sistema sanitario, al fine di affrontare l'epidemia nel modo più efficiente possibile”*.

Considerando la vastità del territorio del Paese, la disparità tra enti territoriali in termini di densità di popolazione residente e la diffusione disomogenea del virus sul territorio nazionale, il Presidente si è espresso a favore della decisione di trasferire le competenze per l'adozione di misure ulteriori alle autorità dei soggetti federati, cioè nelle mani dei Capi dei soggetti della Federazione. Quest'ultimi *“dovranno stabilire un insieme di misure preventive ottimali per i loro territori, sia in termini di salute e sicurezza, sia quelli di sostenibilità dell'economia e delle infrastrutture essenziali”*. Pertanto, sulla base di un apposito Decreto presidenziale [[Decreto presidenziale relativo a misure volte a garantire il benessere sanitario ed epidemiologico della popolazione in relazione alla diffusione dell'infezione da coronavirus del 2 aprile 2020](#)], ai Capi delle regioni russe sono stati concessi ulteriori poteri, in particolare, identificare le aree nelle quali è prevista l'implementazione di misure restrittive e di altro tipo, adottate nell'ambito dello stato di allarme o di emergenza, per garantire il benessere sanitario ed epidemiologico della popolazione; sospendere (limitare) le attività delle singole organizzazioni situate nelle zone segnalate, ad eccezione dei servizi essenziali; stabilire una procedura speciale per la circolazione di persone e veicoli nelle zone interessate (v. comma 2 del Decreto). Dunque, in tal modo, i governatori regionali hanno ottenuto il diritto di stabilire, sulla base della situazione epidemiologica del territorio, non solo il tipo di regime eccezionale da applicare come il regime regolatorio di riferimento²², ma anche il periodo della validità delle misure di contenimento e la loro effettiva portata, cioè la rigidità delle restrizioni e il novero dei soggetti destinatari di queste misure.

²² Già, l'articolo 11(1) della Legge federale n. 68-FZ del 1994 ha previsto che “le autorità statali dei soggetti della Federazione Russa... prendono le decisioni sulla classificazione delle situazioni emergenziali come emergenze di natura regionale o intercomunale, dichiarano un stato di allerta o un regime di situazione emergenziale per i pertinenti organi di controllo e per le forze del sistema unificato di prevenzione e risposta alle emergenze statali” (v. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/cf148e8662eafdb9539fb6f19024dfdb5c33aa2/).

Nel frattempo, il Presidente ha dedicato grandi sforzi all'elaborazione, insieme al Governo, di una strategia efficace per sostenere l'economia e i cittadini che si sono ritrovati in situazioni difficili. L'**8 aprile**, il Presidente ha annunciato una serie di misure di sostegno per i disoccupati e le famiglie bisognose²³ e sulle agevolazioni fiscali per le imprese. Circa 10 miliardi di rubli dal bilancio federale sono stati destinati per pagare i *bonus* ai medici e al personale medico che lavorano con pazienti con coronavirus. Il **15 aprile**, il Presidente [ha organizzato una videoconferenza](#) con i membri del Governo, durante la quale i partecipanti hanno discusso sulle misure di sostegno all'economia, alle imprese, all'occupazione e al reddito dei cittadini durante il periodo di emergenza. Il governo ha realizzato [l'elenco dei settori più colpiti](#), in seguito aggiornato più volte. Oltre alle misure già previste, il Presidente ha proposto di fornire alle piccole e medie imprese dei settori interessati una concreta e diretta assistenza finanziaria da parte dello Stato, con lo scopo di rimborsare le spese correnti che riguardano, in primo luogo, gli stipendi dei loro dipendenti²⁴.

Il **28 aprile**, il regime di "autoisolamento" e il periodo festivo sono stati prorogati, sulla base del Decreto presidenziale [[Decreto presidenziale n. 294 "Sull'estensione delle misure per garantire il benessere sanitario ed epidemiologico della popolazione nella Federazione Russa in relazione alla diffusione di una nuova infezione da coronavirus \(COVID-19\)" del 28 aprile 2020](#)], fino all'11 maggio. Così, le competenze attribuite ai capi dei soggetti federati nell'ambito delle misure del contrasto alla diffusione del virus sono state prorogate ulteriormente. Lo stesso giorno, durante [la videoconferenza](#) con i Capi dei soggetti della Federazione, il Presidente Putin ha incaricato *Rospotrebnadzor* (il Servizio federale per la supervisione della protezione dei diritti dei consumatori e del benessere umano) di preparare entro il 5 maggio le raccomandazioni per un'uscita graduale dal regime delle restrizioni e ha incaricato il Governo di sviluppare un nuovo pacchetto di misure urgenti per sostenere l'economia, i cittadini e le imprese, e di elaborare per il futuro un piano d'azione nazionale su larga scala per una ripresa economica e per la normalizzazione post-Covid.

Il riferimento ad una ipotizzabile fase di "uscita" dalla quarantena fatto da Vladimir Putin sullo sfondo di una preoccupante dinamica della crescita dei contagi nel Paese (con il superamento della soglia "psicologica" di 100.000 casi al 30 aprile²⁵), potrebbe riflettere la riluttanza del Presidente ad assumere misure impopolari (come, ad esempio, il rinvio della celebrazione della Giornata di Vittoria) e, in generale, ad essere associato alla problematica del virus²⁶. Anche la decisione del Presidente di delegare il compito di approvazione delle misure anti-Covid ai livelli più bassi del governo e limitare il suo intervento ad una dichiarazione di un ambiguo

²³ V. il Decreto presidenziale relativo a misure supplementari di sostegno sociale per le famiglie con bambini firmato il **7 aprile**: <http://kremlin.ru/events/president/news/63174>.

²⁴ V. le informazioni sulle misure proposte sul sito di Governo russo: <http://government.ru/news/39510/>.

²⁵ V. il Comunicato sui casi confermati di una nuova infezione da coronavirus Covid-2019 in Russia sul sito di *Rospotrebnadzor*: https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=14361.

²⁶ V. su questo punto Imrussia.org, *How COVID-19 Showcases Putin's Crisis-Management Style*, 14.04.2020: <https://www.imrussia.org/en/analysis/3099-how-covid-19-showcases-putin%E2%80%99s-crisis-management-style>;

AspeniaOnline.it, *La Russia in emergenza: il virus e le ambizioni di Putin*, 25.03.2020: <https://aspeniaonline.it/la-russia-in-emergenza-il-virus-e-le-ambizioni-di-putin/>.

regime "festivo" o di "autoisolamento" ha mostrato la sua volontà di prendere le distanze da questo tema.

Dunque, si può concludere che la nuova infezione di Covid-19 ha determinato, in maniera del tutto inaspettata, una pur debole re-federalizzazione dello Stato russo. Al momento, non è ancora chiaro quale sarà la portata di questa tendenza, ma sicuramente il *rating* del Presidente, così come il futuro della sua riforma costituzionale²⁷, dipenderà in gran parte dall'andamento dei contagi e dall'efficacia delle misure anti-virus.

VOTAZIONI

LA COMMISSIONE ELETTORALE APPROVA IL REGOLAMENTO SULLA VOTAZIONE PANRUSSA

Il **20 marzo**, prima della decisione di rinvio della votazione sugli emendamenti costituzionali, la Commissione elettorale centrale (in seguito, CEC) ha approvato, durante la riunione, il "Regolamento per la votazione panrusa sulla questione dell'approvazione degli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa" [v. in allegato [alla Risoluzione della CEC n. 244/1804-7](#)]. Come base giuridica per l'elaborazione del presente regolamento sono stati considerati due documenti: la Legge di Emendamento, nella sua parte riguardante la procedura di votazione (art. 2) entrata in vigore il **16 marzo** dopo il giudizio positivo della Corte Costituzionale, e la legge "Sull'elezione del Presidente della Russia" del 2003, in quanto atto più aggiornato (l'ultima volta, importanti modifiche a questa legge sono state introdotte poco prima della campagna presidenziale del 2018). Dunque, né la legge quadro "Sulle garanzie di base dei diritti elettorali", né la legge costituzionale "Sul referendum" sono state utilizzate dai membri della commissione come documenti di base, sebbene molte delle loro disposizioni vengano riprodotte nel regolamento.

Secondo il documento approvato, la scheda riporterà un'unica domanda sottoposta al scrutinio e due possibili risposte: "Sì" o "No" (par. 7.1 del Regolamento). La legge di emendamento, adottata il **14 marzo**, ha dato al Presidente il diritto di formulare la questione posta alla votazione: lo ha già formulato nel suo Decreto sull'indizione della votazione ([art.2 dell'Ukaz del 17 marzo](#)) in modo seguente: "Approvate gli emendamenti alla Costituzione della Federazione Russa?" Il modello della scheda è stato approvato dalla CEC il **20 marzo** [[v. Risoluzione della CEC n. 244/1805-7](#)]. Molti esperti hanno fatto notare il problema della correttezza e legittimità nella formulazione del quesito²⁸. Da parte sua, sia gli Autori della Legge, sia

²⁷ V. la dinamica del *rating* del Presidente <https://media.fom.ru/fom-bd/d13pi2020.pdf>. Su questo punto v. BBC.com, "L'effetto di consolidamento. Il consenso verso Putin è cresciuto dopo l'annuncio della prima settimana 'non lavorativa'", 03.04.2020: <https://www.bbc.com/russian/news-52035171>. Per quanto riguarda, il livello dell'approvazione degli emendamenti fra i cittadini russi, v. le informazioni sui sondaggi fatti su questo argomento: Vedomosti, *La riforma costituzionale di Putin ha diviso i russi*, 26.03.2020: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/26/826370-konstitutsionnaya-popravka>.

²⁸ Su questo punto v. GOLOS, *Votare, non si può cancellare: Golos ha analizzato la fase di preparazione per la votazione panrusa*, 26.03.2020: <https://www.golosinfo.org/articles/144186>. Si ricorda, inoltre, che la Commissione di Venezia nel suo studio comparato della legislazione in materia di referendum ha sottolineato l'obbligo di rispettare il criterio dell'omogeneità del quesito sottoposto al scrutinio popolare: "30. *An even more stringent requirement of free suffrage is respect for unity of content. Electors must not be called to vote simultaneously on several questions without any intrinsic link, given that they may be in favour of one and against another. Where the revision of a text covers several separate aspects, a number of questions must therefore be put to the people. However, total revision of a text, particularly a Constitution, naturally cannot relate solely to aspects that are closely linked. In this case, therefore, the requirement for unity of*

la Commissione elettorale hanno parlato dell'impossibilità di "spacchettare" il quesito, vista l'ampiezza della riforma, e hanno indicato, con il riferimento alla prassi negli altri Paesi, l'assenza di una regola mandataria sull'obbligo di prevedere più domande in caso di presenza di varie tematiche non omogenee²⁹. Nella procedura di voto si afferma inoltre che, secondo la decisione della commissione elettorale regionale, che deve essere concordata con la CEC, "il voto elettronico a distanza può essere effettuato" e le sue caratteristiche saranno determinate anche nelle entità costituenti.

Oltre alla determinazione del modello di scheda, il Regolamento sulla votazione panrussa determina le competenze delle commissioni elettorali ed elenca i diritti degli osservatori e dei rappresentanti dei media. Per quanto riguarda il monitoraggio sul voto, il Regolamento, sulla base della disposizione della legge sugli emendamenti alla Costituzione che ha concesso il diritto di nominare osservatori esclusivamente alle Camere pubbliche, nazionale e locali, prevede la regolamentazione di tale materia da parte della Camera Pubblica nazionale. Quest'ultima, il **23 marzo**, ha approvato il [Regolamento relativo alla nomina degli osservatori](#), nel quale la possibilità di proporre gli osservatori è stata fornita sia alle associazioni pubbliche che ai cittadini.

Per quanto riguarda le operazioni di scrutinio, la procedura di voto, stabilita dal Regolamento, prevede una serie di misure per facilitare il voto degli elettori. Pertanto, secondo il documento, durante la votazione panrussa verrà utilizzato il sistema dell' "eletto mobile", che consentirà all'elettore di votare in qualsiasi seggio elettorale, senza necessariamente recarsi al seggio nel luogo di residenza, presentando in anticipo una domanda apposita. Il regolamento prevede anche la possibilità del voto anticipato e di voto fuori seggio con urna "mobile".

Il **20 marzo**, la presidente della Commissione elettorale centrale Ella Pamfilova ha annunciato il lancio del sito web [конституция2020.рф](#), dedicato alle informazioni sulla procedura per lo svolgimento di una votazione sugli emendamenti. Inoltre, il sito fornisce un riepilogo delle modifiche.

Ora, per quanto riguarda l'intera procedura di votazione popolare creata *ad hoc* dalla Legge di emendamento, alcuni esperti hanno individuato diversi difetti nella disciplina che regola lo svolgimento di tale consultazione. Oltre al problema della formulazione del quesito, gli esperti hanno segnalato l'assenza di possibilità per i partiti politici di nominare i suoi osservatori, la mancata regolamentazione della disciplina di comunicazione politica, l'utilizzo del modello semplificato per i verbali contenenti i risultati elettorali, l'ampio ricorso alle procedure di voto "agevolate" (cioè, prima della Giornata di voto o al di fuori dei seggi elettorali) difficilmente controllabili, e, infine, l'omissione della regola sul quorum minimo di votanti³⁰.

content does not apply. Substantial revision of a text, involving a number of chapters, may be regarded as being equivalent to total revision; clearly, this does not mean the different chapters cannot be put separately to the popular vote". La Commissione, inoltre, aggiunge, che, trattando argomento sensibile, bisogna fare la distinzione tra le revisioni totali e le revisioni parziali della Costituzione. In quest'ultimo caso, è consigliabile di sottoporre ogni emendamento ad una votazione separata, per evitare di confondere le due procedure diverse: "The option of classifying a revision involving several chapters as a total revision may seem like a means of circumventing the unity of content rule. This overlooks the fact that a total constitutional revision often involves a more complicated process than a partial revision" [Nota 22]. V. Venice Commission, *Code of Good practice on Referendums*, 2007: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

²⁹ Sulle ragioni degli Autori e della Commissione (uno schema sintetica) v. RAPSÌ, *Perché il "pacchetto" degli emendamenti alla Costituzione?*: <http://rapsinews.ru/legislation/mm/20200324/305616314.html>. Inoltre, v.: TASS.ru, *Pamfilova: votare per singoli emendamenti alla Costituzione è tecnologicamente impensabile*, 05.03.2020: <https://tass.ru/politika/7908331>.

³⁰ Su questo v. Meduza.io, *La votazione sulla Costituzione è stata rinvitata, ma è probabile che la procedura cambi*, 27.03.2020: <https://meduza.io/feature/2020/03/27/golosovanie-po-konstitutsii-perenesli-no-protsedura-skoree-vsego-ne-izmenitsya-ob-yasnayaem-pochemu-sfalsifitsirovat-rezultaty-budet-dazhe-legche-chem-obychno>, GOLOS, *Il Rapporto analitico*, 26.03.2020: <https://www.golosinfo.org/articles/144187>, Vedomosti, *La CEC ha approvato la procedura di votazione per gli emendamenti alla Costituzione*, 20.03.2020: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/20/825820-v>.

PRESIDENTE

IL MESSAGGIO ANNUALE ALL'ASSEMBLEA FEDERALE E LA FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO

Il **15 marzo**, il Presidente russo ha tenuto il tradizionale [Discorso davanti alle camere riunite del Parlamento](#). Il Capo dello Stato ha proposto un “pacchetto” di emendamenti alla Costituzione e annunciato le nuove iniziative per migliorare il benessere dei russi. Proprio per quanto riguarda il sostegno alle famiglie più bisognose, con più bambini, il Presidente ha promesso di estendere i pagamenti mensili per il primo e il secondo figlio fino al raggiungimento dell'età di tre anni e di introdurre, a partire dal gennaio 2020, i pagamenti supplementari per ogni bambino da tre a sette anni. Inoltre, Vladimir Putin ha annunciato l'estensione della durata del programma di “capitale di maternità” fino al 2026, l'aumento di stipendio per gli insegnanti e l'avvio di un progetto di creazione di una rete web gratuita per tutti i cittadini russi.

Inaspettatamente per tutti, il Presidente ha dedicato la seconda parte del suo Messaggio alla sua proposta di modifica della Costituzione russa. Il suo progetto, che mirava secondo il suo Autore, a garantire “un “maggiore equilibrio tra i vari rami del potere”, ha riguardato, in linee generali, i seguenti interventi:

1. La limitazione della preminenza del diritto internazionale su quello interno russo;
2. Una nuova procedura per la nomina del Presidente del Governo, dei suoi vice e dei ministri federali;
3. Il divieto di cittadinanza straniera o permesso di soggiorno all'estero per giudici, capi dei soggetti federati, deputati, senatori, premier e ministri;
4. Requisiti più stringenti per i candidati alla carica di Presidente (assenza anche in precedenza di una cittadinanza straniera o di un permesso di soggiorno all'estero e residenza sul territorio nazionale da almeno 25 anni);
5. L'introduzione del limite assoluto di due mandati presidenziali;
6. L'incorporazione dell'autogoverno locale in un sistema unificato di autorità pubblica;
7. Trasformazione del Consiglio di Stato da organo consultivo a organo costituzionale;
8. Introduzione nel testo della Costituzione della perequazione delle pensioni e di una norma sul salario minimo.

Com'è stato già notato prima, questo progetto iniziale, al momento della sua approvazione dalle Camere ha assunto una portata più ampia ed è stato “arricchito” da elementi simbolici. Nonostante la grande attenzione prestata dall'autore del progetto alle misure sociali previste nella primissima edizione degli emendamenti (infatti, il punto n. 8 che prevedeva la misura desiderata dal popolo russo doveva essere una specie di “locomotiva” della riforma costituzionale), nel tempo l'enfasi ha iniziato a spostarsi maggiormente su quelle modifiche che rafforzavano la posizione del Presidente.

Un altro evento inaspettato, legato al discorso del Presidente, è stata la dimissione del Governo subito dopo l'annuncio della riforma costituzionale. Così, il Presidente del Consiglio in carica Dmitrij Medvedev ha presentato al Capo di Stato le sue dimissioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Medvedev ha spiegato la sua decisione con il desiderio di dare al Presidente la massima libertà nell'attuazione delle proposte sulla revisione costituzionale parziale annunciate nel Messaggio all'Assemblea federale³¹. Da

³¹ V. RBC.ru, *Medvedev ha annunciato le dimissioni del Governo*, 15.01.2020: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2020/5e1f140e9a7947d36a51ab30>.

parte sua, Vladimir Vladimirovic ha proposto a Medvedev un nuovo incarico di vicepresidente del Consiglio di sicurezza della Federazione Russa, introdotta *ad hoc* sulla base del [Decreto presidenziale del 16 gennaio](#). Nello stesso giorno, il Presidente [ha nominato](#) Primo Ministro l'ex capo del servizio fiscale Mikhail Mishustin, mentre il suo predecessore Dmitrij Medvedev [è stato proposto](#) per la carica creata appositamente per lui. La Duma ha votato a favore della candidatura del nuovo Presidente di Governo all'unanimità ([383 voti a favore, 41 astenuti, 0 contrari](#)).

La procedura di formazione del Governo si è completata il **21 gennaio**, quando il nuovo Primo Ministro ha presentato a Vladimir Putin la composizione aggiornata del nuovo Governo, grazie ai 14 nuovi membri, mentre alcuni membri del precedente Gabinetto hanno mantenuto i loro incarichi. Così, la nuova struttura del Governo è stata approvata con il [Decreto Presidenziale n. 21 del 21.01.2020](#).

Il **30 aprile**, si è reso noto che il Presidente del Governo M. Mishustin era stato infettato dal coronavirus. Nello stesso giorno, il Presidente ha firmato il [decreto "Sull'esercizio delle funzioni del Presidente del Governo della Federazione russa"](#), con il quale ha affidato temporaneamente la direzione del Governo al primo vice A. Belousov.

Così, durante l'ultimo quadrimestre, tre persone diverse hanno ricoperto l'incarico di Presidente del Governo.

PARLAMENTO

LE NUOVE INIZIATIVE DELLA DUMA

Durante questo quadrimestre, la Duma di Stato ha continuato il suo lavoro, nonostante la diffusione del coronavirus. Ovviamente, la gran parte della sua attività legislativa ha riguardato in questo periodo il lavoro sul progetto degli emendamenti presidenziali e sulla regolamentazione della nuova procedura di votazione. Per quanto riguarda quest'ultima iniziativa, la Duma di Stato ha approvato l'**11 e 17 marzo** nella terza lettura i disegni di legge ([n. 748758-7](#), [n. 910855-7](#)) che hanno introdotto le modifiche al Codice penale (in seguito, CP) e al Codice degli illeciti amministrativi (CIA). I due documenti, sostanzialmente, hanno esteso la responsabilità penale o amministrativa anche ai casi di violazione delle procedure di voto nel contesto della votazione panrussa sugli emendamenti alla Costituzione.

Secondo le disposizioni approvate, le sanzioni penali sono previste nei seguenti casi: l'ostruzione dell'esercizio dei diritti elettorali o del lavoro delle commissioni elettorali (art. 141 CP), la falsificazione dei documenti elettorali (art. 142 CP) o dei risultati del voto (art. 142.1 CP), emissione e ricezione illegale ripetuta di una scheda elettorale durante lo stesso scrutinio (art. 142.2 CP). La pena per queste fattispecie di reati in materia elettorale varia a seconda della gravità - dal pagamento di una multa a quattro anni di carcere. Le sanzioni in forma di ammenda sono previste per una serie di atti illeciti compiuti nel contesto della votazione panrussa, in particolare, le violazioni da parte dei mass media delle norme sulla copertura mediatica della campagna (art. 5.5 CIA), violazione dei diritti di un membro della commissione elettorale, osservatore o rappresentante dei media (art. 5.6 CIA), distruzione deliberata del materiale della campagna (articolo 5.14 CIA), emissione e ricezione illegale di una scheda elettorale (art. 5.22 CIA), violazione della procedura dei conteggi dei voti (art. 5.24 CIA), mancata comunicazione dei risultati delle votazioni (art. 5.25 CIA), interferenza con i lavori delle commissioni elettorali o interferenza con le operazioni di scrutinio in corso (art. 5.69 CIA).

Durante l'ultima settimana di marzo, con l'impulso del Presidente russo, una serie di progetti di legge volti a proteggere i cittadini e le imprese nel contesto dell'epidemia di coronavirus sono stati prontamente esaminati e adottati dalla Duma di Stato. Si tratta, innanzitutto, del progetto di legge federale n. 98-FZ ([n. 931192-7](#)), approvato e firmato dal Presidente il **1° aprile**, che contiene la regolamentazione di una gamma abbastanza ampia di questioni, da appalti pubblici ai controlli sulle attività commerciali. Tuttavia, la principale novità ha riguardato la norma in base alla quale il Governo della Federazione Russa ha ottenuto la competenza di dichiarare la situazione emergenziale o lo stato di allarme sia a livello regionale che a livello della Federazione. In precedenza, la dichiarazione della situazione emergenziale e la sua revoca avvenivano con l'adozione dei decreti da parte delle autorità esecutive dei soggetti della Federazione Russa o da parte delle autorità locali. Le autorità federali potevano dichiarare la situazione emergenziale a livello federale solo sulla base della decisione della commissione presieduta dal Capo del Ministero delle Emergenze, il quale, tra l'altro, dirige le attività delle forze del sistema statale unificato per la prevenzione ed eliminazione delle situazioni di emergenza. Mentre a livello federale, la dichiarazione di tale regime eccezionale non è stato mai proclamato nella storia moderna della Russia, l'annuncio della situazione emergenziale è stata una pratica abbastanza comune a livello regionale, legata, di solito, alle situazioni di catastrofi naturali o di origine umana (inondazioni, incendi naturali, terremoti, ecc.).

Inoltre, la legge ha previsto, oltre al diritto del Consiglio dei ministri di limitare il commercio dei dispositivi medici, introdurre una procedura speciale per la registrazione e la circolazione dei farmaci, la competenza del Governo russo di stabilire regole di condotta vincolanti durante i regimi eccezionali³².

Tuttavia, il difetto di questa legge è la mancanza di criteri chiari che limitano i poteri del Governo. In effetti, il documento prevede ampia discrezione dell'Esecutivo per quanto riguarda il processo decisionale in una situazione di emergenza e non contiene un elenco dei diritti che il Governo potrebbe limitare durante il regime eccezionale, né stabilisce un insieme di misure restrittive ammissibili.

Un altro disegno di legge approvato in questo periodo dalla Duma in materia di misure anti-Covid ha riguardato l'aumento delle multe per le violazioni del regime di quarantena e l'introduzione della pena pecuniaria per la diffusione di notizie false, *fake news*, sul coronavirus. Innanzitutto, secondo tale proposta ([n.804768-7](#)), "la violazione delle norme sanitarie e delle norme igieniche, il mancato rispetto delle misure igienico-sanitarie e anti-epidemiche in vigore durante la situazione di emergenza o di una minaccia di diffusione di una malattia che costituisce un pericolo pubblico", cioè il mancato rispetto del regime di quarantena da parte di una persona, viene sanzionata con la multa da 15.000 a 300.000 rubli secondo la gravità di queste azioni (art. 6.3, comma 2 CIA). Nello stesso tempo, un altro disegno di legge ([n. 929651-7](#)), approvato contestualmente dalla Duma, il **30 aprile**, ha previsto per la stessa azione che comporterebbe la morte di due e più persone la reclusione in carcere fino a 7 anni (art. 236.2 CP).

Le altre disposizioni del disegno di legge [n.804768-7](#) hanno riguardato l'innalzamento delle multe fino a 30.000 rubli per "il mancato rispetto delle regole di condotta durante la situazione di emergenza o la minaccia del suo verificarsi". Ai sensi dell'articolo 20.6.1 del CIA modificato, saranno puniti per le loro azioni i cittadini che, ad esempio, hanno violato il divieto di partecipare a eventi sportivi o pubblici, che non osservano la distanza sociale in luoghi e veicoli pubblici o che hanno lasciato la propria casa senza una buona ragione.

³² Tale regole, insieme con l'elenco delle misure restrittive che possono essere introdotte durante il regime eccezionale sono state descritte in maniera dettagliata nel Decreto governativo del **2 aprile 2020**: [Decreto del Governo della Federazione Russa n. 417 "Sull'approvazione del Regolamento di condotta vincolante per i cittadini e le organizzazioni in caso di introduzione di un allarme elevato o di emergenza" del 02.04.2020.](#)

Infine, i due progetti di legge summenzionati, hanno previsto una responsabilità amministrativa (un'ammenda fino a 10 milioni per le organizzazioni) e penale (la reclusione fino a 5 anni per i cittadini, artt. 207.1 e 207.2 CP) in caso di “diffusione di informazioni false nei media e su Internet sulle circostanze che rappresentano una minaccia per la vita e la sicurezza dei cittadini o sulle misure adottate per garantire la sicurezza della popolazione”³³.

CORTI

LA CORTE COSTITUZIONALE HA CONFERMATO LA LEGITTIMITÀ DEGLI EMENDAMENTI COSTITUZIONALI

Il **16 marzo**, la Corte costituzionale ha pubblicato [il Parere](#) sulla riforma costituzionale. I giudici si sono pronunciati sulla questione di legittimità costituzionale del contenuto delle modifiche alla Costituzione russa e del suo procedimento di approvazione. Il documento è stato adottato dalla Corte nella sua composizione plenaria di quattordici giudici: il giudice Konstantin Aranovsky, che in diversi casi ha fornito la sua opinione dissenziente, era assente durante questa seduta.

Nel suo Parere, la Corte ha riconosciuto le modifiche conformi alle disposizioni dei Capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione e ha spiegato in maniera dettagliata la sua posizione su ogni emendamento approvato dalle Camere e dai consigli regionali. In particolare, i giudici hanno indicato che l'inclusione nel testo del riferimento alla “fede in Dio” non significa una negazione della natura secolare dello Stato sancita dall'art. 14 Cost., mentre il riconoscimento della lingua russa come lingua del popolo costitutivo dello Stato “*si basa su un riconoscimento del ruolo importante del popolo russo che esso oggettivamente ha giocato nella formazione dello Stato russo*” e non sminuisce la dignità degli altri popoli. Inoltre, i giudici non hanno ritenuto superfluo includere nel testo costituzionale i riferimenti ad alcune delle disposizioni contenute nella normativa federale sulla famiglia (ad esempio, il concetto di matrimonio quale “unione di un uomo e una donna”³⁴), sul lavoro e le politiche sociali, poiché essi forniscono ulteriori garanzie sociali ai cittadini.

La Corte costituzionale ha dichiarato conforme ai principi di base sanciti nella Carta Fondamentale (e soprattutto al principio di riconoscimento delle norme istituzionali come parte dell'ordinamento giuridico interno, cui all'articolo 15(4) Cost.) la modifica che introduce la competenza dei giudici costituzionali di decidere sulla possibilità di adempimento da parte della Federazione Russa agli atti adottati dagli organi interstatali sulla base di trattati internazionali ratificati dalla Russia. La Corte ha spiegato che la norma costituzionale così modificata non significa il rifiuto di eseguire la decisione, ma prevede soltanto la necessità di trovare la modalità per l'esecuzione degli atti degli organi sovranazionali che non siano in contrasto con la Costituzione della Federazione Russa, che ha sempre la più alta forza legale.

³³ V. il commento della Corte Suprema, *Una panoramica di questioni selezionate di pratica giudiziaria, in relazione all'applicazione della legislazione e delle misure per la prevenzione della diffusione sul territorio della Federazione Russa della nuova infezione da coronavirus (COVID-19) No. 1*, 21.04.2020, par. 12-16: <https://vsrf.ru/documents/all/28857/>.

³⁴ Su questo punto, la Corte ha aggiunto: “*Poiché uno degli scopi della famiglia è la nascita e l'educazione dei bambini, l'approccio del legislatore alle questioni demografiche e sociali nel campo delle relazioni familiari nella Federazione Russa si basa sulla comprensione del matrimonio come unione di un uomo e una donna, che è coerente con gli articoli 7 e 38 della Costituzione della Federazione Russa e non contraddice il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (articolo 23) e la convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 12), che prevede la possibilità di creare una famiglia in conformità con la legislazione nazionale che disciplina l'esercizio di questo diritto. Né la Costituzione della Federazione Russa, né gli obblighi legali internazionali assunti dalla Russia implicano l'obbligo dello stato di creare condizioni per la propaganda, il sostegno e il riconoscimento delle unioni dello stesso sesso*” v. il Parere della Corte Costituzionale, par. 3.1., p. 17: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

La Corte costituzionale ha riconosciuto legittima l'introduzione dei requisiti aggiuntivi per i candidati alle cariche pubbliche poiché "socialmente giustificata", in quanto mira a garantire la supremazia degli interessi della Patria³⁵.

Per quanto riguarda le modifiche al sistema dei poteri nella Federazione Russa, cioè ai Capitoli 4-8, innanzitutto, la Corte Costituzionale ha riconosciuto un ampio margine di discrezionalità del legislatore costituzionale nel regolamentare tale materia. Tutte le modifiche che hanno riguardato le nuove competenze degli organi statali sono state considerate conformi alla prassi consolidata e ai principi costituzionali dell'organizzazione del potere in Russia, in particolare al principio di separazione dei poteri (art. 10 Cost.) e unità funzionale del potere pubblico (alla luce degli artt. 2, 18 Cost.), al ruolo importante del Presidente nel garantire il funzionamento coordinato delle autorità pubbliche (art.80 Cost.), ecc.

Infine, i giudici costituzionali hanno riconosciuto conforme alla Costituzione la clausola sull'"azzeramento" dei contagi dei mandati degli ex Presidenti, sottolineando che il rinnovo del mandato è assicurato non solo dalla periodicità delle libere elezioni, ma anche da una serie di garanzie istituzionali consolidate negli ultimi anni che rendono stabile il sistema democratico attuale del Paese. "D'altra parte, scrive la Corte, il principio democratico significa che le persone possono esercitare il diritto di eleggere alle elezioni libere quella persona che considerano più degna della carica di Capo di Stato nell'ambito della competizione elettorale e il fatto che una persona ricopra la carica non dovrebbe pregiudicare la sua vittoria elettorale"³⁶.

In generale, il Parere della Corte ha fornito una giustificazione della riforma costituzionale di Putin. Mentre, la Corte costituzionale ha dichiarato di aver considerato esclusivamente questioni di diritto e non ha considerato le questioni di carattere politico nel suo Parere, in realtà, molte delle riflessioni dei giudici fanno riferimento a specifici fattori storici che, senza dubbio, non rappresentano questioni di diritto. Anche per quanto riguarda le questioni puramente formali riguardanti la correttezza delle procedure per l'approvazione della Legge di Emendamenti o il tema complesso della sindacabilità delle leggi di revisione costituzionale, la Corte costituzionale non sembra essere riuscita a fornire una ragione valida per derogare dall'*iter* stabilito dalla Costituzione e dalla normativa federale vigente³⁷.

AUTONOMIE

³⁵ La Corte ha notato che "la subordinazione del deputato ... alla volontà sovrana non solo del popolo della Federazione Russa, ma anche del popolo di uno stato straniero non è coerente con i principi costituzionali dell'indipendenza del mandato e della sovranità statale". Alcuni esperti hanno sottolineato il fatto che tale modifica crea *de facto* una situazione di imparità fra i cittadini russi con e senza la cittadinanza straniera (v. art.19(2) Cost. sulla non discriminazione) e hanno considerato l'introduzione di ulteriori limiti all'elettorato passivo una decisione contraria all'art. 32(3) della Cost. Da parte sua, la Corte ha ritenuto necessario precisare che, in ogni caso, "un cittadino della Federazione Russa non è privato della possibilità di rinunciare alla cittadinanza di uno stato straniero".

³⁶ Nello stesso tempo, i vari esperti hanno fatto notare che la decisione di affidare del tutto al popolo la questione della scelta delle persone alla carica monocratica del Presidente non sia molto garantista. Inoltre, secondo alcuni giuristi, la Corte non ha notato una certa incoerenza nella logica del legislatore costituzionale, il quale, da un lato, stabilisce una regola più restrittiva sul limite assoluto dei mandati presidenziale per garantire in modo più sicuro l'alternanza al potere, dall'altro lato, permette agli ex Presidenti di ricorrere la carica per ulteriori mandati.

³⁷ V. su questo punto: Vedomosti.ru, *In che modo la Corte costituzionale ha spiegato la legittimità degli emendamenti alla Legge fondamentale*, 03.16.2020: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/16/825368-konstitutsionnii-sud>, T. MORSHYAKOVA, *Il commento al Parere della Corte costituzionale della Federazione Russa del 16 marzo 2020*, 20.03.2020: <http://liberal.ru/reports/kommentarii-k-zaklucheniю-konstitucionnogo-suda-rossiiskoi-federacii-ot-16-marta-2020-goda>, Meduza.io, *La Corte costituzionale ha confermato gli emendamenti alla Costituzione*, 23.03.2020: <https://meduza.io/feature/2020/03/23/konstitutsionnyy-cud-odobril-popravki-k-konstitutsii-pochemu-eto-bylo-bolshe-pohozhe-na-spetsoperatsiyu-chem-na-reshenie-suda>.

IL RITORNO AL FEDERALISMO, O LA VARIETA' DELLE MISURE ANTI-COVID INTRODOTTE NEI SOGGETTI FEDERATI

Negli ultimi mesi, i governatori regionali sono diventati protagonisti sulla scena politica in Russia. Le decisioni più importanti che hanno riguardato l'introduzione di misure più decisive contro la diffusione di coronavirus sono state prese dagli organi esecutivi delle regioni.

In particolare, per quanto riguarda il regime regolamentare, di norma, a partire dalla metà di marzo nelle regioni russe le autorità locali hanno dichiarato lo stato di allarme. Tale regime eccezionale è stato introdotto in tutti i soggetti federati con i decreti dei Capi dell'Esecutivo, sulla base dell'articolo 4.1 (comma 6, lett. "b") della [Legge Federale n. 68-FZ "Sulla protezione della popolazione e dei territori nel caso di calamità naturale e tecnologica" del 1994](#)³⁸. La misura di dichiarare la situazione di emergenza o dello stato di emergenza sul tutto territorio nazionale o soltanto su una sua parte non è stata considerata dalle autorità federali russe, i quali si sono limitati, nei mesi febbraio-marzo, a raccomandare alle autorità locali di adottare le misure restrittive di carattere limitato per prevenire la diffusione del Covid-19 (v. le Ordinanze del *Rospotrebnadzor*³⁹) e nel annunciare "i giorni festivi" (v. i Decreti presidenziali).

Entro il **20 marzo**, seguendo le prescrizioni del *Rospotrebnadzor*, le autorità di tutte le 85 regioni della Russia hanno dichiarato lo stato di allarme a causa della minaccia della diffusione del coronavirus. L'annuncio dello stato di allarme ha comportato un rinvio o la cancellazione di tutti gli eventi pubblici di massa. Le scuole e le università hanno attivato la didattica a distanza. Negli atti le autorità regionali hanno raccomandato ai residenti della regione di astenersi dal viaggiare all'estero e ai datori di lavoro di non consentire ai dipendenti con sintomi di malattie infettive di apparire sul posto di lavoro.

Le misure adottate sono variate da regione a regione, a seconda della gravità della situazione epidemiologica nei soggetti della Federazione. Naturalmente, le misure più severe per contrastare la diffusione del coronavirus sono state introdotte a Mosca (il **5 marzo**, v. il [Decreto del sindaco di Mosca n. 12 "Sullo stato di allarme"](#), le successive modifiche, [Decreto n. 20 del 14 marzo 2020](#), [Decreto n. 21 del 16 marzo](#)) e nella regione di Mosca (il **12 marzo**, v. [Decreto del governatore della Regione di Mosca n. 108](#)) le prime regioni ad annunciare l'introduzione di un regime di "autoisolamento domestico" per tutti i residenti. È consentito lasciare l'appartamento in caso di ricerca di cure mediche di emergenza, andare al lavoro, fare acquisti nei negozi alimentari e farmacie più vicine, portare a spasso il cane vicino al luogo di residenza, portare fuori la spazzatura. In seguito alla capitale, il regime di isolamento è stato introdotto nella maggior parte delle regioni della Russia, sebbene in modo più indulgente.

³⁸ La legge n. 64 nel comma 6 dell'articolo 4.1 prevede tre tipi di regimi per il funzionamento degli organi di prevenzione delle emergenze:

- a) il regime quotidiano (in assenza della minaccia di un'emergenza);
- b) lo stato di allarme (se esiste tale minaccia);
- c) la situazione emergenziale.

Bisogna distinguere la situazione di emergenza dallo stato di emergenza, quest'ultimo regime eccezionale, ai sensi dell'articolo , può essere introdotto soltanto dal Presidente della Federazione Russa (in base alla [legge costituzionale federale n. 3-FKZ "Sullo stato di emergenza" del 30 maggio 2001](#)) in caso di catastrofi naturali, comprese le epidemie. Tuttavia, lo stato di emergenza prevede misure molto più radicali, tra cui la limitazione delle libertà e dei diritti dei cittadini (ad eccezione dei diritti inderogabili elencate nell'articolo 56, comma 3 della Costituzione). In particolare, in caso di emergenza, le autorità hanno il diritto di evacuare temporaneamente i residenti dalle aree colpite in aree sicure, mobilitare la popolazione abile ecc.

³⁹ Si pensa, appunto, ad una serie di documenti approvate dal Capo medico del Servizio sanitario nazionale, *Rospotrebnadzor* ([Risoluzione n. 5 del 2 marzo 2020 "Su misure aggiuntive per ridurre i rischi di importazione e diffusione di una nuova infezione da coronavirus \(2019-nCoV\)"](#), [Risoluzione n. 6 del 13 marzo 2020](#), [Risoluzione n. 7 del 18 marzo 2020](#), [Risoluzione n. 9 del 30 marzo 2020](#)) nei quale egli invitava i Capi delle regioni russe di introdurre una serie di misure aggiuntive, prima, di carattere organizzativo e, poi, anche di carattere restrittivo (ad esempio, isolamento obbligatorio, divieto delle manifestazioni e assembramenti pubblici), fino al raccomandare ai governatori di dichiarare lo stato di allarme su territorio del soggetto federato.

Nel resto delle regioni è stata introdotta una serie di misure restrittive *standard*, tra cui: sospensione delle attività delle organizzazioni di ristorazione pubblica, limitazione della vendita al dettaglio, sospensione delle attività di saloni di bellezza, saune, impianti sportivi e cliniche mediche private; organizzazione della didattica a distanza.

Inoltre, per quanto riguarda la possibilità di spostamento, le regioni hanno agito in modo del tutto diverso, per cui in alcune regioni è stato quasi da subito proibito qualsiasi spostamento, ad eccezione dei pochi casi giustificati (ad es., a Mosca), mentre in altre è stato previsto un generale obbligo di “quarantena” per quanto riguardava l’accesso agli spazi pubblici (ad es., San Pietroburgo). Inoltre, tutti i capi dei soggetti federati hanno introdotto il regime di “autoisolamento”, che ha comportato in tutte le regioni il divieto di uscire di casa per i gruppi a rischio (persone con più di 65 anni con malattie croniche) e il controllo sanitario delle persone che arrivano da aree infette. Solo dal **3 aprile**, tutte le autorità dei soggetti federati hanno introdotto un regime di “autoisolamento totale” e hanno raccomandato ai cittadini di non lasciare le loro case e di spostarsi solo in caso di esigenza. Inoltre, in alcuni soggetti della Federazione più colpiti da Covid-19 le restrizioni hanno preso forma di un divieto totale con limitazioni sulla circolazione delle persone e dei veicoli individuali e controllo sugli spostamenti di tutti i residenti arrivati nella regione (si pensi all’introduzione del sistema di *pass* elettronici contenenti il *QR-code* per gli abitanti di Mosca⁴⁰ o al sistema di *SMS-pass* per i residenti di Tatarstan). Quest’ultime misure sono state attivamente contestate dai cittadini, ma i loro ricorsi non sono stati accolti da parte dei tribunali russi⁴¹. In più, molte regioni hanno imposto restrizioni ai movimenti tra le regioni, prevedendo l’obbligo di “quarantena” per i cittadini che arrivino da Mosca e da altre regioni maggiormente colpite dal virus⁴².

⁴⁰ La procedura per la registrazione e l’uso di *pass* digitali per spostamenti sul territorio della città di Mosca è stata approvata con il Decreto del sindaco di Mosca del **11 aprile**: <https://xn--80aesfpebagmfbcl0a.xn--p1ai/ai/doc/148/attach/43-YM.pdf>. Tale documento ha stabilito l’obbligo dei residenti di Mosca, valido dal 15 aprile e fino alla cessazione dello stato di allarme, di richiedere il *pass* elettronico per effettuare gli spostamenti dentro città e tra la città di Mosca e la regione di Mosca.

⁴¹ Su questo punto v.: Vedomosti, *Le autorità di Mosca non hanno considerato l’isolamento come una restrizione ai diritti dei cittadini*, 25.04.2020: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/25/828974-vlasti-moskvi-ne-uvidei>, Garant, *Il tribunale ha riconosciuto legittimo il decreto del governo della regione di Bryansk approvato a marzo sull’introduzione di allerta*, 24.04.2020: <https://www.garant.ru/news/1363020/>.

⁴² Su questo punto v. la tabella riassuntiva delle misure introdotte nei soggetti della federazione: Garant, *Le informazioni sull’introduzione di *pass* o restrizioni ai movimenti nelle regioni della Federazione Russa*: <http://ivo.garant.ru/#/document/77398959/paragraph/517:0>.