



L'approvazione delle leggi di attuazione della riforma costituzionale e le altre iniziative della Duma alla fine del 2020*

di **Ilmira Galimova****

Il 2020 è stato un anno particolare e difficile anche per la Russia. Senza dubbio, il suo esito più importante è l'adozione del nuovo testo della Costituzione che nella sua versione più tradizionalista, sovranista e accentratrice rispecchia in maniera fedele l'orientamento dell'attuale *leadership* russa e - con alta probabilità - anche quello della maggioranza della popolazione russa.

La riforma costituzionale, diventata l'evento politico e giuridico più importante in Russia dall'adozione della Costituzione nel 1993, si è conclusa molto velocemente nell'arco di pochi mesi. Tuttavia, la riforma ha avuto ulteriori sviluppi nella legislazione attuativa anche dopo l'approvazione della Legge sull'Emendamento alla Costituzione.

Proprio nella sessione autunnale della Duma di Stato, cominciata il **7 settembre** e conclusa il **24 dicembre**, si è svolto il grande lavoro di aggiornamento della legislazione primaria rispetto alle modifiche costituzionali apportate che ora devono essere recepite nelle leggi costituzionali e leggi federali. Tale attività è stata portata avanti a più riprese e si è incentrata soprattutto sull'esame e l'approvazione dei disegni di legge di iniziativa presidenziale. Si tratta di circa una ventina di disegni di legge recanti "gli emendamenti a determinati atti legislativi della Federazione Russa (nella parte riguardante l'allineamento di alcune disposizioni della legislazione alla Costituzione della Federazione Russa)", divenuti leggi entro la fine dell'anno.

Cronologicamente i disegni di legge presentati alla Duma dal Presidente russo si distinguono in tre blocchi: quello del **22 settembre** ([8 ddl](#)), del **14 ottobre** ([6 ddl](#)) e quello del **31 ottobre** ([2 ddl](#)).

Il primo pacchetto di modifiche alla legislazione primaria, molto disomogeneo, ha riguardato il nuovo funzionamento del sistema degli organi statali, in particolare: 1) l'approvazione di una nuova Legge costituzionale sul Governo russo (con tutte le modifiche circa un nuovo meccanismo di formazione di governo); 2) le modifiche alla Legge costituzionale sulla Corte Costituzionale (progetto scritto di 90 pagine con massicce correzioni-aggiornamenti che riguardavano l'introduzione del meccanismo di controllo preventivo sulla costituzionalità,

* 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.

composizione della corte ecc.); 3) i cambiamenti nel sistema giudiziario russo, e in particolare le nuove modalità di rimozione dei giudici delle Corti, l'introduzione dei nuovi motivi di rimozione dall'incarico dei giudici; 4) gli emendamenti alla Legge sulla Procura che disegnano la nuova procedura di nomina e revoca del Procuratore generale e dei Procuratori dei soggetti federati (n. [1024646-7](#)); ecc.

Il secondo pacchetto, introdotto ad **ottobre**, era più circoscritto e conteneva in primo luogo gli emendamenti ai Codici vigenti in Russia che dovevano assicurare la preminenza della Costituzione nei confronti degli atti o delle decisioni delle organizzazioni internazionali, e in secondo luogo l'adozione di una Legge sul Consiglio di Stato, organo che prima era regolamentato sulla base del decreto presidenziale e dopo la riforma divenuto organo di rango costituzionale.

Il terzo pacchetto ha riguardato la composizione del Consiglio della Federazione, la Camera alta del Parlamento russo, e in particolare ha previsto l'introduzione di una nuova categoria di senatori - senatori a vita (si tratta degli emendamenti alla Legge "Sullo status dei deputati della Duma e dei membri del Consiglio della Federazione" del 1994 e del disegno di legge "Sulle modalità di formazione del Consiglio della federazione").

Tutti questi disegni di legge di iniziativa presidenziale sono stati approvati dal Parlamento russo, firmati dal Presidente e divenuti leggi il **6-9 novembre**, l'**8 dicembre** e di recente il **22 dicembre**.

Infine, bisogna citare l'ultima proposta del Presidente, ovvero il disegno di legge "Sulle restrizioni per ricoprire gli uffici pubblici (incarichi statali, comunali, altri incarichi) legate al possesso della cittadinanza di uno Stato estero o al diritto alla residenza permanente nel territorio di uno Stato estero" presentato alla Duma il **30 novembre** e ancora in corso di approvazione.

Ci sono state anche altre iniziative, come quelle intraprese dai Presidenti delle Commissioni per gli affari costituzionali e i coautori della riforma costituzionale Klišas e Krašeninnikov, essi hanno riguardato:

- l'introduzione di una fattispecie e le sanzioni per "l'alienazione di parte del territorio della Federazione Russa" e per l'incitamento in pubblico a compiere tali azioni (leggi federali n. 420 e n. 425 del **8 dicembre**),
- gli emendamenti alla legge n. 12 "Sulle garanzie agli ex Presidenti" del 2001 con i quali si amplia l'ambito temporaneo delle garanzie di immunità del Presidente che ha cessato l'esercizio dei suoi poteri ([disegno n. 1049598-7](#) approvato il **22 dicembre**),
- le modifiche alla legislazione elettorale nella parte contenente i requisiti per il candidato alla carica del Presidente, con la clausola di azzeramento dei mandati degli ex Presidenti russi ([disegno di legge n. 1057340-7](#) del **17 novembre** approvato in prima lettura),
- la creazione del primo territorio federale "*Sirius*" ([disegno di legge n. 1051718-7](#) approvato il **22 dicembre**).

Ora, per quanto riguarda il contenuto delle proposte presidenziali e dei parlamentari elencate sopra, alcune riprendevano in maniera puntuale le nuove disposizioni costituzionali limitandosi, così, ad introdurre gli aggiornamenti nella legislazione primaria, mentre le altre proposte, invece, contenevano modifiche o aggiunte alle rinnovate norme costituzionali. Infatti, quest'ultimi progetti di legge interpretavano in maniera ampia i nuovi principi e concetti inseriti nel testo costituzionale ma espressi in modo piuttosto vago: si pensi al concetto del "sistema unitario del potere pubblico" (*единая система публичной власти*, artt. 80, 132.3 Cost.), alla previsione dell'esercizio del potere esecutivo sotto la "guida generale" del Presidente (*общее руководство*, art. 110.1), ai concetti dell'"approvazione" e delle "consultazioni" nella materia che regola la formazione del Governo russo (artt. 83, 129) ecc. Inoltre, le autorità russe hanno potuto avvalersi di un sostegno decisivo da parte della schiacciante maggioranza dei parlamentari membri del partito "Russia Unita" all'interno della Duma di Stato ([334 seggi](#) su 450) che, senza scontrarci una particolare resistenza da parte delle forze di opposizione sistemica, ha potuto approvare tutti i disegni di legge [in maniera rapida e semplificata](#), cioè senza un esame ponderato all'interno delle Commissioni parlamentari competenti durante loro riunioni in presenza (soltanto i membri del Partito Comunista con regolarità hanno votato contro le varie proposte presidenziali).

Analizziamo in maniera più dettagliata le caratteristiche particolari delle leggi di attuazione della riforma costituzionale approvate nel **novembre-dicembre** del 2020.

Il **22 settembre**, come è stato già segnalato, il Presidente della Federazione Russa ha presentato otto progetti di legge che inseriscono una serie di aggiornamenti correttivi nella legislazione russa.

Il più grande progetto ([n. 1024643-7](#)) ha riguardato gli emendamenti alla Legge costituzionale n. 1-FKZ "Sulla Corte Costituzionale" del 1994. Al primo sguardo, dal testo della proposta sembra che la posizione delle Corte Costituzionale si rafforzi, in quanto prevedono la costituzionalizzazione delle nuove competenze dei giudici nel dichiarare ineseguibili le decisioni degli organi internazionali e nell'effettuare il controllo di legittimità costituzionale sui disegni di legge e sugli atti approvati dagli organi dei soggetti federati previa la firma del Governatore. Tuttavia, entrambi i procedimenti vengono attivati non dalla Corte stessa: nell'ultima ipotesi la Corte può essere adita dal Presidente della Federazione Russa, mentre nella prima ipotesi oltre al Presidente, [possono intervenire](#) anche il Governo e la Corte Suprema della Federazione Russa. La competenza a verificare la costituzionalità delle leggi rinforzate o ordinarie trasforma la Consulta in un meccanismo efficace per il controllo sul processo legislativo da parte del Presidente russo, visto che non sono nemmeno fissati i requisiti di ammissibilità per i suoi ricorsi alla Corte. Così, secondo gli esperti, questa previsione può sollevare il Capo dello Stato dalla necessità di porre il veto ad alcune leggi della Duma, anche se nei tempi recenti tale strumento è stato utilizzato molto raramente.

Inoltre, come è stato già accennato, la Corte Costituzionale diventa arbitro nelle controversie interstatali. Cioè, su richiesta del Presidente, del Ministero della Giustizia o della Corte Suprema,

può decidere se la Federazione Russa debba eseguire questa o quella decisione di un tribunale internazionale o interstatale (*ex art. 125.5¹ Cost.*). Se ciò contraddice le basi dell'ordine pubblico sancite nella Costituzione, la Federazione Russa non è obbligata a farlo. Così si legge nell'articolo 104.7 "I parametri di controllo" (*Пределы проверки*) della Legge modificata: "La Corte Costituzionale della Federazione Russa risolve la questione della possibilità di eseguire una decisione di un tribunale straniero o internazionale (interstatale), un tribunale arbitrale estero o internazionale (arbitrato) dal punto di vista della sua conformità ai fondamenti dell'ordine costituzionale della Federazione Russa". La maggior parte degli studiosi che hanno esaminato queste norme afferma che l'inserimento di tale previsione difficilmente potrebbe sollevare la Federazione Russa dalla necessità di adempiere agli obblighi che si stata imposta al momento della firma e ratifica di un trattato internazionale. Inoltre, la formulazione che prevede l'impossibilità di dare seguito alla decisione degli organi sovranazionali se questa decisione contraddice i "fondamenti dell'ordine pubblico (*основы конституционного строя*) della Federazione Russa" risulta vaga e, pertanto, potrebbe creare il rischio di interpretazione troppo estesa.

Bisogna notare che la stessa dicitura può essere trovata ora in tutti i Codici vigenti nella Federazione Russa. In particolare, il secondo pacchetto delle proposte presidenziali comprendeva un insieme di modifiche uniformi a una serie di leggi (nn. [1036226-7](#), [1036233-7](#), [1036240-7](#), [1036254-7](#)) con le quali veniva inserito nella legislazione primaria il 'passaggio sulla preminenza della Costituzione'. Cioè si aggiungeva una norma che prevedeva - sulla base delle disposizioni dell'art. 79, come modificato dalla Legge Sull'Emendamento del 14 marzo 2020 - in caso di adozione da parte degli organi internazionali di una decisione la cui interpretazione non corrisponde alla Costituzione, la sua non applicabilità. Ora, ogni legge, ogni codice in cui è presente una norma sulla priorità del diritto internazionale nei confronti della legislazione federale russa inserita ai sensi dell'articolo 15.4 Cost., viene integrato da una clausola secondo la quale si in caso di conflitto tra una norma internazionale e una nazionale vale quella internazionale, ma solo se questa interpretazione è riconosciuta conforme alla Costituzione.

Gli stessi correttivi sulla preminenza della Costituzione russa vengono apportati al Codice della famiglia ma in questo caso la formulazione proposta è più ampia. In particolare, il disegno di legge n. [1036249-7](#) - ancora in corso di approvazione - si propone di integrare l'articolo 6 del Codice della famiglia della Federazione Russa con una disposizione in cui si afferma che "l'applicazione delle norme dei trattati internazionali nella loro interpretazione contraria alla Costituzione della Federazione Russa, nonché ai fondamenti dell'ordine legale (*правопорядок*) e morale non è consentita". La nota esplicativa al progetto di legge [spiega](#) che il riferimento fatto in questo articolo al concetto di moralità è dettato dal fatto che "le relazioni familiari sono un'area specifica della regolamentazione giuridica dove i valori morali ed etici sono dominanti".

Tornando alle modifiche alla Legge "Sulla Corte Costituzionale" e al ruolo assegnato ai giudici costituzionali nel progetto della Grande riforma costituzionale, si deve sottolineare il fatto che, fondamentalmente, gli emendamenti apportati dalla legislazione attuativa hanno più indebolito la

posizione della Corte Costituzionale che sollevato il suo status. In primo luogo, è stato ridotto il numero dei componenti della Corte da 19 a 11. La legge ‘aggiornata’ ha previsto che la Corte Costituzionale sia competente nello svolgimento delle proprie attività in presenza di almeno 8 giudici, mentre il quorum decisionale è ancora inferiore - 6 giudici. Si può ritenere che con la diminuzione del numero dei giudici costituzionali venga meno la collegialità nelle deliberazioni e l’organo diventi più controllabile.

In secondo luogo, è stato previsto un nuovo meccanismo di rimozione anticipata dei giudici con un ruolo chiave il Presidente. Egli, infatti, avrebbe una certa discrezionalità nella sua decisione di attivare questo meccanismo: come si legge dal testo delle modifiche, il Capo dello Stato può avviare la procedura di rimozione per una serie di motivi, alcuni dei quali formulati in maniera piuttosto vaga ([art. 17](#)). Tutto ciò, rende la Corte ancora più suscettibile alle pressioni da parte dell’Esecutivo russo.

Oltre a queste innovazioni nella composizione, ora la Corte Costituzionale esercita il diritto di verificare la costituzionalità degli atti normativi su ricorso diretto da parte di un cittadino ma soltanto a condizione che siano stati esauriti “tutti gli altri rimedi interni” (articolo 125.4, lettera “a” Cost.). Dalla nuova versione dell’art. 97 della Legge sulla Corte Costituzionale ne consegue che il ricorrente debba attendere la risoluzione della sorte del suo reclamo presentato in cassazione o all’istanza di controllo. Questa non è una novità di poco conto, visto che tale previsione rende più difficile ai cittadini l’accesso al ricorso diretto. Le modifiche hanno, inoltre, previsto che alcune fasi del procedimento costituzionale, come lo studio preliminare dei ricorsi, non saranno più limitate da alcun termine (prima l’esame doveva avvenire entro un mese dalla presentazione del reclamo). Inoltre, è stata estesa la prerogativa della Corte a svolgere procedimenti in modalità scritta, cioè senza udienza. Dunque, con un certo grado di certezza, è possibile prevedere un aumento della durata dei procedimenti costituzionali e una significativa diminuzione del numero delle pronunce emesse annualmente dagli giudici.

Infine, ciò che ha attirato maggiormente l’attenzione del pubblico, e non senza motivo, è stato il divieto di pubblicazione delle opinioni dissenzienti dei membri della Corte Costituzionale introdotto con la legge delle modifiche. In caso di disaccordi, il giudice non ha il diritto di riferirli, non ha il diritto di divulgare il contenuto delle discussioni e dei risultati della votazione e di rendere pubblici i suoi disaccordi in relazione alla decisione presa in qualsiasi forma. Un giudice che non è d’accordo con la decisione del tribunale può esprimere la sua opinione per iscritto, ma tale documento non sarà disponibile al pubblico, perché non sarà accessibile sul sito ufficiale della Corte (come era in precedenza) o su qualsiasi altro sito. Invece, sarà allegato al verbale della riunione e conservato negli archivi. Un giudice ora non ha il diritto di pubblicare un’opinione dissenziente o di farvi riferimento pubblicamente. Ovviamente, tale modifica comporta una grave limitazione del principio di trasparenza nel lavoro della Corte e crea seri ostacoli al libero dibattito sulle questioni del diritto pubblico all’interno della comunità accademica.

Tuttavia, ci sono anche alcune innovazioni positive. Riguardo la procedura dei ricorsi presso la Corte Costituzionale, ad esempio, è stato previsto il diritto dei Difensori civici di appellarsi *ex parte* alla Corte Costituzionale della Federazione Russa con un reclamo individuale o collettivo per violazione dei diritti. Anche persone giuridiche ed enti comunali rappresentati dai Governi locali possono ora rivolgersi alla Corte, mentre in passato la possibilità di fare ricorso diretto è stata conferita soltanto ai cittadini i cui diritti sono stati violati.

Due disegni di legge (nn. [1024648-7](#), [1024650-7](#)) presentati all'interno del primo pacchetto delle proposte presidenziali ha previsto l'introduzione di emendamenti ad una normativa che disciplina lo status dei giudici e l'organizzazione del potere giudiziario in Russia. Pertanto, le modifiche sono state apportate all'articolo 15 della Legge costituzionale federale "Sul sistema giudiziario della Federazione Russa", in base al quale vengono stabiliti i motivi per la revoca dei poteri di queste categorie di giudici, componenti delle più alte Corti. Tali motivi sono: commissione di un atto diffamatorio dell'onore e della dignità di un giudice; mancato rispetto dei requisiti, restrizioni e divieti stabiliti dalla Legge Federale "Sulla lotta alla corruzione"; cessazione della cittadinanza della Federazione Russa, acquisizione della cittadinanza (nazionalità) di uno Stato straniero o ottenimento di un permesso di soggiorno o altro documento che confermi il diritto alla residenza permanente di un cittadino della Federazione Russa sul territorio di uno Stato straniero; violazione da parte del giudice, del coniuge e dei figli minorenni del divieto di aprire e detenere conti correnti, tenere contanti e oggetti di valore in banche estere situate al di fuori del territorio della Federazione Russa, possedere e (o) utilizzare strumenti finanziari esteri; lo svolgimento di attività incompatibili con la carica di giudice. La nuova disciplina sulla procedura di cessazione anticipata dei poteri dei Presidenti e dei giudici della Corte Costituzionale, della Corte Suprema e delle altre corti federali prevede che a decidere sulla cessazione sarà il Consiglio della Federazione a seguito di un'indicazione avviata dal Presidente russo (artt. 15.3, 23⁸⁻¹, 23¹⁷ della Legge Costituzionale n. 1-FKZ "Sul sistema giudiziario della Federazione Russa" del 1996 e artt. 11¹, 14¹ della Legge n. 3132-1 "Sullo status dei giudici nella Federazione Russa" del 1992 come modificati dalla proposta presidenziale).

Nel corso dell'elaborazione della prima bozza del disegno delle modifiche alla Legge "Sul sistema giudiziario" sono stati introdotti ulteriori cambiamenti, in particolare sono eliminati riferimenti alle Corti Costituzionali e Statutarie dei soggetti federati ed è stata prevista la loro abolizione entro il 1° gennaio 2023 ([art. 5 della Legge di modifiche](#)). Al posto dei tribunali, le regioni potranno decidere di creare i Consigli Costituzionali o Statutari, che saranno istituiti presso le Assemblee legislative, e i loro poteri saranno determinati dagli organi legislativi dei soggetti federati in modo indipendente.

L'istituzione delle Corte Costituzionali a livello regionale è stata in passato prerogativa dei soggetti federati. Al momento della riforma costituzionale in tutta la Russia erano attive tre Corti Statutarie e tredici Corti Costituzionali delle repubbliche nazionali. Quest'ultimi sono stati sempre considerati dalle autorità regionali uno dei simboli della statualità del loro soggetto della

Federazione. In particolare, le Corti delle repubbliche nazionali sono state particolarmente attive: l'ultimo caso più noto riguarda la Sentenza della Corte Costituzionale dell'Inguscezia nella quale la Corte repubblicana non ha approvato i cambiamenti territoriali relativi al confine ceceno-inguscia, entrando così in polemica con i Capi dell'Esecutivo delle due repubbliche e, poi, anche con la Corte Costituzionale della Federazione Russa (su questa vicenda v. sezione "Autonomie" delle [Cronache costituzionali dalla Russia, settembre-dicembre 2018](#)). Pertanto, alcuni osservatori hanno visto nell'eliminazione delle Corti Costituzionali regionali un atto dettato da ragioni di carattere politico. Nello stesso tempo, la maggior parte degli esperti indipendenti concorda sul fatto che tale modifica da un lato rappresenti un eccessivo intervento federale nell'autonomia organizzativa degli organi del potere dei soggetti federati e dall'altro lato si inserisca perfettamente nel *trend* accentratore in corso negli ultimi due decenni.

Dal canto loro, gli autori dell'emendamento hanno voluto precisare che tali modifiche, innanzitutto, non vanno oltre le previsioni inserite nel testo costituzionale con la riforma del marzo-luglio 2020: la Costituzione aggiornata ha stabilito nell'articolo 118.3 un elenco esaustivo di tribunali operanti in Russia e nel quale non sono presenti le Corti Costituzionali e Statutari dei soggetti federati. In secondo luogo, al seguito della riforma costituzionale, come fu precisato dal deputato Pavel Krašeninnikov, una parte delle funzioni delle corti costituzionali regionali è stata attribuita alla Corte Costituzionale federale ai sensi dell'articolo 125.5¹ lettera "8" (si tratta dell'istituto del controllo preventivo sulla costituzionalità dei progetti di legge approvate dalle assemblee regionali). Alcuni deputati hanno inoltre sottolineato che, considerando il basso carico di lavoro delle Corti Costituzionali, non avrebbe senso tenerle in vita.

Sempre nell'ambito dell'attività di allineamento della legislazione primaria ai dettati del nuovo testo costituzionale è stata approvata una nuova versione della Legge costituzionale "Sul Governo" (disegno di legge n. [1024645-7](#)) che ha sostituito quella del 1997. In particolare, la procedura di formazione del Governo viene modificata in modo abbastanza drastico per riflettere lo schema introdotto nella Costituzione. In sostanza, viene introdotta *de jure* la divisione che era da tempo *de facto* del Governo in due blocchi: Ministri presidenziali e Ministri del Governo. Mentre i Ministeri più importanti, cioè *ad. Ministri della "forza"*, vengono sottoposti direttamente alla guida del Presidente e portati al di fuori del circuito del rapporto fiduciario tra la Duma e l'Esecutivo, i Ministri civili rimangono sotto il comando del Presidente del Governo e sono responsabili di fronte alla Duma di Stato.

Per quanto riguarda la procedura di nomina, i Ministri della "forza" sono nominati dal Presidente in accordo con il Consiglio della Federazione consultato preventivamente, mentre quelli "civili" d'intesa con la Duma di Stato su proposta del Presidente del Consiglio (art. 10). Tale meccanismo è stato metaforicamente chiamato il "sistema a due chiavi".

Se il tentativo dei legislatori russi di creare dei meccanismi più complessi di pesi e contrappesi non sembra essersi realizzato, con l'introduzione della nuova procedura di nomina dei Ministri la Duma di Stato ha acquisito maggiore rilevanza e visibilità. Diversamente si può dire a proposito

del Consiglio della Federazione, dal momento che la Camera alta comunica il suo parere per iscritto al Presidente. Anche la figura del Primo Ministro sembra essere stata ridimensionata dalle nuove modifiche: ora il Primo Ministro può essere rimosso dal Presidente senza necessità di procedere con la dimensione del Governo nel suo insieme. Sempre la stessa legge ha precisato che nelle sue attività, il Governo russo sarà guidato dalla Costituzione e dalle leggi, nonché dai principi di “democrazia, responsabilità, pubblicità, garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini, unità del sistema di potere pubblico” (art. 3). E così, dall’elenco originale vengono rimossi i principi di separazione del potere e di federalismo.

Intanto, il **10 novembre**, si è presentata, per la prima volta, l’occasione di mettere in pratica la nuova procedura di nomina dei Ministri. In seguito alla rimozione dall’incarico di cinque membri del Governo russo, la Duma di Stato ha [valutato durante una seduta parlamentare le candidature](#) proposte e ha confermato la nomina dei nuovi Ministri dei trasporti, dell’energia, delle risorse naturali e dell’ambiente, dello sviluppo dell’Estremo Oriente, e delle costruzioni, dell’edilizia abitativa e dei servizi pubblici. Le loro candidature sono state presentate alla Camera dal Presidente del Governo russo.

Il secondo pacchetto delle modifiche che aggiornano la legislazione federale russa rispetto alle modifiche costituzionali conteneva il progetto di una Legge “Sul Consiglio di Stato” (n. [1036217-7](#) del **16 ottobre**), nuovo organo di rilievo costituzionale che ha attirato tanta attenzione degli esperti perché proprio a quest’ultimo si legava il destino dell’auspicata transizione post-Putin. In passato, alcuni avevano ipotizzato che il Consiglio di Stato sarebbe diventato un *Politburo 2.0*, cioè una sorta di ente collettivo creato sul modello kazako che potrebbe essere guidato dal Presidente il quale dopo la fine del suo mandato avrà così la possibilità di influenzare la politica nazionale, soprattutto per quanto riguarda la selezione dei candidati alle diverse cariche. Una ipotesi che sembra però smentita dopo l’esame del progetto.

Quello che possiamo, invece, osservare nel progetto presentato, è una normativa ‘svuotata di contenuti’, che di per sé non contiene regole ben definite. Se guardiamo il testo introdotto al Parlamento e lo confrontiamo con il testo del [Regolamento](#) approvato insieme con l’*Ukaz* presidenziale n. 1602 “Sul Consiglio di Stato” del 2000 (che prima regolamentava le attività del Consiglio) possiamo notare che quest’ultimo documento è stato molto più dettagliato nel descrivere le regole sulla composizione del Consiglio di Stato, le sue attribuzioni e la frequenza con cui l’organo dovrebbe riunirsi. Al contrario, la nuova legge approvata l’**8 dicembre** tace su molti punti e lascia molte questioni di tipo organizzativo (ma non solo) nelle mani del Presidente.

In particolare, la legge stabilisce che il Presidente del Consiglio di Stato è il Capo dello Stato russo ([art. 8](#)). Il Consiglio di Stato viene formato dal Presidente, ad eccezione di pochi membri che *ex officio* entrano a far parte del nuovo organo, mentre in passato l’elenco delle persone che rientravano per carica era sicuramente più esteso. In particolare, da questo elenco sono scomparsi i Rappresentanti plenipotenziari del Presidente nei distretti federali e i Capigruppo parlamentari. Rimangono, quindi, il Primo Ministro, i Presidenti delle due Camere, i Governatori e il Capo

dell'Amministrazione presidenziale. Inoltre, la legge stabilisce che il Presidente del Consiglio di Stato può introdurre, a propria discrezione, qualsiasi persona al suo interno (art. 9.2). Sempre nel Regolamento questa prerogativa è stata più limitata e circoscritta ai solo *ex* Governatori e alle “persone con esperienza eccezionale, conoscenza preziosa e autorità morale” (art. 7).

Vista la difficoltà di riunire più di 85 persone al tavolo e stabilire una sorta di dialogo tra di loro, è stata ipotizzata la creazione del Presidium del Consiglio di Stato (previsto anche nella disciplina precedente) con la figura del Segretario del Consiglio di Stato, che è un impiegato dell'Amministrazione presidenziale. Anche il modo in cui viene formato il Presidium è a discrezione del Presidente (art. 10.2). E più significativo, che la regolarità con la quale il Consiglio dovrebbe riunirsi viene definita a discrezione del Presidente (art.13).

Questa, quindi, è l'interpretazione più ampia dell'attribuzione di gestire tale organo data al Capo dello Stato russo, che è stata mutuata nel tempo dalle descrizioni dei poteri costituzionali del Presidente (v. art. 80 sul ruolo del Presidente della Federazione Russa nella sua versione aggiornata: “2. Il Presidente della Federazione Russa è il garante della Costituzione della Federazione Russa, dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino. Nei modi stabiliti dalla Costituzione della Federazione Russa egli prende provvedimenti per la tutela della sovranità della Federazione Russa, della sua indipendenza e integrità statale, la pace civile e l'armonia nel Paese, garantisce il funzionamento coordinato e l'interazione degli organi che formano il sistema unitario del potere pubblico”).

La nuova legge è molto vaga anche in merito alla sfera di competenza. Come stabilito dall'articolo 5, il Consiglio discute questioni strategiche di politica interna ed estera, discute, tra le altre cose, i parametri del bilancio federale, valuta il lavoro dei *leader* regionali ecc. Tuttavia, le sue attribuzioni sono abbastanza limitate, in quanto l'organo non ha il diritto di iniziativa legislativa la cui titolarità è limitata ai soggetti elencati dall'articolo 104 Cost. e non approva gli atti giuridicamente vincolanti (al suo posto è il Presidente che dopo le riunioni con il Consiglio di Stato emana le apposite ordinanze). Infatti, la legge disegna tale struttura come un organo costituzionale ma non di potere statale. Inoltre, il Consiglio non ha le caratteristiche di un organo autonomo ma sembra rappresentare un'appendice dell'Amministrazione presidenziale, in quanto non ha base organizzativa indipendente e si avvale del supporto dell'apparato del Presidente (art. 12.3).

Nella legge “Sul Consiglio di Stato” appare una norma sul sistema unitario del potere pubblico. L'articolo 2 definisce tale concetto in modo seguente: “Per sistema unitario di autorità pubblica si intende un insieme di organi federali del potere statale, organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa, altri organi statali, organi di autogoverno locale, che esercitano le loro attività entro i limiti costituzionalmente stabiliti sulla base dei principi di funzionamento coordinato e di un'interazione organizzativa, legale, funzionali, finanziaria e di bilancio..., comprese anche le questioni di trasferimento di competenze tra i vari livelli dell'autorità pubblica, ai fini di rispettare e proteggere i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino, di creazione delle

condizioni per lo sviluppo socio-economico dello Stato”. Tuttavia, anche con l’introduzione di tale disposizione il contenuto del concetto è rimasto ancora poco chiaro. L’unica certezza riguarda il fatto che a differenza della categoria del “potere statale” quello del potere pubblico include anche l’autogoverno locale, la cui natura specifica è preservata dall’articolo 12 della Costituzione (“l’autogoverno locale non fa parte del sistema del potere statale”). Allo stesso tempo, in qualche modo le autorità russe hanno voluto inserirlo nell’unica verticale del potere. Pertanto, la legge “Sul Consiglio di Stato” fa molti riferimenti al concetto di “autogoverno locale”. Ad esempio, l’articolo 9.2 stabilisce che i rappresentanti dell’autogoverno locale possono fare parte del Consiglio.

Il **21 dicembre**, in connessione con l’adozione della Legge “Sul Consiglio di Stato della Federazione Russa” il Presidente ha approvato un nuovo Regolamento sulla composizione e la struttura del Consiglio di Stato [[Ukaz n. 800 del 2020](#)], che prevede l’istituzione degli organismi di lavoro all’interno dell’organo e la creazione della carica del Segretario. In particolare, sono stati creati 18 Commissioni speciali guidate da Governatori che dovranno assistere il Governo nell’attuazione degli “obiettivi nazionali”. Inoltre, è stata costituita una Commissione per garantire il funzionamento coordinato fra gli organi del potere pubblico e una Commissione per coordinare e valutare l’efficacia delle attività dei Capi dell’Esecutivo dei soggetti federati. Entrambe le Commissioni sono guidate dagli esponenti dell’Amministrazione presidenziale.

Gli ultimi due disegni di legge che si propone di esaminare in questa sede hanno introdotto la nuova normativa sui territori federali e aggiornato la disciplina già esistente sulle immunità degli *ex* Presidenti. Entrambi sono stati approvati il **22 dicembre**.

Per quanto riguarda il tema delle garanzie per le persone che hanno ricoperto i mandati presidenziali, per la prima volta nella storia della Russia post-sovietica la questione sulle immunità si è presentata nel 1999 in relazione alla figura del Presidente uscente Eltsin. Allora, con il Decreto presidenziale emanato *ad hoc* dal Presidente *ad interim* Vladimir Putin sono stati assicurati importanti privilegi all’*ex* Presidente Eltsin e ai membri della sua famiglia. Sulla base di questo documento, il primo Presidente russo ha goduto dell’immunità a vita (l’art. 1 lett. “A”).

In seguito, con la Legge n. 12-FZ del 2001 sono state accordate ai Presidenti uscenti garanzie meno generose. [L’articolo 3](#) di questa legge ha stabilito che “il Presidente della Federazione Russa, che ha cessato l’esercizio dei suoi poteri, gode dell’immunità. Non può essere ritenuto responsabile penalmente o amministrativamente per atti da lui commessi durante l’esercizio dei poteri del Presidente della Federazione Russa, così come non può essere detenuto, arrestato, sottoposto a perquisizione, interrogatorio o perquisizione personale, se tali azioni vengono eseguite nel corso di procedimenti in casi relativi all’esecuzione dei suoi poteri da parte del Presidente della Federazione Russa”.

Ora, sulla base della proposta presentata dai Presidenti delle Commissioni per gli affari costituzionali delle due Camere parlamentari ([n. 1049598-7](#)), sono state apportate modifiche alla legislazione attuale per ampliare e rafforzare l’immunità concessa agli *ex* Presidenti. Il progetto

contenente una serie di emendamenti alla legge “Sulle garanzie al Presidente che ha cessato i suoi poteri e ai suoi familiari” e approvato il **22 dicembre** ha reso ancora più difficile la già complicata procedura per la revoca dell’immunità degli *ex* Presidenti. La [nuova procedura](#) per l’istituzione di un procedimento penale nei confronti dell’*ex* Presidente (art. 3 comme 3-5) è stata equiparata a quella di *impeachment*, in cui sono coinvolti i due terzi della Duma di Stato, i due terzi del Consiglio della Federazione, nonché le Corti Suprema e Costituzionale. Inoltre, le garanzie, che prima riguardavano le azioni commesse esclusivamente durante la presidenza, ora si estendono anche al periodo dopo il quale la persona ha già lasciato l’incarico; se l’*ex* Presidente commette reato non particolarmente grave, allora non sarà processato, non può essere sottoposto a perquisizioni personali o interrogato. Lo stesso vale per il suo alloggio, veicoli, documenti, bagagli, corrispondenza.

A proposito di queste novelle è stato osservato da alcuni politologi che tali garanzie potrebbero risultare superflue nel caso in cui il potere venisse trasferito ad un fedele successore. Si ricorda, inoltre, per quanto riguarda i possibili scenari della transizione post-Putin, che le modifiche introdotte a seguito della riforma costituzionale nella legislazione primaria hanno previsto una possibilità per gli *ex* Presidenti di diventare senatori a vita, una posizione che ha già garantito a loro un’immunità parlamentare.

Infine, si propone di concludere questa panoramica sulla nuova legislazione attuativa con l’analisi della legge sul primo territorio federale “*Sirius*”, anch’essa approvata alla fine di **dicembre** dal Parlamento russo.

Il concetto dei “territori federali” ha suscitato tanta perplessità nella comunità accademica, il suo contenuto non è stato chiarito del tutto anche nel corso dell’esame parlamentare dell’apposito disegno di legge (n. [1051718-7](#), v. anche [il dibattito all’interno della Duma](#), argomento n. 29 dell’ordine di giorno). Quando questa iniziativa è apparsa per la prima volta nel corso del lavoro sul progetto degli emendamenti alla Costituzione, si è detto che queste potrebbero essere aree naturali particolarmente protette, ad esempio Baikal, oppure l’Artico. Tuttavia, analizzando la legge sul territorio *Sirius*, possiamo capire che questa nuova entità, situata vicino alla città di Sochi, è stata pensata come una sorta di centro di ricerca innovativa, una specie di *naukograd*, come in passato si chiamavano gli agglomerati urbani con un’alta concentrazione di strutture di ricerca. Alcuni lo hanno definito lo *Skolkovo 2.0*. Dal testo della proposta si evince che questa nuova entità è stata creata con l’obiettivo di migliorare l’attrattività degli investimenti, tutelare gli sport olimpici, il patrimonio culturale e naturale, creare le condizioni favorevoli per lo sviluppo dei talenti.

Dunque, in che cosa consiste lo status del territorio federale? La legge stabilisce che “*Sirius*” avrà un bilancio separato, organi di governo separati e non subordinati agli altri organi del potere statale tranne il Governo federale. Allo stesso tempo, per gestire il territorio saranno creati gli organi dell’autogoverno locale: un Consiglio in parte eletto dai cittadini e in parte nominato dal Presidente e dal Governo, e una Giunta guidata dal Capo del territorio federale eletto da questo

Consiglio su proposta del Presidente della Federazione Russa (artt. 10 ss.). Su questo territorio saranno in vigore un regime normativo e un regime fiscale speciali. Inoltre, tutte le risorse presenti nell'area delimitata incluso il suolo vengono sottratti all'influenza del Territorio di Krasnodar e concessi a questa entità (art. 43). La legge, però, non fornisce alcun chiarimento sulle modalità per effettuare tale 'passaggio'. Anche le fonti di finanziamento del territorio non sono chiare.

Dunque, i disegni di legge approvati nei mesi **novembre-dicembre** dal Parlamento russo, alcuni più dettagliati ("Sul Governo della Federazione Russa"), altri piuttosto lacunosi ("Sul Consiglio di Stato"), hanno introdotto nuovi concetti e hanno stabilito nuovi principi, procedure e meccanismi che regolano i rapporti fra i vari organi. Nel complesso, però, la legislazione attuativa alla recente riforma costituzionale non ha fornito le risposte chiare ad alcuni dei misteri più interessanti del futuro passaggio al potere. Le incognite che risultano ancora insolute riguardano un ventaglio di possibili scenari che si aprirebbero alla scadenza dell'attuale mandato presidenziale di Vladimir Putin. Cosa, quindi, bisogna aspettare in futuro per la Russia, soprattutto per quanto riguarda il destino del suo indiscusso *leader nazionale*: la sua ricandidatura, il suo definitivo ritiro dalla vita politica oppure la sua permanenza sulla scena politica russa in un'altra veste, senatore a vita o 'Padre nobile' al capo del Consiglio di Stato? Per rispondere a questa domanda bisogna ancora attendere. Pertanto, anche lo stesso Presidente non sembra avere le idee chiare sul proseguimento della sua carriera politica, come emerso di recente, durante la consueta grande conferenza stampa del **17 dicembre**, nella quale [ha dichiarato](#) di non aver ancora deciso se candidarsi alla presidenza nel 2024.

VOTAZIONI

LE CAMPAGNE ELETTORALI LOCALI DEL 13 SETTEMBRE

In un unico giorno di votazioni, il **13 settembre**, si sono svolte le elezioni dei deputati di 11 assemblee legislative regionali e le elezioni di 22 consigli comunali dei centri amministrativi, nonché le elezioni dirette dei Governatori di 18 regioni. È stata l'ultima grande campagna elettorale prima delle elezioni alla Duma di Stato programmate a settembre 2021. Le principali incognite di questa giornata delle votazioni erano le seguenti: come la nuova modalità di voto avrebbe potuto influenzare l'esito; quali sarebbero stati i risultati elettorali dei 'vecchi' partiti ("Russia Unita", LDPR, Partito Comunista, "Russia Giusta"); e se i nuovi progetti ("Gente Nuova", "Per la verità", "Alternativa verde", il Partito della democrazia diretta) creati nel febbraio-aprile 2020 sarebbero stati in grado di competere per i seggi.

Nell'ambito di questa campagna, per la prima volta, le operazioni elettorali si sono svolte di fatto in tre giorni (le votazioni anticipate si sono svolte l'11 e il **12 settembre**), sulla base delle regole previste dalla nuova normativa approvata nella prima metà del 2020, e ciò, secondo diversi esperti, ha aiutato le autorità a raggiungere i risultati sperati. Infatti, i risultati di questa tornata elettorale sono stati del tutto positivi per il Cremlino e per il principale partito pro-Presidente.

“Russia Unita” ha ottenuto la maggioranza nelle assemblee legislative delle regioni dove si sono svolte le elezioni. E mentre il partito dominante è riuscito a vincere nella maggior parte delle circoscrizioni uninominali (i candidati del partito hanno vinto 214 seggi su 239), il suo risultato nella competizione fra le liste è peggiorato, in media, di più di [11.5 punti](#) rispetto alle elezioni del 2015. Grazie alla specificità del sistema elettorale adottato per le elezioni delle assemblee regionali e, in particolare, alla quota dei mandati che vengono distribuiti nei collegi uninominali con il sistema maggioritario, “Russia Unita” continua a mantenere la sua *leadership* all’interno dei parlamenti dei soggetti federati. Si tratta, infatti, in molti casi di un fenomeno di cd. “maggioranza fabbricata”.

Anche nelle elezioni dei Capi di regione, i candidati pro-Governo hanno ottenuto risultati schiacciati in tutte le regioni in primo turno e, quindi, sono riusciti ad evitare il ballottaggio. Il livello di competitività quasi in tutte le campagne è stato basso: in 10 regioni su 18, il vincitore ha ricevuto oltre il 75% dei consensi (il numero record - l’85.7% - lo ha ottenuto il Governatore *ad interim* della città di Sebastopoli).

Allo stesso tempo, l’introduzione di ulteriori giornate di votazione, [come osservano gli esperti](#), non ha condizionato moltissimo l’affluenza alle urne nel suo insieme. Nelle elezioni dei Governatori il tasso di affluenza varia tra le regioni dal [28.5% nel Territorio di Smolensk](#) al [71% nel Territorio autonomo degli Ebrei](#). In quest’ultimo caso è stata particolarmente alta l’affluenza al voto nelle prime due giornate: circa il 58% degli elettori ha votato in maniera anticipata. Nello stesso tempo, le nuove modalità di voto (“*трёхдневное голосование*”) hanno ridotto significativamente [le possibilità di controllo pubblico](#) sul lavoro delle commissioni elettorali, rendendo la procedura dello scrutinio più suscettibile alle manipolazioni. In quasi tutte le regioni, una maggiore affluenza alle votazioni anticipate è correlata a risultati più elevati del candidato nominato o affiliato con il partito “Russia Unita”, la tendenza che da sempre [suscita i sospetti](#) circa la regolarità del procedimento elettorale.

Tuttavia, ci sono stati alcuni imprevisti. Sorprendente, è stata la *débâcle* di “Russia Unita” nelle elezioni locali per i consigli comunali delle città capoluogo delle regioni Tomsk, Novosibirsk e Tambov. Tutte e tre sono grandi città con più di un milione abitanti. A Tomsk e Novosibirsk, i risultati sono stati influenzati dal “voto intelligente” (in entrambi i consigli della città “Russia Unita” ha perso la maggioranza lasciando più spazio alle forze d’opposizione), mentre a Tambov il partito *Rodina* (Madre terra) guidato dall’*ex city manager* della città ha trionfato alle elezioni locali. [Ha ottenuto](#) il 44% nella competizione fra le liste, conquistando in totale - insieme con i mandati distribuiti nei collegi uninominali - 26 seggi su 36. Per il resto delle regioni, l’effetto della strategia del “voto intelligente” è stato minimo.

Per quanto riguarda la *performance* dei partiti dell’opposizione sistemica e non-sistemica, i risultati delle elezioni hanno segnalato ulteriore perdita di fiducia da parte degli elettori nei confronti dei partiti tradizionali che si è trasformata in un voto per i nuovi partiti non rappresentati nel parlamento nazionale. I principali beneficiari di questo *trend* di “disincanto” in questa tornata elettorale sono stati il partito “La Gente Nuova” e “Alternativa Verde”, che sono riusciti a superare la soglia di sbarramento in tutte le elezioni regionali in cui hanno presentato le candidature. Oltre a questi due nuovi partiti, anche il partito dello scrittore Prilepin ha superato la soglia nell’elezione all’Assemblea del Territorio di Ryazan’. I tre partiti, ora, potranno presentare le loro liste alle elezioni dei deputati della Duma di Stato senza dover raccogliere le sottoscrizioni a sostegno delle loro candidature ([art. 44, comma 2, paragrafo 2](#) della Legge n. 20-

FZ “Sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato” del 2014). È un grande privilegio di cui godono i partiti già presentati nel Parlamento nazionale e altri 9 partiti registrati (v. [lista dei partiti essenti dall'obbligo di raccolta delle firme](#) preparata prima della campagna del **13 settembre** dalla CEC che conteneva al momento i 13 nominativi).

Infine, per quanto riguarda le previsioni per la campagna alla Duma del 2021, in molti esprimono dubbi circa la probabilità di scenari radicali, piuttosto si ipotizza la conferma al Parlamento delle stesse forze che hanno dominato negli ultimi decenni la scena politica russa. È probabile anche che alcuni dei nuovi partiti che hanno mostrato risultati positivi nell'ultima campagna riusciranno a superare la soglia del 5%. Mentre restano molti dubbi sulla possibilità delle forze di opposizione non-sistemica di entrare nella prossima Legislatura: sembra difficile per loro riuscire ad applicare con successo la strategia del “voto intelligente” anche alle competizioni elettorali di dimensioni più significative.

PARLAMENTO

LE NUOVE RESTRIZIONI SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI

Il **22 dicembre**, poco prima della chiusura della sessione autunnale, i deputati hanno discusso una serie di proposte di legge controverse che hanno introdotte maggiori restrizioni alle libertà civili e politiche dei cittadini russi. In breve, sono stati previsti divieti e nuove sanzioni nella disciplina relativa alla regolamentazione dei raduni e delle attività degli “agenti stranieri”, nonché nel campo della diffusione di informazioni (sono state introdotte sanzioni per diffamazione, oltre al blocco dei media che discriminano la politica statale russa).

Così, il **23 dicembre** e il **25 dicembre** la Duma e Consiglio della Federazione hanno approvato un disegno di legge ([n. 1057914-7](#)) elaborato dai membri delle commissioni per il contrasto alle interferenze straniere negli affari interni dello Stato che estende lo status di “agente straniero” alle persone fisiche, indipendentemente dalla loro cittadinanza, impegnati in attività politiche o nella raccolta di informazioni in ambito tecnico-militare “nell'interesse di stati stranieri” e che ricevono i finanziamenti o altra assistenza dall'estero. I cittadini riconosciuti come “agenti stranieri” non potranno ricoprire incarichi pubblici, e se partecipano alle elezioni dovranno indicare lo status di “candidato agente straniero” o “candidato affiliato ad un agente straniero” su tutti i documenti elettorali. Per la violazione di questi requisiti, gli agenti sono soggetti a sanzioni amministrative o addirittura penali (art. 330¹ del Codice Penale prevede multe e la reclusione fino a 5 anni per la violazione del regime, v. disegno di legge n. [1073604-7 del 11.12.2020](#)).

Il regime di “agente straniero” è stato introdotto in Russia nel 2012 con la [Legge di modifiche n. 121-FZ](#) alla legge “Sulle organizzazioni senza scopo di lucro”. Di seguito la normativa è cresciuta, sempre più categorie dei soggetti - i mass media [dal 2017](#), le persone fisiche che diffondono materiali destinati a un numero illimitato di persone [dal 2019](#) - sono stati sottoposti agli obblighi di questa normativa (rendicontazione periodica sull'entità del finanziamento estero, sulla sua destinazione, e l'etichettatura dei prodotti) mentre le sanzioni per il non adempimento a tali vincoli sono state gradualmente inasprite.

Il **28 dicembre** il Ministero della Giustizia [ha pubblicato](#) la lista degli enti e persone fisiche riconosciuti come “agenti stranieri” che comprende i nomi di 12 mass media e agenzie e 5 persone. Tali soggetti saranno inseriti nel [Registro degli agenti stranieri](#), attualmente composto da 75 organizzazioni.

Altre iniziative dei parlamentari hanno riguardato le restrizioni sulla libertà di assembramento. Nuovi emendamenti alla legge sui raduni ([disegno di legge n. 1057213-7](#)), proposte dal deputato Vyatkin, hanno vietato lo svolgimento di manifestazioni pubbliche nelle aree adiacenti agli edifici dei servizi di emergenza (Ministero degli affari interni, FSB, ecc.). Secondo le nuove regole adottate, il tribunale potrà considerare come raduno più singoli picchetti organizzati a turno e uniti da un’idea comune, così come la simultanea presenza di persone o gruppi di individui in movimento in luoghi pubblici. Lo svolgimento di questi eventi dovrà essere concordato con le autorità locali. È stata introdotta la responsabilità penale per il blocco delle strade e le multe per la disobbedienza ai funzionari della sicurezza sono aumentate di quattro volte. Inoltre, è stata specificata la procedura per la partecipazione dei mass media a eventi pubblici: ora, un giornalista che segue un evento pubblico è obbligato a utilizzare il segno distintivo di un rappresentante dei media. Un altro disegno di legge approvato nella stessa materia (n. [1057230-7](#)) ha vietato ai cittadini stranieri, ONG straniere, donatori anonimi di finanziare le manifestazioni.

Anche la libertà di parola ha subito delle restrizioni: il **14 dicembre** lo stesso deputato Vyatkin ha presentato alla Duma di Stato una nuova versione dell’art. 128¹ del Codice Penale (“Calunnia”) che poi era approvata nella terza lettura il **23 dicembre** (n. [1074945-7](#)). Diverse innovazioni significative sono così comparse nel testo modificato. Prima di tutto, secondo le nuove disposizioni, la calunnia può essere punita con una pena detentiva, che prima non è stata prevista. È stata allargata anche la cerchia delle persone che ora possono essere accusate di calunnia. Il nuovo articolo parla di calunnia contenuta “in un discorso pubblico, in un’opera esposta pubblicamente o nei media” ed estende la sfera di applicazione anche alla rete di Internet. La legge prevede anche l’ipotesi di calunnia nel caso di un commento o un post di carattere offensivo pubblicato sul web e diretto a un gruppo indeterminato di persone. Sulla base di questa ipotesi, ora sarà possibile avviare procedimenti penali su richiesta di qualsiasi cittadino che consideri la pubblicazione diffamatoria. Inoltre, è stato previsto il reato di calunnia anche nel caso in cui una persona venga accusata ingiustamente di aver commesso un reato sessuale: reato punito con una multa fino a 5 milioni di rubli, arresto fino a sei mesi o reclusione fino a cinque anni. Alcuni hanno chiamato questa previsione una “norma anti *Me Too*”, e hanno sottolineato il fatto che secondo la normativa russa vigente in materia alcuni reati di violenza sessuale siano punibili con pene addirittura minori a quelle previste dalle norme sulla diffamazione, in particolare lo stupro senza circostanze aggravanti è punito con la reclusione da tre a sei anni.

Sempre per quanto riguarda la circolazione delle informazioni, *Roskomnadzor* ha ottenuto il diritto di bloccare i *social network* se quest’ultimi limitano l’accesso ai materiali dei media russi. La cd. legge “anti-censura” (n. [1058572-7](#)), ipotizzata dai deputati come un’arma per combattere la prassi delle piattaforme online di bloccare alcuni materiali dei media russi, ritenuta dai parlamentari russi discriminatoria, è stata firmata dal Presidente russo il **30 dicembre**. Secondo il documento, *Roskomnadzor* potrà ora bloccare, in tutto o in parte, le risorse Internet che limitano le informazioni rilevanti sul territorio della Federazione Russa. Il blocco sarà avviato dalla Procura Generale d’intesa con il Ministero degli Esteri. Le piattaforme che saranno accusate in violazione della nuova legge saranno incluse in uno speciale elenco di siti “coinvolti in violazioni dei diritti

umani e delle libertà fondamentali, dei diritti e delle libertà dei cittadini della Federazione Russa” curato da *Roskomnadzor*. Potenzialmente, la legge può essere applicata contro i *social network* più famosi come Twitter, Facebook e YouTube.

CORTI

LA CORTE COSTITUZIONALE SI ESPRIME SULL'IMPOSSIBILITÀ DI DEFERIRE LE CONTROVERSIE ALL'ARBITRATO INTERNAZIONALE SENZA LA RATIFICA DEL TRATTATO

Il caso di *Yukos* torna di nuovo al centro dello scontro fra le autorità russe e i tribunali internazionali. Nel febbraio del 2020, la Corte d'appello dell'Aia ha ordinato alla Russia di pagare 50 miliardi di dollari a favore degli ex azionisti di *Yukos*, confermando la decisione del Tribunale Arbitrale dell'Aia del 2014 che ha riconosciuto come esproprio le azioni della Federazione Russa nei confronti degli ex proprietari della compagnia petrolifera. Subito dopo l'annuncio di questa sentenza il Ministero della Giustizia russo ha espresso l'intenzione di presentare ricorso contro la decisione alla Corte suprema dei Paesi Bassi.

Il processo, però, è in corso ormai dal 2005. Il caso è stato ascoltato da tre arbitri in conformità con le regole di arbitrato UNCITRAL, previsto dal Trattato sulla Carta di Energia (*Energy Charter Treaty – ECT*), un accordo internazionale firmato nel 1994 e creato con l'obiettivo di stabilire “un quadro multilaterale per la cooperazione transfrontaliera nel settore energetico”. Il trattato disciplina lo sfruttamento delle risorse energetiche, gli investimenti e i procedimenti di risoluzione delle controversie che possono sorgere tra Stati ed investitori stranieri per questioni legate agli investimenti nel settore dell'energia.

La Russia ha firmato il trattato sulla Carta dell'energia nel 1994 e lo ha applicato in via provvisoria in conformità con l'articolo 45 della Carta. Tuttavia, la ratifica e la pubblicazione ufficiale del documento non è mai avvenuta. Nel 2009, la Russia ha interrotto l'applicazione provvisoria del trattato, affermando di non aver mai applicato nessuna delle disposizioni del documento che sarebbero contrarie alla Costituzione o alla legislazione nazionale. Nel corso degli anni precedenti a questa decisione le autorità russe hanno chiesto più volte di rivedere le regole, in quanto, secondo loro, il documento violava gli interessi nazionali del Paese, soprattutto nella parte in cui ha previsto la parità di trattamento per le società straniere per quanto riguarda l'accesso al mercato nazionale dell'energia. Come è stato sottolineato dalla Russia, questa previsione risulta discriminatoria in quanto dal canto suo l'UE non ha concesso agli Stati esportatori un analogo diritto di accesso alle reti energetiche sul proprio territorio.

Nel novembre 2009 gli arbitri hanno deciso sulla competenza del tribunale di considerare questa controversia secondo le regole dell'*ECT*. Il ricorso è stato accettato sulla base dell'art. 26 *ECT*, che prevede la possibilità di un reclamo diretto da parte di un investitore straniero nei confronti del Paese ospitante in arbitrato internazionale. Il Tribunale arbitrale dell'Aia nella controversia con *Yukos* ([CA Case No. AA 227, 18 July 2014](#)) ha ritenuto che il rifiuto della Russia di applicare le norme della Carta non fosse retroattivo, pertanto in virtù dell'articolo 45

“Applicazione provvisoria”, la Russia può essere sottoposta alla giurisdizione dell’arbitrato internazionale.

Ora, il Governo della Federazione Russa ha chiesto alla Corte Costituzionale di chiarire la precedente Sentenza della Corte Costituzionale sull’applicazione temporanea dei trattati internazionali in attesa della loro ratifica (v. [Risoluzione n. 8-P del 27 marzo 2012](#) sull’interpretazione di alcune disposizioni della legge “Sui trattati internazionali della Russia”). La decisione della Corte Costituzionale è stata presa a porte chiuse il **24 dicembre** e pubblicata il **25 dicembre** ([Sentenza n. 2867-O-P del 2020](#)).

Infatti, mentre nella Sentenza del 2012 la Corte ha consentito alle autorità russe di applicare temporaneamente accordi internazionali ancora non ratificati, nella sentenza interpretativa del 2020 si legge che l’applicazione provvisoria delle disposizioni di un trattato internazionale non è sempre consentita senza l’adozione di una legge sulla ratifica del trattato. La Corte Costituzionale ha affermato che il consenso del Governo non è sufficiente per applicare le disposizioni del trattato che prevede il trasferimento delle controversie tra la Russia e gli investitori stranieri all’arbitrato internazionale. Secondo i giudici russi, solo il Parlamento nazionale è incaricato di decidere in merito. In particolare, la Corte Costituzionale ha ritenuto che in base alle prescrizioni dell’art. 23 della Legge “Sui trattati internazionali” e dell’art. 47 della Costituzione che presuppone la determinazione della competenza dei tribunali esclusivamente sulla base della legge, si possa dedurre l’inammissibilità per il legislatore federale della delega dei poteri in questa materia. Una diversa interpretazione, secondo la Corte, sarebbe contraria al principio della separazione dei poteri.

Al contrario, dal punto di vista della Corte d’appello dell’Aja, al momento della firma della Carta dell’Energia il legislatore russo ha conferito all’Esecutivo poteri illimitati per decidere sull’applicazione provvisoria dei trattati internazionali, anche nei casi in cui le norme di questi trattati contengano regole diverse da quelle previste dalla legislazione russa.

È chiaro che questa sentenza della Corte Costituzionale difficilmente può sollevare la Russia dall’obbligo di pagare un indennizzo agli azionisti di *Yukos*, semmai rafforza la posizione delle autorità russe nell’imminente processo.