

L'emergenza Coronavirus in Russia. Poteri, fonti, responsabilità

di *Angela Di Gregorio*

Abstract: The Coronavirus emergency in Russia, Powers, sources, responsibility. - Initially underestimated, the Coronavirus epidemic in Russia reached significant proportions in just a few weeks, putting the country in forth place worldwide for the number of those infected. The reactions of the authorities have indicated increasing levels of alarm, but without reaching the threshold of a general lockdown. The main responsibility for the safety of the population was delegated to the 'governors' of the federated subjects (with the lion's share falling on the Mayor of Moscow, Sergey Sobyanin). However, the difficult work of containing the economic fallout was left in the hands of the federal Government, under the menacing eye of President Putin.

1913

Keywords: Russia; Rospotrebnadzor; health's emergency; quarantine.

1. Il contesto geo-economico e il diffondersi dell'epidemia da Covid-19

La frontiera terrestre che divide l'Estremo Oriente russo dalla Cina è lunga oltre 4000 chilometri e gli scambi economici tra i due paesi sono sempre stati intensi. La città di Blagoveščensk, capoluogo della Regione siberiana dell'Amur, sulle rive dell'omonimo fiume, basa una elevata percentuale della propria economia sui consumatori cinesi transfrontalieri, ospita una larga comunità cinese ed usufruisce di una zona di libero scambio con la Cina. Russia e Cina sono inoltre tra gli Stati fondatori dell'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai. La posizione geografica del paese e il contesto economico spiegano perché l'allerta per la diffusione del Coronavirus è stata precoce, anche se inizialmente confinata alle regioni di frontiera.

I primi due contagiati, scoperti il 31 gennaio e prontamente isolati, erano persone appartenenti alla comunità cinese. Col tempo i numeri del contagio sono cresciuti lentamente¹ ma le misure di allerta, organizzative e di contenimento, si sono progressivamente intensificate, nonostante i toni rassicuranti del Cremlino,

¹ Fino ad arrivare a circa 222.000 contagiati (e circa 2000 vittime) l'11 maggio (data di consegna alla redazione del presente testo) seppur con una distribuzione molto diseguale sul territorio (a Mosca circa 116.000). Le statistiche ufficiali, una serie di altre informazioni pratiche al sito xn--80aesfpebagmfb1c0a.xn--p1ai/. Per il quadro normativo la banca dati ivo.garant.ru/#/document/77467107/paragraph/742:0 e il sito della Duma duma.gov.ru/news/covid19/.

occupato nello stesso periodo (gennaio-marzo) in una delle più vaste operazioni di consolidamento del consenso degli ultimi anni – paragonabile forse solo all’annessione della Crimea – ossia la riforma del testo costituzionale².

I numeri sono stati dunque limitati rispetto ad altri paesi ma sono costantemente aumentati – al punto da portare la Russia al quinto posto al mondo per numero di infetti (pur con un tasso di mortalità basso) – soprattutto nelle grandi città a cominciare dalla capitale Mosca, una megalopoli di circa 13 milioni di persone. Il sottodimensionamento, su cui la stampa internazionale si è particolarmente soffermata, è indubbio. Tuttavia, oltre ad essere un fenomeno che riguarda la maggior parte dei paesi interessati dalla diffusione dell’epidemia (per motivi oggettivi, per la presenza degli asintomatici, per la carenza di sistemi di screening di massa, etc.), non possiamo confondere le riserve attuali della leadership russa con l’atteggiamento dei tempi sovietici (si pensi all’occultamento iniziale della tragedia di Černobyl’³) poiché la rete è ancora relativamente libera ed è obiettivamente difficile nascondere una pandemia, come si è visto persino in Cina. Vanno poi anche considerate alcune caratteristiche demografiche, ossia la scarsa densità della popolazione (con l’eccezione di poche grandi città) e la rarefazione di infrastrutture e vie di comunicazioni in ampi territori quasi desertici.

Nonostante le iniziali rassicurazioni delle autorità federali, si sono fin da subito moltiplicati gli sforzi organizzativi per fronteggiare il dilagare del virus e per informare la popolazione, consci dell’importanza di comportamenti responsabili da parte dei singoli. Anche se l’allerta ha riguardato soprattutto la capitale, la situazione nelle province rischia di essere ancor più esplosiva perché il sistema sanitario non è affatto solido e vi è stato un peggioramento negli ultimi anni per i tagli continui al personale sanitario⁴.

Per quanto riguarda la gestione delle emergenze, la Russia ha qualche limitata esperienza nel campo sanitario (ha approntato un sistema di pre-allerta ed organizzativo, seppure di dimensioni più ridotte, in occasione delle epidemie di SARS nel 2003 e di Ebola nel 2014) anche se i precedenti di allarme più significativi sono connessi al fenomeno terroristico interno ed esterno (l’allerta rimane alta su questo fronte anche per l’impegno in Siria dei militari russi) che si sono susseguiti incessantemente a livello locale o federale fin dal crollo dell’URSS, oltre che

² Tale potente operazione di propaganda consentirebbe a Putin di superare alcuni impicci procedurali che gli impedivano una permanenza sicura al potere e gli darebbe la possibilità di slegare l’immagine della Costituzione del 1993 dal nome del suo principale artefice, Boris Eltsin, per legarla al proprio. Su tale riforma si rinvia alla sezione speciale della rivista *NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 1/2020, in corso di pubblicazione su riviste.unimi.it/index.php/NAD.

³ Tra l’altro il comportamento miope della dirigenza sovietica del tempo rappresenta un errore da cui prendere le distanze: la catastrofe e le sue conseguenze furono tra le cause che favorirono il crollo dell’URSS.

⁴ Su pregi (elevato numero di personale sanitario e di letti, gestione centralizzata che favorisce una riorganizzazione rapida, assistenza sanitaria universale e gratuita, precedenti esperienze nella lotta a patologie respiratorie come la TBC) e difetti (obsolescenza dei macchinari, predominanza di centri specializzati in singole patologie piuttosto che di policlinici generalisti, focus su alcune malattie che favoriscono la mortalità precoce dei russi come cancro, malattie cardiache, etc.) del sistema sanitario russo vedi J. TWIGG, *Russia’s Health Care System and the Covid-19 Pandemic*, in *Russian Analytical Digest*, n. 251, 20 April 2020.

continuare a fronteggiare dopo 34 anni le conseguenze sanitarie ed economiche della tragedia di Černobyl'.

Nel far fronte alla pandemia da Covid-19, anche in Russia, come in altri paesi, nonostante la catena decisionale possa sembrare più semplice per le sue caratteristiche pressoché autoritarie, si sono avuti problemi di iniziativa, di coordinamento e di organizzazione delle misure di argine, siano esse relative all'introduzione di misure di quarantena, alla limitazione degli spostamenti dei cittadini ed alla chiusura delle attività economiche, ma anche all'approvvigionamento di forniture sanitarie di protezione ed alla riorganizzazione generale del sistema ospedaliero. Si è proceduto prima con interventi parziali, o territorialmente limitati (si è iniziato nei territori al confine con la Cina e subito dopo nella capitale), e poi, con l'aumentare dell'allerta internazionale e del numero dei contagiati, si è provveduto con misure sempre più stringenti e territorialmente estese.

Un altro elemento da rilevare è quello di una certa incapacità o resistenza delle autorità federali (sia il Presidente che il Governo) ad introdurre regimi restrittivi sull'intero territorio nazionale, nonostante la chiusura delle attività produttive, di istruzione e di ogni altra attività non legata alla gestione dell'emergenza sanitaria e alla fornitura di servizi essenziali alla popolazione avvenuta con editto presidenziale il 2 aprile. L'adozione di iniziative più incisive è stata delegata alle entità federate. Non è un caso che la stessa chiusura nazionale delle attività sia stata etichettata come "periodo non lavorativo" senza attivare nessuno degli *status* emergenziali previsti dalla legislazione. Per quanto riguarda il versante legislativo, nonostante sia stata fatta approvare dal parlamento una lunga serie di provvedimenti anti-Coronavirus, si tratta prevalentemente di misure di sostegno alle famiglie ed all'economia. Sotto il versante puramente sanitario-epidemiologico, si è proceduto con una serie di raccomandazioni del medico sanitario capo federale mentre le misure più rigide in assoluto sono state adottate, non senza polemiche politiche, dal sindaco di Mosca Sobjanin, il vero protagonista di questa emergenza, e non solo nel perimetro della capitale.

Considerando la complessità della gestione dell'emergenza sanitaria in corso e delle conseguenze di breve e lungo periodo che coinvolgono diversi settori del diritto, non si sono ritenute sufficienti le basi normative esistenti né l'allocazione delle responsabilità e delle competenze già prevista. Si è dunque prodotto un corpus insieme di provvedimenti, che continua ad alimentarsi e che include diversi tipi di interventi, di natura epidemiologica, sanitaria, economica, amministrativa, e che è corredata da un apposito apparato sanzionatorio.

2. Quadro normativo e competenze all'inizio dell'epidemia

2.1. Le disposizioni del testo costituzionale sui regimi emergenziali, le limitazioni dei diritti e le competenze in materia sanitaria

La Costituzione del 1993 non contiene riferimenti specifici alle pandemie, pur tuttavia ci sono disposizioni sulla gestione sia delle epidemie che delle situazioni di emergenza in generale.

Innanzitutto, considerando che la Russia si dichiara uno Stato federale, nonostante gli interventi sempre più accentratori degli ultimi 20 anni⁵, vi è una distinzione tra i diversi livelli di competenza. Rientra nelle materie di competenza congiunta (ossia concorrente) ai sensi dell'art. 72 cost. il coordinamento delle questioni della sanità, l'adozione di misure per la lotta contro le catastrofi, le calamità naturali, le epidemie e per l'eliminazione delle loro conseguenze. Rientra invece nella competenza federale esclusiva (art. 71) la regolamentazione e la tutela dei diritti e libertà dell'uomo e del cittadino. A questo proposito, pur ammettendosi che in conformità alla legge costituzionale federale⁶ possano essere introdotte in caso di stato di emergenza delle limitazioni dei diritti e delle libertà, l'art. 56 stabilisce che ne vadano indicati «i limiti e la durata dell'efficacia al fine di garantire la sicurezza dei cittadini e la difesa dell'ordinamento costituzionale». Inoltre, si prevede un lungo elenco di diritti e libertà che non possono essere soggetti a limitazioni. Ancora, ai sensi dell'art. 114, c. 1 cost. (competenze del Governo), spetta al Governo assicurare lo svolgimento nella FdR di una politica statale unitaria nel campo della tutela della salute. Il diritto alla salute è disciplinato dall'art. 41 il quale, oltre a prevedere l'assistenza sanitaria gratuita nelle strutture sanitarie statali e municipali e una serie di misure per il benessere sanitario ed epidemiologico, stabilisce al comma 3 che «l'occultamento da parte di funzionari di fatti e circostanze che costituiscono una minaccia per la vita e la salute delle persone comporta il sorgere della responsabilità in conformità alla legge federale».

1916

La Costituzione prevede due *status* speciali entrambi proclamati con editto del Presidente⁷ sull'intero territorio o su singole località con successiva approvazione del Consiglio della Federazione (la camera alta), rinviando la disciplina di dettaglio ad una legge costituzionale. Si tratta dello stato di guerra (*voennoe položenie*, art. 87, c. 2: si proclama «in caso di aggressione contro la FdR o di minaccia diretta di aggressione») e dello stato di emergenza (*črezvyčajnoe položenie*, art. 88: si proclama «in presenza delle circostanze e secondo le modalità previste dalla legge costituzionale federale»). Il Consiglio della Federazione ai sensi dell'art 102 conferma l'editto del Presidente sulla proclamazione dello stato di emergenza o di guerra. In caso di vigenza di uno dei due *status* su tutto il territorio russo la Duma non può essere sciolta (art. 109, c. 5).

La legge costituzionale federale «Sullo stato di emergenza» del 30 maggio 2001 (e successive modifiche, l'ultima del 30 luglio 2016), distingue due tipologie di emergenza, l'emergenza di tipo “politico” (sedizione, disordini politici, separatismo), e quella di tipo ambientale, in cui può rientrare anche un'emergenza sanitaria. In particolare, il Presidente può proclamare con proprio editto lo stato

⁵ Una profonda ri-centralizzazione in una legge del 2003, considerata una sorta di codice federale (vedi M. GANINO, *Russia*, Bologna, 2010), e in ulteriori riforme che hanno proseguito su binari analoghi negli anni seguenti. Sul punto si rinvia anche a A. DI GREGORIO, *The Origin and Development of Federalism in Russia*, in *Russian Analytical Digest*, No. 201, 18 April 2017.

⁶ Si tratta di una categoria di fonte paragonabile alle leggi organiche e che si pone al di sopra della legge federale ordinaria distinguendosi altresì dalla legge di emendamento costituzionale.

⁷ Si tratta dell'atto tipico del Presidente, formalmente sub-legislativo, e che può avere o meno natura normativa a seconda dell'oggetto di intervento. In argomento si rinvia a M. GANINO, *Dallo zar al Presidente*, Milano, 1999, 148 ss.

di emergenza in due casi (art. 3): 1) tentativi di modifica violenta dell'ordinamento costituzionale, presa o usurpazione del potere, conflitto armato, disordini di massa, atti terroristici, blocco o presa di oggetti particolarmente importanti o di singole località, preparazione e attività di formazioni armate illegittime, conflitti tra le nazionalità, tra confessioni religiose o regionali accompagnati da azioni violente che creano una minaccia diretta alla vita ed alla sicurezza dei cittadini, al normale funzionamento degli organi del potere statale e dell'autogoverno locale; 2) situazioni straordinarie di natura naturale o tecnogenica, situazioni ecologiche eccezionali incluse epidemie e epizootie sorte a seguito di incidenti, di fenomeni naturali pericolosi, di catastrofi, di disastri naturali e di altro genere che abbiano comportato o che possano comportare vittime umane, danni alla salute delle persone ed all'ambiente, significative perdite materiali e la violazione delle condizioni di vita della popolazione e che richiedono lo svolgimento di massicce attività di soccorso ed altre attività indifferibili.

Nell'editto presidenziale bisogna identificare (art. 5): le circostanze che hanno motivato l'introduzione dello stato di emergenza, la necessità di introdurlo, i confini territoriali in cui viene introdotto, le forze e i mezzi che lo assicureranno, l'elenco delle misure eccezionali ed i limiti della loro applicazione, un elenco tassativo delle limitazioni provvisorie dei diritti e libertà dei cittadini, delle organizzazioni e delle ong, gli organi e funzionari responsabili per le misure da adottare vigente lo stato di emergenza, il periodo di durata. A quest'ultimo proposito, lo stato di emergenza sull'intero territorio federale non può eccedere i 30 giorni, su singole località i 60, ma in entrambi i casi la durata può essere prolungata dall'editto presidenziale (art. 9). Il Consiglio della Federazione deve approvare l'editto entro 72 ore dalla sua promulgazione, in caso contrario l'atto perde di efficacia (art. 7).

Queste le limitazioni adottabili ai sensi dell'art. 11 della legge: completa o parziale sospensione sul territorio in cui è proclamato lo stato di emergenza delle funzioni degli organi del potere esecutivo del soggetto federato e dell'autogoverno locale, limitazioni alla libertà di circolazione, un regime speciale per l'ingresso e l'uscita dal territorio in questione, il rafforzamento della tutela dell'ordine pubblico, dei servizi essenziali per la popolazione, altre limitazioni di libertà ed attività comprese quelle economiche e di riunione e sciopero, limitazione dei trasporti e loro sorveglianza, etc. In particolare, per le emergenze di natura naturale e tecnogenica l'editto presidenziale può prevedere la parziale evacuazione degli abitanti da località pericolose, la quarantena, misure di carattere sanitario ed anti-epidemico, il coinvolgimento attivo della popolazione abile al lavoro e dei mezzi di trasporto privati (art. 13). Elezioni e referendum non si svolgono per la durata dell'emergenza (art. 14). Il Presidente può sospendere l'applicazione degli atti del potere statale dei soggetti federati o degli organi dell'autogoverno locale in contrasto con l'editto di proclamazione dello stato di emergenza (art. 15). La gestione del regime di emergenza viene effettuata dalle normali forze dell'ordine ma può essere eccezionalmente impiegato anche l'esercito (artt. 16 e 17). L'editto presidenziale introduce anche un'amministrazione speciale del territorio (artt. 22 e ss.) che può sostituirsi agli organi esecutivi del soggetto o dell'autogoverno locale. Altre disposizioni della legge riguardano le modalità di limitazione dei

diritti dei cittadini, le responsabilità per l'inottemperanza agli ordini dell'amministrazione speciale, l'informazione dell'ONU e del Consiglio d'Europa, etc. Si specifica che l'attività delle due camere del parlamento federale non è sospesa (art. 8). Non vi sono però disposizioni specifiche per lo stato di emergenza sull'intero territorio federale.

Dall'entrata in vigore della Costituzione, lo stato di emergenza è stato proclamato solo in singole località, ad esempio nel Caucaso russo (Repubbliche di Inguscetia ed Ossetia settentrionale) dove conflitti tra le popolazioni ossetina ed inguscetia erano scoppiati fin dall'autunno del 1992 (lo *status* fu proclamato varie volte nel 1994). Nel periodo 1991-1994 una situazione emergenziale si verificò anche nella Repubblica di Cecenia dove tendenze secessioniste avevano prodotto il rifiuto dell'autorità e delle leggi federali con la creazione di formazioni armate illegittime ed una situazione di guerra civile. Tuttavia in quell'occasione (nel novembre 1994) il Presidente Eltsin autorizzò l'invio delle forze armate federali per ripristinare l'ordine senza proclamare lo stato di emergenza⁸. Adita dall'opposizione parlamentare, la Corte costituzionale diede ragione al Presidente ritenendo che il tipo di situazione emergenziale creatasi non avrebbe trovato copertura nella legge della RSFSR del 17 maggio 1991 sullo stato di emergenza e che in un caso del genere l'ordine potrebbe essere assicurato anche con procedure diverse, la scelta spettando al capo dello Stato⁹.

1918

2.2. La legislazione federale in materia di emergenze sanitarie

All'inizio dell'emergenza internazionale provocata dal Coronavirus l'ordinamento russo era già dotato di un complesso di provvedimenti per la gestione delle emergenze sanitarie. Oltre alla legge costituzionale sullo stato di emergenza su citata (che potrebbe essere utilizzata in questi casi, anche se menziona le epidemie conseguenti a catastrofi), vi sono una serie di leggi federali specifiche di cui le due più importanti sono la legge «Sulla tutela della popolazione e dei territori dalle situazioni straordinarie di carattere naturale e tecnogenico» del 21 dicembre 1994 (e successive modificazioni) e la legge «Sul benessere sanitario ed epidemiologico della popolazione» del 30 marzo 1999 (e successive modificazioni)¹⁰.

Si tratta di provvedimenti che ben distinguono le competenze delle autorità federali, regionali e locali in caso di emergenze sanitarie essendo come visto sopra alcuni profili (ma non la limitazione dei diritti costituzionali) di competenza congiunta. In particolare, la legge «Sulla tutela della popolazione e dei territori da situazioni straordinarie di carattere naturale e tecnogeniche», provvede alla creazione di un sistema statale per la prevenzione e l'eliminazione di tali situazioni.

⁸ Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, tra il 3 e il 4 ottobre 1993 Eltsin introdusse lo stato di emergenza a Mosca dove si era creato uno scenario di vera e propria guerra civile con l'assedio del Soviet supremo da parte delle truppe fedeli al Presidente.

⁹ Si tratta della sentenza del 31 luglio 1995 (doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30248.pdf) in cui la Corte ha inaugurato la giurisprudenza sui cosiddetti "poteri impliciti" del capo dello Stato. In argomento si rinvia a A. DI GREGORIO, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milano, 2004.

¹⁰ Altre leggi minori sono indicate in P. ROUDIK, *Russian Federation*, in European Union, World Health Organization (Eds.), *Legal Responses to Health Emergencies*, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, February 2015.

Il sistema è molto complesso e fa riferimento a due *status* speciali che sono la «massima allerta» (*povyšennaja gotovnost'*: in caso di pericolo di insorgenza di una situazione di emergenza) e la «situazione di emergenza» (*črežvyčajnaja situacija*: in caso di insorgenza ed eliminazione di una situazione di emergenza; da non confondere con lo “stato di emergenza”, ossia *črežvyčajnoe položenie*, previsto dalla Costituzione e dalla legge costituzionale). Tali *status* si distinguono da quello di «attività quotidiana» (*povsednevnaja dejatel'nost'*), quando non ci sono minacce di emergenza ma gli organi del sistema delle emergenze agiscono in via di profilassi (art. 4¹, punto 6).

Ai sensi dell'art. 1 della legge, la situazione di emergenza è «una situazione esistente su di un determinato territorio, creatasi a seguito di incidenti, fenomeni naturali pericolosi, catastrofi, disastri naturali o di altro genere, che possono comportare o hanno comportato vittime umane, danni alla salute delle persone o all'ambiente, significative perdite materiali e la violazione delle condizioni di vita umane». Come vediamo, non si tratta di fattispecie molto diverse da quelle che possono dar vita ad uno stato di emergenza (una differenza intuitiva potrebbe risiedere nell'entità del pericolo o nell'estensione del territorio interessato) ma con differenze procedurali (e dunque politiche) molto ampie. Il «sistema statale unitario di prevenzione ed eliminazione delle situazioni di emergenza», a seconda del tipo e pericolosità dell'emergenza, rappresenta un complesso di organi costituiti per coordinare il funzionamento dei diversi organi politici (esecutivi) sui territori. Più in particolare, come prevede l'art. 4 della legge, il «sistema statale unitario» unisce gli organi di gestione, le forze ed i mezzi degli organi federali del potere esecutivo, degli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione, degli organi dell'autogoverno locale, degli enti nella cui competenza rientri la decisione delle questioni relative alla protezione della popolazione e dei territori dalle situazioni di emergenza. Come precisa l'art. 4¹, tali organi sono creati a ciascun livello di governo territoriale ed includono organi di coordinamento, organi permanentemente in funzione e organi *ad hoc* per le specifiche emergenze. Come specifica il punto 8, quando si introduce un regime di emergenza, a seconda della classificazione dell'emergenza e di altri fattori che incidono sulle condizioni di vita della popolazione e che richiedono l'adozione di misure aggiuntive, il livello di reazione può essere locale (su decisione del capo dell'amministrazione del livello municipale), regionale (su decisione del vertice dell'esecutivo del soggetto), federale (su decisione della Commissione governativa per la prevenzione e l'eliminazione delle situazioni di emergenza).

In determinati casi, su decisione del Presidente della FdR, per l'eliminazione delle emergenze possono essere usate forze dell'esercito, introducendo un livello speciale di reazione (punto 9: il riferimento sembra essere allo stato di emergenza, qui non espressamente menzionato). Con l'introduzione del regime di “massima allerta” o di “situazione di emergenza” le misure che possono essere introdotte sono (punto 10): la limitazione dell'accesso di persone e mezzi di trasporto al territorio nel quale esiste la minaccia di insorgenza di una situazione di emergenza ed anche nella zona della situazione di emergenza, la previsione di modalità speciali di utilizzo dei mezzi di trasporto, di comunicazione e di informazione, la sospensione delle attività delle aziende che si trovano nella zona se c'è pericolo per

l'incolumità dei dipendenti e di altri cittadini, l'adozione di altre misure, a seconda dell'evoluzione dell'emergenza, che non limitano i diritti e le libertà delle persone¹¹ e che siano dirette a tutelare la popolazione dall'emergenza, eliminare le conseguenze e minimizzare le influenze negative. Riguardo alla determinazione dei confini delle zone delle "situazioni di emergenza" e delle zone di "allarme" (art. 5) questi sono stabiliti dall'organo che gestisce l'emergenza sulla base della classificazione delle situazioni di emergenza effettuata dal Governo federale.

Il successivo articolo 8 distingue le competenze dei vari organi iniziando dal Presidente e riferendosi, questa volta, sia allo "stato di emergenza" che ad altre "situazioni emergenziali"¹². Ciò lascia intravedere ulteriori possibilità di intervento del capo dello Stato che vanno oltre quelle previste direttamente dalla Costituzione e dalla legge costituzionale sullo stato di emergenza e che si inquadrano nelle disposizioni "a fattispecie aperta" che l'articolo 80 cost., prevedendone il ruolo di garante della Costituzione e dei diritti fondamentali, della sovranità, indipendenza ed integrità territoriale del paese, facoltizza¹³. Dunque anche il Presidente può proclamare una "situazione di emergenza" come è infatti avvenuto con l'editto del 2 agosto 2010 «Sulla proclamazione della situazione di emergenza per assicurare la sicurezza anti-incendio in sette soggetti della FdR».

Ai sensi dell'art. 10 della legge il Governo, tra le altre cose, determina obiettivi, modalità di funzionamento, diritti ed obblighi degli organi federali del potere esecutivo nella sfera della tutela della popolazione e dei territori dalle situazioni di emergenza, esercita la direzione del sistema statale unitario di prevenzione ed eliminazione delle situazioni di emergenza, provvede alla classificazione delle situazioni di emergenza. L'art. 11, con riferimento alle competenze degli organi del potere esecutivo dei soggetti federati, stabilisce che questi, oltre alla normale prevenzione decidono quali sono le situazioni di emergenza di carattere regionale o intermunicipale, introducono il regime di massima allerta o la situazione di emergenza sul proprio territorio. Infine gli organi dell'autogoverno locale decidono che le situazioni di emergenza insorte sono situazioni di natura municipale (art. 11, punto 2) e possono proclamare il regime di massima allerta o di emergenza.

In tutti i casi, i cittadini devono essere informati del rischio per la propria vita e salute (artt. 1 e 18), hanno diritto alla protezione della propria vita e salute,

¹¹ Il senso di questa precisazione non è chiaro: le misure introdotte limitano sicuramente i diritti e le libertà.

¹² «Il Presidente della FdR: a) determina in conformità all'art. 80 della Costituzione della FdR ed alle leggi federali le direttrici principali della politica statale ed adotta altre decisioni nella sfera della tutela della popolazione e dei territori dalle situazioni di emergenza; b) sottopone all'esame del Consiglio di Sicurezza della FdR ed adotta considerando le sue proposte decisioni in materia di prevenzione ed eliminazione delle situazioni di emergenza, ed anche in materia di superamento delle loro conseguenze; c) introduce in caso di situazioni di emergenza e secondo le modalità previste dalla legge costituzionale federale sul territorio della FdR o in sue singole località lo stato di emergenza; d) prende la decisione di coinvolgere in caso di necessità per l'eliminazione delle situazioni di emergenza le forze armate della FdR, altre milizie e formazioni militari».

¹³ Come ricordato sopra, la Corte costituzionale è intervenuta più volte a convalidare una lettura estensiva dell'art. 80 cost. attribuendo al Presidente anche poteri non espressamente elencati nella Costituzione.

e proprietà, ed anche ad ottenere risarcimenti per i danni (art. 18). Le autorità devono fornire informazioni attendibili ed operative sulle misure adottate.

La legge «Sul benessere sanitario ed epidemiologico della popolazione» del 30 marzo 1999, che non è stata modificata in occasione dell'emergenza Coronavirus (l'ultima revisione risale a luglio 2019), si occupa più specificatamente delle epidemie e delle misure che possono essere adottate per arginarle, incluse quelle di isolamento (quarantena). Anche in questo caso si prevede una complessa dislocazione delle responsabilità tra i diversi livelli territoriali di governo. L'art. 1 definisce le malattie infettive «che costituiscono un pericolo per gli altri» (ossia che sono contagiose: si tratta del tipo di malattia a cui verrà riportato il Covid-19). Come stabilisce la legge, «le malattie infettive che costituiscono un pericolo per gli altri, sono malattie infettive della persona caratterizzate da un decorso grave, un elevato tasso di mortalità e di invalidità, dalla rapida diffusione tra la popolazione (epidemia)». Sempre nello stesso articolo si precisa che le misure di limitazione (quarantena) sono «misure amministrative, medico-sanitarie, veterinarie ed altre misure dirette ad evitare la diffusione delle malattie infettive e che prevedono un regime speciale per le attività imprenditoriali e le altre attività, la limitazione della circolazione della popolazione, dei mezzi di trasporto, di carichi, merci ed animali». Inoltre le malattie infettive sono malattie umane «la cui insorgenza e diffusione è causata dall'influenza sull'uomo dei fattori biologici ambientali (agenti patogeni di malattie infettive) e dalla possibilità di trasmissione della patologia dalla persona infetta, o dall'animale infetto, alla persona sana».

Come prevede l'art. 2, punto 2 della legge, spetta al livello federale l'adozione di misure per assicurare il benessere sanitario-epidemiologico della popolazione mentre spetta ai soggetti federati l'adozione di misure di prevenzione delle epidemie e di eliminazione delle loro conseguenze ed anche di misure per la tutela dell'ambiente. In particolare, la Federazione (art. 5) può introdurre e far cessare misure di limitazione (quarantena) sul territorio federale mentre i soggetti (art. 6) possono fare lo stesso relativamente al proprio territorio sulla base di proposte ed indicazioni dei medici sanitari statali capo e dei loro sostituti. Tuttavia, con atto del Governo adottato in base alla legge del 6 ottobre 1999 «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) ed esecutivi del potere statale dei soggetti della FdR» le competenze degli organi federali del potere esecutivo nella sfera dell'assicurazione del benessere sanitario-epidemiologico della popolazione possono essere trasferite per l'esercizio agli organi del potere statale dei soggetti della FdR (art. 5).

Tra le competenze federali, vi è anche quella di fornire informazioni tempestive e complete sulle misure adottate, sul pericolo di malattie infettive o sulla loro effettiva diffusione. La legge prevede che i cittadini abbiano diritto ad un risarcimento del danno causato alla salute ed ai beni da violazioni, da parte di altri cittadini o imprese o imprenditori individuali, della legislazione sanitaria ed anche in caso di applicazione delle misure di profilassi sanitario-epidemiologica (art. 8).

Come contempla l'art. 30, l'elenco delle malattie infettive che richiedono l'adozione di misure di tutela sanitaria sul territorio della FdR è stabilito dall'organo federale del potere esecutivo che effettua la sorveglianza federale statale sanitario-epidemiologica. Più precisamente tale sorveglianza è effettuata da

organi ed istituzioni che costituiscono un sistema statale centralizzato unitario e che comprende sia l'organo federale del potere esecutivo su citato che le sue sezioni territoriali a livello regionale e locale (art. 46). Al vertice dell'organo federale di sorveglianza vi è il Medico statale capo della FdR (*Glavnyj Gosudarstvennyj Sanitarnyj Vrač Rossijskoj Federacii*).

Ai sensi dell'art. 50 punto 2, qualora si verifichi la minaccia dell'insorgere e della diffusione di malattie infettive, i funzionari che svolgono la sorveglianza statale federale sanitario-epidemiologica hanno il potere di indirizzare ai cittadini ed alle imprese prescrizioni obbligatorie da eseguire nei tempi indicati che prevedano, tra le altre cose, il rispetto di misure di profilassi sanitarie ed anti-epidemiologiche, l'effettuazione di verifiche di laboratorio per i cittadini infettati e la sorveglianza sanitaria degli stessi, l'effettuazione di operazioni di disinfezione e sanificazione dei focolai infettivi. Come prevede l'art. 51, i medici sanitari possono adottare decreti motivati sul ricovero di persone, ordinare perizie mediche su casi sospetti ed isolamento degli stessi nonché di mappatura dei suoi contatti, allontanamento temporaneo dal lavoro, effettuazione di profilassi specifiche per cittadini o gruppi di cittadini in base ad indicatori epidemici, introduzione e revoca di misure di quarantena in imprese ed enti. Il medico sanitario capo della FdR ha altresì il potere di proporre al Governo l'introduzione e la revoca di misure di quarantena su tutto il territorio della FdR.

1922

2.3 Ministeri ed altri organi federali del potere esecutivo. In particolare, il Rospotrebnadzor

Nonostante il livello di concentrazione del potere nelle mani del capo dello Stato sia tale da ricondurre direttamente o indirettamente a tale figura la decisione ultima sulle questioni più importanti, tuttavia sulla carta la distribuzione delle competenze, sia politiche che amministrative è piuttosto complessa, ed è pertanto necessario distinguere diversi livelli di intervento. Per quanto riguarda il Presidente, questi, oltre ad inviare messaggi alla nazione (in cui contemporaneamente può ordinare al Governo di introdurre una serie di provvedimenti), in applicazione del suo potere di indirizzo politico, può presiedere le riunioni del Governo, può proclamare lo stato di emergenza, forma ed è a capo sia del Consiglio di Sicurezza che del Consiglio di Stato, entrambi organi che a diverso titolo possono essere coinvolti nelle emergenze¹⁴.

All'interno del Governo due sarebbero i ministeri più direttamente operativi per le emergenze sanitarie, ossia il ministero delle emergenze (rientrante nel cosiddetto "blocco della forza", alle dirette dipendenze del Presidente) e il ministero della sanità, dipendente dal Governo. La distinzione tra le due tipologie

¹⁴ Per quanto riguarda il Consiglio di sicurezza, si veda la concezione della "sicurezza pubblica", approvata con editto del Presidente del 20 novembre 2013, che include anche gli aspetti legati alla sicurezza sanitaria ed epidemiologica: www.scrf.gov.ru/security/State/document117/. Per il Consiglio di Stato, esiste un gruppo dedicato alla sanità presieduto dal governatore della Regione di Ivanovo: kremlin.ru/structure/state-council.

di ministeri è effettuata dalla legge costituzionale sul Governo del dicembre 1997¹⁵.

Il “Ministero per le questioni della difesa civile, delle emergenze e dell’eliminazione delle conseguenze delle catastrofi” (MČS) si occupa dunque dell’elaborazione ed attuazione della politica statale, della regolamentazione normativa ed anche della sorveglianza e del controllo nella sfera della difesa civile, della tutela della popolazione e dei territori dalle situazioni emergenziali di carattere naturale e tecnogenico, assicura la sicurezza anti-incendio e la sicurezza delle persone nei oggetti acquatici¹⁶. Tale ministero agisce direttamente ed attraverso un sistema territoriale di organi nonché organi specializzati per materia¹⁷. Nell’emergenza Coronavirus non è stato direttamente coinvolto (ad eccezione di alcuni aspetti, come la disinfezione degli ambienti) ma lo stesso vale per il Ministero della sanità¹⁸ (coinvolto solo di riflesso), perché la maggior parte delle misure di sorveglianza e profilassi sanitario-epidemiologica sono tradizionalmente affidate ad un organo dell’esecutivo che non è subordinato a nessun ministero. Infatti oltre ai ministeri, nell’esecutivo in senso lato rientrano gli “organi federali del potere esecutivo”, una serie di organismi con funzioni diverse che si occupano dell’alta amministrazione¹⁹. Spetta al capo dello Stato stabilirne la struttura su proposta del presidente del Governo (art. 112, c.1 cost.), attraverso una serie di editti presidenziali. Con l’editto del 9 marzo 2004 «Sul sistema e struttura degli organi federali del potere esecutivo» si è operata una semplificazione di un precedente più farraginoso sistema²⁰. Tale riforma, attuata allo scopo di razionalizzare l’organizzazione amministrativa²¹, ha ridotto il numero dei ministeri, accorpandoli, ed ha distinto le funzioni amministrative distinguendole in attività di regolazione, controllo o gestione²². A ciascuna di esse

¹⁵ Si tratta rispettivamente dei ministeri federali e degli altri organi federali del potere esecutivo che, ai sensi dell’art. 12 di tale legge, sono subordinati e responsabili nei confronti del Governo che ne dirige e controlla l’operato mentre ai sensi dell’art. 32, c. 1 il Presidente «dirige l’attività» degli organi federali del potere esecutivo che si occupano delle questioni della difesa, sicurezza, degli interni, giustizia, esteri, prevenzione delle emergenze e eliminazione delle conseguenze delle catastrofi e ne nomina i dirigenti. La legge tuttavia è ambigua sul punto perché sembrerebbe che la gestione dei ministeri anche in questi settori spetti comunque al Governo mentre al Presidente spetterebbe solo la gestione degli apparati all’interno di tali ambiti di competenza. La revisione costituzionale in corso di approvazione invece chiaramente fa rientrare anche i ministeri di questi settori nella diretta nomina e gestione del Presidente.

¹⁶ www.mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve.

¹⁷ La base normativa al link: www.mchs.gov.ru/dokumenty/perechen-obyazatelnyh-trebovaniy.

¹⁸ www.rosminzdrav.ru/.

¹⁹ Sul punto si rinvia a S. A. AVAK’JAN, *Konstitucionnoe pravo Rossii* (Diritto costituzionale della Russia), Mosca, 2018; I. BOGDANOVSKAIA, S. DANILOV, T. VASSILIEVA, *Constitutional Law in Russia*, second edition, The Netherlands, 2019.

²⁰ Ma in occasione di ogni cambio di Governo la struttura di tali organi viene ritoccata, come si è visto anche lo scorso gennaio.

²¹ Sul punto S.A. AVAK’JAN, *Konstitucionnoe pravo Rossii*, cit., 682 ss. La riforma, pur avendo semplificato la gestione dell’esecutivo, ha tuttavia creato problemi di coordinamento e confusione nell’allocazione delle responsabilità, come l’Autore rileva a p. 685.

²² Non è chiara nella dottrina la distinzione tra controllo e sorveglianza nell’amministrazione: il controllo in una relazione gerarchica tra organi pubblici consentirebbe all’organo

corrisponde una tipologia di organi: ministeri federali, servizi federali ed agenzie federali. Ai ministeri spetta l'adozione di atti normativi e di indirizzo politico-amministrativo, ai servizi la sorveglianza dell'esecuzione delle leggi da parte di soggetti pubblici e privati nel relativo ambito di competenza, alle agenzie l'applicazione delle leggi mediante adozione di atti individuali, oltre che l'erogazione di servizi e la gestione di beni statali²³. Le tre categorie non sono di pari rango, infatti i ministeri sono sottoposti al Governo, mentre servizi ed agenzie possono essere sottoposti ai ministeri o direttamente al Governo. Ciò non vale per il "blocco della forza", i cui ministeri ed apparati fanno capo direttamente al Presidente. Dunque i servizi federali possono dipendere da un ministero, direttamente dal Governo o direttamente dal Presidente. Ed è sempre il Presidente che lo stabilisce con proprio editto. Gli organi federali del potere esecutivo possono creare organi territoriali la cui attività può intersecarsi con quella degli organi esecutivi dei soggetti federati.

L'organo principale dell'esecutivo nell'area della sicurezza epidemiologica, chiamato a coordinare le attività degli altri organismi a livello federale e territoriale al fine di proteggere la popolazione e il territorio dalle epidemie, è il *Rospotrebnadzor*, "Servizio federale per la sorveglianza nella sfera della tutela dei diritti dei consumatori e del benessere della persona", un organo dell'esecutivo indipendente da altri ministeri²⁴. L'organo riferisce direttamente al Governo, coordinando l'attività di vari ministeri ed agenzie (ministero della difesa, interni, FSB, etc.) allo scopo di prevenire ed eliminare le conseguenze delle epidemie di massa²⁵.

Le misure che il *Rospotrebnadzor* può adottare comprendono: l'organizzazione e lo svolgimento del monitoraggio sanitario ed epidemiologico, la prevenzione della diffusione delle malattie infettive nelle zone di emergenza,

sovraordinato di valutare legittimità e merito dell'attività di quello subordinato e di intervenire sui relativi atti mentre la sorveglianza sarebbe un'attività di tipo più ampio, che si esercita sia nei confronti dei soggetti pubblici che privati per garantire la tutela dei diritti e libertà e potendo sfociare in attività di tipo sanzionatorio. Più precisamente il controllo amministrativo viene esercitato dal Governo federale nei confronti degli organi del potere esecutivo, dai ministeri nei confronti dei rispettivi servizi e agenzie federali, dal funzionario supremo del potere esecutivo del soggetto nei confronti degli organi del potere esecutivo degli stessi. La sorveglianza è quella espletata dai servizi federali e dalle loro sezioni territoriali o dagli appositi organi dei soggetti. In proposito, si veda l'utile ricostruzione di A. CENERELLI, *L'azione amministrativa nel diritto russo*, Tesi di dottorato, Università della Campania "Luigi Vanvitelli", 2019. Anche N.N. BAKUROVA, *The system of federal bodies of executive power in Russia*, in *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina*, n. 6, 2019.

²³ Come riferisce S. A. AVAK'JAN, *Konstitucionnoe pravo Rossii*, cit., 683, all'interno di ciascun ministero i servizi federali si occupano del controllo e della sorveglianza e le agenzie dell'amministrazione diretta dei relativi settori; dunque i ministeri esercitano funzioni di coordinamento e controllo del funzionamento delle agenzie e dei servizi che rientrano nella loro gestione.

²⁴ Come si fa presente in N.N. BAKUROVA, *The system of federal bodies of executive power in Russia*, cit., 84, i servizi federali che non riferiscono ad alcun ministero (l'esempio è proprio il *Rospotrebnadzor*) operano di fatto come ministeri, in quanto elaborano le politiche statali nella rispettiva sfera di competenza ed adottano atti sublegislativi. Tali organi dunque di fatto sommano due tipologie di funzioni, normative e di controllo.

²⁵ rospotrebnadzor.ru/region/functions.php. I dettagli nel regolamento approvato con decreto del Governo del 30 giugno 2004 (ultima revisione 21 maggio 2013).

l'individuazione, l'isolamento e l'evacuazione dei pazienti con malattie infettive, l'individuazione e il monitoraggio delle persone con forme croniche di malattie infettive, il mantenimento di un regime antiepidemico durante evacuazioni mediche, misure di disinfezione, immunizzazione preventiva e di urgenza, l'educazione sanitaria e l'assistenza psicologica alla popolazione. L'eliminazione delle conseguenze di un'emergenza deve essere condotta dalle autorità dei soggetti federati e dalle sezioni territoriali delle agenzie federali nel territorio dove l'emergenza avviene.

Riguardo alla diffusione delle malattie, il *Rospotrebnadzor* stabilisce le cause ed evidenzia le condizioni di insorgenza e diffusione delle malattie infettive, informa le autorità e la popolazione. In relazione alle misure di contenimento, l'intervento del vertice del *Rospotrebnadzor*, ossia il medico sanitario capo, è sempre necessario con due differenze principali: consiglia l'introduzione e la revoca sul territorio federale o dei soggetti federati di misure di limitazione (quarantena) secondo le modalità previste dalla legislazione federale, invece può applicare direttamente le misure di tipo limitativo, preventivo e di profilassi previste dalla legislazione federale a singole persone fisiche e cittadini (ma non la quarantena, come si evince dal combinato disposto degli artt. 50 e 51 della legge sul benessere sanitario).

3. I provvedimenti per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19

1925

3.1. Prime misure e cabine di regia

Come anticipato sopra, la reazione delle autorità russe al dilagare della pandemia nel paese è stata piuttosto lenta, dal momento che il numero dei contagiati era basso. Le prime indicazioni, sia a livello regionale che nazionale, sono state limitate, e non perentorie: si è data "facoltà" alle famiglie di decidere se inviare i figli a scuola, si sono vietati gli eventi pubblici di grandi dimensioni, si sono attuate restrizioni ai trasporti internazionali senza vietarli del tutto, si è consigliato alle imprese di limitare le trasferte di lavoro dei propri dipendenti e di valutare la possibilità di implementare il tele-lavoro. Fino alla metà di marzo si è trattato di interventi sporadici di diverse autorità (ministero dell'istruzione, dei trasporti, governatori regionali). Le stesse prescrizioni dell'autorità sanitaria di livello più elevato (nelle vesti del vertice del *Rospotrebnadzor*, il medico sanitario capo federale Anna Popova) hanno assunto inizialmente la forma della raccomandazione. Successivamente la gestione operativa dell'emergenza è stata concentrata nelle mani dell'esecutivo, che ha formato il 14 marzo una *task force* con decreto del Governo («Consiglio di coordinamento per la lotta alla diffusione dell'infezione da Coronavirus»), diretto dal presidente del Governo²⁶ e composto dai membri del già esistente gruppo operativo per la prevenzione e la lotta all'infezione, della commissione per il rafforzamento della stabilità economica e da alcuni vertici degli

²⁶ Quando il premier Mišustin è risultato positivo al test il 30 aprile è stato sostituito in tutte le sue funzioni dal vice Belousov.

esecutivi regionali, con il compito di coordinare il lavoro di tutti gli enti impegnati nella lotta al Covid-19²⁷. Le riunioni del Consiglio sono quotidiane²⁸.

Il capo dello Stato, a sua volta, ha istituito con propria ordinanza il 15 marzo un «gruppo di lavoro del Consiglio di Stato per il contrasto alla diffusione della nuova infezione da Coronavirus» del quale fanno parte alcuni componenti della *task force* governativa, membri del Governo e vertici degli esecutivi dei soggetti a cominciare dal sindaco di Mosca che lo presiede (e che è invece vice nel Consiglio presieduto dal presidente del Governo). Si tratta di una sorta di cabina di regia del Presidente²⁹, ma nonostante vi siano incontri periodici tra i due gruppi si nota una certa mancanza di coordinamento. Inoltre, dal punto di vista delle responsabilità gli intrecci tra livello federale e regionale sono risultati fin da subito opachi.

Il primo documento che ha allertato le autorità sul rischio Coronavirus è una lettera del *Rospotrebnadzor* del 23 gennaio «Sulla profilassi dell'infezione da Coronavirus», nella quale si dava notizia del focolaio epidemico presente in Cina fornendo i dati relativi ai casi registrati in altri paesi (456 in Cina, 4 in Thailandia, 1 in Giappone, Corea del sud, Taiwan, USA). Temendo il rischio di contagio in Russia, l'organo di sorveglianza sanitaria ha rafforzato i controlli epidemiologici alle frontiere ma ha fatto presente che molti cinesi studiano nelle università russe e questo, considerando il periodo di incubazione, avrebbe potuto comportare una diffusione interna del virus. Si raccomandava a fini di profilassi l'uso di dispositivi di protezione individuale come le mascherine, il lavaggio frequente delle mani e degli ambienti. Al momento l'allerta era riservata al personale sanitario ed alle autorità locali. Il 24 gennaio su indicazione del Governo il medico sanitario capo Popova ha emanato un decreto che elencava le misure di prevenzione della diffusione epidemica adottate in Russia. Tra queste, il controllo alle frontiere nei confronti di chi arrivasse da regioni dove si segnalavano casi del virus e relative misure di ospedalizzazione o isolamento dei casi sospetti. Le misure indicate dal sanitario capo sono state eseguite nei soggetti della Federazione dove sono stati adottati specifici piani di azione.

Successivamente, il decreto del Governo del 31 gennaio 2020 ha inserito nell'elenco delle malattie che costituiscono un «pericolo per gli altri», ossia a rischio contagio, allegato al decreto del 1 dicembre 2004 n. 715 «Sull'approvazione dell'elenco delle malattie socialmente rilevanti e dell'elenco delle malattie che rappresentano un pericolo per gli altri», la patologia denominata «infezione da Coronavirus (2019-nCoV)». Ciò comporta una serie di conseguenze per i malati di questo tipo di patologia previste dalle leggi sul benessere sanitario ed altre leggi di settore, incluse misure di ricovero coatto se il medico sanitario emette un decreto di ospedalizzazione, la possibilità di essere sottoposti a verifiche mediche

²⁷ Sulla composizione si rinvia all'ordinanza del Governo n. 623. Si tratta di 35 membri.

²⁸ Sul sito government.ru i resoconti di tutte le riunioni. Per la dottrina italiana si rinvia a: I. Galimova, *Russia Covid-19. Documentazione normativa*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*; M.A. ORLANDI, *Federazione di Russia e le misure adottate per combattere il COVID-19*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza COVID (aggiornato al 5 maggio 2020).

²⁹ Del gruppo fanno parte 19 membri, di cui ben 12 rientrano anche nel Consiglio di coordinamento governativo. Inoltre il Presidente «invita» i vertici dei soggetti della Federazione sul cui territorio si siano verificate minacce di diffusione della nuova infezione, a partecipare ai lavori del gruppo.

obbligatorie, isolamento, allontanamento temporaneo dal lavoro, vaccinazione obbligatoria, ed altre misure restrittive in particolare per gli stranieri. Contemporaneamente il *Rospotrebnadzor* ha emesso una serie di istruzioni per medici e servizi sanitari su come trattare le persone con sintomi da Coronavirus (il cosiddetto “algoritmo”)³⁰.

Come detto, le misure sono state di severità progressiva ma sono proseguite in maniera piuttosto caotica, inoltre fino a un certo punto l'isolamento sociale si è basato su inviti non perentori³¹. Ai provvedimenti generali del Governo si sono affiancate ordinanze o altri atti di singoli organi dell'esecutivo (trasporti, istruzione, commercio, etc.). Col crescere del numero dei contagi, soprattutto a Mosca, gli interventi si sono fatti sempre più stringenti, con riunioni quotidiane dei maggiori organi chiamati a gestire l'emergenza.

I provvedimenti più importanti a livello federale sono stati adottati tra fine gennaio e marzo. Il 30 gennaio, con ordinanza del Governo, si è decisa la chiusura del confine russo sul versante dell'Estremo oriente. Nei giorni seguenti si sono limitati i trasporti, a cominciare da quelli aerei, e ci si è organizzati per far rientrare i cittadini russi dalla Cina (il 5 febbraio è terminata l'evacuazione di tali cittadini, messi poi in quarantena). Un'ordinanza del Governo del 18 febbraio ha sospeso dal 20 febbraio l'ingresso in Russia di cittadini cinesi per motivi di lavoro, turismo e privati. Il 24 febbraio l'ambasciata russa in Italia ha raccomandato di evitare viaggi nel nord dell'Italia. Sono stati ridotti successivamente i collegamenti aerei con l'Iran (dal 28 febbraio) e la Corea del sud (dal 1 marzo). Dal 4 marzo è stata vietata l'esportazione di mascherine ed altri dispositivi medici (il 5 febbraio il Presidente Putin ha ordinato al Governo di ritirare le licenze alle farmacie che avevano aumentato i prezzi con il dilagare del virus). Il 16 marzo sono state chiuse le frontiere con la Bielorussia e si sono limitati i collegamenti aerei con tutti i paesi dell'UE, con Svizzera e Norvegia. Il 19 marzo a tutti i russi rientrati dall'estero è stato imposto un isolamento di due settimane. Il 10 marzo il *Rospotrebnadzor* ha raccomandato di evitare gli spostamenti sui mezzi pubblici nelle ore di punta e la frequenza di centri commerciali ed eventi sportivi. Il 16 marzo il Ministero dello sport ha annullato tutte le gare con partecipazione di stranieri. Il 17 marzo il Ministero della cultura ha sospeso l'attività di teatri, musei, filarmoniche, circhi e cinema di sua gestione. Dal 18 marzo il Governo ha limitato l'ingresso nel paese di stranieri ed apolidi. Contemporaneamente sono state annunciate anche le sperimentazioni sui vaccini (20 marzo, *Rospotrebnadzor*). Sempre il 18 marzo, un decreto congiunto del Presidium della Corte suprema e del Presidium del Consiglio dei giudici ha stabilito l'esame solo delle cause urgenti (riguardanti le misure cautelari, i minori, etc.) e per le altre questioni ha indicato di ricorrere ai sistemi di video conferenza. Dal 19 marzo su indicazione della Corte suprema i

³⁰ www.rospotrebnadzor.ru/region/korono_virus/files/spec/obraz_modul.pdf.

³¹ In relazione alle misure di isolamento, da segnalare il decreto del medico sanitario capo del 18 marzo 2020 n. 7 «Sull'assicurazione del regime di isolamento al fine di prevenire il Covid-19», che si rivolge ai supremi funzionari dei soggetti federati con una serie di richieste. In particolare, i supremi funzionari dei soggetti federati (ossia i “governatori”) debbono assicurare l'isolamento di tutte le persone arrivate dall'esterno sul territorio della FdR per la durata di 14 giorni; devono adottare misure per l'introduzione del regime di massima allerta.

tribunali funzionano in regime speciale. Dal 27 marzo sono stati vietati tutti i voli internazionali (su ordine della *Rosaviacija*) con eccezioni. Una serie di ordinanze del *Rospotrebnadzor* e del Ministero dell'istruzione hanno prima incoraggiato e poi imposto lo svolgimento delle lezioni a distanza.

3.2. La “città di rilevanza federale” di Mosca (ed altri soggetti federati)

Come anticipato sopra, la capitale (uno degli 85 soggetti federati) ha costituito un avamposto della lotta all'epidemia, sia perché è stata la città più colpita sia per le misure di reazione particolarmente incisive (grazie all'intraprendenza del sindaco Sobjanin³²), che sono poi state prese a modello dagli altri soggetti federati.

Già il 25 febbraio le autorità di Mosca avevano approntato un piano per evitare la diffusione dell'epidemia. Con l'editto del 5 marzo «Sull'introduzione del regime di massima allerta»³³, il sindaco ha previsto una serie di restrizioni alle attività economiche ed ai comportamenti dei cittadini³⁴. All'aumentare del numero dei contagiati, le limitazioni si sono fatte più severe con apposite modifiche all'editto iniziale, accompagnate da una campagna massiccia di informazione della popolazione e di disinfezione degli spazi pubblici.

Con la modifica del 10 marzo, l'editto ha vietato gli eventi di massa sportivi, gli spettacoli ed altri eventi pubblici con oltre 5000 partecipanti fino al 10 aprile; ha prescritto l'obbligo per i datori di lavoro di misurare la temperatura ai dipendenti sul luogo di lavoro e di allontanare i dipendenti con temperatura elevata. Con la modifica del 16 marzo sono state vietate fino al 10 aprile tutte le manifestazioni in luogo pubblico e in luoghi chiusi con oltre 50 partecipanti; dal 21 marzo al 12 aprile (termine prorogato con le modifiche del 10 aprile al 1 maggio) sono state chiuse le scuole statali di istruzione generale, le scuole sportive e gli enti di istruzione integrativa. Con alcune eccezioni si sono vietate fino al 1 maggio tutte le manifestazioni sportive, gli spettacoli, e le altre manifestazioni di massa e dal 28 marzo si sono chiusi tutti i luoghi di ritrovo inclusi bar, ristoranti, musei, etc. ad eccezione delle mense sui luoghi di lavoro. Le attività consentite sono state progressivamente ristrette a quelle di prima necessità (farmacie, generi alimentari, etc.). I servizi comunali urgenti sono stati erogati a distanza o con modalità di prenotazione. Per le attività produttive consentite (in apposito allegato all'editto) si è chiesto di ridurre al minimo la presenza delle persone e di osservare le misure di profilassi sanitaria, mentre per quelle provvisoriamente chiuse si è consentito di entrare nei locali per predisporre attività urgenti. Le imprese che continuano a funzionare hanno l'obbligo di fornire dati sui lavoratori (eccetto i dati personali) che non si è potuto far transitare al regime di tele-lavoro. Si è “raccomandato” ai cittadini di evitare di frequentare i luoghi di culto.

³² Esponente di spicco del partito filo-presidenziale “Russia unitaria”, ex governatore della Regione di Tjumen, ex vice primo ministro ed ex direttore dell'Amministrazione presidenziale, sindaco di Mosca dal 2010.

³³ Il 12 marzo lo “stato di allarme”, con successive integrazioni e prolungamenti è stato proclamato anche dal governatore della Regione di Mosca.

³⁴ Oltre ad introdurre più restrizioni, le modifiche hanno spostato in avanti le date di chiusura previste per le varie attività.

Riguardo alle misure di isolamento, inizialmente le persone di età più elevata (oltre i 65 anni), o con una serie di patologie indicate nell'apposito allegato all'editto, sono state obbligate al regime di isolamento domiciliare per arrivare poi (dal 30 marzo) al divieto per tutti i residenti di uscire di casa se non per necessità limitate³⁵. Uno specifico monitoraggio è stato previsto per le persone affette da Coronavirus e i loro familiari. Con la revisione dell'editto del 21 aprile si è esteso il regime di autoisolamento domiciliare ai casi di sospetto Coronavirus e di altre malattie respiratorie gravi con le relative misure di monitoraggio inclusa la geolocalizzazione. Con la modifica del 28 aprile tutte le chiusure e le restrizioni sono state prolungate fino all'11 maggio e con quella del 7 maggio fino al 31 maggio, con qualche eccezione. Un gruppo operativo per le misure di prevenzione della diffusione dell'infezione 2019-nCoV diretto dal vice sindaco con delega allo sviluppo sociale è in funzione 24 ore su 24 fino a nuova disposizione dovendo riferire quotidianamente al sindaco sull'andamento del contagio a Mosca.

L'editto moscovita «Sullo stato di allerta» (e gli analoghi editti o decreti degli altri vertici esecutivi dei soggetti federati) ha suscitato fin da subito alcune perplessità interpretative. Due sono in particolare le questioni più dibattute. La prima è il riferimento, per giustificare il ricorso a tale *status*, alla legge del 21 dicembre 1994 «Sulla tutela della popolazione e dei territori dalle situazioni di emergenza di carattere naturale e tecnogenico» (art. 4¹, punto 6 lett. b: ma tale articolo parla solo del funzionamento degli organi del sistema unitario di prevenzione delle emergenze in situazioni ordinarie, emergenziali o di massima allerta) invece che alla legge sul benessere sanitario che prevede l'introduzione di misure di contenimento. Altra critica ha suscitato la previsione che equipara il virus ad una causa di forza maggiore ai fini della responsabilità contrattuale (art. 17). Tuttavia sul primo aspetto si potrebbe ritenere che il successivo editto presidenziale del 2 aprile, che ordina ai vertici degli esecutivi dei soggetti di adottare tutte le misure necessarie per gestire l'emergenza in corso, possa avere in qualche misura "sanato" la fuga in avanti dei governatori. Inoltre con un decreto del Governo del 2 aprile («Sull'approvazione di Regole di comportamento che cittadini ed organizzazioni devono obbligatoriamente eseguire in caso di introduzione dei regimi di massima allerta o di situazione di emergenza») sono stati previsti dei principi generali per le misure di limitazione stabilendo che i cittadini e le organizzazioni hanno l'obbligo di osservare gli atti dei vertici dei soggetti che introducono il regime di massima allerta e/o di situazione di emergenza.

³⁵ Soccorso medico di urgenza, minaccia alla vita ed alla salute, raggiungimento del luogo di lavoro (per le attività non sospese), spese ed altri servizi di prima necessità non vietati dall'editto, passeggiata di animali domestici ad una distanza non eccedente i 100 metri dall'abitazione o domicilio, smaltimento dei rifiuti al posto di conferimento più vicino. Sul territorio cittadino sono state prescritte come obbligatorie una serie di misure di distanziamento sociale: una distanza di 1,5 metri tra le persone soprattutto sui mezzi di trasporto; l'obbligo per i datori di lavoro (per le attività non sospese) di garantire questa distanza con appositi presidi nonché di provvedere alla misurazione della temperatura ed alla disinfezione dei locali. Altre prescrizioni sono state rivolte a medici ed ambulatori, ed ai vari dipartimenti amministrativi della città.

Con l'editto n. 43 dell'11 aprile («Sull'approvazione delle modalità di richiesta ed utilizzo dei permessi digitali per lo spostamento sul territorio della città di Mosca nel periodo di vigenza del regime di massima allerta nella città di Mosca») il sindaco di Mosca ha introdotto dal 15 aprile (valido prima fino al 30 aprile, poi l'11 maggio poi il 31 maggio) un permesso specifico per consentire la circolazione in città (e nella regione di Mosca a seguito di uno specifico accordo con le relative autorità) nei casi previsti dall'editto del 5 marzo. Si tratta di un permesso da usare per spostamenti con i mezzi pubblici mentre non viene richiesto per spostamenti a piedi. L'editto prevede i vari adempimenti per l'ottenimento del permesso. Sono previste sanzioni per spostamenti non autorizzati senza pass o se sono stati forniti dati errati (con rinvio alla legislazione penale ed amministrativa).

Per quanto riguarda gli altri soggetti federati, hanno quasi tutti introdotto con decreto o editto del rispettivo vertice dell'esecutivo lo stato di massima allerta con contenuti simili alle misure adottate a Mosca, città che lo stesso premier ha indicato come esempio da seguire³⁶. Alcuni soggetti federati hanno addirittura irrigidito le misure di precauzione come ad esempio la Cecenia che dal 3 aprile ha introdotto il divieto di circolazione di mezzi di trasporto e pedoni dalle 20 alle 8³⁷. In alcune zone del Caucaso russo le misure di isolamento e la crisi economica hanno causato proteste della popolazione che si è recata in piazza per chiedere sovvenzioni e la fine della quarantena (in particolare, in Ossetia del nord).

1930

3.3. Il livello legislativo: i provvedimenti adottati dalla Duma il 31 marzo 2020

Per quanto riguarda il parlamento, questo è stato coinvolto a partire dalla fine di marzo, con una serie di pacchetti legislativi di iniziativa governativa che hanno introdotto misure complesse in diversi settori del diritto allo scopo di perfezionare gli *status* emergenziali già contemplati dalla legislazione sanitaria, di inserire norme più severe per la violazione delle disposizioni di emergenza (inasprendo la responsabilità amministrativa e penale), ed adottare un lungo elenco di provvedimenti per arginare la crisi economica per le categorie più a rischio.

Un primo “pacchetto” presentato alla Duma il 26 marzo è stato approvato il 31 marzo per entrare in vigore il 1 aprile. Con la modifica di una serie di disposizioni della legge «Sulla protezione della popolazione e dei territori da situazioni straordinarie di carattere naturale e tecnogenico» si precisano le competenze del Governo nell'introduzione dei regimi di “massima allerta” e “situazione di emergenza”. In particolare, nel modificare l'art. 1 della legge, si aggiunge all'elenco delle circostanze che possono causare una situazione di emergenza (incidenti, fenomeni naturali pericolosi, catastrofi, disastri naturali) anche «la diffusione di una malattia che costituisce pericolo per gli altri». In caso di minaccia di insorgere o in caso di insorgenza di determinate situazioni di emergenza, il Governo può svolgere le funzioni di «organo di coordinamento del sistema statale unitario» di prevenzione ed eliminazione delle situazioni di

³⁶ Tutti i provvedimenti sono scaricabili al sito ivo.garant.ru/#/document/77467107/paragraph/521:0.

³⁷ www.kommersant.ru/doc/4285154 per aggiornamenti su numeri e provvedimenti.

emergenza³⁸. All'art. 10 della legge (che elenca le competenze del Governo nelle emergenze) si aggiungono altri punti, ai sensi dei quali il Governo «prende la decisione di introdurre il regime di massima allerta o di situazione di emergenza su tutto il territorio della FdR o in sue parti in caso di minaccia di insorgenza e/o di insorgenza di una situazione di emergenza di carattere federale o regionale» (a¹); «stabilisce regole di comportamento obbligatorie da seguire da parte di cittadini e organizzazioni in caso di introduzione del regime di massima allerta o situazione di emergenza» (a²). La novella integra anche l'art. 11, con riferimento alle competenze degli organi del potere esecutivo dei soggetti federati, inserendo competenze che riguardano la possibilità in caso di proclamazione dello stato di massima allerta o di situazione di emergenza di stabilire regole di comportamento obbligatorie per cittadini e organizzazioni. Qualora lo stato di allerta o di emergenza sia stato proclamato dal Governo su parte del territorio della FdR, i vertici degli esecutivi dei soggetti possono stabilire *ulteriori* regole di comportamento obbligatorie in esecuzione di quelle già introdotte dal Governo per cittadini ed organizzazioni considerando le peculiarità della situazione di emergenza sul territorio del soggetto. Ovviamente le regole di comportamento del soggetto non possono essere in contrasto con quelle stabilite dal Governo.

Considerando le altre leggi modificate nel pacchetto del 1 aprile, al Governo viene attribuito il diritto di determinare le peculiarità di circolazione e di registrazione statale dei farmaci destinati ad essere usati in caso di azioni militari, situazioni di emergenza, prevenzione di situazioni di emergenza, profilassi e cura di malattie pericolose per il pubblico. Si prevede che in caso di situazione di emergenza, o di pericolo di diffusione di patologie pericolose per il pubblico, il Governo possa limitare il commercio all'ingrosso e al dettaglio dei preparati sanitari presenti in un apposito elenco governativo. Ciò al fine di evitare problemi di approvvigionamento di dispositivi di protezione individuale. Sempre con riferimento all'approvvigionamento di dispositivi medici, il Governo avrà la possibilità per il 2020 di effettuare gli ordinativi per le necessità statali e municipali presso un unico fornitore. Tra gli aspetti di supporto agli operatori economici, figura la possibilità per il Governo di introdurre una moratoria sulle iniziative dei procedimenti giurisdizionali di fallimento, il sostegno al settore del turismo, l'allentamento o dilazione dei controlli fiscali e tecnici per le imprese. Per quanto riguarda lo svolgimento delle elezioni, le modifiche inserite nella legge del 2002 «Sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto di partecipare al referendum dei cittadini della FdR» consentono alle commissioni elettorali in caso di introduzione di un regime di massima allerta o di situazione di emergenza di rinviare le competizioni elettorali e di prorogare il mandato degli organi in carica. All'adozione della legislazione è seguita una serie di decreti attuativi del Governo³⁹.

³⁸ Se il Governo decide di esercitare in prima persona questo ruolo, si sostituisce all'organo che normalmente ne è incaricato, ossia la Commissione governativa per la prevenzione e l'eliminazione delle situazioni di emergenza e per l'assicurazione della sicurezza anti-incendio.

³⁹ In relazione allo spostamento delle elezioni è intervenuta una decisione del 3 aprile della Commissione elettorale centrale che ha spostato ad una data successiva al 21 giugno i circa 100 diversi appuntamenti elettorali previsti in primavera.

Sempre il 31 marzo la Duma ha approvato altri provvedimenti connessi all'emergenza epidemica, in particolare alcune modifiche al codice sugli illeciti amministrativi ed al codice penale rivolte ad introdurre sanzioni più severe per la diffusione di *fake-news* e per la violazione delle misure di quarantena (le relative disposizioni in parte già esistevano, si aumentano però le sanzioni). In particolare, il codice sugli illeciti amministrativi modificato prevede all'art. 6.3 («Violazione della legislazione nella sfera dell'assicurazione del benessere sanitario-epidemiologico della popolazione») la responsabilità amministrativa per la violazione delle regole sanitarie e di igiene, per il mancato rispetto delle prescrizioni anti-epidemiche in vigore durante un regime di emergenza o in caso di pericolo di diffusione di una malattia pericolosa per le persone ed anche nel periodo di quarantena⁴⁰. Come pena alternativa, per le organizzazioni e gli imprenditori individuali è previsto il fermo amministrativo dell'attività fino a 90 giorni. Nello stesso codice si introduce un nuovo articolo 20.6.1 sul «Mancato rispetto delle regole di comportamento durante le situazioni di emergenza o di pericolo di loro insorgenza», che prevede la responsabilità per il mancato rispetto di regole di comportamento stabilite dal Governo in caso di proclamazione del regime di «massima allerta» su di un territorio in cui esiste il rischio di insorgenza di una situazione di emergenza o in una zona di situazione di emergenza⁴¹. In base alle coeve modifiche del codice penale (art. 236), chi viola tali regole paga una multa da 500.000 a 700.000 rubli e può essere passibile di misure di privazione della libertà fino a 2 anni. Se la violazione ha comportato per negligenza il decesso di una persona, la multa va da 1 a 2 milioni di rubli e la detenzione da 3 a 5 anni. Se la violazione ha comportato il decesso di 2 o più persone si prevede la possibilità di misure di privazione della libertà da 5 a 7 anni.

Sono state inasprite le sanzioni amministrative e penali anche per la diffusione di *fake-news*. Per quanto riguarda il codice sugli illeciti amministrativi (art. 13.15), per la divulgazione sui media e sul web di informazioni false in merito a circostanze che costituiscono una minaccia alla vita ed alla sicurezza dei cittadini, o alle misure adottate per assicurare la sicurezza della popolazione e dei territori, può essere inflitta alle persone giuridiche una multa da 1,5 a 3 milioni di rubli. Se la diffusione delle *fake-news* ha comportato la morte di una persona, un danno alla salute o ai beni o la violazione massiccia dell'ordine pubblico la multa va da 3 a 5 milioni di rubli. Per violazioni ripetute le multe possono arrivare fino a 10 milioni di rubli. Se la diffusione pubblica di informazioni socialmente rilevanti manifestamente false ha comportato per imprudenza un danno alla salute delle persone, si prevede una maggiore responsabilità penale nel nuovo articolo 207.2 del codice penale⁴². Nello stesso codice una specifica modifica riguarda la diffusione

⁴⁰ Con multe per i cittadini da 15.000 a 40.000 rubli, per funzionari e persone che svolgono attività imprenditoriale senza costituirsi in persona giuridica da 50.000 a 150.000 rubli, per le persone giuridiche da 200.000 a 500.000 rubli. Un euro vale circa 80 rubli.

⁴¹ Se tali azioni o omissioni non hanno provocato gravi conseguenze o sono state ripetute aumenta l'importo delle sanzioni.

⁴² Una multa da 700.000 a 1,5 milioni di rubli, o i lavori obbligatori fino a 3 anni o la privazione della libertà fino a 3 anni. Se tale azione ha comportato per imprudenza la morte di una persona o altre gravi conseguenze, la pena prevista è una multa da 1,5 a 2 milioni di rubli, o i lavori obbligatori fino a 5 anni o la privazione della libertà fino a 5 anni.

di informazioni false su circostanze che costituiscono minaccia alla vita ed alla sicurezza dei cittadini (epidemie, catastrofi, altre situazioni di emergenza) e sulle misure adottate per contrastarle (art. 207.1)⁴³.

Le nuove disposizioni punitive hanno generato i maggiori problemi applicativi, per una certa difficoltà di interpretazione di fattispecie apparentemente simili ma corredate da un diverso apparato sanzionatorio. In particolare ciò riguarda la riforma del codice sugli illeciti amministrativi. Per chiarire queste ed altre questioni controverse, dovute anche alla sovrapposizione di livelli normativi diversi (federale e dei soggetti), è intervenuta la Corte suprema con alcuni chiarimenti⁴⁴. Riguardo alle sanzioni amministrative, si poneva ad esempio il problema dei casi in cui applicare il nuovo art. 20.6.1. (comma 1) del codice degli illeciti amministrativi e in quali casi l'art. 6.2 (comma 2) dello stesso codice. Nel primo caso l'illecito consiste nell'inosservanza delle regole di comportamento in vigore del regime di massima allerta ad eccezione appunto dei casi previsti dal comma 2 dell'art. 6.3. Le regole di comportamento sono quelle stabilite dal Governo con il decreto del 2 aprile n. 417 sulla base dell'art. 10 della legge sulla tutela della popolazione e dei territori. Gli organi del potere statale dei soggetti hanno il diritto di stabilire regole di comportamento "aggiuntive" per il relativo territorio (come ad esempio ha fatto Mosca). Da ciò si evince che in base al comma 1 dell'art. 20.6.1. sono sanzionabili i cittadini che non rispettano i requisiti previsti dall'editto del sindaco di Mosca del 5 marzo 2020 n. 12 «Sull'introduzione del regime di massima allerta» relativamente alla circolazione nei luoghi di utilizzo pubblico (parchi, musei, etc.) o che violano il distanziamento sociale nei luoghi pubblici o il regime di autoisolamento oppure le persone fisiche o gli imprenditori individuali che violano le norme dello stesso editto relativamente alla sospensione della propria attività economica. Tuttavia se il cittadino ha commesso un'azione che si pone in contrasto con quanto stabilito dal punto 2.3 del decreto del medico sanitario capo della FdR del 18 marzo 2020 n. 7 («Sull'assicurazione del regime di isolamento al fine di impedire la diffusione del Covid-2019»), che prescrive un isolamento di 14 giorni in casa per le persone arrivate nella FdR da altri paesi e, oltre a ciò, ad esempio nello stesso periodo non ha rispettato il divieto di cui all'editto del sindaco di Mosca di transitare nei luoghi pubblici, tali atti ricadono nell'applicazione del comma 2 dell'art. 6.3 che stabilisce la responsabilità per la violazione della legislazione nella sfera del benessere sanitario-epidemiologico

⁴³ La pubblica diffusione sotto forma di comunicazioni attendibili di informazioni false su fatti che costituiscono una minaccia per la vita e la sicurezza dei cittadini, e (o) sulle misure adottate per assicurare la sicurezza della popolazione e dei territori, è punita con una multa da 300.000 a 700.000 rubli o nella misura di una retribuzione o altro introito del condannato per un periodo da un anno a 18 mesi o ai lavori obbligatori fino a 360 ore, o ai lavori di correzione fino a 1 anno o alla privazione della libertà fino a 3 anni.

⁴⁴ «Rassegna n. 1 delle principali questioni della prassi giurisdizionale connesse all'applicazione della legislazione e delle misure per il contrasto alla diffusione sul territorio della FdR della nuova infezione da coronavirus (Covid-19)», del 21 aprile, www.supcourt.ru/press_center/news/28855/. Per un commento critico al testo si rinvia a V. PETRIŠČEV, *Kommentarij k proektu Obzora VS RF O praktike primenenija antikoronavirusnogo zakonodatel'stva* (Commento al progetto di Rassegna della CS FR Sulla prassi di applicazione della legislazione anti-Coronavirus) zakon.ru/blog/2020/04/20/kommentarij_k_proektu_obzora_vs_rf_o_praktike_primeneniya_antikoronavirusnogo_zakonodatelstva.

della popolazione e l'inadempimento delle prescrizioni dell'organo di sorveglianza sanitaria. Ossia tale disposizione si pone rispetto a quella precedente come norma speciale e prevede una sanzione più severa⁴⁵. Si ribadisce tuttavia che le sanzioni previste dalle due diverse disposizioni del codice devono rispondere ai requisiti di proporzionalità, imparzialità e commensurabilità, di individualizzazione della responsabilità amministrativa (cittadino, funzionario, imprenditore individuale, persona giuridica) a seconda delle circostanze concrete del caso. Nei due casi vi sono anche termini di prescrizione diversi (nelle fattispecie dell'art. 20.6.1. comma 1 tre mesi dalla scoperta dell'illecito, per l'art. 6.3., comma 2 un anno). La Corte ha chiarito che in caso di sanzioni (multe) introdotte sia dal codice federale che da codici regionali sugli illeciti amministrativi si applica il codice federale (si intende, per violazioni delle stesse regole), che prevede sanzioni in genere di ammontare maggiore di 6 o 7 volte⁴⁶.

Poiché il nuovo Coronavirus è stato inserito nell'elenco delle malattie che costituiscono un pericolo sociale, allora in base al comma 2 dell'art. 6.2 incorrono nella responsabilità prevista dalla legislazione sanitaria anche le persone sospettate di avere l'infezione contagiosa, o arrivate in Russia da paesi con situazioni epidemiologiche compromesse, o che siano venute a contatto con fonti di contagio o con persone sospettate di essere contagiate, e che abbiano rifiutato le cure o il regime sanitario antiepidemico. I funzionari degli organi di sorveglianza sanitaria hanno il potere di emanare decreti motivati di ospedalizzazione o di isolamento di tali malati o sospetti, ed anche provvedimenti di verifica medica coatta, ospedalizzazione o isolamento dei cittadini venuti in contatto con malati infettivi (artt. 50 punto 2, 51 punto 6. comma 1 della legge «Sul benessere sanitario ed epidemiologico»). Dunque la legge consente "l'ingerenza medica" e l'adozione di misure di isolamento di diverso carattere nei confronti delle persone. In risposta al quesito sulle modalità di esame delle controversie amministrative sul ricovero coatto di malati di Covid o sospettati di avere tale patologia che si rifiutano di rispettare il regime di quarantena, la Corte ricorda che fino al ricorso in tribunale le persone contro le quali si agisce possono essere isolate in maniera coattiva per non oltre 48 ore sulla base di un decreto motivato dei medici sanitari capo o dei loro sostituti.

3.4. Gli appelli e gli editti del Presidente

Mentre nella fase iniziale ha tenuto un profilo piuttosto defilato, col propagarsi del contagio il Presidente è intervenuto con una serie di appelli alla nazione ed ha

⁴⁵ Vi è tuttavia una iniziale prassi giurisdizionale che tende a favorire l'applicazione dell'art. 20.6.1. e dunque la sanzione più mite: le sanzioni più severe di cui all'art. 6.3. comma 2 del codice dovrebbero essere riservate ad atti di violazione delle regole di isolamento per i cittadini che hanno violato la quarantena obbligatoria ordinata dal medico sanitario capo (persone con diagnosi acclamata di Coronavirus o di contatti acclarati con persone contagiate o cittadini che sono arrivati in Russia da paesi con elevato tasso di contagio). Ci sono stati casi di ricorso contro le sanzioni più gravi da parte di cittadini che avevano violato solo le regole di comportamento e distanziamento sociale (uscire solo per determinati motivi, etc.) in diverse regioni.

⁴⁶ Il codice moscovita del resto prevede che in caso di concorrenza nella qualificazione di un illecito con le disposizioni federali prevalgono queste ultime.

rivolto indicazioni precise al Governo sui provvedimenti da adottare emettendo specifici editti.

Il primo “appello” (*obraščenie*) ai cittadini russi risale al 25 marzo, quindi piuttosto in ritardo rispetto alle misure, alcune particolarmente restrittive, adottate dall'esecutivo federale o da quelli dei soggetti federati. Con un messaggio alla nazione Putin ha annunciato il differimento a data da destinarsi della consultazione popolare sulla riforma costituzionale inizialmente fissata per il 22 aprile nonché una serie di misure per sostenere famiglie ed imprese nella crisi causata dalla diffusione mondiale dell'epidemia; contestualmente ha dichiarato una settimana di “vacanza dal lavoro” per arginare la diffusione del virus.

In questa fase il tono del Presidente è moderatamente allarmato considerando che, «anche se la crisi economica mondiale causata dall'epidemia è destinata ad avere inevitabili ripercussioni in Russia», grazie alle misure «adottate in anticipo» si sarebbe riusciti ad arginare la diffusione della malattia nel paese (i contagi allora erano meno di 1000). Tuttavia, ricorda il Presidente, bisogna considerare che la Russia «se non fosse solo per la sua posizione geografica» non potrà essere risparmiata dal pericolo. L'attenzione è posta sui soggetti più deboli (anziani, ammalati di patologie croniche), che sono “invitati” a restare a casa. Dopo avere enfatizzato che la priorità resta la salute dei cittadini, Putin passa ad elencare le misure da adottare le quali, secondo la prassi costituzionale, rappresentano direttive vincolanti rivolte al Governo che deve tradurle in provvedimenti concreti. Tra queste: il prolungamento automatico per 6 mesi di tutti i sussidi e le agevolazioni sociali; sostegni alle famiglie con figli fino a 7 anni ed ai malati che hanno perso il lavoro; la sospensione dei termini per estinguere i debiti e un aumento delle linee di credito e microcredito; la revisione delle norme sulla bancarotta per differire le cause per fallimento di 6 mesi; un differimento delle scadenze fiscali per le piccole e medie imprese e la riduzione dal 30% al 15% della percentuale dei contributi che le imprese debbono versare. Infine, si annunciano due misure simboliche per colpire i patrimoni all'estero: tutti i dividendi e utili da redditi percepiti in Russia e depositati nelle giurisdizioni *off-shore* saranno gravati da adeguata imposta (l'imposta su utili e dividendi delle persone fisiche sarà portata dal 2% al 15%); si introdurrà l'imposta sul reddito per i depositi e gli investimenti bancari, attualmente non esistente (la proposta è l'1% per i depositi eccedenti un milione di rubli).

Una sola settimana di sospensione dal lavoro non è servita ad arginare la diffusione del virus⁴⁷, pertanto il Presidente si è rivolto nuovamente ai cittadini annunciando una chiusura più lunga. Mentre nel precedente appello erano contenute prevalentemente indicazioni di tipo economico al Governo, nell'appello televisivo del 2 aprile Putin si è rivolto soprattutto ai governatori regionali con indicazioni che saranno poi dettagliate nell'editto finalizzato all'adozione di «Misure per assicurare il benessere sanitario-epidemiologico della popolazione in relazione alla diffusione dell'infezione di Coronavirus (Covid-19)». Oltre a proclamare il periodo dal 4 al 30 aprile 2020 compreso come festivo il Presidente

⁴⁷ Tra l'altro, come notato, il Presidente avrebbe inviato ai russi un messaggio sbagliato spingendoli a muoversi per trascorrere le vacanze altrove così favorendo il contagio, J. TWIGG, *Russia's Health Care System and the Covid-19 Pandemic*, cit., 3.

dá mandato ai supremi funzionari dei soggetti della Federazione, considerando la situazione sanitario-epidemiologica e le peculiarità di diffusione della nuova infezione da Covid-19 nel relativo soggetto federato, di assicurare l'elaborazione e l'attuazione di un «complesso di misure di limitazione e di altro genere». Tra queste, ad esempio: la possibilità di individuare all'interno del soggetto federato un territorio sul quale applicare misure di limitazione anche attraverso la proclamazione di un regime di “massima allerta” o una “situazione di emergenza”; la possibilità di sospendere o limitare su tale territorio le attività delle imprese di qualunque forma proprietaria⁴⁸ e la previsione di un regime speciale di circolazione delle persone e dei mezzi di trasporto. Tali misure possono essere reiterate in diversi momenti nell'ambito del macro-periodo indicato nell'editto. I principali organi pubblici di vario livello devono stabilire il numero di dipendenti che dal 4 al 30 aprile compreso garantiscono la funzionalità dei rispettivi organi. Lo stesso vale per i mass media.

Secondo le considerazioni espresse nel messaggio, la settimana festiva nell'intero paese, e il regime di autoisolamento previsto per gli abitanti di molte regioni, avrebbero consentito di guadagnare tempo «per le azioni da adottare, per la mobilitazione di tutti gli organi del potere, per la concentrazione di risorse per il sistema sanitario» onde lottare contro l'epidemia nella maniera più efficace, utilizzando sia la propria esperienza che le migliori pratiche di altri paesi. Ma la minaccia rimane, e pur avendo protetto gli anziani non bisogna rischiare che la scintilla colpisca asili, scuole ed università. Allo stesso tempo si sottolinea che la situazione non è analoga in tutto il paese: «il nostro paese è grande, molto grande, vi è una diversa densità di popolazione, vi sono soggetti della Federazione dove il Coronavirus ha già costituito una minaccia seria per le persone, ad esempio a Mosca,...ma ci sono regioni, purtroppo sempre meno, dove ancora non si è verificato, grazie a Dio, alcun caso di malattia». Pertanto «in alcune località bisogna osservare le più severe limitazioni ed in altre pur mantenendo un elevato livello di allerta per ora sono sufficienti decisioni puntuali circoscritte localmente. Tali peculiarità devono essere considerate». Le competenze attribuite ai soggetti federati, a detta di Putin, sarebbero aggiuntive rispetto al quadro esistente: entro la fine della settimana seguente questi devono «stabilire l'elenco concreto di misure profilattiche ottimali per il loro territorio sia dal punto di vista della tutela della salute, della sicurezza delle persone, che della stabilità dell'economia e delle infrastrutture cruciali». Se dovessero sorgere esigenze di sospensione di attività formative e didattiche, ciò va concordato col Governo federale. Ad opinione di Putin è dunque “estremamente importante” assicurare la collaborazione tra i diversi livelli di potere, federale, regionale e municipale. A tal fine operano con funzioni di coordinamento i rappresentanti plenipotenziari del Presidente nei distretti federali.

L'ordine” dato ai governatori dei soggetti federati di stabilire autonomamente, considerando la situazione dei rispettivi territori, quali

⁴⁸ Sono escluse le imprese/attività come quelle mediche e farmaceutiche, quelle che riforniscono la popolazione di generi di prima necessità, che svolgono lavori indifferibili, che forniscono servizi finanziari urgenti ed altre imprese che il supremo funzionario del soggetto individua tenendo conto della situazione di diffusione del Covid-19 nel soggetto.

restrizioni adottare, non significa, nel contesto russo, l'attribuzione di maggiore autonomia agli enti decentrati ma, al contrario, è un modo per riversare sui governatori l'onere dell'adozione di misure impopolari dal forte impatto negativo sui sistemi economici. Si tratta inoltre di un test per misurare la capacità amministrativa di funzionari che, benché formalmente elettivi, ricadono nella rigida logica di subordinazione al Presidente, che ha il potere di rimuoverli per le loro inadempienze, come già è stato fatto in questo periodo per l'inefficacia nell'adozione delle misure anti-epidemiche⁴⁹.

Con l'editto del 2 aprile dunque i soggetti federati non ottengono nuovi spazi di manovra politica ma solo nuove responsabilità. Tra l'altro la possibilità per essi di introdurre misure di contenimento in caso di epidemie era già prevista dalla legge «Sul benessere sanitario-epidemiologico della popolazione» ed infatti alcuni governatori avevano introdotto regimi di diversa severità prima dell'editto del Presidente. Ma con tale editto la facoltà si è tramutata in obbligo come dimostra il fatto che i governatori hanno fatto a gara per adottare misure sempre più severe⁵⁰. Il Presidente non è nuovo a questa “delega” di responsabilità in quanto ha sempre riservato ad altri (Governo, regioni) l'adozione delle misure più impopolari (come la riforma delle pensioni nel 2018) per non compromettere il proprio consenso. Tra l'altro, sia nell'editto del 2 aprile che negli interventi pubblici dei giorni successivi, si pone l'accento sui provvedimenti economici di sostegno a famiglie ed imprese.

Nell'incontro con i dirigenti dei soggetti federati dell'8 aprile⁵¹ Putin ha fatto il punto sulle misure da intraprendere che includono il supporto al personale medico e sanitario (anche economico, con pagamenti aggiuntivi) ed ai settori economici più a rischio, indicando le principali finalità del momento ne «la lotta alla diffusione dell'epidemia da Coronavirus, la tutela della salute e della vita, la sicurezza delle persone, l'assicurazione della stabilità economica, la conservazione dell'occupazione e dei redditi dei cittadini». Dopo avere ribadito che «non si deve fermare l'economia», Putin fa presente che nell'incontro con gli esperti del giorno precedente si è rilevato come, studiando l'esperienza degli altri paesi, le prime 4-5 settimane della diffusione del virus sarebbero le più difficili. Alla Russia dunque rimarrebbero 2-3 settimane cruciali nelle quali rispettare le raccomandazioni dei medici e le misure di profilassi introdotte in ogni regione. Ma per il Presidente la Russia avrebbe tutto a suo favore: «una situazione macro-economica stabile, un debito statale minimo, riserve accumulate negli anni scorsi, mezzi per affrontare qualsiasi scenario, e, infine, l'esperienza del superamento delle crisi degli anni scorsi».

Oltre a specifici annunci di nuove misure di sostegno alle forze economiche (ad esempio quello del 15 aprile), gli interventi del Presidente sono diventati più

⁴⁹ Vedi A. PERCEV, *Virusnyj federalizm. Kak epidemija obnažila ustrojstvo regional'noj vlasti v Rossii* (Il federalismo virale. Come l'epidemia ha messo a nudo la struttura del potere regionale in Russia), Moskovskij centr Karnegi, 7.4.2020.

⁵⁰ Si vedano le rigide misure adottate nei Territori di Krasnodar e Zabajkal', nella città di Novosibirsk e in Crimea, con blocchi stradali, inviti con altoparlanti ad andare a casa, divieti di vendita di alcolici, introduzione di un codice QR per circolare, etc.

⁵¹ www.kremlin.ru/events/president/news/63176.

frequenti col peggiorare della situazione, con toni divenuti più gravi dalla metà di aprile (a fine aprile si è ammalato persino il primo ministro) insieme alle minacce di gravi punizioni ai governatori inefficienti, come si è visto nell'incontro coi vertici regionali del 13 aprile⁵². Ciononostante il 28 aprile in un appello televisivo il Presidente, pur prolungando il periodo di sospensione delle attività lavorative all'11 maggio⁵³, ha cominciato a delineare un piano per l'uscita dalla fase emergenziale sollecitando i soggetti federati a presentare proprie proposte, ed ordinando ai ministeri ed enti coinvolti di approntare entro il 5 maggio criteri per la fuoriuscita progressiva dai regimi di allerta nelle regioni. Tra l'altro, considerando la discrezionalità concessa dall'editto presidenziale del 2 aprile alcune regioni avevano iniziato ad allentare i regimi di contenimento ancor prima della fine del periodo di "non lavoro" in relazione ad esempio alla riapertura di alcune attività economiche. Un piano graduale delle riaperture, reso noto dal medico sanitario capo Popova il 6 maggio, prevede tre fasi di progressiva liberalizzazione degli spostamenti e delle aperture pur nel rispetto delle regole di distanziamento e con l'utilizzo dei dpi. I governatori potranno eliminare le restrizioni sul proprio territorio sulla base di una serie di indicatori (tra cui il numero di contagiati, di posti letto disponibili e di test effettuabili). Le riaperture a Mosca tuttavia, con alcune piccole eccezioni, non avverranno prima di giugno.

1938

4. Conclusioni: la gestione del Coronavirus in Russia tra incongruenze giuridiche ed opportunismo politico

Nonostante la Russia sia divenuta un paese pressochè autoritario (seppure nella scia di una tradizione "paternalistica" del potere)⁵⁴, e dunque la gestione delle emergenze con la relativa limitazione delle libertà fondamentali non dovrebbe incontrare ostacoli né politici né giuridici, tuttavia in occasione della pandemia da Coronavirus provvedimenti e comportamenti delle autorità federali e di quelle regionali non sono stati particolarmente drastici ed inoltre hanno mostrato, come del resto in altri paesi, una serie di incongruenze. Si sono ad esempio osservate sovrapposizioni e confusione senza una chiara delimitazione delle rispettive sfere di competenza, come si rileva nel (limitato) dibattito in corso su alcuni blog di giuristi in merito ai più evidenti profili di illegittimità dei provvedimenti adottati, incluse le misure di quarantena restrittive delle libertà fondamentali⁵⁵.

⁵² «Se qualcosa non sarà portata a compimento in tempo, considerò questo come una negligenza criminale, con tutte le conseguenze derivanti, non solo di carattere amministrativo». kremlin.ru/events/president/news/63194.

⁵³ kremlin.ru/events/president/news/63287.

⁵⁴ Secondo alcuni commenti, addirittura sfociato nell'"assolutismo" («il superpresidenzialismo è diventato qualcosa di vicino all'assolutismo»). Così A. BLANKENAGEL, *Polnym chodom vpered v prošloe. K izmenenijam rossijskoj Konstitucii marta/aprelja 2020 goda* (Un passo pieno avanti nel passato. Sulle modifiche della Costituzione della Russia di marzo/aprile 2020), academia.ilpp.ru/polnm-hodom-vperd-v-proshloe-k-izmenenijam-rossijskoj-konstitucii-marta-aprelja-2020-goda/. Altri parlano ancora di democrazia "guidata", cfr. R. SAKWA, *The Putin Paradox*, London and New York, 2020.

⁵⁵ Si veda la sezione specifica del blog di zakon.ru: zakon.ru/discussion/2020/4/7/pandemiya-covid-19-kratkij-yuridicheskij-spravochnik. Tuttavia la maggior parte dei brevi commenti si riferiscono ad aspetti di diritto privato,

Tali dibattiti si sono fino a un certo punto intersecati con quelli sulle modifiche costituzionali. Infatti, nel periodo dell'iniziale diffusione del virus in Cina e poi in Europa, in Russia c'è stato un grosso impegno di Presidente, Governo e Parlamento sulla riforma costituzionale annunciata da Putin il 15 gennaio cui sono seguite le dimissioni del Governo guidato da Medvedev e la formazione del nuovo Governo di Mišustin. La ristrutturazione dell'esecutivo, oltre che l'iter della riforma, hanno distolto attenzione ed energie dalla questione sanitaria. La diffusione del virus ha però sconvolto i piani del Cremlino mettendo in difficoltà non solo il progetto costituzionale, ed il collegato programma di trionfale celebrazione del ventennio putiniano con la parata del 9 maggio, 75esimo anniversario della vittoria sul nazifascismo preparata da mesi (anche questa rinviata a data da definirsi), ma ha anche rivelato la fragilità del tessuto economico russo spingendo il Presidente a correre ai ripari per non perdere l'appoggio delle forze economiche e sociali. Per questi motivi fin da subito le misure di sostegno all'economia si sono affiancate a quelle di contenimento della diffusione del virus.

Come abbiamo visto sopra, il testo costituzionale e la legislazione sanitaria prevedono il ricorso a specifici stati di emergenza su tutto il territorio federale o su sue singole parti. Tuttavia il ricorso a questi strumenti non appariva praticabile sia per motivi politici (per proclamare lo stato di emergenza il Presidente avrebbe dovuto sospendere il procedimento di emendamento costituzionale) sia economici. Ma è proprio sulla questione degli *status* emergenziali, e delle misure di quarantena applicabili, che si notano le più palesi contraddizioni normative.

Dalla lettura combinata delle disposizioni costituzionali e di quelle della legislazione attuativa emerge che i diritti costituzionali fondamentali possono essere limitati con legge per determinate finalità (vedi artt. 55, c. 3 cost.⁵⁶). L'art. 56 consente in particolare la limitazione di alcuni diritti con la proclamazione dello "stato di emergenza" da parte del Presidente (con successiva approvazione della camera alta). La legge costituzionale sullo stato di emergenza contempla anche le emergenze epidemiologiche (sorte a seguito di incidenti, ma una interpretazione estensiva sarebbe stata possibile). Si parla di "situazione di emergenza" tuttavia anche nella legge del 1999 sulla protezione di popolazione e territori dalle situazioni di emergenza, e ci si riferisce anche ad emergenze sanitarie (con la revisione del 1 aprile si è aggiunta la diffusione di una malattia contagiosa) consentendo la proclamazione di due diversi status, "massima allerta" e "situazione di emergenza" con contestuale adozione di una serie di misure che incidono sui diritti (soprattutto di circolazione ed economici). Tuttavia vere e proprie misure di

commerciale e dell'economia, o di diritto del lavoro (fallimenti, cause giustificative dell'inadempimento contrattuale, mutui, ipoteche, affitti, assicurazioni sociali, etc.). Una dura critica ai chiarimenti della Corte suprema, in particolare riguardo al profilo della mancata sospensione dei termini processuali, in T. ANDREEVA, *O primeneni processual'nogo zakonodatel'stva RF v period bor'by s Covid-19* (Sull'applicazione della legislazione processuale della FdR nel periodo della lotta al Covid-19), in academia.ilpp.ru/o-primeneni-protssesualynogo-zakonodatelystva-rf-v-period-boryb-s-covid-19/, 28 aprile 2020.

⁵⁶ «I diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino possono essere limitati dalla legge federale soltanto nella misura in cui ciò sia necessario per la difesa delle basi dell'ordinamento costituzionale, della moralità, della salute, dei diritti e degli interessi legittimi delle altre persone, nonché per assicurare la difesa del paese e la sicurezza dello Stato».

quarantena sono previste solo dalla legge sul benessere sanitario del 1994 che attribuisce al medico sanitario capo (federale o regionale a seconda dell'estensione della diffusione del problema sanitario) la possibilità di raccomandare alle autorità regionali o federali l'introduzione di misure di quarantena (lo stesso funzionario potrebbe introdurle con proprio provvedimento nei confronti di singole persone fisiche o giuridiche). Nonostante questo quadro abbastanza preciso, e persino aggiornato *ad hoc*, non si è fatta applicazione di veri e propri stati di emergenza limitandosi alla "massima allerta" separatamente nei diversi soggetti federati (con editti o decreti dei vertici degli esecutivi dei soggetti). Tali atti non hanno fatto rinvio tuttavia alla legge che prevede misure di quarantena (la legge sul benessere sanitario ed epidemiologico: probabilmente perché questa legge prevede specificatamente la possibilità per i cittadini di richiedere i danni causati dalle misure restrittive). In ciò le prime contraddizioni che apparentemente sarebbero state sanate dall'editto del Presidente del 2 aprile che dá mandato ai governatori di introdurre sul proprio territorio misure adeguate. Tuttavia anche se la legge del 1994 prevede la delega dal centro alla periferia di determinate competenze in caso di emergenze, si riferisce a provvedimenti del Governo e non del Presidente. Va poi considerato che il decreto del Governo del 21 maggio 2007 n. 304 («Sulla classificazione delle situazioni di emergenza di carattere naturale e tecnogenico», come emendato il 20.12.2019), emanato in esecuzione della legge sulla tutela della popolazione e dei territori, stabilisce che si incorre in una situazione emergenziale di rilievo federale laddove le persone che hanno perso la vita o hanno subito danni alla salute siano oltre 500 (numero che in Russia si è raggiunto intorno al 25 marzo), mentre le emergenze locali hanno un target di riferimento sia in termini di individui che di danni economici molto inferiori. Dunque nel caso del Coronavirus si sarebbe dovuta proclamare quanto meno una situazione di emergenza, se non un vero e proprio stato di emergenza. Altre incongruenze emergono dai regimi sanzionatori, alcuni già vigenti altri introdotti con modifiche apposite. La violazione delle norme sulla sicurezza sanitaria ed epidemiologica coinvolge infatti una serie composita di normative e di conseguenze che riguardano la legislazione in materia economica, ambientale, la tutela del consumatore, etc. Come negli altri paesi permane dunque una elevata incertezza sulla legislazione effettivamente applicabile e sulle conseguenze derivanti da inadempimento, anche perché in Russia non c'è lo spirito di disciplina collettiva che esiste in Cina, è radicato un comportamento sociale profondamente elusivo dei divieti dell'autorità nonché un livello di corruzione tale da vanificare l'applicazione delle sanzioni. Il documento del Presidium della Corte suprema su citato non ha fatto cessare le discussioni e le difficoltà applicative mentre stanno già intervenendo, come detto, le prime pronunce giurisprudenziali⁵⁷.

⁵⁷ Una decisione interessante è quella del tribunale della regione di Brjansk del 10 aprile che ha rigettato un ricorso amministrativo sull'illegittimità di alcune disposizioni del decreto del Governo della regione del 17 marzo «Sull'introduzione del regime di massima allerta sul territorio della regione di Brjansk». Le disposizioni impugnate riguardavano il divieto dei cittadini di uscire di casa tranne che per gravi motivi. I ricorrenti ritenevano violato il proprio diritto costituzionale alla libertà di circolazione e residenza, anche perché sul territorio in questione non sarebbe stata introdotta ufficialmente la quarantena né un regime di guerra o di emergenza. Nel rigettare le pretese dei ricorrenti, il tribunale ha stabilito che: dalle

A parte la chiusura delle attività fino all'11 maggio ed una serie di indicazioni non sempre imperative (alcune sotto forma di raccomandazione) le autorità federali, Governo e Presidente, non hanno assunto su di sé l'onere di proclamare sull'intero territorio federale un vero e proprio *lockdown*. Si sono delegate ai soggetti federati decisioni più puntuali in proposito. Se questa, astrattamente, non sarebbe una politica censurabile (si rivitalizza un federalismo asfittico e affetto da riformismo centralista), anche perché la diffusione dei contagi è molto differenziata nei territori, tuttavia tale approccio sembrerebbe testimoniare una certa allergia del centro, in particolare del Presidente, all'assunzione di misure di restrizione difficili che certamente provocherebbero malumori nei cittadini e soprattutto negli attori economici. Il Presidente è molto attento a non compromettere la propria immagine con provvedimenti impopolari mentre il Governo si concentra sulle misure di sostegno all'economia massacrata dalla corona-crisi e dal contestuale crollo del prezzo del greggio (con conseguente svalutazione del rublo). Ma solo con la proclamazione presidenziale dello stato di eccezione si potrebbero limitare le libertà costituzionali, nonché coinvolgere le forze armate.

La concomitanza della pandemia e della crisi economica (iniziata già prima di tale evento) potrebbero essere fatali alla tenuta del regime putiniano, ma allo stesso tempo potrebbero favorirne la permanenza. In tempi di incertezza qualsiasi cambiamento radicale destabilizza ulteriormente i cittadini⁵⁸. Per questo motivo anche in Russia l'esito di queste due grandi sfide, e il modo di gestirle, influirà sul futuro politico del paese. Il comportamento di Putin finora è stato accorto, esitando ad esporsi e procedendo con la tecnica della "delega" ma anche della minaccia. Nella scelta tra la tutela della vita e la sopravvivenza economica è indispensabile fare una valutazione oculata anche se dolorosa. Una cosa è certa: la fissazione della nuova data della consultazione popolare sul testo della riforma costituzionale sarà ben calcolata per evitare sorprese, e non si esclude la possibilità di annullare del tutto tale consultazione, anche considerando che l'iter procedurale concluso il 14 marzo con la firma del Presidente già consentirebbe all'intero testo di entrare in vigore senza ricorrere al simbolico bagno di folla, quanto mai pericoloso in tempi di Coronavirus⁵⁹.

La combinazione del deflagrare dell'epidemia e dell'ulteriore involuzione autoritaria è stata certamente casuale ma non possiamo non riflettere sulla convergenza di alcuni metodi di gestione dell'emergenza pandemica in maniera

principali disposizioni costituzionali (diritto alla vita ed alla salute come diritti prioritari rispetto agli altri diritti costituzionali, obbligo dei poteri federali e regionali di contrastare le minacce alla vita ed alla salute dei cittadini) e legislative applicabili al caso di specie si evince che la libertà di circolazione può essere limitata (come prevede lo stesso art. 55, c. 3 cost.) dalla legge federale al fine di tutelare, tra le altre cose, la salute. Infatti anche la legge del 25 giugno 1993 «Sul diritto dei cittadini alla libertà di circolazione, di scelta del luogo di residenza e domicilio» prevede restrizioni a tali diritti in caso di regimi speciali su determinati territori diretti ad evitare la diffusione massiccia di epidemie (art. 8). Inoltre la legge sulla tutela dei territori e della popolazione dalle situazioni di emergenza obbliga proprio il potere esecutivo dei soggetti ad introdurre il relativo regime restrittivo.

⁵⁸ A. Baunov, *Putin i koronavirus. Čto označaeť epidemija dlja rossijskoj vlasti* (Putin e il Coronavirus. Che significa l'epidemia per il potere della Russia), in *carnegie.ru*, 23 marzo 2020.

⁵⁹ Nelle more della pubblicazione del testo si è avuta notizia dell'indizione della consultazione popolare sul testo della riforma costituzionale per il primo luglio.

trasversale alle diverse forme di Stato (e di governo). In più, questa tendenza potrebbe essere una spia di percorsi involutivi già iniziati per le dinamiche della globalizzazione. In ogni caso, si rischia di creare pericolosi precedenti che non si estingueranno coll'affievolirsi del contagio. A prescindere dal buon esito delle misure di contenimento, non possiamo non stupirci di fronte al fatto che paesi chiaramente o quasi del tutto autoritari sembrano avere messo in campo misure meno restrittive o di minore durata rispetto a quelle dei paesi occidentali producendo anche risultati migliori. A prescindere dalle specifiche analisi tecniche e sociali, non vi è dubbio che tale aspetto abbia un forte impatto simbolico spingendo questi regimi ad intestarsi la bontà dei loro sistemi di governo.

Angela Di Gregorio
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Milano
angela.digregorio@unimi.it