

RUSSIA: L'INFLUENZA DEL CONCETTO DI "DEMOCRAZIA SOVRANA" SUL DIALOGO TRA LA CORTE DI STRASBURGO E LA CORTE COSTITUZIONALE DELLA FEDERAZIONE RUSSA *

di Caterina Filippini **
(14 maggio 2016)

La Costituzione della Russia del 1993 dedica, nell'ambito di un percorso già avviato all'interno dello Stato socialista, un'attenzione molto più ampia rispetto alle precedenti Costituzioni sovietiche al diritto internazionale, soprattutto ai fini della tutela dei diritti umani (M. Ganino, *Russia*, in M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, M. Mazza, *Corti costituzionali e Corti europee: i casi di Federazione di Russia, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, ESI, 2006, p. 89) laddove statuisce che «Nella Federazione di Russia i diritti e le libertà del cittadino sono riconosciuti e garantiti in accordo con i principi e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti e in conformità alla presente Costituzione» (art. 17, c. 1 Cost. FR) e che «L'elencazione nella Costituzione della Federazione di Russia dei diritti e delle libertà fondamentali non deve essere interpretata come negazione o riduzione degli altri diritti e libertà dell'uomo e del cittadino universalmente riconosciuti» (art. 55, c. 1 Cost. FR). Ognuno ha inoltre «il diritto, in conformità ai trattati internazionali della Federazione di Russia, di rivolgersi agli organi internazionali per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo, qualora siano stati esperiti tutti i mezzi di difesa giuridica interni allo Stato» (art. 46, c. 3 Cost. FR). Tuttavia la Russia «può prendere parte a organizzazioni interstatali e trasferire ad esse parte dei suoi poteri in conformità ai trattati internazionali» soltanto se tale coinvolgimento «non comporta una limitazione dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino e non sia in contrasto con i fondamenti dell'ordinamento costituzionale della Federazione di Russia» (art. 79 Cost. FR). Oltre a ciò i principi e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti e i trattati internazionali della Federazione di Russia costituiscono «parte integrante del suo sistema giuridico...» ma si stabilisce espressamente solo la priorità delle norme di diritto pattizio rispetto alle leggi poiché «qualora un trattato internazionale della Federazione di Russia stabilisca regole diverse da quelle previste dalla legge si applicano le regole del trattato internazionale» (art. 15, c. 4 Cost. FR). Tale priorità spetterebbe peraltro esclusivamente ai trattati ratificati con legge pur essendo il dibattito ancora aperto in quanto la dottrina non è unanime (B. I. Osminin, *International Treaties in Russian Legal System*, in *Journal of Russian Law*, n. 12, 2015, pp. 126-138). Nel caso specifico della Cedu il dubbio comunque non si pone poiché è stata ratificata grazie alla Legge federale «Sulla ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei relativi protocolli» del 30 marzo 1998 n. 54-FZ. Con la stessa legge la Russia si è altresì impegnata a riconoscere il ruolo della Corte Edu affermando all'art. 1 che «La Federazione di Russia in conformità all'art. 46 della Convenzione riconosce *ipso facto* e senza speciali accordi la giurisdizione della Corte europea per i diritti dell'uomo come obbligatoria in materia di interpretazione e applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli nei casi di supposta violazione da parte della FR delle disposizioni di tali atti pattizi sempre che tale violazione abbia avuto luogo dopo la loro entrata in vigore nei confronti della FR».

In merito all'osservanza dell'art. 46 Cedu il Decreto del Plenum della Corte Suprema della FR del 10 ottobre 2003 «Sull'applicazione da parte dei tribunali di giurisdizione ordinaria dei principi e delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti e dei trattati internazionali della FR» precisa inoltre non solo che «i tribunali russi devono applicare la Convenzione tenendo in considerazione la prassi della Corte Edu al fine di

* Scritto sottoposto a *referee*.

evitare qualsiasi violazione della Cedu» ma anche che «...in virtù del p. 1 dell'art. 46 della Convenzione le sentenze (della Corte Edu) adottate in via definitiva nei confronti della FR sono vincolanti per tutti gli organi del potere statale della FR, inclusi i tribunali» (sul significato dei decreti del Plenum della Corte suprema russa che contengono chiarimenti sulla prassi di applicazione del diritto da parte dei tribunali C. Filippini, *Russia*, in A. S. Bruno, M. Cavino, *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 80-104).

La stessa Corte costituzionale della FR – dopo aver inizialmente dichiarato che la disposizione contenuta nell'art. 46, c. 3 Cost. FR «implica che le sentenze degli organi intergovernativi (*lett.* interstatali) possono comportare la revisione di cause concrete da parte dei tribunali superiori della Federazione di Russia» e «apre la strada per il riesame della causa da parte di questi ultimi allo scopo di riformare le sentenze precedentemente adottate, incluse quelle emanate dalle istanze giurisdizionali superiori statali» (Sentenza della CC della FR “Sulla causa di verifica della costituzionalità dell'art. 371, c. 2, p. 5, dell'art. 374, c. 3 e dell'art. 384, c. 2, p. 4 del Codice di procedura penale della RSFSR” del 2 febbraio 1996) – è giunta successivamente a specificare proprio in relazione alla Cedu che «In ogni caso la persona, dietro cui ricorso è stata emanata una sentenza della Corte Edu, deve avere la possibilità di rivolgersi al tribunale competente con un'istanza di revisione delle sentenze adottate nella relativa causa ed essere sicura che la sua istanza verrà esaminata. Diversamente si produrrebbe uno sminuimento ed una limitazione del diritto di ciascuno alla difesa...» (Sentenza della CC della FR “Sulla verifica della costituzionalità del comma 2 dell'art. 392 del Codice di procedura civile” del 26 febbraio 2010 n. 4/P).

Il diritto del ricorrente di ottenere la revisione del processo in seguito all'emanazione di una sentenza Edu è stato altresì fissato nella legislazione processuale (A. R. Sultanov, *Legal Consequences of Resolutions of the European Court of Human Rights*, in *Žurnal rossijskogo pravo*, 2011, n. 9, pp. 64-72). Dal 1° luglio 2002 nel Codice di procedura penale si afferma infatti che «l'accertamento da parte della Corte Edu della violazione delle disposizioni della Cedu ad opera di un tribunale della FR nel corso di una causa penale in connessione con a) l'applicazione di una legge federale non conforme alle disposizioni della Cedu o b) altre violazioni della Cedu» (art. 413, c. 4, p. 2) rientra tra le «nuove circostanze» per la revisione del processo. Nel nuovo Codice di procedura arbitrale del 24 luglio 2002 è stata invece introdotta una formulazione più breve in base alla quale, tra le nuove circostanze per la riapertura del giudicato, rientra altresì «l'accertamento da parte della Corte Edu di una violazione delle disposizioni della Cedu nel corso dell'esame da parte di un tribunale (della giurisdizione arbitrale) di una causa concreta la cui sentenza è stata impugnata dal ricorrente presso la Corte Edu» (art. 311, c. 1, p. 7 ma diventato, dal 2010, art. 311 c. 3, p. 4). Infine identica formulazione è stata accolta dall'art. 392, c. 4, p. 4 del Codice di procedura civile, seppure molto più tardi con gli emendamenti del 9 dicembre 2010. Parte della dottrina ritiene persino che un tribunale russo possa procedere alla revisione del processo anche in riferimento a casi analoghi decisi dalla Corte Edu (O. I. Tiunov, *International Law in Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation*, in *Žurnal rossijskogo pravo*, n. 10, 2011, p. 95).

In relazione all'esecuzione delle sentenze della Corte Edu non sono peraltro sorti evidenti contrasti tra quest'ultima e la Corte costituzionale ma il dialogo è diventato sempre più difficile in seguito all'emanazione della sentenza *K. Markin c. Russia* del 7 ottobre 2010 in cui la Corte Edu non solo affermava che il mancato riconoscimento da parte del giudice *ad hoc* della Russia del congedo parentale della durata di tre anni (richiesto dal militare K. Markin per prendersi cura del figlio) comportava una violazione dell'art. 14 della Cedu in combinato con il suo art. 8, ma criticava altresì la Corte costituzionale della FR per le argomentazioni in base alle quali con l'ordinanza del 15 gennaio 2009 aveva dichiarato inammissibile l'istanza sulla verifica di costituzionalità di

una serie di disposizioni legislative che, secondo lo stesso ricorrente Markin, violavano i suoi diritti costituzionali, tra cui i principi di uguaglianza e di non discriminazione (C. von Gall, *Vaterland oder Familie? Unterschiedliche Rechtspositionen in Straßburg und Russland. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Konstantin Markin ./. Russland vom 7.10.2010*, in *Osteuropa-Recht*, 2010, n. 4, pp. 457 – 461 e A. Di Gregorio, *La Giurisprudenza della Corte costituzionale della Russia nell'anno 2010-2011*, in *Giur. Cost.*, Anno LVII Fasc. 6, 2012, pp. 4988-4990).

In concomitanza con tali critiche della Corte Edu lo stesso Presidente della Corte costituzionale V. Zorkin – già fautore del concetto di “democrazia sovrana” – ha infatti cominciato a sottolineare in diversi articoli non solo che la Cedu, pur essendo parte integrante dell'ordinamento giuridico russo, non è superiore alla Costituzione ma anche ad affermare il diritto della Russia a elaborare un «meccanismo di tutela» (V. Zorkin, *Predel ustupčivosti [I limiti della cedevolezza]*, in *Rossijskaja Gazeta*, 29.10.2010) nei confronti delle sentenze della Corte Edu che sollevano dei dubbi dal punto di vista della realizzazione degli scopi Cedu e che, oltre a ciò, intaccano direttamente la sovranità nazionale e i principi costituzionali fondamentali della Russia (B. Bowring, *What's in a word: “sovereignty” in the Constitutional Court of the Russian Federation*, in *Russian Journal of Communication*, n.3, 2015, pp 328-336).

Tale «meccanismo di tutela» ha trovato una prima realizzazione in due differenti progetti di legge che, presentati nel giugno 2011, prevedevano l'introduzione di corrispondenti emendamenti nel Codice processuale penale della FR, nel Codice processuale civile della FR e nelle leggi federali costituzionali “Sulla Corte costituzionale della FR”, “Sul sistema giudiziario della FR” e “Sui tribunali di giurisdizione ordinaria nella FR” (S. A. Perchatkina, *Implementation of Decisions of the European Court of Human Rights in Practice of Constitutional Courts: Modern Trends and Prospects*, in *Žurnal rossijskogo prava*, n. 10, 2011, pp. 106-107).

Dal momento che tali progetti – dopo essere stati approvati in prima lettura – venivano continuamente rinviati la Corte costituzionale russa ha cercato di assumere in via giurisprudenziale le competenze ivi previste “approfittando” del ricorso in via incidentale sottoposto in seguito alla successiva sentenza *K. Markin v. Russia*, emanata il 22 marzo 2012 dalla Grande Camera della Corte Edu. A seguito di tale sentenza lo stesso Markin, in base al Codice di procedura civile della FR (art. 392, c. 4, p. 4), si era infatti finalmente potuto rivolgere al tribunale competente per ottenere la revisione del processo ma, dopo una serie di ricorsi, la questione era giunta dinanzi al presidium del tribunale militare distrettuale di Leningrado. Il 30 gennaio 2013 quest'ultimo decideva di sospendere la causa e di rivolgersi alla Corte costituzionale della FR chiedendo di verificare la conformità alla Costituzione dei punti 3 e 4 del comma 4 dell'art. 392 del Codice di procedura civile ritenendoli incostituzionali in quanto «frappongono degli ostacoli alla giusta soluzione della causa poiché ammettono la revisione della sentenza passata in giudicato in presenza di posizioni confliggenti tra la Corte costituzionale della FR e la Corte Edu in merito alla conformità delle norme della legislazione nazionale, applicate nella causa concreta, alle disposizioni della Costituzione della FR e a quelle della Cedu». Nel caso specifico la Corte costituzionale della FR, nel rifiutare con l'ordinanza di inammissibilità del 15 gennaio 2009 il ricorso del Markin, aveva ritenuto conformi le disposizioni legislative da questo impugnate mentre la Corte Edu riteneva che la loro applicazione nella causa civile avesse comportato una violazione delle disposizioni della Cedu. Insomma il giudice *ad hoc* riteneva impossibile procedere alla revisione della causa in presenza di una contraddizione tra la giurisprudenza delle due Corti (A. Di Gregorio, *La Giurisprudenza della Corte costituzionale della Russia nell'anno 2012-2013*, in *Giur. Cost.*, Anno LIX, Fasc. 5, 2014, p. 4410).

Nell'accogliere il ricorso la Corte costituzionale della FR nella sua sentenza del 6 dicembre 2013 n. 27/P afferma invece la costituzionalità del p. 4 del comma 4 dell'art.

392 del Codice di procedura civile in conformità al significato giuridico costituzionale da esso assunto nell'ambito della vigente regolamentazione giuridica. Secondo la Corte infatti esso non solo non impedisce al giudice ordinario di avviare su richiesta del cittadino – il cui ricorso alla Corte costituzionale della FR per violazione dei suoi diritti e libertà costituzionali era stato precedentemente dichiarato inammissibile – la revisione di una sentenza passata in giudicato in connessione con l'accertamento da parte della Corte Edu di una violazione delle disposizioni della Cedu durante l'esame della causa civile del ricorrente, ma ammette altresì che il giudice ordinario – che nel corso della revisione del processo giunge a concludere che sia impossibile eseguire una sentenza della Corte Edu senza dichiarare incostituzionali le disposizioni di legge che la stessa Corte costituzionale aveva precedentemente ritenuto non comportare «una violazione dei diritti costituzionali del ricorrente nella causa concreta» – possa rivolgersi nuovamente a quest'ultima con una richiesta di verifica della loro costituzionalità.

La sentenza della Corte costituzionale del 6 dicembre 2013 si configura dunque come una sentenza additiva nella quale si giunge a stabilire che il giudice *ad hoc*, dinanzi a un contrasto tra la giurisprudenza della Corte Edu e quella della Corte costituzionale, ha il diritto di sospendere la revisione del processo e di rivolgersi a quest'ultima in quanto «il mancato rinvio preventivo (alla CC della FR) significherebbe ammettere nella prassi dei tribunali di giurisdizione ordinaria la possibilità di fornire una valutazione differente di una stessa disposizione legislativa e in questo modo – in violazione delle disposizioni della Costituzione della FR, tra cui quelle contenute negli artt. 3, 4, 15 e 76 – porre in dubbio la supremazia della Costituzione della FR che, nell'ambito del sistema giuridico della FR, ha efficacia giuridica suprema rispetto a qualsiasi altro atto giuridico in vigore sul territorio della FR».

L'eventuale conferma della costituzionalità della legge tuttavia non comporta (così come scritto nelle motivazioni della sentenza ma non nel dispositivo) che la sentenza della Corte Edu non sia eseguibile ma, in questa circostanza, spetta alla stessa Corte costituzionale individuare, nei limiti delle sue competenze, gli strumenti costituzionali percorribili. In tal caso la Corte russa può inoltre “trarre ispirazione” dal recente Decreto del Plenum della Corte suprema della FR «Sull'applicazione da parte dei giudici della giurisdizione ordinaria della Convenzione sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e dei protocolli addizionali» del 27 giugno 2013 in cui si precisa che in connessione con l'emanazione di una sentenza della Corte di Strasburgo «l'atto giurisdizionale è oggetto del riesame (*solo*) se il ricorrente continua a subire delle conseguenze negative da tale atto» e che «l'annullamento (la modifica) dell'atto giurisdizionale...di per sé può essere sufficiente per il ripristino dei diritti e delle libertà violati, anche in assenza di un risarcimento del danno morale».

Con la sentenza del 6 dicembre 2013 la Corte costituzionale tuttavia non giungeva né a dare una risposta alla domanda su quali disposizioni avessero la priorità tra quelle della Costituzione e quelle della Cedu né ad impiegare ancora le locuzioni di «sovranità nazionale» e «principi fondamentali», precedentemente utilizzate da V. Zorkin, preferendo un approccio più pragmatico e lasciando comunque aperta la possibilità di trovare una soluzione caso per caso (G. Vaypan, A. Maslov, *From Dogmatics to Pragmatics: the Markin Judgment of the Russian Constitutional Court and contemporary Approaches to the Relationship between International and National law*, in *Sravnitel'noe Konstitucionnoe Obozrenie*, n. 2, 2014, pp. 127-128, G. Vaypan, *Acquiescence Affirmed, Its Limits Left Undefined: the Markin Judgment and the Pragmatism of the Russian Constitutional Court vis-à-vis the European Court of Human Rights*, in *Russian Law Journal*, 2014, n. 3, p. 132).

Non è stato però necessario attendere molto tempo prima che la Corte costituzionale potesse esprimersi anche in merito a tale questione “approfittando” ancora di un ricorso questa volta sottoposto in via astratta da 93 componenti della Duma di Stato. Tali

deputati, espressione di tutti i gruppi parlamentari – proprio nell'imminenza della scadenza del termine del 15 giugno 2015, entro il quale la Russia avrebbe dovuto concordare con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa le modalità di versamento a favore degli azionisti della Yukos della somma di 1,866,104,634 Euro, stabilita dalla sentenza *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia* del 14 luglio 2014 – hanno infatti chiesto alla Corte costituzionale della FR di esprimersi circa il rapporto tra le sentenze della Corte Edu e la Costituzione della Russia (*Monitoring konstitucionnych novastej: Rossija* – [Monitoring delle novità costituzionali: Russia], in *Sravnitel'noe Konstitucionnoe Obozrenie*, n. 4, 2015, p. 5). In particolare i ricorrenti sostenevano che le disposizioni dell'art. 1 della Legge federale «Sulla ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dei relativi Protocolli», dell'art. 32, pp. 1 e 2 della Legge federale «Sui trattati internazionali della FR» e gli articoli dei Codici di procedura penale, civile, arbitrale e amministrativa che prevedono la revisione del processo fossero in contrasto con i commi 1, 2 e 4 dell'art. 15 e con l'art 79 della Costituzione della Russia in quanto di fatto «obbligano la Russia e i suoi organi del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale a eseguire incondizionatamente le sentenze della Corte europea per i diritti umani, anche nel caso in cui confliggono con la Costituzione» (C. Von Gall, *Rusland und der EGMR: Mitgliedschaft mit eigenen Regeln*, in *Rusland-Analysen*, 06.11.2015, p. 4).

La corrispondente sentenza, pronunciata dalla Corte costituzionale il 14 luglio 2015 (n. 21/P), si inserisce nel solco tracciato da quella del 6 dicembre 2013 ma introduce anche degli elementi di novità destando particolare interesse già dal punto di vista procedurale poiché prende per la prima volta in considerazione le disposizioni della legge di ratifica di un trattato internazionale non prima ma dopo la sua entrata in vigore di modo che sembra allontanarsi da ciò che aveva stabilito nell'ordinanza del 2 luglio 2013 per cui «la verifica della costituzionalità di una legge federale di ratifica di un trattato internazionale in base alla regola generale può essere effettuata sino al momento dell'entrata in vigore dello stesso... in quanto diversamente... ciò non sarebbe solo in contrasto con il principio di diritto internazionale *pacta sunt servanda* e porrebbe in dubbio l'osservanza da parte della Federazione di Russia degli obblighi internazionali che ha assunto su base volontaria, tra cui quelli che derivano dalla convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ma sarebbe anche in conflitto con il p. d, c. 2 dell'art. 125, c. 2, p. d Cost. FR...». Nella sentenza del 14 luglio 2015 la Corte costituzionale sottolinea però che essa non si occupa di verificare la conformità alla Costituzione delle disposizioni della Cedu ma prende in considerazione unicamente quelle disposizioni della Legge di ratifica che si trovano «in un'unione imprescindibile» con le altre che sono oggetto del ricorso in quanto e nella misura in cui anche da loro dipende la soluzione della questione dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo che impongono obblighi la cui realizzazione in Russia non è in armonia con la Costituzione (per un'analisi critica di tale impostazione si veda A. Blankenagel, I. Levin, *In Principle, no... But yes, It is Possible! The Russian Constitutional Court and the Binding Power of the Decisions of the European Court of Human Rights*, in *Sravnitel'noe Konstitucionnoe Obozrenie*, n. 5, 2015, pp. 153-154).

Tale approccio è funzionale a tutto il successivo ragionamento della Corte che viene sviluppato proprio alla luce del rapporto tra diritto interno della FR e diritto internazionale partendo dall'assunto per cui la difesa dei diritti e delle libertà dell'uomo, garantita a ciascuno dalla Costituzione, non può essere effettiva se gli atti giurisdizionali e gli atti degli altri organi competenti emanati per ripristinare i diritti in caso di violazione non vengono eseguiti in maniera coerente. Di conseguenza, come previsto nella legislazione processuale e già ribadito nella sentenza del 6 dicembre 2013, in Russia devono essere eseguite anche le sentenze della Corte Edu che, sulla base di un ricorso, accertano che il ricorrente è vittima di una violazione da parte della Russia dei suoi diritti, garantiti dalla Cedu. Tuttavia, prosegue la Corte, le sentenze della Corte di Strasburgo potrebbero

attuare un'interpretazione delle disposizioni del trattato diversa da quella intesa al momento della ratifica dello stesso. Nello specifico la Corte Edu, dato che le norme della Cedu si caratterizzano per un elevato livello di astrattezza, potrebbe effettuare «un'interpretazione differente dell'oggetto e dei fini della Convenzione» che potrebbe “portare” le disposizioni della Cedu a confliggere con i fondamenti costituzionali, incluso quello della supremazia della Costituzione e della sovranità statale. Ciò non è però ammissibile in quanto le sentenze della Corte Edu – al pari delle disposizioni della Cedu nelle quali affondano le proprie radici – costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico della Russia ma non possono, come deriva dagli artt. 4, c. 1, 15, c. 1 e 79 Cost. FR, violare nell'ambito del sistema giuridico russo il principio della priorità della Costituzione dal momento che la Russia, quale «Stato democratico» e «membro della comunità internazionale in cui operano i principi generali e le norme di diritto internazionale», non può operare una delega di attribuzioni nei confronti di una organizzazione internazionale se ciò comporta «la rinuncia alla sovranità dello Stato russo che rientra tra i principi costituzionali e presuppone la supremazia, l'indipendenza e l'autonomia del potere statale». L'accertamento dell'eventuale presenza di tali conflitti spetta inoltre sempre alla Corte costituzionale in quanto «la contraddizione manifestatasi tra l'interpretazione fornita dalla Corte Edu delle disposizioni della Cedu e le disposizioni costituzionali solleva la questione dell'effettivo significato di queste ultime rispetto alla contraddizione emersa e agli obblighi internazionali della Russia... che può essere risolta soltanto ricorrendo al processo costituzionale», ovvero «mediante l'interpretazione (da parte della Corte costituzionale) delle corrispondenti disposizioni della Costituzione della FR allo scopo di eliminare le incertezze circa l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu». Di conseguenza un eventuale decisione della Corte costituzionale della FR che stabilisca che «la Corte Edu ha attuato un'interpretazione differente dell'oggetto e dei fini della Convenzione... fuoriuscendo dai confini degli impegni che lo stesso Stato ha volontariamente assunto con la ratifica della Convenzione» fornisce a sua volta alla Russia «il presupposto per rifiutarsi di adempiere in via d'eccezione a tali obblighi, sempre che tale rifiuto sia l'unico modo possibile per evitare una violazione dei principi fondamentali e delle norme della Costituzione della FR». Tale “diritto di obiezione” può essere però esercitato in casi rarissimi per contribuire (a seguito dei colleghi di Austria, Gran Bretagna, Germania e Italia) a formare una prassi bilanciata della Corte Edu e non per isolarsi da quelle sue sentenze che riflettono il consenso che si forma tra gli Stati parte alla Convenzione. Se la Costituzione della FR non permette di concordare con determinate sentenze della Corte Edu la Russia è obbligata a riflettere il suo disaccordo nella sua decisione ma allo stesso tempo la Corte costituzionale, riconoscendo il significato fondamentale del sistema europeo di tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino, è disposta a cercare un compromesso legittimo per sostenere tale sistema ancorché «riservando alla propria discrezione la definizione del grado di ampiezza di tale disponibilità poiché in tale questione i limiti del compromesso vengono delineati, per l'appunto, dalla Costituzione della FR» (qui sembrano risuonare ancora le parole del suo Presidente V. Zorkin allorché, nel suo già citato articolo “I limiti della cedevolezza” apparso nel 2010 nella *Rossiskaja Gazeta*, aveva affermato che: «Proprio attraverso il prisma della Costituzione deve essere risolto anche il problema della relazione tra le sentenze della Corte costituzionale e quelle della Corte Edu»).

La Corte costituzionale – dopo aver delineato nella motivazione della sentenza le modalità attraverso le quali può intervenire nel caso in cui ritenga non sia possibile osservare gli obblighi relativi all'applicazione delle norme Cedu secondo l'interpretazione datane dalla Corte Edu – nel dispositivo della sentenza del 14 luglio 2015 giunge ad affermare, come già nella sentenza del dicembre 2013, la conformità alla Costituzione delle disposizioni della legislazione processuale che ammettono di procedere alla revisione della causa in connessione con l'emanazione di una sentenza della Corte Edu

che accerta una violazione della Cedu senza impedire al giudice *ad hoc* di rivolgersi nel corso della revisione del processo al Giudice delle leggi. Al tempo stesso però la Corte costituzionale della FR (sulla base di modifiche introdotte nel 2014 nella stessa Legge federale costituzionale sulla CC della FR) non ritiene più che una sua precedente constatazione sulla conformità alla Costituzione di determinate disposizioni di legge rappresenti la condizione essenziale affinché il giudice *ad hoc*, nel corso della revisione del processo connessa con l'adozione di una sentenza della Corte Edu, sia legittimato a rivolgersi ad essa con un'istanza di verifica di costituzionalità. Quanto affermato si evince chiaramente dal significato letterale delle sentenze poiché in quella del 6 dicembre 2013 si stabiliva che «il giudice della giurisdizione ordinaria - che giunge alla conclusione che sia impossibile eseguire la sentenza della Corte Edu senza riconoscere non conformi alla Costituzione le disposizioni di legge, in capo alle quali la CC della FR aveva precedentemente constatato l'insussistenza di una violazione dei diritti costituzionali del ricorrente nella causa concreta - ha il diritto di sospendere il processo e di rivolgersi alla Corte costituzionale della FR con un'istanza sulla verifica della costituzionalità di tali disposizioni di legge» mentre, in quella del 14 luglio 2015, si afferma che: «il giudice della giurisdizione ordinaria o arbitrale che nel corso del riesame della causa - da svolgersi, secondo quanto stabilito dalla legislazione processuale, in seguito dell'adozione da parte della Corte Edu di una sentenza che accerta l'avvenuta violazione nella Federazione di Russia dei diritti e delle libertà dell'uomo nel corso dell'applicazione di una legge o di sue singole disposizioni - giunge alla conclusione per cui la questione dell'applicazione della corrispondente legge può essere risolta soltanto dopo la conferma della sua conformità alla Costituzione della FR si rivolge alla Corte costituzionale della FR con un'istanza di verifica della costituzionalità della stessa». Tale ricorso è obbligatorio qualora il ricorrente sia il medesimo che si è rivolto alla Corte Edu.

Altrettanto rilevante è che con la sentenza del 14 luglio 2015 il «meccanismo di tutela» si arricchisce di nuove procedure che coinvolgono nuovi organi. La sentenza attribuisce infatti agli organi costituzionali, che devono garantire l'esecuzione dei trattati internazionali, il diritto di rivolgersi alla Corte costituzionale «per risolvere la questione relativa alla possibilità dell'esecuzione delle sentenze della Corte Edu» qualora queste ultime, nella parte in cui prevedono misure individuali e generali, si basino su un'interpretazione delle disposizioni della Cedu che le porta a confliggere con la Costituzione della FR nonché riconosce in capo al Presidente della FR e al Governo della FR il diritto di rivolgersi alla CC della FR con una «richiesta di interpretazione delle disposizioni della Costituzione della FR allo scopo di eliminare i dubbi relativi al loro significato in considerazione della contraddizione emersa tra le stesse e gli obblighi internazionali della Russia relativamente alla possibilità di eseguire la sentenza della Corte Edu». L'eventuale accertamento da parte della Corte costituzionale della presenza di un conflitto con la Costituzione comporta la non applicabilità di quella parte della sentenza della Corte Edu che ne determina l'insorgenza.

La delimitazione del «meccanismo di tutela» da parte della giurisprudenza costituzionale è stata accompagnata, come già sopra accennato, dall'adozione delle novelle del 4 giugno 2014 (successive alla sentenza della CC della FR del 6 dicembre 2013) e da quelle del 15 dicembre 2015 (successive alla sentenza della CC della FR del 14 luglio 2015). Queste, introdotte nella Legge federale costituzionale sulla Corte costituzionale della FR, hanno provveduto in parte a riorganizzare tale meccanismo senza però menzionare direttamente la Cedu o la Corte Edu poiché si è voluto estenderlo, secondo un'accezione più ampia, anche nei confronti delle decisioni di altri organi intergovernativi per la tutela dei diritti e delle libertà, previsti da trattati internazionali ratificati dalla Russia (S. Zaikim (rubrica diretta da), *Monitoring konstitucionnych novostej. Rossija* [Monitoring delle novità costituzionali], in *Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo*, 2014, n. 3, p. 14).

Dall'esame complessivo di tali novelle nel quadro del «meccanismo di tutela» delineato si può dunque distinguere chiaramente un primo ambito di intervento della Corte costituzionale in relazione al quale essa è chiamata a pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione di una legge, di un altro atto normativo o di un accordo tra gli organi del potere statale che ostano alla realizzazione di una decisione di un organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo che accerta che tali atti violano, per l'appunto, i diritti e libertà dell'uomo.

All'interno di tale ambito esistono tuttavia delle differenze a seconda che la Corte costituzionale sia adita in via incidentale o diretta.

Nel caso del ricorso in via incidentale il giudice *ad hoc*, che ritiene che la questione non possa essere risolta senza confermare la costituzionalità della legge, ha il diritto (obbligo se richiesto dal ricorrente) di sospendere la revisione del processo e di chiedere alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge la cui applicazione nel caso concreto viola, secondo quanto stabilito da un organo intergovernativo, i diritti e libertà dell'uomo.

Nel caso del ricorso diretto invece si riconosce al Presidente della FR, al Consiglio della Federazione, alla Duma di Stato, a un quinto dei componenti di ciascuna camera, al Governo della FR, alla Corte suprema della FR e agli organi del potere esecutivo e del potere legislativo dei soggetti della FR (art. 84 L. cost.) il diritto di chiedere alla Corte costituzionale di pronunciarsi in via astratta sulla conformità alla Costituzione di un atto normativo o di un accordo tra gli organi del potere statale nel caso in cui ritengano che tali atti o accordi debbano essere comunque applicati nonostante la decisione di organo intergovernativo dichiarati che violano i diritti e le libertà dell'uomo (art. 85, c. 1 L. cost.).

In entrambi i casi, così come precedentemente sottolineato, la conferma della costituzionalità degli atti giuridici normativi (comprese le leggi) può essere chiesta anche se la Corte costituzionale non si sia già pronunciata in merito antecedentemente alla decisione dell'organo intergovernativo per la tutela dei diritti e le libertà dell'uomo, fermo restando che, così come delineato nella sentenza del 6 dicembre 2013, proprio l'emanazione di una decisione dell'organo intergovernativo, contrastante con una precedente sentenza della Corte costituzionale, fornisce sempre il presupposto per derogare all'applicazione del principio *ne bis in idem* (art. 43, c. 1, p. 3 L. cost.) permettendo a quest'ultima di pronunciarsi una seconda volta su un stesso oggetto (V. A. Kryazkov, *The law on the Constitutional Court of the Russian Federation: novels 2014*, in *Gosudarstvo i Pravo*, n. 12, 2014, pp. 40-41).

Il secondo ambito di intervento è invece quello in cui la Corte costituzionale si deve esprimere in merito alla possibilità «dell'esecuzione di una decisione dell'organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo» dal punto di vista dei fondamenti dell'ordinamento costituzionale della FR e della regolamentazione giuridica dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino stabiliti dalla Costituzione della FR (art. 104.3 L. cost.). In questo caso il diritto di investire la Corte costituzionale di tale questione (come meglio specificato nelle novelle rispetto alla sentenza del 14 luglio 2015) spetta all'organo federale del potere esecutivo, incaricato della difesa degli interessi del Governo della Russia durante l'esame del ricorso dinanzi all'organo intergovernativo per la tutela dei diritti dell'uomo. Esso può agire direttamente, qualora tra le sue competenze rientri anche quella della garanzia dell'esecuzione delle decisioni adottate dall'organo interstatale come nel caso del Ministero della Giustizia russo che è contemporaneamente incaricato del monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze sia della CC della FR e di quelle della Corte Edu (T. E. Schubert, *Problems of ECHR Decisions Implementation into Domestic Law*, in *Žurnal rossijskogo pravo*, n. 6, 2015, p. 138, T. Khabrieva, *Expert opinion on national experience of the implementation of ECtHR judgments in the Russian Federation*, International Conference on “Enhancing National Mechanisms for Effective Implementation of the European Convention on Human Rights”, 22-23 October 2015,

Saint Petersburg, in <https://go.coe.int/swS20>). Viceversa se l'organo esecutivo federale non è incaricato della garanzia dell'esecuzione delle sentenze degli organi interstatali può agire solo su richiesta di un altro organo del potere statale corrispondentemente competente (104.1, c. 1 L. cost.). Nel caso specifico l'organo del potere esecutivo federale può chiedere alla Corte costituzionale di esprimersi in merito alla possibilità dell'esecuzione di una decisione di un organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo qualora ritenga che questa non possa essere eseguita poiché nella parte in cui prevede misure individuali e generali si basa su un'interpretazione delle disposizioni del trattato internazionale che le porta a confliggere con la Costituzione (104.2 L. cost.). In seguito all'esame del ricorso la Corte costituzionale può adottare una decisione: a) sulla possibilità di eseguire in tutto o in parte in conformità con la Costituzione della FR la decisione dell'organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo adottata sulla base delle disposizioni di un trattato internazionale della FR nell'interpretazione che, datane dallo stesso organo intergovernativo, è stata oggetto del ricorso presso la Corte costituzionale, b) sulla impossibilità di eseguire in tutto o in parte in conformità con la Costituzione della FR la decisione dell'organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo adottata sulla base delle disposizioni di un trattato internazionale della FR nell'interpretazione che, datane dallo stesso organo intergovernativo, è stata oggetto del ricorso presso la Corte costituzionale. In questo caso nella Federazione di Russia non è ammessa alcuna azione/atto diretta/o ad eseguire la corrispondente sentenza dell'organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo (104.4 L. cost.).

Il Presidente e il Governo della Russia possono inoltre sempre rivolgersi ancora alla Corte costituzionale con una richiesta di interpretazione delle disposizioni della Costituzione della FR allo scopo di eliminare i dubbi relativi al loro significato rispetto alle contraddizioni che sono state individuate tra le disposizioni del trattato internazionale della FR nell'interpretazione datane dall'organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo e le disposizioni della Costituzione della FR. Qualora secondo l'interpretazione data dalla Corte costituzionale non sia possibile eseguire la decisione dell'organo intergovernativo per i diritti senza violare la Costituzione non può essere effettuata alcuna azione/atto finalizzata/o alla esecuzione di tale decisione.

Si noti infine che la Corte costituzionale, indipendentemente dai modi in cui è stata adita, può pronunciare la propria sentenza senza svolgere un'udienza pubblica nel caso in cui possa basarsi su posizioni di diritto già espresse in precedenti sentenze e sempre che lo svolgimento dell'udienza pubblica non sia indispensabile per garantire i diritti processuali dei ricorrenti (*Reforma Konstitucionnogo suda* [La riforma della Corte costituzionale] in <http://rusrand.ru/events/reforma-konstitutsionnogo-suda>) (art. 47.1 L. cost.). In letteratura non si è mancato tuttavia di sottolineare come il mancato svolgimento dell'udienza pubblica sollevi dei dubbi in relazione alla tutela dei diritti processuali dei ricorrenti, a maggior ragione quando di tratta difendere i diritti e le libertà dell'uomo (O. V. Brežnev, *La legge "Sulla Corte costituzionale della FR": le novelle del 2014 e i problemi connessi con la sua realizzazione*, in *Pravo i politika*, 2014, n. 9, p. 1410) e che in ogni caso sarebbe «necessario stabilire dei criteri concreti ai quali la corte si deve attenere per decidere sulla necessità o meno di svolgere l'udienza» per garantire tali diritti (così R. E. Karasev, *Pravozaščitnaja funkcija Konstitucionnogo suda Rossiskoj Federacii* [La funzione di tutela dei diritti della Corte costituzionale della FR], in *Gosudarstvo i pravo*, 2015, n. 5, p. 113).

Nei confronti di tale «meccanismo di tutela» non sono mancate le osservazioni critiche a partire da quelle della Commissione di Venezia la quale si è particolarmente soffermata sull'interpretazione effettuata dalla Corte russa delle disposizioni della Convenzione di Vienna sui trattati e sull'utilizzo da parte della stessa della giurisprudenza straniera, in particolare delle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, della Corte

costituzionale italiana, del *Verfassungsgerichtshof* austriaco e della *Supreme Court* del Regno Unito a sostegno delle sue posizioni di diritto (*Interim Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitution Court of the Russian Federation*, 15 March 2016, CDL-AD(2016)005).

Nonostante tali critiche il Ministero della Giustizia della FR ha già azionato il «meccanismo di tutela» chiedendo alla Corte costituzionale della FR di pronunciarsi «sulla questione della possibilità di eseguire, in conformità con la Costituzione della Federazione di Russia, la sentenza della Corte Edu relativa alla causa “*Anchugov e Gladkov c. Russia*”» del 4 luglio 2013 che, nell'affrontare la questione del *disenfranchisement*, sanzionava la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu dal momento che l'art. 32, c. 3 Cost. FR, in conformità con il quale «I cittadini... detenuti nei luoghi di reclusione in base ad una sentenza giudiziaria... non hanno diritto di eleggere e di essere eletti», comporta la privazione del diritto elettorale per tutte le persone nei cui confronti è stata comminata la detenzione per tutto il periodo della pena da scontare, a prescindere dalla gravità e dalla tipologia del reato come pure dalla durata della sanzione senza rispettare il principio della proporzionalità tra sanzione e scopo da essa perseguito e quello dell'esistenza di sufficiente collegamento tra la privazione del diritto di voto e l'illecito penale. Nella causa *Anchugov e Gladkov c. Russia* la questione del *disenfranchisement*, già trattata nel caso *Hirst c. Regno Unito* e nel caso *Scoppola c. Italia*, è dunque altresì «intimamente connessa» con il diritto della Corte Edu di esprimersi in merito a disposizioni costituzionali, (S. Zirulia, *La privazione del diritto di elettorato attivo a seguito di condanna penale, sullo sfondo dei rapporti tra Convenzione edu e Costituzioni degli Stati contraenti: crisi del modello della “norma interposta”?*, in *penalecontemporaneo.it*, 15.09.2013). Per di più l'art. 32 rientra nel cap. II Cost. FR che, al pari del I e del IX, per essere emendato richiede la convocazione, attraverso una procedura super aggravata, di una Assemblea costituente (lett. *costituzionale*) incaricata dell'approvazione di un nuovo testo della Costituzione (M. Ganino, *La Costituzione della Russia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, v. III, Cedam, Padova, 2013, p. 453-454). Tuttavia nella sentenza in oggetto la Corte Edu afferma nuovamente il proprio diritto di potersi pronunciare sulle violazioni dei diritti fondamentali laddove derivano anche dall'applicazione di norme costituzionali poiché in base all'art. 1 della Cedu il concetto di giurisdizione deve essere inteso “as a whole” in maniera tale da ricomprendere ogni modalità attraverso la quale viene esercitato il potere sovrano anche se provvede subito a specificare che lo scrutinio di legittimità della Corte non ha per oggetto le norme costituzionali in astratto, bensì gli effetti da esse prodotte nel caso concreto riguardante il ricorso (S. Sartarelli, *La Corte Edu e il diritto dei voti dei condannati*, in *federalismi.it*, n. 4, 2013, pp. 12-14).

Nel suo ricorso alla Corte costituzionale della FR il Ministero della Giustizia della FR – riprendendo le proprie argomentazioni svolte a sostegno della Russia durante lo svolgimento della causa dinanzi alla Corte di Strasburgo – sostiene invece che la sentenza in esame non è eseguibile proprio perché «la conclusione della Corte Edu sull'inammissibilità della limitazione senza riserva del diritto elettorale attivo di tali cittadini (intendendo i ricorrenti) confligge con l'art. 32, c. 3 Cost. Fr». Di conseguenza, secondo il Ministero della Giustizia, concordare con le posizioni della Corte Edu e concedere ai detenuti il diritto di voto «costituirebbe una violazione delle disposizioni delle Costituzione della FR sulla sua forza giuridica suprema e sulla sua priorità nei confronti di qualsiasi altro atto giuridico (art. 15, c. 1 e art. 79 Cost.)».

Le posizioni sembravano dunque inconciliabili anche se la giurisprudenza di entrambe le Corti pareva lasciare uno spiraglio aperto al dialogo. Da un lato la stessa Corte Edu nella sentenza *Anchugov e Gladkov c. Russia* del 4 luglio 2013 affermava infatti che: «As has been noted in paragraph 107 above, there may be various approaches to addressing the question of the right of convicted prisoners to vote. In the present case, it is open to the

respondent Government to explore all possible ways in that respect and to decide whether their compliance with Article 3 of Protocol No. 1 can be achieved through some form of political process or by interpreting the Russian Constitution by the competent authorities – the Russian Constitutional Court in the first place – in harmony with the Convention in such a way as to coordinate their effects and avoid any conflict between them». Dall'altro la Corte costituzionale russa avrebbe potuto richiamarsi a quanto affermato nella sentenza del 14 luglio 2015 relativamente alla possibilità di potere giungere, nei limiti tracciati dalla stessa Costituzione, ad un compromesso legittimo e alla possibilità di potere fare ricorso all'esercizio del "diritto di obiezione" solo in rarissimi casi.

Tuttavia nella corrispondente sentenza «sulla questione della possibilità di eseguire, in conformità con la Costituzione della Federazione di Russia, la sentenza della Corte Edu relativa alla causa "*Anchugov e Gladkov c. Russia*"» del 19 aprile 2016 n. 12/P la Corte costituzionale, giunge a concludere che non vi è spazio per procedere ad un'interpretazione conforme del dettato costituzionale all'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu, così come inteso dalla Corte di Strasburgo, in quanto non solo ritiene che la prassi della Corte Edu relativa al *disenfranchisement* non si sia ancora stabilizzata in modo tale da fornire un parametro fisso per operare un'interpretazione in armonia con essa ma, soprattutto, perché dal punto di vista linguistico (grammaticale) la prescrizione, contenuta in Costituzione, si configura come un divieto imperativo, così come altresì emerge dalla scelta operata dai costituenti nel 1993.

Alla luce di tali e altre motivazioni la Corte costituzionale della FR afferma innanzitutto che la sentenza della Corte Edu *Anchugov e Gladkov c. Russia*, nella parte in cui impone alla Russia misure di carattere generale che comportano l'introduzione di modifiche nella legislazione che permettono di limitare i diritti elettorali esclusivamente nei confronti di alcuni (*lett.* «non di tutti i») condannati i quali, in base a sentenza, scontano la pena nei luoghi di privazione della libertà, non sia eseguibile poiché la prescrizione dell'art. 32, comma 3, della Costituzione dunque consiste, per l'appunto, in un divieto imperativo. La Corte allo stesso tempo ritiene però possibile e realizzabile nell'ambito della legislazione russa e nella prassi l'esecuzione della sentenza della Corte Edu nella parte in cui impone misure di carattere generale dirette a garantire l'imparzialità, la proporzionalità e la differenziazione dell'introdurre delle limitazioni dei diritti elettorali dei condannati (reclusi). A tale proposito sottolinea altresì che il legislatore federale ha il diritto di ottimizzare il sistema delle sanzioni penali, anche mediante la trasformazione di singoli regimi di privazione della libertà per scontare la pena (in particolare le colonie penali) in regimi di pena alternativi che, seppure prevedono una coercizione della libertà, non comportano una limitazione dei diritti elettorali. Infine la Corte ritiene non eseguibili le misure di carattere individuale nei confronti dei cittadini *Anchugov e Gladkov* che sono stati condannati per reati particolarmente gravi (*in primis* per omicidio) cosa che, secondo la Corte, esclude che essi possano pensare di accedere al diritto elettorale attivo né in base alla Costituzione della Russia né in base agli standard di diritto internazionale.

Concludendo la Corte costituzionale della Russia, nel solco della sentenza del 14 luglio 2015, riafferma, nell'esercitare per la prima volta il "diritto di obiezione", la priorità della Costituzione nei confronti delle interpretazioni della Corte Edu che ritiene confliggere con le basi dell'ordinamento costituzionale, inclusi i diritti e le libertà pur dichiarando ancora che «tra due sistemi giuridici differenti soltanto il dialogo rappresenta la base per il loro dovuto equilibrio».

** Associato di Diritto pubblico comparto – Università di Milano