

Il diritto di obiezione della Corte costituzionale della Russia nei confronti dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo

Caterina Filippini*

(14 maggio 2016)

(in corso di pubblicazione su "Quaderni costituzionali")

Con la sentenza del 19 aprile 2016 n. 12-P la Corte costituzionale ha esercitato per la prima volta il suo ruolo di «ultima istanza» relativamente all'implementazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ha assunto tale compito in seguito alla proposta di realizzare un «meccanismo di difesa nei confronti delle sentenze della Corte di Strasburgo... che ledono direttamente la sovranità nazionale e i principi costituzionali fondamentali» avanzata - in risposta alle critiche rivolte nei confronti della Russia nella sentenza *K. Markin c. Russia* del 7 ottobre 2010 - dallo stesso Presidente V. Zorkin. In base a tale meccanismo - sviluppato nell'ordinamento giuridico nazionale grazie alla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze del 6 dicembre 2013 e del 14 luglio 2015) e alla coeva introduzione di corrispondenti novelle alla Legge federale costituzionale "Sulla Corte costituzionale della FR" (leggi costituzionali del 4 giugno 2014 e del 15 dicembre 2015) - la stessa Corte può, qualora adita dai competenti organi, intervenire: a) per riaffermare la 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, accertante che tali atti violino, per l'appunto, i diritti e libertà oppure b) per esprimersi direttamente in merito alla possibilità «dell'esecuzione di una decisione dell'organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo».

Nel caso in esame essa è stata chiamata, su ricorso del Ministero della Giustizia, a pronunciarsi direttamente «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 da parte dell'art. 32, comma 3, della Costituzione. Nello specifico la Corte Edu rilevava che l'art. 32, comma 3, nel prevedere che «...i cittadini che sono detenuti nei luoghi di privazione della libertà sulla base di una sentenza penale non hanno diritto di eleggere e di essere eletti» viola il diritto a libere elezioni in quanto la limitazione del diritto elettorale si applica a tutti le persone nei cui confronti è stata inflitta la privazione della libertà per tutto il periodo della pena da scontare, a prescindere dalla durata della sanzione, dalla gravità e dalla tipologia del reato e senza rispettare il principio di proporzionalità né quello dell'esistenza di un sufficiente collegamento tra la restrizione del diritto di voto e l'illecito penale. *Anchugov e Gladkov c. Russia* è particolarmente significativa perché la Corte Edu ribadisce il proprio diritto di esprimersi in merito a violazioni dei diritti fondamentali laddove derivano altresì dall'applicazione di norme costituzionali poiché in base all'art. 1 della Cedu il concetto di giurisdizione deve essere inteso in maniera tale da ricomprendere ogni modalità attraverso la quale viene esercitato il potere sovrano, anche se la stessa Corte successivamente precisa subito che lo scrutinio di legittimità da essa effettuato non ha per oggetto le norme costituzionali in astratto, bensì gli effetti da esse prodotte nel caso concreto riguardante il ricorso (A. Guazzarotti, *La Russia, la CEDU e i controlimiti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; S. Sartarelli, *La Corte Edu e il diritto dei voti dei condannati*, in *federalismi.it*, n. 4, 2013; 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*). La Corte costituzionale, nel risolvere la questione sulla possibilità dell'esecuzione della sentenza della Corte Edu, non confuta però il diritto di quest'ultima di pronunciarsi sulla violazione dei diritti fondamentali che derivano dall'applicazione di norme costituzionali, ma parte invece dal presupposto per cui le interpretazioni della Corte Edu non possono entrare in conflitto con le disposizioni della Costituzione poiché la Russia - in conformità con le disposizioni costituzionali sulla sovranità statale, sulla supremazia e la forza giuridica suprema della Costituzione e sulle condizioni di partecipazione ai trattati internazionali (art. 4, c. 1 e 2; art. 15, c. 1 e 4, art. 79, art. 125, c. 2, p. "d" e c. 6) - è stata legittimata a firmare e a ratificare la Cedu proprio in quanto le sue disposizioni non erano ritenute né in contrasto con i fondamenti dell'ordinamento costituzionale né comportavano restrizioni dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino nella forma in cui essi sono disciplinati stabiliti in Costituzione. Di conseguenza dal momento che la Cedu ha «forza giuridica superiore rispetto a quella della legge federale ma non uguale o superiore a quella della Costituzione» anche le sentenze della Corte Edu - che si basano sulle disposizioni della Cedu (comprese quelle che contengono proposte sulla necessità di introdurre delle modifiche nelle norme giuridiche nazionali) - devono essere eseguite nel rispetto del principio della primazia e della forza giuridica suprema propri della Costituzione. Alla ricerca di un giusto bilanciamento per la soluzione della questione dell'eseguibilità di una sentenza di Strasburgo la Corte costituzionale può dunque farsi carico dell'individuazione di una soluzione che risponda alla lettera e allo spirito della prima, ma solo e sempre sino a che ciò non entri in conflitto con le basi dell'ordinamento costituzionale e le disposizioni costituzionali sui diritti e sulle libertà dell'uomo in quanto, pur essendo disposta ad individuare un «legittimo compromesso», si riserva la definizione del grado della sua disponibilità nei confronti dello stesso in considerazione del fatto che «i limiti di tale compromesso... sono delineati dalla stessa Costituzione». La presenza di controlimiti può infine spingere la Corte costituzionale a esercitare, seppure solo in via eccezionale, un «diritto di obiezione» unicamente «per dare il proprio contributo alla cristallizzazione della prassi in evoluzione della Corte Edu... le cui sentenze sono chiamate a riflettere il consenso che si forma tra gli Stati parte della Convenzione». Nell'analizzare, alla luce di tale ragionamento, la relazione tra l'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu - nell'interpretazione ad esso data dalla Corte Edu nella sentenza *Anchugov e Gladkov c. Russia* e l'art. 32, comma 3, della Costituzione - la Corte costituzionale giunge invero a concludere che il primo è stato interpretato in maniera tale da comportare implicitamente una modifica del secondo, cosa alla quale la Russia, nel ratificare la Cedu, non aveva acconsentito poiché, per l'appunto, presupponeva (tenendo altresì conto dell'assenza di qualsiasi pretesa da parte del Consiglio d'Europa) che gli articoli in questione fossero reciprocamente conformi. La Corte costituzionale ritiene inoltre che non vi sia 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. Ciò non solo in quanto 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.

Sulla base di tali considerazioni la Corte costituzionale, nel dispositivo della sua pronuncia del 19 aprile 2016, dichiara che la decisione *Anchugov e Gladkov c. Russia* - nella parte in cui impone alla Russia misure di carattere generale che modifichino la legislazione, permettendo 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 è eseguibile poiché la prescrizione dell'art. 32, comma 3, della Costituzione si configura come un divieto imperativo.

Viceversa, dopo aver riportato ampi dati statistici relativi al numero di cittadini che realmente scontano la pena nella forma della privazione della libertà e aver sottolineato che, grazie all'opera del legislatore federale e alla prassi di applicazione del diritto, alcuni regimi di «privazione della libertà» - che comporta una limitazione dei diritti elettorali - potrebbero essere o intesi o convertiti in regimi di «limitazione della libertà» - che non comporta una contemporanea limitazione dei diritti elettorali - la Corte costituzionale statuisce che *Anchugov e Gladkov c. Russia* - nella parte in cui impone misure di carattere generale atte a garantire l'imparzialità, la proporzionalità e la differenziazione nell'adottare limitazioni dei diritti elettorali - può invece trovare esecuzione e realizzazione nell'ambito della legislazione e nella prassi. Ciò infatti è possibile in quanto nella Federazione di Russia, in conformità all'art. 32, c. 3 della Costituzione e delle disposizioni del codice penale che la concretizzano, si esclude in via di principio che possa essere inflitta una pena nella forma della privazione della libertà nei confronti di quei condannati che hanno compiuto, per la prima volta, reati di lieve entità, mentre nel caso dei reati di media gravità o gravi, la privazione della libertà - in quanto sanzione maggiormente severa tra quelle previste dalla parte speciale del codice penale per i corrispondenti reati - viene inflitta in base a una sentenza e, conseguentemente, comporta la limitazione dei diritti elettorali solo nel caso in cui una sanzione meno severa non possa garantire il perseguimento dello scopo della pena. Per di più il legislatore federale, attenendosi alla Costituzione e alle posizioni di diritto della Corte costituzionale espresse nella presente sentenza, può farsi carico del miglioramento del sistema delle sanzioni penali trasformando determinati regimi di privazione della libertà in tipi di pena alternativi che, seppure prevedono sempre una limitazione della libertà dei condannati, non implicano allo stesso tempo una restrizione dei loro diritti elettorali.

Infine la Corte costituzionale dichiara che non è possibile eseguire la sentenza della Corte Edu in oggetto nella parte riguardante le misure di carattere individuale poiché S. B. Anchugov e V. M. Gladkov sono stati condannati alla privazione della libertà per lunghi periodi in relazione al compimento di reati particolarmente gravi. In conclusione la Corte costituzionale con la pronuncia del 16 aprile 2016 giunge ad esercitare per la prima volta il diritto di obiezione nei confronti dell'esecuzione di una sentenza della Corte Edu, anche se solo parzialmente, lasciando così aperta la porta al dialogo tra le Corti sulla base non della subordinazione, ma sulla sussidiarietà, poiché «tra due sistemi giuridici differenti soltanto il dialogo rappresenta la base per il loro dovuto equilibrio e dal rispetto da parte della Corte Edu dell'identità costituzionale nazionale in gran misura dipende l'effettività delle norme della Cedu nel sistema giuridico russo».

* Associato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano