



FOCUS HUMAN RIGHTS – 27 LUGLIO 2016

Russia. Il confronto tra la Corte  
costituzionale e la Corte europea per  
i diritti dell'uomo tra chiusure e  
segnali di distensione

di Angela Di Gregorio  
Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli studi di Milano



# Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea per i diritti dell'uomo tra chiusure e segnali di distensione \*

**di Angela Di Gregorio**

Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli studi di Milano

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Prima del caso Markin (1998-2010). 3. Caso Konstantin Markin vs. Russia (sentenze della Corte EDU del 7 ottobre 2010 e del 22 marzo 2012). 4. La sentenza della Corte costituzionale russa del 6 dicembre 2013 e le modifiche alla Legge costituzionale “Sulla Corte costituzionale” del 4 giugno 2014. 5. La sentenza della Corte costituzionale del 14 luglio 2015. 6. Le modifiche alla Legge costituzionale “Sulla Corte costituzionale” del 14 dicembre 2015 e le valutazioni provvisorie della Commissione di Venezia (parere dell’11-12 marzo 2016). 7. Le aperture della sentenza della Corte costituzionale del 19 aprile 2016 e il parere definitivo della Commissione di Venezia (10-11 giugno 2016). 8. Dialogo e compromesso in materia di diritti umani: una sfida sempre difficile per la Russia.

## 1 Premessa

Il 19 aprile 2016 la Corte costituzionale russa si è pronunciata “in merito all’esecuzione, in conformità alla Costituzione della Federazione di Russia, della sentenza della Corte europea per i diritti dell’uomo del 4 luglio 2013 nel caso *Anchugov e Gladkov vs. Russia*” su istanza del Ministero della giustizia<sup>1</sup>.

La sentenza della Corte EDU riguardava i diritti di voto dei detenuti: la Corte aveva ritenuto che la disposizione dell’art. 32, comma 3 della Costituzione russa, secondo cui i cittadini detenuti in luoghi di “privazione della libertà” in base a sentenza giudiziaria (*“graždane, soderžasčiesja v mestach lišenija svobody po prigovoru suda”*) non godono del diritto di voto attivo e passivo (oltre ai cittadini

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Le decisioni della Corte costituzionale sono reperibili in lingua russa sul sito ufficiale della Corte [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru) e sulla banca dati di legislazione e giurisprudenza [www.garant.ru](http://www.garant.ru).



dichiarati incapaci dal tribunale), violasse il diritto soggettivo a partecipare alle elezioni (art. 1 del protocollo 3 alla CEDU). In particolare, la Corte europea contestava l'attuazione rigida di quella disposizione ad opera della legislazione elettorale, che non prevede un rapporto di proporzionalità tra la sanzione da un lato e la gravità del reato e la lunghezza della detenzione dall'altro.

Ritenendo non eseguibile la sentenza europea né dal punto di vista individuale né da quello generale/sistemico la Commissione elettorale centrale della Russia aveva dapprima fatto ricorso direttamente alla Corte costituzionale e poi, in difetto di legittimazione processuale per questo tipo di procedimento, aveva sollecitato il Ministero della Giustizia affinché questo si rivolgesse alla Corte costituzionale per risolvere la questione della eseguibilità della sentenza della Corte EDU.

Prima di analizzare la sentenza del 19 aprile è necessario ricordare i passaggi procedurali che hanno condotto all'introduzione di questo nuovo tipo di competenza della Corte costituzionale (*“Esame delle cause riguardanti la possibilità di esecuzione delle decisioni di un organo interstatale per la tutela dei diritti e libertà dell'uomo”*) ed anche la precedente giurisprudenza sul punto. Per ben due volte, specularmente, ad una decisione della Corte costituzionale ha fatto seguito un intervento del legislatore che ne ha recepito alla lettera le prescrizioni.

## **2. Prima del caso Markin (1998-2010)**

Fin dalla ratifica della CEDU nel 1998 la Corte costituzionale della Russia ha fatto riferimento, quale argomento persuasivo nelle decisioni aventi ad oggetto la protezione dei diritti fondamentali, alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (non solo a quella relativa alla Russia). Addirittura con la decisione del 26 febbraio 2010<sup>2</sup> la Corte costituzionale ha provveduto a colmare una lacuna del codice di procedura civile che, a differenza di quelli di procedura arbitrale e penale (come emendati nel 2002), non elencava tra i motivi che giustificassero la riconsiderazione di decisioni giudiziarie esecutive le sentenze di condanna della Corte europea dei diritti umani. Secondo la Corte costituzionale, le sentenze della Corte di Strasburgo che accolgono le richieste del ricorrente devono rientrare tra i motivi che consentono la revisione di una sentenza passata in giudicato per il “manifestarsi di nuove circostanze” anche nel processo civile. Grazie a questa decisione, ed al successivo intervento del legislatore (novella del codice di procedura civile del 9 dicembre 2010), la Russia si poneva teoricamente all'avanguardia rispetto

---

<sup>2</sup> Sulla verifica della costituzionalità del comma 2 dell'art. 392 del codice di procedura civile della FdR, su ricorso di tre cittadini.

ad altri Stati membri della CEDU. Tuttavia il problema, nel contesto russo, risiede non tanto nel quadro normativo, a volte perfettamente in linea con gli standard europei, quanto nella cronica mancanza di esecuzione delle sentenze.

### **3. Caso Konstantin Markin vs. Russia (sentenze della Corte EDU del 7 ottobre 2010 e del 22 marzo 2012)**

I rapporti tra la Corte costituzionale russa e la Corte europea per la tutela dei diritti umani si sono incrinati a partire dalla decisione sul caso Markin.

Konstantin Markin, un militare separato con tre figli minori, aveva chiesto al proprio comando un'aspettativa per motivi familiari per occuparsi dei figli, ma gli era stata negata. Dopo aver esperito senza successo le vie ordinarie di ricorso, Markin si era rivolto contemporaneamente alla Corte costituzionale ed a quella di Strasburgo.

La Corte costituzionale era intervenuta per prima, rigettando il ricorso nell'ordinanza del 15 gennaio 2009<sup>3</sup>. Tale rigetto era stato valutato negativamente nella sentenza della Corte di Strasburgo del 7 ottobre 2010 (caso *Konstantin Markin vs. Russia*)<sup>4</sup>. Si è trattato della prima occasione in cui la Corte europea ha criticato una decisione della Corte costituzionale russa, ritenendo che questa si fosse soffermata più che sui diritti del singolo sulle esigenze della sicurezza nazionale e sulle specificità del servizio nelle forze armate: mentre la Corte europea ha dato la preferenza all'aspetto strettamente umano della questione, senza considerare le giustificazioni di contesto adottate dal Governo e dalla Corte costituzionale, quest'ultima avrebbe invece difeso un certo tipo di stereotipo riguardante il ruolo della madre nella famiglia e il ruolo delle donne nell'esercito. La Corte europea non solo ha riconosciuto violati i diritti alla vita

---

<sup>3</sup> Nell'attesa della pronuncia della Corte di Strasburgo tuttavia il militare aveva ottenuto dal proprio superiore sia il permesso richiesto che un sostegno finanziario. Anche per questo i commenti della dottrina russa sono stati particolarmente caustici. Per un'analisi approfondita si rinvia a A. DI GREGORIO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale della Russia nel biennio 2010-2011*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2011; ID., *La giurisprudenza della Corte costituzionale della Russia nel biennio 2012-2013*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2014.

<sup>4</sup> Consultabile sul database della giurisprudenza della Corte europea Hudoc (hudoc.echr.coe.int). Cfr: N. HERVIEU, *Un arrêt phare de la Cour européenne des droits de l'homme sur les stéréotypes de genre* (CEDH, G.C. 22 mars 2012, Konstantin Markin c. Russie), in <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2012/03/29/un-arret-phare-de-la-cour-europeenne-des-droits-de-lhomme-sur-les-stereotypes-de-genre-cedh-g-c-22-mars-2012-konstantin-markin-c-russie/>; A. TIMMER, *Gender Justice in Strasbourg*, in *Strasbourg Observer*, 22 marzo 2012; *Konstantin Markin threw a military court into a dilemma: to side with the ECHR or to support the Constitutional Court of the Russian Federation*, in <http://echrussia.blogspot.it/2012/08/konstantin-markin-threw-military-court.html>; G. VAYPAN, *Acquiescence affirmed, its limits left undefined: the Markin judgement and the pragmatism of the Russian Constitutional Court vis-à-vis the European Court of Human Rights*, in *Russian Law Journal*, Vol II, Issue 3, 2014.



familiare e personale del ricorrente (art. 8 CEDU) ma ha anche direttamente indicato la necessità di modificare le norme della legislazione nazionale la cui costituzionalità era stata confermata poco tempo prima dalla Corte costituzionale.

Il sorgere dei primi contrasti tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza CEDU ha imposto sia alla dottrina che al legislatore russo l'esigenza di confrontarsi in maniera più attenta col tema della delimitazione delle sfere di competenza delle due Corti intravedendo la possibilità di non eseguire le decisioni della Corte EDU se in contrasto con la Costituzione come interpretata dalla Corte costituzionale. Il caso Markin aggiunge dunque nuova linfa ad una contrapposizione che lungi dal fermarsi ai contorni giuridici presenta ben precise connotazioni politiche.

#### **4. La sentenza della Corte costituzionale russa del 6 dicembre 2013 e le modifiche alla Legge costituzionale “Sulla Corte costituzionale” del 4 giugno 2014**

Nella sentenza del 6 dicembre 2013<sup>5</sup> la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul rapporto tra la propria giurisprudenza e quella della Corte di Strasburgo come strascico della questione Markin. Infatti, il 22 marzo 2012 la Grande Camera della Corte europea aveva confermato quanto deciso dalla stessa Corte nella sentenza del 7 ottobre 2010, ossia la violazione degli artt. 14 (divieto di discriminazione) e 8 (diritto di protezione della vita privata e familiare) nei confronti del ricorrente. Successivamente Markin si era rivolto alle autorità giurisdizionali nazionali per ottenere la revisione della decisione sul suo caso ma il primo giudice adito (il tribunale militare di guarnigione di S. Pietroburgo) aveva rigettato la richiesta ritenendo che il ricorrente avesse nei fatti ottenuto soddisfazione<sup>6</sup> ed il secondo (il tribunale militare di distretto di Leningrado) aveva ritenuto, nell'applicare l'art. 392 del codice di procedura civile, di non essere in grado di eseguire la sentenza europea nell'ambito della legislazione vigente potendosi porre in dubbio la costituzionalità di una disposizione di legge sanzionata nella sentenza europea ma non ritenuta dalla Corte costituzionale in contrasto con la Costituzione russa. Dunque si era venuta a creare una contraddizione tra le giurisprudenze delle due Corti, trovandosi il giudice ordinario nell'incapacità di risolvere autonomamente la questione.

---

<sup>5</sup>Sulla verifica della costituzionalità dell'art. 11 e dei punti 3 e 4 dell'art. 392, comma 4 del codice di procedura civile della FdR. Su istanza del presidium del tribunale distrettuale militare di Leningrado.

<sup>6</sup> Il risarcimento stabilito dalla Corte europea era stato versato, il permesso per la cura dei figli era stato concesso ed i figli minori avevano nel frattempo superato l'età consentita dalla legge per le agevolazioni familiari.



Nella sentenza del 6 dicembre 2013 la Corte costituzionale ha posto delle condizioni precise per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo, confortata dal riferimento a quanto stabilito il 27 giugno 2013 dalla Corte suprema della giurisdizione ordinaria, ad opinione della quale sarebbe immediatamente eseguibile solo la parte delle sentenze europee relative al risarcimento dei danni<sup>7</sup>. Il giudice comune deve verificare se il ricorrente continua ad avere un pregiudizio e, valutando il quadro legislativo interno, se del caso può rivolgersi alla Corte costituzionale. Di conseguenza, la Corte costituzionale si può pronunciare due volte sulla stessa legge, la prima volta se adita da un cittadino e la seconda su istanza di un giudice ordinario in via incidentale a seguito dell'intervento della Corte EDU, potendo anche mutare la propria giurisprudenza (ma se rimane ferma sulle sue posizioni deve spiegare al giudice ordinario come eseguire la sentenza europea).

La sentenza del 6 dicembre 2013 appare molto più equilibrata dell'ordinanza del 2009. Considerando il contesto dei tre anni precedenti, in cui il caso Markin era "maturato", una posizione così pragmatica probabilmente risultava il miglior compromesso possibile. La Corte costituzionale ha stabilito di dover essere essa stessa a decidere, caso per caso, sul contrasto tra i due ordini di fonti suggerendo soluzioni per risolvere le antinomie. Allo stesso tempo la Corte non ha escluso di poter mutare la propria precedente giurisprudenza alla luce di quanto deciso dalla Corte di Strasburgo. Non si tratta di una posizione così diversa da quella di altre Corti costituzionali di Stati membri del Consiglio d'Europa.

Nonostante la posizione chiara della Corte costituzionale, per evitare ulteriori contrasti applicativi il legislatore nel 2014 ha modificato la legge costituzionale sulla Corte costituzionale (la cui versione originaria risale al 1994) per condizionare esplicitamente l'esecuzione delle decisioni della Corte europea alla eventuale valutazione della Corte costituzionale sulla legge dichiarata in contrasto con la CEDU. Tale novella, entrata in vigore il 4 giugno 2014, prevede che qualora una decisione "di un organo interstatale per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo"<sup>8</sup> dovesse diventare un ostacolo all'applicazione di disposizioni di legge allora è possibile fare ricorso alla

---

<sup>7</sup> Decreto del Plenum della Corte suprema della FdR del 27 giugno 2013 n. 21 "Sull'applicazione da parte dei giudici della giurisdizione ordinaria della Convenzione sulla protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e dei protocolli addizionali".

<sup>8</sup> La genericità della formulazione consente la sua applicazione a diversi tipi di tribunali o istanze internazionali. Per le questioni pendenti che potrebbero costare alla Russia multe salatissime si veda A. GUAZZAROTTI, *La Russia, la CEDU e i controlimiti*, in *forumcostituzionale.it*, 10 Aprile 2016.



Corte costituzionale per la conferma della costituzionalità di tali disposizioni (all'art. 101, comma 2)<sup>9</sup>.

## 5. La sentenza della Corte costituzionale del 14 luglio 2015

Con la sentenza del 14 luglio 2015 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla conformità alla Costituzione di una serie di disposizioni legislative che consentono il riconoscimento da parte della Russia della giurisdizione della Corte europea per i diritti umani<sup>10</sup>. Come sostenuto dai ricorrenti, un gruppo di deputati della Duma, sulla base delle disposizioni impugnate le sentenze della Corte EDU sarebbero obbligatorie in Russia in ogni caso; non sarebbe tuttavia chiaro come comportarsi qualora dovesse manifestarsi un contrasto palese tra le disposizioni della Costituzione e l'interpretazione della CEDU da parte della Corte europea per la tutela dei diritti umani<sup>11</sup>.

Attraverso una sentenza interpretativa, la Corte costituzionale ha dichiarato le disposizioni in oggetto conformi alla Costituzione. Ad opinione della Corte la CEDU, essendo un trattato internazionale vincolante per la Russia, costituisce parte dell'ordinamento giuridico del paese. Tuttavia la Corte EDU è un "organo giurisdizionale interstatale sussidiario" per questioni concrete nei casi in cui siano stati esauriti i rimedi interni di tutela giurisdizionale. In base alle norme processuali vigenti in Russia, le pronunce della Corte europea nelle quali si constata la violazione da parte della Russia dei diritti e delle libertà dell'uomo nell'applicazione di una legge costituiscono motivo per il riesame in via giurisdizionale della questione. In sede di riesame il tribunale (della giurisdizione ordinaria o arbitrale) deve rivolgersi con istanza alla Corte costituzionale se ritiene che l'applicazione della legge possa essere effettuata solo dopo la conferma (o riconferma) della sua costituzionalità.

---

<sup>9</sup> Per un esame dettagliato si rinvia a A. DI GREGORIO, *Ulteriore riforma delle modalità di funzionamento della Corte costituzionale: una semplificazione che rischia di restringere le possibilità di tutela dei cittadini*, [www.dipeo.unimi.it](http://www.dipeo.unimi.it) (31 luglio 2014). Sullo stesso sito DIPEO, *Diritto pubblico dei paesi dell'Europa centrale ed orientale*, sono reperibili altre cronache e commenti sulla vicenda.

<sup>10</sup> Si tratta della verifica della costituzionalità delle disposizioni dell'art. 1 della legge federale "Sulla ratifica della Convenzione sulla tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei protocolli addizionali", dei punti 1 e 2 dell'art. 32 della legge federale "Sui trattati internazionali della FdR", dell'art. 11, commi 1 e 4 e dell'art. 392, comma 4 punto 4 del codice di procedura civile della FdR, dell'art. 13, commi 1 e 4 e dell'art. 311, comma 3 punto 4 del codice di procedura arbitrale della FdR, dell'art. 15, commi 1 e 4 e dell'art. 350, comma 1 punto 4 del codice di procedura amministrativa della FdR, dell'art. 413, comma 4 punto 2 del codice di procedura penale della FR.

<sup>11</sup> La Duma si trovava in difficoltà proprio nel provvedere all'esecuzione di alcune decisioni della Corte EDU. In proposito vedi C. FILIPPINI, *Russia. L'influenza del concetto di "democrazia sovrana" sul dialogo tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale della Federazione russa*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it) (14 maggio 2016).



Un secondo aspetto da considerare è che al Presidente ed al Governo federali spetta l'obbligo di assicurare l'applicazione dei trattati internazionali cui la Russia aderisce. Qualora tali istituzioni giungano alla conclusione dell'impossibilità di eseguire nella parte che obbliga la Russia ad adottare misure di carattere individuale e generale una decisione della Corte EDU, poiché vi si ravvisa un'interpretazione della Convenzione contrastante con la Costituzione, anche tali soggetti possono rivolgersi alla Corte costituzionale. Quest'ultima, interpretando le relative disposizioni della Costituzione, può eliminare l'indeterminatezza circa la loro comprensione considerando le contraddizioni rilevatesi e gli obblighi internazionali della Russia. Se la Corte costituzionale giunge alla conclusione che tale decisione non può essere eseguita, allora questa non è soggetta ad esecuzione. Infine, il legislatore federale *può prevedere* uno speciale meccanismo giuridico affinché la Corte costituzionale possa risolvere la questione della possibilità o dell'impossibilità di eseguire una decisione della Corte EDU pronunciata a seguito di una petizione contro la Russia.

La sentenza dunque legittima sia i tribunali in sede incidentale (riapertura di un procedimento al manifestarsi di nuove circostanze), che gli organi dell'esecutivo federale in via astratta a sottoporre alla Corte costituzionale il quesito relativo alla costituzionalità delle sentenze di organi internazionali per la tutela dei diritti umani.

Anche questa decisione ha prodotto critiche da parte dei media europei oltre della dottrina costituzionalista<sup>12</sup>. Si è parlato di un irrigidimento nazionalista perché la Corte costituzionale, decretando la superiorità delle norme della Costituzione su quelle della CEDU, per come interpretate ed applicate dalla Corte europea, ha invocato il principio della sovranità nazionale.

---

<sup>12</sup> Vedi M. SMIRNOVA, *Russian Constitutional Court Affirms Russian Constitution's Supremacy over ECtHR Decisions*, in *UK Constitutional Law Blog*, 17 Jul 2015, <http://ukconstitutionalaw.org>; A.N. KUCHER, A.A. GORLENKO, D.S. STAKHEEV, *Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation on Enforcement of ECHR Judgments*, in [www.debevoise.com](http://www.debevoise.com), August 17, 2015. Per una posizione diversa, V.V. LAPAEVA, *Vozmozhnye sposoby vypolnenija resenija ESPČ po delu "Ančugov i Gladkov protiv Rossii" putem tolkovanija č. 3 st. 32 Konstitutsii RF* (Possibili modi di esecuzione della decisione della Corte EDU nel caso Anchugov e Gladkov vs. Russia attraverso l'interpretazione del comma 3 dell'art. 32 della Costituzione della FdR), [www.igpran.ru/articles/3909/](http://www.igpran.ru/articles/3909/), 26.11.2015.





## **6. Le modifiche alla Legge costituzionale “Sulla Corte costituzionale” del 14 dicembre 2015 e le valutazioni provvisorie della Commissione di Venezia (parere dell’11-12 marzo 2016)**

Il 14 dicembre 2015 è entrata in vigore un’ulteriore modifica della legge costituzionale federale “Sulla Corte costituzionale”<sup>13</sup> che fa seguito alle indicazioni della Corte contenute nella sentenza precedentemente esaminata. Ai sensi di questa novella, la Corte costituzionale può decidere della “possibilità di esecuzione delle decisioni di un organo interstatale per la tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo” pronunciate a seguito di un ricorso contro la Russia, sulla base di un trattato internazionale. L’esecuzione di tali decisioni non può essere considerata possibile, in tutto o in parte, qualora esse siano in contrasto con la Costituzione.

La Corte costituzionale può deliberare attraverso due tipi di procedimenti (che si aggiungono all’istanza dei tribunali in via incidentale introdotta dalla novella del 2014). In primo luogo, l’organo federale del potere esecutivo, “dotato di competenze per la difesa degli interessi della Russia presso l’organo interstatale per la tutela dei diritti e libertà dell’uomo in caso di esame di ricorsi contro la Russia”<sup>14</sup>, può rivolgersi alla Corte affinché questa decida – in caso di dubbi circa l’eseguibilità – della possibilità di esecuzione della decisione di tale organo interstatale (art. 104.1). In tal caso l’organo federale deve presentare un parere circa l’impossibilità di eseguire la decisione a causa del suo supposto contrasto con la Costituzione. Il procedimento può essere svolto senza udienza pubblica, qualora la questione possa essere decisa sulla base della giurisprudenza costituzionale precedente. In secondo luogo, il Presidente o il Governo hanno il diritto di rivolgersi alla Corte con una richiesta di interpretazione astratta di disposizioni della Costituzione in relazione alla possibilità di eseguire le decisioni del relativo organo interstatale al fine di “eliminare l’indeterminatezza nella loro comprensione, considerando le contraddizioni manifestatesi tra le disposizioni di un trattato internazionale della FdR nell’interpretazione data da un organo interstatale per la tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo e le disposizioni della Costituzione” (art. 105).

---

<sup>13</sup> Viene inserito nella Legge un nuovo capitolo XIII.1 (artt. da 104-1 a 104-4) dal titolo “Esame della cause riguardanti la possibilità di eseguire le decisioni di un organo interstatale per la tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo”.

<sup>14</sup> Che non sia del tutto chiaro a quale organo la legge si riferisca emerge dall’opinione del giudice Aranovskij allegata alla sentenza della Corte costituzionale del 19 aprile 2016. La legge infatti prevede che debba trattarsi di un organo che agisce o sulla base di un parere di altri organi federali che hanno l’obbligo di adottare misure per l’esecuzione delle decisioni dell’organo interstatale o direttamente, se è esso stesso titolare di tale obbligo di esecuzione.



In entrambi i casi, se la Corte costituzionale si pronuncia per l'impossibilità di eseguire la decisione dell'organo interstatale, non si può esercitare (adottare) alcuna azione (atto) rivolta ad eseguire tale decisione (art. 104-4, comma 2 e 106, comma 2).

La novella in questione ha suscitato molte critiche da parte della dottrina, oltre che a livello politico. A prescindere dall'opportunità o inopportunità politica di un simile emendamento della legge costituzionale non si può fare a meno di notare che le modifiche, rispetto al quadro costituzionale e legislativo esistente, non sono state dirompenti<sup>15</sup>. Ci si limita a porre in maniera chiara quanto già si deduceva sia dalla giurisprudenza costituzionale che da precedenti modifiche ai codici di procedura civile e penale e dalla modifica alla legge costituzionale sulla Corte del 2014. In realtà il trend di allontanamento dall'implementazione delle decisioni della Corte di Strasburgo è iniziato a partire dal 2010. L'inosservanza avrebbe potuto proseguire a normativa invariata. Infatti, il problema della Russia non è dato solo dall'inadeguatezza del quadro legislativo o costituzionale ma anche dalla prassi quotidiana di "dimenticanza" dei principi dello Stato di diritto e della separazione orizzontale e verticale dei poteri. Una "dimenticanza" che purtroppo tocca anche istituzioni come la Corte costituzionale.

Sulla novella legislativa del 14 dicembre 2015 la Commissione di Venezia ha emesso un parere provvisorio nella sessione plenaria dell'11-12 marzo 2016<sup>16</sup> ed uno definitivo in occasione della sessione plenaria del 10-11 giugno 2016<sup>17</sup>.

Nel primo parere la Commissione considera assolutamente illegittima, dal punto di vista del diritto internazionale, la previsione di una ratifica interna, ad opera di qualsivoglia organo dello Stato, di una decisione della Corte di Strasburgo la quale, ai sensi della CEDU e della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, opera direttamente in virtù della ratifica del relativo trattato ad opera dello Stato contraente.

La Commissione riconosce il legame tra la modifica della legge costituzionale e la precedente sentenza della Corte costituzionale del 14 luglio 2015 e dunque la sua critica abbraccia, anche se non esplicitamente, sia il comportamento della Corte che quello del legislatore. Infatti la

---

<sup>15</sup> Né è corretto formalmente dire che la modifica è incostituzionale poiché l'art. 15 della Costituzione non parla di superiorità dei trattati internazionali sulla Costituzione ma sulle leggi in contrasto. Da questo specifico punto di vista non reggono le critiche espresse da *Radio Free Europe* (in [www.constitutionnet.org/news/russian-law-allowing-rejection-human-rights-court-rulings-violates-constitution-and-threatens](http://www.constitutionnet.org/news/russian-law-allowing-rejection-human-rights-court-rulings-violates-constitution-and-threatens)).

<sup>16</sup> [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)005-e).

<sup>17</sup> Il parere più recente tiene conto, oltre che della visita a S. Pietroburgo e dei colloqui con giudici e funzionari, anche di quanto la Corte costituzionale ha deciso nella sentenza del 19 aprile 2016 e pertanto verrà preso in considerazione dopo l'analisi di quest'ultima.



Commissione ritiene che lo scopo della modifica legislativa sarebbe quello di autorizzare la Corte costituzionale a rendere non eseguibili le sentenze della Corte di Strasburgo (in sinergia con l'esecutivo federale, che deve eventualmente avanzare la relativa richiesta). Si estenderebbero le competenze della Corte (che finora poteva statuire solo sui trattati internazionali *prima* della loro entrata in vigore) e si limiterebbero i diritti dei ricorrenti del giudizio a Strasburgo escludendoli dall'udienza dinanzi alla Corte, che può riunirsi a porte chiuse.

L'intero parere si concentra sull'obbligo della Russia di rispettare gli impegni internazionali e sulla contestazione della discrezionalità degli Stati nelle modalità di esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo, che sarebbe estremamente limitata: “Una volta emessa la sentenza, questa deve essere eseguita in quanto tale, poiché le sue conclusioni prendono in considerazione l'interpretazione data dalla Corte, compresa la sua valutazione del margine di apprezzamento. Lo Stato non può, al momento dell'esecuzione della sentenza, riaprire la questione del margine di apprezzamento, che è stato posto, dibattuto e risolto definitivamente dalla Corte europea dei diritti umani quando ha emesso la propria sentenza. Lo Stato che dovesse riaprire tale questione (qui la Russia, tramite la Corte costituzionale) rimetterebbe in dubbio l'interpretazione della Corte a vantaggio della propria interpretazione. Tale iniziativa equivarrebbe alla riapertura a livello nazionale del procedimento svoltosi a Strasburgo, che si è concluso con la pronuncia di una sentenza definitiva”.

In effetti la Commissione di Venezia adotta una posizione piuttosto severa, insistendo sull'interpretazione conforme del testo costituzionale per evitare contrasti con la CEDU: se una Corte costituzionale non è in grado di risolvere il contrasto in via interpretativa spetterebbe ad altri organi dello Stato (il legislatore costituzionale) attivarsi per farlo. La Corte costituzionale non avrebbe il potere di dichiarare inesequibile una sentenza internazionale.

L'accusa principale che la Commissione di Venezia rivolge alla Russia è un'accusa politica, ossia di mettere in primo piano l'interesse nazionale, la sovranità dello Stato a discapito dei diritti dell'uomo<sup>18</sup>. Ad ogni disarmonia si opporrebbe l'interesse dello Stato. La Commissione suggerisce come superare l'*impasse*. In particolare “il termine «carattere esecutivo»<sup>19</sup> dovrebbe

---

<sup>18</sup> “Il significato politico di tale conclusione è evidenziato dal fatto che il ricorso da parte dell'autorità federale alla Corte costituzionale è considerato come un aspetto della competenza di tale autorità riguardo alla «protezione degli interessi della Federazione di Russia», mentre nell'ambito dell'interpretazione accordata il ricorso dovrebbe essere giustificato unicamente da argomenti giuridici (art. 1.1). Il diritto di ricorso è inoltre accordato non solo per garantire la protezione dei diritti dei cittadini, ma anche nella prospettiva della conformità ai principi costituzionali nel loro insieme (art. 1.2)”.

<sup>19</sup> Ma la versione russa della legge letteralmente recita “...sulla *possibilità di esecuzione* in tutto o in parte *in conformità alla Costituzione* della FdR di una decisione...”. Dunque in effetti la Corte lancia la palla al

essere sostituito dall'espressione «compatibilità con la Costituzione russa di una modalità di esecuzione» di una decisione internazionale»; una simile competenza dovrebbe essere esclusa “per le misure specifiche di esecuzione menzionate dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua sentenza”. Inoltre “dovrebbero essere introdotte nella legge costituzionale federale sulla Corte costituzionale delle disposizioni che prevedano l'obbligo delle autorità russe, qualora la Corte costituzionale giunga alla conclusione dell'incompatibilità di una misura di esecuzione con la Costituzione russa, di trovare misure sostitutive affinché la decisione internazionale possa essere eseguita. Una di queste misure potrebbe essere la modifica del quadro legislativo e persino della Costituzione”.

Tuttavia come la stessa Commissione ricorda, in nessun paese membro della CEDU tale trattato è superiore alla Costituzione (tranne l'Olanda) o pari ad essa (tranne l'Austria). Inoltre vi sono altri paesi membri nei quali le Corti costituzionali hanno competenze in merito all'esecuzione delle decisioni di organi internazionali (ad esempio la Repubblica ceca)<sup>20</sup>.

## **7. Le aperture della sentenza della Corte costituzionale del 19 aprile 2016 e il parere definitivo della Commissione di Venezia (10-11 giugno 2016)**

Nella prima occasione di applicazione del nuovo procedimento introdotto con la novella legislativa del 14 dicembre scorso<sup>21</sup>, la Corte costituzionale ha fornito un'interpretazione della Costituzione ed una ricognizione del quadro legislativo applicativo che risulta conforme alla

---

legislatore costituzionale che in ogni caso può intervenire. Inoltre la legge non esclude una possibilità di interpretazione conforme da parte della Corte costituzionale, cosa effettivamente avvenuta nella sentenza del 17 aprile 2016.

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 87, c. 1 lett. i) della Costituzione ceca la Corte costituzionale decide “delle misure necessarie per l'attuazione delle decisioni di un tribunale internazionale vincolanti per la Repubblica ceca, se non possono essere eseguite diversamente”. Tuttavia lo scopo, come si evince dalla legge sulla Corte, è quello di non consentire violazioni dei diritti umani ad opera di decisioni di organi statali. Infatti ai sensi dell'art. 118 della legge sulla Corte costituzionale del 1993 “Qualora un tribunale internazionale rilevi che tramite un intervento di un organo del potere pubblico sia stato violato un obbligo derivante per la Repubblica ceca da un trattato internazionale e specificamente che con tale intervento sia stato violato un diritto umano o una libertà fondamentale di una persona fisica o giuridica, e se tale violazione consiste in una normativa in vigore, allora il Governo presenta richiesta alla Corte costituzionale per l'abrogazione di tale atto normativo o di sue singole disposizioni se l'abrogazione o la modifica non può essere assicurata in altro modo. La disposizione dell'art. 35, comma 1 sull'inammissibilità del ricorso per un procedimento in una questione su cui la Corte costituzionale ha già deciso, in questo caso non si applica”.

<sup>21</sup> Per un recente commento si rinvia a C. FILIPPINI, *Russia. L'influenza del concetto di “democrazia sovrana” sul dialogo tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale della Federazione russa*, cit. Inoltre: M. AKSENOVA, *Anchugov and Gladkov is not Enforceable: the Russian Constitutional Court Opines in its First ECtHR Implementation Case*, <http://opiniojuris.org/2016/04/25/anchugov-and-gladkov-is-not-enforceable-the-russian-constitutional-court-opines-in-its-first-ecthr-implementation-case/>.



CEDU. Tuttavia ciò non emerge *chiaramente* ai commentatori, anche a causa delle peculiarità della lingua russa non perfettamente riflesse nella versione inglese della sentenza.

La Corte è pervenuta alle seguenti conclusioni:

1. La sentenza della Corte europea **non può essere eseguita nella parte** riguardante l'introduzione di misure di carattere generale che presuppongano la modifica della legislazione russa (e della prassi giurisdizionale su di essa formatasi) nel senso di limitare i diritti elettorali *non di tutti* i condannati a pene “di privazione della libertà” in base a sentenza giurisdizionale. Infatti la Costituzione contiene un divieto imperativo (art. 32, comma 3), secondo il quale tutti i condannati, senza limitazioni, che scontano la pena nei luoghi di *privazione della libertà*, non godono dei diritti elettorali<sup>22</sup>.
2. L'esecuzione della sentenza della Corte EDU è **possibile nella parte** relativa all'adozione di misure di carattere generale che assicurino l'imparzialità, la proporzionalità e la differenziazione nell'applicazione delle limitazioni dei diritti elettorali. In conformità alla Costituzione ed alle norme del codice penale che la concretizzano, di regola, si esclude la pena sotto forma di *privazione della libertà* - e di conseguenza la privazione dei diritti elettorali – per i condannati che hanno commesso per la prima volta reati non gravi. Per i reati di gravità media o gravi la *privazione della libertà*, come tipo di pena più severa, viene inflitta con sentenza del tribunale e di conseguenza comporta la privazione dei diritti elettorali solo nel caso in cui il tipo di pena meno severa non possa assicurare il raggiungimento delle finalità della pena. Il legislatore federale può ottimizzare il sistema delle punizioni penali trasformando alcuni regimi di privazione della libertà in forme alternative di pena, che benché legati ad una *limitazione della libertà*, tuttavia non comportano limitazioni dei diritti elettorali.
3. Per quanto riguarda i ricorrenti che si sono rivolti alla Corte europea, nei confronti di tali cittadini non è possibile eseguire la sentenza<sup>23</sup>. Essi sono stati condannati a pene detentive per lunghi periodi per reati gravissimi (erano stati condannati alla pena di morte poi

---

<sup>22</sup> La Corte EDU non aveva accolto le giustificazioni delle autorità russe: la privazione del diritto di voto avviene solo per chi ha commesso reati abbastanza gravi da giustificare una effettiva privazione della libertà (ma il Governo non aveva prodotto dati statistici), il divieto generale è previsto direttamente dalla Costituzione e non dalla legge come in altri paesi. La Corte EDU suggeriva di risolvere l'*impasse* costituzionale o attraverso un'interpretazione della disposizione costituzionale non configgente con la CEDU o tramite qualche forma di processo politico (non chiaro se si riferisse ad una modifica costituzionale).

<sup>23</sup> La Corte però non aveva concesso compensazioni ai ricorrenti ritenendo che il loro ristoro fosse soddisfatto dal riconoscimento della violazione dei diritti elettorali.

tramutata in sede di cassazione in detenzione per 15 anni) e per questo non possono contare sull'accesso ai diritti elettorali, neanche in base ai criteri elaborati dalla Corte europea<sup>24</sup>.

La Corte si sofferma su alcuni aspetti.

Innanzitutto, la Russia può aderire ad un trattato internazionale solo a patto che questo non sia in contrasto con la Costituzione; la CEDU gode nell'ordinamento giuridico della Russia di una forza giuridica superiore a quella della legge ma non pari né superiore a quella della Costituzione. Al tempo della firma (1996) e della ratifica (1998) della CEDU non furono evidenziati problemi di contrasto tra i due ordinamenti né da parte russa né da parte del Consiglio d'Europa. Da allora le relative disposizioni (art. 32, comma 3 cost. e art. 3, protocollo 1 alla CEDU) non sono state modificate. La Corte insiste sull'interpretazione della norma CEDU vigente al momento della sua sottoscrizione da parte della Russia. Ma la Corte EDU nel tempo avrebbe modificato l'interpretazione di quella norma, come si deduce dal caso Scoppola.

La Corte costituzionale critica dunque l'atteggiamento della Corte di Strasburgo: “Nel contesto del principio di sussidiarietà, sulla base del quale la Corte europea per i diritti umani esercita la propria attività, bisogna ricordare che l'interpretazione *evolutiva* dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU deve avere sufficienti fondamenti, confermati dal consenso (diretto o presupposto) degli Stati membri della Convenzione nei confronti dei relativi standard<sup>25</sup>”. Tale consenso non esisterebbe, come testimonia la diversa situazione dei paesi<sup>26</sup>. Ancora più avanti la Corte lamenta che la mancata applicazione del principio di sussidiarietà “può portare ad un conflitto col legislatore costituzionale, le cui competenze si fondano sui principi della sovranità statale, della

---

<sup>24</sup> Che sono: divieto di privazione automatica del diritto di voto attivo a seguito di detenzione, applicazione del principio di proporzionalità della pena. Secondo la ricostruzione della Corte costituzionale, in una prima fase della sua giurisprudenza la Corte EDU avrebbe adottato il principio “discrezionale” (la privazione del diritto di voto del detenuto deve essere decisa espressamente dal giudice: sentenze del 6 ottobre 2005 *Hirst v. UK*; *Frodl vs. Austria* del 23 novembre 2010, etc.) in un secondo momento (caso *Scoppola vs. Italia*, 22 maggio 2012) essa avrebbe introdotto anche la competenza del legislatore nel differenziare i casi (più gravi o meno gravi, reati contro lo Stato, la PA, etc.). Nel primo caso il bilanciamento di interessi in concorso viene effettuato dal giudice, nel secondo direttamente dal legislatore.

<sup>25</sup> Tale consenso “si ritiene esistente se si è raggiunto un accordo generale della maggioranza degli Stati membri o almeno un'uniformità relativa di approcci a questa o quella sfera di applicazione del diritto” (sentenze del 22 ottobre 1981 nel caso *Dudgeon vs. UK*, del 26 maggio 2011 nel caso *R.R. vs. Poland*, e del 22 marzo 2012 nel caso *Konstantin Markin vs. Russia*, etc.).

<sup>26</sup> In 19 paesi non c'è divieto di partecipare alle elezioni, in 7 c'è la privazione automatica di tale diritto per i detenuti, in 17 c'è un approccio misto in cui la privazione di tale diritto dipende dal tipo di reato o dalla lunghezza della detenzione e infine in altri la decisione è lasciata al giudice.



supremazia e della suprema forza giuridica della Costituzione nel sistema giuridico della Russia, parte del quale è la CEDU come trattato internazionale della FdR”.

La Corte costituzionale ritiene assodato il fatto che non vi possa essere subordinazione tra i due ordinamenti, ma insiste sulla necessità di dialogo, ossia “dal rispetto da parte della Corte europea per i diritti umani dell’identità costituzionale nazionale dipende in ampio grado l’effettività delle norme della CEDU nell’ordinamento giuridico della Russia”. Riconoscendo il fondamentale significato del sistema europeo di tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino, parte del quale sono le sentenze della Corte europea per i diritti dell’uomo, “la Corte costituzionale è pronta a cercare un giusto compromesso per il mantenimento di tale sistema, attribuendo a se la determinazione del grado di apertura ad esso, in quanto i limiti del compromesso in tale ambito sono tracciati dalla Costituzione”. Spetterebbe dunque alla Corte costituzionale, come già affermato nella sentenza del 14 luglio 2015, nel decidere dell’applicabilità delle sentenze della Corte EDU, trovare il giusto bilanciamento affinché la propria decisione da un lato corrisponda alla lettera ed allo spirito della sentenza della Corte EDU e dall’altro non sia in contrasto con i fondamenti dell’ordinamento costituzionale della Russia e con la disciplina dei diritti e libertà in esso previsti. Inoltre, l’art. 32 cost. non è modificabile perché rientra in uno dei capitoli della Costituzione che non possono essere modificati se non adottando una nuova Costituzione. Infine, la lettura dei lavori preparatori alla Costituzione testimonierebbe che i costituenti hanno voluto scegliere, tra le diverse varianti di limitazione dei diritti elettorali dei condannati alla detenzione su sentenza del giudice, proprio quella alla fine prescelta.

Nonostante la rigidità di tale approccio, la Corte costituzionale invita a tenere conto sia del quadro legislativo esistente che della peculiarità della detenzione come forma di privazione della libertà che in Russia non corrisponde al concetto inserito nella CEDU. Infatti, in base al codice penale vigente, il legislatore applica in maniera assoluta il divieto di voto solo in caso di condanna all’ergastolo.

La Corte tra l’altro procede ad una lettura analitica dell’art. 32 comma 3 cost. il quale limiterebbe i diritti elettorali sulla base di due fondamenti: *di diritto penale*, che procede dalla sentenza del tribunale che applica una pena sotto forma di privazione della libertà, e *di esecuzione penale*, che consiste nello scontare tale pena nei luoghi di privazione della libertà. Di conseguenza la limitazione dei diritti elettorali si applicherebbe solo nel periodo in cui il condannato si trova sottoposto a privazione della libertà in condizioni di isolamento dalla società a seguito di sentenza esecutiva. Ai sensi dell’art. 71 lett. p) cost. spetta al legislatore federale la determinazione di cosa corrisponda a “privazione della libertà” (tipo di sanzione penale connessa all’allontanamento del



condannato dalla società in appositi istituti), a differenza di altri tipi di sanzioni penali che comportano una *limitazione* della libertà, e dalle altre misure che pur comportando la detenzione (*soderžanie pod stražej*) non sono sanzioni penali. Il legislatore deve pure determinare quali sono i luoghi di privazione della libertà e i regimi di pena. Dunque dalla lettura del codice penale (artt. 56, 44) si dedurrebbe che solo certi tipi di reati (più gravi) comportano una *privazione* totale della libertà (nelle colonie penali, correttive, in carcere). In altri casi vi è una *limitazione* della libertà (lavori obbligatori, unità militari disciplinari) mentre l'arresto, pur presupponendo l'isolamento dalla società, non costituisce una privazione della libertà ai sensi del diritto penale.

Tuttavia la Corte fa rilevare che nella sentenza della Corte europea per tradurre l'espressione utilizzata dall'art. 32, comma 3 cost. "privazione della libertà" (*lišenie svobody*) si è usata la parola "detention", ossia detenzione. Invece il termine più adatto sarebbe "imprisonment", che corrisponde ad un concetto più ristretto di quello di *detention* che includerebbe anche, ai sensi della CEDU, art. 5 punto 1, qualsiasi privazione legale della libertà (detenzione, fermo, arresto) non sempre considerata come una sanzione penale.

Con questa spiegazione la Corte costituzionale in pratica presenta una lettura della norma costituzionale conforme allo spirito ed alla lettera della CEDU come interpretata dalla Corte di Strasburgo. Si conferma quello che quest'ultima aveva sottolineato, ossia che non si può applicare una privazione incondizionata del diritto di voto a tutti coloro che si trovano nei luoghi di privazione della libertà a seguito di sentenza: in base al codice penale della Russia vengono condannati alla privazione della libertà solo coloro che hanno commesso reati tali da corrispondere ai requisiti stabiliti dalla Corte EDU nella sentenza Scoppola (non è consentito applicare la privazione della libertà a coloro che hanno commesso per la prima volta reati di lieve gravità in assenza di circostanze aggravanti). Di fatto è il giudice a decidere, a seconda delle circostanze e del soggetto, se applicare la forma di pena più grave, ossia la detenzione, e di conseguenza la privazione anche dei diritti elettorali, cosa di cui il giudice è cosciente. La Corte russa fornisce anche dei dati statistici in proposito<sup>27</sup> tratti dal sito del dipartimento giudiziario presso la Corte suprema ([www.cdep.ru](http://www.cdep.ru))<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Quello che le autorità russe a Strasburgo non erano state in grado di fare. E infatti la Corte europea aveva detto di "presupporre" in base al tenore della norma che si avessero violazioni massicce dei diritti elettorali.

<sup>28</sup> Poco più del 10% dei condannati per reati di lieve entità nel 2015 è stato sottoposto a privazione della libertà e dunque dei diritti elettorali. Per quanto riguarda i condannati per reati di media gravità, si tratta del 30% circa, per reati gravi il 47% circa e per reati gravissimi il 95% circa.



In definitiva, anche se la Corte costituzionale stabilisce al punto 1 del dispositivo della sentenza di non poter eseguire la sentenza europea, di fatto lo fa, in quanto ritiene che “l’interpretazione dell’art. 32, comma 3 della Costituzione della FdR contenuta nella presente sentenza in correlazione con le disposizioni del codice penale della FdR, compresi i suoi artt. 15, 56, 58, 60 e 63, e con la prassi giurisdizionale che su di essi si fonda consente di evitare contrasti [tra CEDU e Costituzione russa] riguardanti le limitazioni dei diritti elettorali dei cittadini che si trovano nei luoghi di privazione della libertà su decisione giurisdizionale”. Tuttavia il legislatore, come detto sopra, può ottimizzare il sistema delle punizioni penali anche trasformando alcuni regimi di privazione della libertà in forme alternative di punizione (semi-libertà, colonie-centri abitati) che pur comportando una limitazione della libertà non limitano i diritti elettorali.

Qualche osservazione meritano anche le tre opinioni dissenzienti allegate alla sentenza. Un vero e proprio dissenso in effetti non c’è stato. Solo il giudice Kazancev ha sostenuto che la Corte costituzionale avrebbe dovuto completamente allinearsi alle posizioni della Corte di Strasburgo in applicazione del principio della maggior tutela. Inoltre il giudice deduce dalla giurisprudenza passata che un’applicazione legislativa più limitata dal divieto assoluto previsto dall’art. 32, comma 3 cost. non sarebbe costituzionalmente illegittima. Infatti egli ritiene che il divieto costituzionale rappresenti la *massima*, e non la minima, misura ammissibile di limitazione dei diritti elettorali dei cittadini. La sentenza europea sarebbe pienamente eseguibile senza emendare la Costituzione, e vi si potrebbe ottemperare o tramite la legislazione elettorale o modificando il sistema delle sanzioni penali.

Il giudice Jaroslavcev esprime in maniera più chiara quanto già detto dalla Corte: la Costituzione non è arroccata in una “solitudine orgogliosa” nell’ordinamento giuridico della Russia ma ne va considerata l’attuazione, nella fattispecie ad opera dei codici penale e di procedura penale.

Infine, il giudice Aranovkij insiste prevalentemente su questioni procedurali (la sua è un’opinione “semplice” e non dissenziente) contestando la legittimazione a ricorrere del Ministero della giustizia. Sarebbe spettato al Presidente o al Governo adire la Corte. Questi invece non hanno ritenuto di dover ricorrere preferendo forse non ufficializzare il contrasto tra la Corte europea e quella costituzionale. Aranovskij fa inoltre notare che la richiesta di adottare misure di tipo generale è contenuta come *obiter dictum* nella motivazione della sentenza della Corte di Strasburgo e non nel dispositivo. Per questo a maggior ragione non sarebbe obbligatoria. Inoltre il giudice contesta l’attribuzione alla Corte europea della competenza di richiedere l’adozione di misure di carattere generale agli Stati (sentenze pilota) in quanto non prevista dalla CEDU ma solo dal regolamento interno della Corte. Infine la Corte europea non avrebbe tenuto in alcun conto del



tipo di reati commessi dai ricorrenti dimenticando che le vere vittime erano coloro che questi avevano ucciso.

Nel parere definitivo sulla novella legislativa del 2015, emesso durante la sessione plenaria di giugno 2016<sup>29</sup>, la Commissione di Venezia oltre a rinviare a quanto già affermato nel parere provvisorio, prende in considerazione la sentenza della Corte costituzionale del 19 aprile 2016. In effetti il tono è più conciliante in quanto si riconosce che la Corte costituzionale ha esercitato la nuova competenza in maniera accorta tenendo in considerazione le indicazioni della Corte di Strasburgo e provvedendo anche all'audizione dei ricorrenti (o loro rappresentanti). Tuttavia la Commissione considera che si tratta solo di una prima applicazione e non c'è certezza sui comportamenti futuri della Corte. Concettualmente viene ritenuto improponibile attribuire ad una Corte costituzionale il diritto di decidere in maniera esclusiva ("tutto o niente") della possibilità di applicazione interna di una decisione di una corte internazionale. Tra l'altro i rappresentanti del Ministero della giustizia russa hanno riferito che le indicazioni della Corte costituzionale circa la necessità di riformare la legislazione penale per ottimizzare il sistema delle pene andrebbero considerate solo come una raccomandazione. Ma la Commissione insiste sul fatto che tutte le autorità dello Stato hanno l'obbligo di trovare i mezzi appropriati per eseguire una decisione internazionale. Anzi, "la scelta del modo migliore di applicare una decisione di tale tipo appartiene ai poteri politici ed amministrativi". Se si attribuisce solo alla Corte costituzionale la decisione di tutti gli aspetti di tale esecuzione si rischia che questa diventi l'arbitro politico di ogni controversia derivante dalle decisioni internazionali. La Corte dovrebbe rivestire solo il ruolo di "legislatore negativo" e poter valutare l'incostituzionalità esclusivamente di una "modalità particolare di esecuzione della decisione".

Pur ammettendo che la Corte costituzionale possa essere adita in merito alla questione della compatibilità di una misura di esecuzione di carattere generale con la Costituzione, sarebbe del tutto inammissibile che lo stesso avvenisse per le misure di carattere individuale, soprattutto se si tratta di una condanna a versare un equo risarcimento. La Commissione ritiene che ciò non possa essere escluso, anche se nella sentenza sul caso Anchugov e Gladkov non c'era stata una condanna ad un risarcimento. Pertanto l'impossibilità di vietare l'esecuzione dei risarcimenti internazionali (ossia delle misure di tipo individuale) dovrebbe emergere chiaramente dalla legge. Si chiede infine di eliminare la disposizione della legge che prevede che una volta statuita l'impossibilità di esecuzione, "qualunque attività (atto), diretto ad eseguire la relativa decisione

---

<sup>29</sup> [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)020-e).



dell'organo interstatale, nella FdR non può essere esercitata (adottata)". Secondo la Commissione, la palla dovrebbe passare, dopo la pronuncia della Corte, all'esecutivo ed alle altre istituzioni dello Stato, al fine di trovare il giusto modo per non incorrere nella violazione degli obblighi internazionali del paese.

È evidente che la Commissione di Venezia non si fida della disponibilità al dialogo ed al compromesso dei giudici costituzionali russi<sup>30</sup>. E vi è il timore che ci possano essere ostacoli agli indennizzi nel caso Yukos o in altri casi simili. Come abbiamo però cercato di spiegare, le ragioni dell'irrigidimento di Corte e legislatore costituzionale russo sono meno contingenti (la sentenza Yukos è del 2014, il percorso di chiusura è iniziato perlomeno dal 2010). Ed inoltre considerando le peculiarità del contesto russo attribuire l'ultima parola in queste vicende all'esecutivo, come auspicato dalla Commissione, forse porterebbe a risultati peggiori che nel caso dell'intermediazione della Corte costituzionale.

## **8. Dialogo e compromesso in materia di diritti umani: una sfida sempre difficile per la Russia**

Nonostante le relazioni tra il Consiglio d'Europa e la Russia abbiano subito negli ultimi anni un chiaro peggioramento a causa (ma non solo) del conflitto in Ucraina, la sentenza del 19 aprile sembra più conciliante di certe decisioni precedenti.

La Corte costituzionale sostiene una posizione non radicalmente diversa da quella di altre Corti costituzionali di paesi membri del Consiglio d'Europa che non considerano la CEDU, e la sua interpretazione ad opera della Corte di Strasburgo, come pari o superiore alla Costituzione nazionale (in ciò operando una chiara differenza con le norme dell'ordinamento dell'Unione europea: per l'Italia si veda la sentenza 80/2011 che chiarisce il rango sub-costituzionale della CEDU). La Corte ha in teoria assunto una posizione rigida (non si può cambiare la Costituzione, che voi già conoscevate nel 1998, per eseguire una sentenza della Corte EDU) ma in realtà ne dà una lettura di contesto, leggendola alla luce di quanto prevede il codice penale in materia di privazione della libertà personale, dalla quale si evince una interpretazione quasi conforme alle indicazioni della Corte europea.

---

<sup>30</sup> Alla sessione plenaria della Commissione, i rappresentanti della Russia hanno riferito che la Corte costituzionale, qualora si manifestasse un ostacolo per essa impossibile da rimuovere all'esecuzione di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, avrebbe la possibilità di proporre al parlamento federale altre misure. In ogni caso la Corte non prenderebbe mai una posizione netta "tutto o niente".

Le reazioni derivate dalla pronuncia della Corte russa non sono dunque spiegabili solo sulla base di mere considerazioni giuridiche, ma vanno inquadrare nel più ampio contesto dei rapporti della Russia col club delle democrazie europee.

L'umore prevalente nei circoli politici ed istituzionali russi è esemplificato dalle esternazioni del presidente della Corte costituzionale Valerij Zor'kin. Nei suoi più recenti interventi a convegni internazionali (in particolare del 22 ottobre 2015 e del 17 maggio 2016) emerge l'ambiguità di un paese che non vuole rinunciare al prestigio dell'appartenenza al Consiglio d'Europa ma allo stesso tempo è stizzito per i continui rimproveri di “deficit strutturali”.

Nel primo discorso, presentato alla Conferenza internazionale sul “Perfezionamento dei meccanismi nazionali di effettiva implementazione della Convenzione europea sui diritti dell'uomo” (S. Pietroburgo, 22 ottobre 2015)<sup>31</sup>, Zor'kin contesta apertamente la funzione “normocreativa” della Corte europea ed il suo attivismo, considerato inopportuno per un organo che difetta di legittimazione democratica. La difesa dell'identità nazionale, anche costituzionale, è ferma. Tale identità si identifica con le peculiarità culturali del paese. Ricordando la vicenda del militare Markin e la necessità di adottare azioni positive a favore delle donne per migliorarne il ruolo sociale, Zor'kin sottolinea la differenza tra il ruolo delle Corti costituzionali nei contesti nazionali e quello delle Corti sovranazionali. Le prime avrebbero il dovere di esprimere “il consenso all'interno dello Stato”, il “compromesso sociale” che è alla base della Costituzione. Tra l'altro la Costituzione russa fu adottata in un periodo di forte divisione, sullo sfondo della guerra civile, e rimetterne in discussione oggi i contenuti sarebbe improponibile. La Corte europea è distaccata dalle tradizioni socio-culturali nazionali, dunque ha una sfera d'azione più ampia, ma il suo attivismo potrebbe avere pericolose ricadute sociali in paesi il cui contesto culturale non ha contribuito alla costruzione del *consensus* europeo. Commentando la sentenza del 14 luglio 2015, Zor'kin ammonisce: alla base della decisione non vi è un'opposizione ideologica alla Corte europea, anzi si tratterebbe del tentativo della Corte costituzionale di non peggiorare il rapporto tra la Russia e il Consiglio d'Europa.

Nel discorso più recente, tenuto alla Conferenza internazionale su “La moderna giustizia costituzionale: sfide e prospettive” (S. Pietroburgo, 17 maggio 2016)<sup>32</sup>, alle considerazioni precedenti il presidente aggiunge ulteriori riflessioni basate sulla sentenza dell'aprile 2016. Innanzitutto egli tiene a sottolineare che la sua posizione, e quella degli altri giudici costituzionali, è differente da quella dei numerosi studiosi o attori politici russi i quali ritengono che il sistema di

---

<sup>31</sup> [www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=72](http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=72).

<sup>32</sup> [www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=77](http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=77).



valori europei occidentali non sia adeguato ai valori tradizionali della Russia. Infatti “avendo sottoscritto la CEDU la Russia a giusta ragione si riconosce parte dello spazio politico e giuridico europeo”. Allo stesso tempo Zor’kin spera che “non ci venga presentato il *fait accompli* di un *consensus* europeo raggiunto alle nostre spalle. ..riteniamo che il *consensus* europeo sia un accordo informale, raggiunto con la nostra diretta partecipazione e nel quale le peculiarità dello sviluppo storico della Russia e le obiettive difficoltà in cui essa si imbatte nel percorso verso la legge e la democrazia vengano tenute in considerazione”.

Insomma...bisognava pensarci prima di ammettere la Russia al Consiglio d’Europa... del resto, nel periodo di elaborazione della nuova Costituzione del 1993 la Commissione di Venezia ha ritenuto che il catalogo dei diritti del progetto eltsiniano fosse conforme alla CEDU. La difesa dell’identità costituzionale nazionale è uno degli strumenti che la Russia utilizza per riaffermare il proprio ruolo nel consesso europeo. Come i valori del costituzionalismo russo possano armonizzarsi con quelli europei rimane una sfida dai contorni nebulosi. Soprattutto se si continua a limitare il principio della divisione dei poteri a livello orizzontale e verticale, a disconoscere il ruolo dell’opposizione e a giustificare le restrizioni dei diritti col ricorso al concetto della sicurezza nazionale.

Allo stesso tempo le vicende descritte ci fanno riflettere sul ruolo del Consiglio d’Europa nei confronti di paesi “al limite” dello spazio costituzionale europeo, sia geograficamente che culturalmente. Applicare a tali paesi parametri di valutazione, anche in materia di esecuzione delle decisioni della Corte di Strasburgo, simili a quelli indirizzati alle democrazie mature<sup>33</sup>, rischia di produrre resistenze e chiusure. Se non possono esistere doppi standard nell’applicazione dei valori di democrazia, diritti umani e stato di diritto, allo stesso tempo però non si può rinunciare al proposito di una promozione graduale, basata sul dialogo, sul confronto e sulla comprensione di contesti sociali e culturali profondamente marcati da decenni di positivismo legalistico e dalla supremazia dell’interesse generale su quello dei singoli.

---

<sup>33</sup> Si veda ad esempio l’intervento di A. PADSKOCIMAITE, *The European Court of Human Rights and Domestic Courts: Allies or Rivals?*, alla ICON·S Conference su *Borders, otherness & Public Law*, Berlin, 17-19 June 2016.