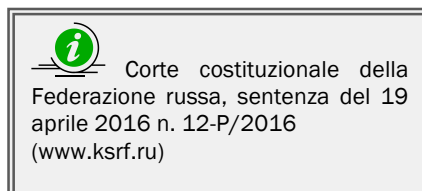


## Diritti civili e politici

### La recente giurisprudenza costituzionale russa sui rapporti tra Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento interno

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. La posizione della CEDU nella gerarchia delle fonti della Federazione russa e la difesa dell'identità costituzionale. – 3. L'interpretazione evolutiva della CEDU e la definizione del *consensus* europeo. – 4. Il diritto di obiettare e la ricerca di un dialogo tra corti.

1. Nella sentenza del 19 aprile 2016 n. 12-P/2016, la Corte costituzionale russa delinea in modo chiaro la sua posizione in merito ai rapporti tra diritto costituzionale e CEDU. Il risultato a cui si addiunge è l'affermazione della supremazia di una norma costituzionale sulla norma CEDU la cui interpretazione da parte della Corte europea dei diritti umani la porti a configurare con la Costituzione federale. La logica conseguenza è l'impossibilità di dare esecuzione, in un caso specifico, ad una sentenza della Corte europea.



È opportuno sottolineare che la sentenza in commento ha origine dall'applicazione della Legge federale della Federazione russa n. 7-KFZ del 14 dicembre 2015 che emenda la "Legge costituzionale federale sulla Corte costituzionale della Federazione russa n. 1-FKZ del 21 luglio 1994". La nuova legge stabilisce, infatti, che la Corte costituzionale, adita «at the request of the federal executive authority which has competence for protecting the interests of the Russian Federation in litigations before an inter-State body on the protection of human rights and freedoms» (art. 1, par. 1), possa statuire che la decisione di una corte internazionale non sia eseguibile nel territorio della Federazione.

Il 2 febbraio 2016, il Ministero della Giustizia della Federazione russa, esercitando la facoltà conferita dalla nuova normativa, ha potuto introdurre un ricorso davanti alla Corte costituzionale relativo alla possibilità di dare esecuzione alla sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Anchugov e Gladkov (v. Anchugov e Gladkov c. Russia)*, ricorsi n. 11157/04 e 15162/05, sentenza del 3 luglio 2013. In merito a questo caso, basti qui ricordare che la Corte europea aveva stabilito che l'art. 32, par. 3, Cost. federale russa, il quale afferma che «[...] citizens who are kept in places of imprisonment under a court sentence, shall not have the right to elect and be elected», non fosse conforme all'art. 3 del Protocollo 1 CEDU, così come da essa interpretato.

Di seguito, si procederà ad un'analisi del percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale per giustificare la supremazia della Costituzione sulle sentenze della Corte europea dei diritti umani. Tuttavia, a titolo preliminare, è opportuno collocare la sentenza in esame nel quadro della prassi sin qui posta in essere dalle più alte giurisdizioni russe in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dall'art. 46, par. 1, CEDU.

In particolare, si deve sottolineare come il Decreto della Sessione Plenaria della Corte Suprema della Federazione russa n. 21 del 10 ottobre 2003 *On the Application by Courts*

*of General Jurisdiction of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from 4 November 1950 and the Protocols Thereto* abbia non solo affermato in modo chiaro che in virtù dell'art. 46, par. 1, CEDU le sentenze della Corte di Strasburgo adottate in via definitiva nei confronti della Russia sono vincolanti per tutti gli organi del potere statale della Federazione, inclusi i tribunali, ma abbia anche stabilito che i tribunali debbano applicare la CEDU tenendo in considerazione la prassi della Corte di Strasburgo, fino a quando le circostanze del caso sono analoghe a quelle che sono state oggetto di analisi da parte della Corte europea, al fine di evitare qualsiasi violazione della Convenzione. A ciò si aggiunga che la Corte costituzionale russa, sulla base dell'art. 46, par. 3, Cost. federale, ha sottolineato che «In any event a person upon whose application a judgment of the European Court of Human Rights was delivered should have an opportunity to apply to a competent court with a request to reconsider judicial acts in his case and to be certain that his request will be examined. Any other interpretation would evidence the derogation and limitation of everyone's right to judicial protection [...]» (v. Corte costituzionale russa, *in the case concerning the review of the constitutionality of Section 2, Article 392 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation in connection with complaints of A. A. Doroshok, A. Ye. Kot, and Ye. Yu. Fedotova*, sentenza del 26 febbraio 2010, n. 4-P). Il diritto del ricorrente di ottenere la revisione del processo in seguito all'emanazione di una sentenza della Corte europea dei diritti umani è stato cristallizzato, dal legislatore federale, in specifiche norme di procedura penale (art. 413, co. 4, p. 2, Codice di procedura penale), civile (art. 392, co. 4, p. 4, Codice di procedura civile) e arbitrale (art. 311, co. 3, p. 4, Codice di procedura arbitrale). Il quadro giurisprudenziale è completato dalla sentenza resa nel caso *Markin*, nella quale la Corte costituzionale ritiene che «Should court of general jurisdiction come to the conclusion about impossibility of execution of the judgment of the European Court of Human Rights without recognition as not conforming to the Constitution of the Russian Federation of legislative provisions, concerning which the Constitutional Court of the Russian Federation earlier established absence of violation by them of constitutional rights of the petitioner in a concrete case, it is entitled to suspend proceeding and petition the Constitutional Court of the Russian Federation with a request to review constitutionality of these legislative provisions» (v. Corte costituzionale russa, *in the case on the review of constitutionality of the provisions of Article 11 and Items 3 and 4 of Section 4 of Article 392 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation in connection with the request of the Presidium of Leningrad Circuit Military Court*, sentenza del 6 dicembre 2013, n. 27-P). Questa sentenza stabilisce in modo chiaro il principio della supremazia della Costituzione federale rispetto a qualsiasi atto giuridico in vigore sul territorio della Federazione russa, ma offre una soluzione pragmatica ai potenziali conflitti tra le norme dei due ordinamenti rimettendo alla Corte costituzionale – seppure, come nel caso di specie, nell'ipotesi di riconferma della costituzionalità delle norme interne contrastanti con la CEDU – di individuare, nei limiti delle sue competenze, gli strumenti costituzionali percorribili per dare comunque esecuzione alla sentenza della Corte europea. L'approccio della Corte costituzionale è, dunque, teso a non introdurre elementi di rottura nei rapporti con il sistema CEDU, alla luce della constatazione che i diritti umani e le libertà fondamentali tutelati dall'ordinamento russo, nella loro essenza, sono simili a quelli tutelati dall'ordinamento CEDU (cfr. 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, vol. 3, 129 ss.).

Il passo successivo che verrà compiuto dalla Corte costituzionale russa sarà quello di delineare, nella sentenza n. 21-P del 4 luglio 2015, una costruzione teorica coerente che giustifichi l'applicazione del principio della supremazia della Costituzione sulle sentenze della Corte europea dei diritti umani, la cui enunciazione ha messo in allarme il Consiglio d'Europa circa il rispetto da parte della Federazione russa dei suoi obblighi convenzionali (v. Commissione di Venezia, *Interim Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of Russian Federation*, parere n. 832/2015 del 15 marzo 2016). Le linee argomentative sviluppate nella citata sentenza saranno confermate nella successiva sentenza, qui in commento.

2. In questa sentenza, la Corte costituzionale ribadisce che nell'ambito dell'ordinamento interno, in virtù dell'art. 15, par. 4, Cost. federale, i trattati internazionali della Federazione russa sono considerati «an integral part of its legal system» e hanno un rango superiore solo alle leggi. La disposizione si applica anche alla CEDU ed è, in ragione di ciò, che lo Stato è obbligato a dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti umani, pronunciate in ricorsi contro la Russia. Dunque, l'adozione di misure di carattere individuale o generale dettate nelle sentenze della Corte di Strasburgo rappresentano niente altro che un'applicazione dell'art. 15, par. 4, Cost. federale.

Tuttavia, la Corte costituzionale sottolinea che «the interaction of the European conventional and the Russian constitutional legal orders is impossible in the conditions of subordination, so far as only a dialogue between different legal systems is a basis of their appropriate balance, and the effectiveness of norms of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Russian legal order in many respects depends on the respect of the European Court of Human Rights for the national constitutional identity; recognizing the fundamental significance of the European system of the protection of human and civil rights and freedoms, judgments of the European Court of Human Rights being part of it, the Constitutional Court of the Russian Federation is ready to look for a lawful compromise for the sake of maintaining this system, reserving the determination of the degree of its readiness for it, so far as it is the Constitution of the Russian Federation which outlines the bounds of compromise in this issue».

Dunque, i giudici costituzionali russi non mettono in discussione la validità della CEDU nel suo insieme nell'ordinamento russo, ma si trovano a dover decidere una questione concreta, l'impossibilità di dare esecuzione ad una norma CEDU, così come interpretata dalla Corte europea dei diritti umani, in uno specifico caso, dato che l'interpretazione fornita è in conflitto con una specifica norma della Costituzione federale.

Il problema sollevato dalla Corte costituzionale non è marginale, in quanto è connesso direttamente con l'esercizio della 'sovranità', alla quale si deve ricondurre il concetto di 'identità costituzionale nazionale'.

Come è noto, secondo il diritto internazionale (v. art. 27 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), uno Stato non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato. L'applicazione di questa norma comporta che i vincoli convenzionali non possano cedere, pur se in singoli e specifici casi, di fronte alle norme costituzionali contrastanti di uno Stato contraente, fossero anche norme che ne definiscono l'identità costituzionale. Lo Stato avrebbe come unico rimedio per salvaguardare la sua identità costituzionale quella di recedere dal trattato. Questa ipotesi è percorribile, ancora oggi, per un gran numero di trattati conclusi dagli Stati. Tuttavia, l'opzione 'recesso' non sembrerebbe più praticabile per quei trattati multilaterali che per la materia trattata hanno assunto una rilevanza politica strategica nel contesto delle relazioni tra Stati

di una medesima area geografica. Come è stato efficacemente sottolineato in dottrina, «[s]i tratta, infatti, di accordi geneticamente internazionali, ma con funzione paracostituzionale, miranti a innescare moti di progressiva integrazione ‘para-federale’, attraverso un infittimento progressivo delle competenze del livello sovranazionale a detrimento di quelle dello Stato, senza però che quest’ultimo (e soprattutto i suoi cittadini) sia posto nella condizione di decidere *ex abrupto* di rinunciare alle sue prerogative sovrane» (cfr. A. Guazzarotti, “La Russia, la CEDU e i contro limiti”, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 10 aprile 2016, disponibile su [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/guazzarotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/guazzarotti.pdf)). In questo ambito rientrerebbero trattati quali quelli istitutivi dell’Unione europea e, pur con le dovute differenze, la stessa CEDU.

La sentenza in esame si inserisce in una linea di tendenza, tracciata in alcuni ordinamenti europei dalle corti supreme o costituzionali, tesa a porre un limite, sebbene in casi eccezionali, ai vincoli provenienti dal livello sovranazionale. Per le finalità che persegue, questa tendenza non ci sembra vada confusa con le c.d. dottrine dei ‘controlimiti’, in base alle quali l’argine costituzionale posto al diritto sovranazionale era pensato, essenzialmente, per salvaguardare uno *standard* di tutela dei diritti umani non conosciuto o non applicato a livello sovranazionale e, dunque, finalizzato a spingere l’ordinamento sovranazionale ad evolvere nel raggiungimento di quello *standard*. Essa è invece rivolta a salvaguardare quel ‘nucleo duro’ delle norme dell’ordinamento costituzionale di uno Stato che è diretta espressione delle specificità di una società in un determinato momento storico; specificità accertate dal legislatore costituzionale e, dunque, in ultima analisi manifestazione della ‘sovrannità popolare’. Secondo il Presidente della Corte costituzionale russa la giustificazione del principio di supremazia della Costituzione federale sulle sentenze della Corte europea dei diritti umani con essa contrastanti è dovuto al fatto che «law-making function of the ECtHR as a supra-national judicial body, not being included in the democratic system of checks and balances within the framework of separation of powers, characteristic of the national states, suffers from the lack of democratic legitimacy» (cfr. V.D. Zorkin, *Challenges of Implementation of the Convention on Human Rights*, 22 ottobre 2015, disponibile su [www.ksrf.ru/en/News/Documents/Report for 22 October.docx](http://www.ksrf.ru/en/News/Documents/Report%20for%2022%20October.docx)). Ci troviamo di fronte a quella che la dottrina costituzionale russa definisce «democrazia sovrana» (v., per approfondimenti, B. Bowring, “What’s in a word: ‘sovereignty’ in the Constitutional Court of the Russian Federation”, in *Russian Journal of Communications* 2015, p. 328 ss.).

Si tenga presente che l’esigenza di salvaguardia dell’identità costituzionale come limite alla primazia del diritto sovranazionale è prevista in contesti di forte integrazione politica e giuridica come nell’ambito dell’Unione europea dove il principio ha trovato un riconoscimento formale (v. art. 4, par. 2, TUE). Nell’ambito CEDU, in assenza di una norma specifica, la possibilità che agli Stati contraenti sia concesso di salvaguardare alcune peculiarità costituzionali e culturali, senza entrare in conflitto con il diritto convenzionale dovrebbe passare da un mutamento della giurisprudenza della Corte di Strasburgo che porti ad utilizzare l’identità costituzionale quale elemento interpretativo per definire il margine di apprezzamento che la CEDU lascia agli Stati contraenti nell’applicazione delle sue norme.

3. Se la Corte europea dei diritti umani ha stabilito che l’art. 32, par. 3, della Cost. federale russa è incompatibile con l’interpretazione fornita all’art. 3 del Protocollo 1 CEDU, la Corte costituzionale russa, pur affermando la supremazia della norma costituzionale, ritiene di avere il compito di risolvere la questione dell’esecuzione della sentenza della Corte europea. In particolare, essa «must, in accordance with international obligations of Russia, find reasonable balance in carrying out this power, so that the decision taken by it should, on the

one hand, answer the letter and spirit of a judgment of the European Court of Human Rights, and on the other – not come into conflict with the fundamental principles of the constitutional order of the Russian Federation and legal regulation of human and civil rights and freedoms established by the Constitution of the Russian Federation».

La Corte constata come l'adattamento dell'ordinamento interno alla sentenza della Corte di Strasburgo, essendo l'art. 32 Cost. federale inquadrato nel Capitolo 2 "Diritti umani e civili e libertà", richiederebbe l'attivazione di uno speciale processo di revisione costituzionale, attraverso l'adozione di una nuova costituzione da parte di un'Assemblea costituente o tramite un referendum (articoli 64, 134 e 135 Cost. federale). Pertanto, il contrasto tra i due ordinamenti deve essere risolto, secondo i giudici costituzionali, «in the context of the circumstances and conditions, on which Russia has signed and ratified [the ECHR]». La Corte elenca le circostanze e le condizioni che hanno portato alla ratifica della CEDU: a) il fatto che la CEDU non fosse contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale fissati nel Capitolo 1 Cost. federale e non comportasse restrizione dei diritti umani e civili e delle libertà garantite dal Capitolo 2; b) il fatto che le sentenze della Corte europea dei diritti umani, anche qualora avessero contenuto proposte di emendamento della legge nazionale, non mettano in discussione la supremazia della Costituzione nel sistema giuridico russo; c) il fatto che la CEDU, in quanto trattato internazionale gode di una forza giuridica superiore alla legge federale, ma rimane subordinata alla Costituzione federale; d) il fatto che alla Federazione russa è vietato concludere trattati che non siano conformi alla Costituzione. Il rispetto di queste condizioni era assicurato al momento della firma nel 1996 e della ratifica nel 1998 della CEDU da parte della Federazione russa; a dimostrazione di ciò, i giudici costituzionali sottolineano come nel processo di adesione il Consiglio d'Europa non abbia espresso alcun rilievo in merito alla contrarietà della Costituzione federale con la CEDU; di qui la compatibilità dell'art. 3 del Protocollo 1 CEDU con l'art. 32, par. 3, Cost. federale. Il punto di svolta si è avuto con la sentenza *Anchugon e Gladkov c. Russia*, nella quale l'interpretazione della norma convenzionale pertinente diverge dal significato ad essa attribuita dal Consiglio d'Europa e dalla Russia al momento del processo di adesione di quest'ultima. È sulla base di questo ragionamento che i giudici costituzionali fondano il loro diritto di insistere sull'interpretazione originaria da attribuire all'art. 3 del Protocollo 1 CEDU.

La Corte, pertanto, nel caso di specie, sottolineando che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani non può essere indicata come «well-established», mette in discussione la modalità con cui i giudici di Strasburgo ricostruiscono il *consensus* esistente tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, quale strumento di legittimazione dell'interpretazione evolutiva della CEDU e, di conseguenza, come fattore la cui funzione è quella di circoscrivere l'estensione del margine di apprezzamento riservato agli Stati.

Come è noto, la tecnica del *consensus* è pienamente compatibile con le regole sull'interpretazione dei trattati fissate nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, utilizzate dalla Corte di Strasburgo a partire dalla sentenza *Golder c. Regno Unito* (ricorso n. 4451/70, sentenza del 21 febbraio 1975, par. 29-30), in particolare, con l'art. 31, par. 2, lett. b) della citata Convenzione che impone di tener conto di «ogni prassi successiva nell'applicazione del trattato che stabilisca l'accordo delle parti sulla sua interpretazione».

La Corte costituzionale non sembra mettere in discussione il fatto che la CEDU sia uno strumento vivente che deve essere interpretato alla luce delle condizioni attuali e delle idee prevalenti oggi tra gli Stati contraenti e che la Corte europea dei diritti umani possa procedere ad una interpretazione evolutiva delle sue norme sulla base dell'esistenza di un

*consensus* europeo. Ciò a cui si fa obiezione è la modalità con cui i giudici di Strasburgo ricostruiscono un tale *consensus*. Ciò avviene generalmente, come osservato dalla stessa Corte costituzionale, sulla base di «an established general consent of a majority of States Parties to the Convention, or at least a relative commonality of approaches to a particular legal matter». Dunque, in principio, anche le modalità utilizzate per la ricostruzione del *consensus* europeo non sono messe in discussione dai giudici costituzionali russi.

Nel definire l'esistenza di un *consensus* europeo, la Corte di Strasburgo fa uso inevitabilmente del metodo comparatistico. L'impiego di questo metodo è stato criticato, generalmente, in quanto non applicato in maniera sufficientemente sistematica per individuare in modo rigoroso un 'comune denominatore europeo' (v. M. Delmas-Marty, *The European Convention for the Protection of Human Rights. International Protection versus National Restrictions*, Dordrecht/Boston/London, 1992, p. 305). Anche nelle opinioni dissidenti espresse dai giudici della Corte europea dei diritti umani, sebbene solo raramente si critichi la modalità di impiego del metodo di diritto comparato, sono emerse preoccupazioni sul come le diverse norme nazionali siano interpretate dalla maggioranza dei giudici in un caso particolare, facendo leva sul fatto che la maggioranza non abbia tenuto conto del contesto in cui una specifica disposizione di legge operi in uno Stato contraente (v. *J.A. Pye (Oxford) Ltd e J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Regno Unito*, ricorso n. 44302/02, sentenza del 30 agosto 2007, *Dissenting Opinion of Judge Loucaides Joined by Judge Kovler*) o sul fatto che l'oggetto della comparazione non sia stato scelto in modo appropriato (v. *Leyla Şahin c. Turchia*, ricorso n. 44774/98, sentenza del 10 novembre 2005, *Dissenting Opinion of Judge Tulken; Lautsi et al. c. Italia*, ricorso n. 30814/06, sentenza del 18 marzo 2011, *Dissenting Opinion of Judge Malinverni Joined by Judge Kalaydjieva*, par. 1).

Nella sua sentenza, la Corte costituzionale russa esprime un'ulteriore perplessità, relativa alla modalità con cui viene definita la maggioranza che esprimerebbe un *consensus* tra gli Stati contraenti in merito ad una determinata questione. La Corte afferma, infatti, che «the 'evolutive' interpretation of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms must have substantial basis confirmed by consent, whether explicit or implied, of States Parties to the Convention regarding respective standards».

Nella sentenza *Anchugov e Gladkov v. Russia*, dalla comparazione delle legislazioni statali fatta dalla Corte europea emerge che 7 Stati prescrivono una privazione automatica del diritto di voto alle persone condannate, che 17 Stati prevedono la privazione del diritto di voto dei condannati solo sulla base del reato commesso o della durata della condanna, e che gli altri 19 Stati non prevedevano norme in merito. Con l'espressione 'substantial basis', i giudici costituzionali sembrano volere sottolineare che un *consensus* non può essere raggiunto quando un numero significativo di legislazioni statali semplicemente non si esprimono su una determinata questione. Anche in questo caso la Corte costituzionale sembra voler gettare le basi di un dialogo costruttivo con la Corte di Strasburgo non accogliendo la posizione più rigida, espressa da parte della dottrina costituzionale russa, che vorrebbe che il *consensus* europeo fosse «an informal understanding, which is achieved with [Russian] direct participation and in the course of which peculiarities of the historical development of Russia and objective hardships that it comes across on its way to law and democracy are taken into account» (v. V.D. Zorkin, *Constitutional Justice in the Transitional Phase of the Historical Development of Russia*, 17 maggio 2016, disponibile su [www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=77](http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=77)).

4. La Corte costituzionale, dunque, sembra sottolineare nel corso dell'intera sentenza in commento la singolarità del caso di specie. In particolare è significativo il seguente passaggio: «Taking into consideration its multiannual experience of a constructive cooperation and mutually respectful dialogue with the European Court of Human Rights, the Constitutional Court of the Russian Federation notes that if it deems it necessary to enjoy the right to objection as an exceptional case, it is only in order to make contribution to the crystallization of the developing practice of the European Court of Human Rights in the field of suffrage protection, whose decisions are called upon to reflect the consensus having formed among States Parties to the Convention».

La Corte sottolinea anche il suo obbligo, in ossequio alle relazioni di 'partnership' che dovrebbero intercorrere tra corti nazionali e Corte europea dei diritti umani, di informare quest'ultima dell'impossibilità di dare esecuzione ad una specifica sentenza.

Infine, la Corte si dice pronta «for the search of a lawful compromise». Tale compromesso è raggiunto in ragione di una interpretazione dell'espressione '*privazione della libertà*' ('deprivation of liberty') contenuta nell'art. 32, par. 3, Cost. federale alla luce di alcune previsioni del Codice penale russo, in base alle quali «correctional labor, custodial restraint, arrest, confinement in a disciplinary military unit» non sono da considerarsi come forme di «deprivation of liberty» ai sensi della legge penale. Ne deriva che tale espressione ha un significato differente dall'espressione «deprivation of liberty by law» utilizzata all'art. 5, par. 1, CEDU.

In ragione di ciò, la Corte costituzionale stabilisce, innanzitutto, che la sentenza *Anchugov e Gladkov c. Russia* – nell'imporre alla Russia misure di carattere generale che comportano l'introduzione di modifiche nella legislazione idonee a limitare i diritti elettorali esclusivamente nei confronti di alcuni (lett. 'non di tutti i') condannati che scontino la pena nei luoghi di privazione della libertà – non sia eseguibile; ciò perché la prescrizione dell'art. 32, par. 3, Cost. federale impone un divieto imperativo. Tuttavia, la Corte costituzionale ritiene possibile e realizzabile nell'ambito della legislazione russa e nella prassi l'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti umani nella parte in cui impone misure di carattere generale dirette a garantire l'imparzialità, la proporzionalità e la differenziazione dell'applicazione della restrizione dei diritti elettorali dei condannati soggetti a *privazione della libertà*. A tale proposito, in conformità alla Costituzione ed alle norme del codice penale che la concretizzano, si sottolinea che i condannati che hanno commesso per la prima volta reati non gravi in assenza di circostanze aggravanti non sono soggetti a forme di *privazione della libertà* e, comunque, non è ammessa nei loro confronti la privazione dei diritti elettorali. Per i reati di gravità media, per i reati gravi, o particolarmente gravi, o per i reati meno gravi in presenza di circostanze aggravanti, la *privazione della libertà*, come tipo di pena più severa, viene inflitta con sentenza di un tribunale, non in modo automatico, ma in conformità con le circostanze concrete del caso, e comporta come conseguenza la privazione dei diritti elettorali. Invece, la Corte ritiene non eseguibili le misure di carattere individuale nei confronti dei cittadini Anchugov e Gladkov, condannati per reati particolarmente gravi (pena di morte, poi tramutata in sede di cassazione in detenzione per 15 anni) cosa che, secondo la Corte, esclude che possano godere dei diritti elettorali in base alla Costituzione federale e agli stessi criteri elaborati dalla Corte europea. La Corte sottolinea, da ultimo, che il legislatore federale avrebbe la possibilità, in conformità al «principle of humanism in the criminal law», di ottimizzare il sistema delle sanzioni penali, trasformando alcuni regimi di privazione della libertà in forme alternative di pena, che benché legati ad una *limitazione della libertà*, non comportino limitazioni dei diritti elettorali.

Con queste argomentazioni, i giudici costituzionali offrono un'interpretazione dell'art. 32, par. 3, della Cost. federale conforme allo spirito ed alla lettera dell'art. 3 del Protocollo 1 CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti umani: non si può applicare automaticamente una privazione incondizionata del diritto di voto a tutti coloro che si trovino nei luoghi di privazione della libertà a seguito di sentenza.

Una valutazione tutto sommato positiva della sentenza in esame sembra venire dalla Commissione di Venezia, in base a quanto affermato nella sua *Final Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court* (parere n. 832/2015, 13 giugno 2016). Il parere in questione, tuttavia, critica due profili della citata Legge federale n. 7-KFZ del 2015: l'attribuzione alla Corte costituzionale dell'individuazione di tutti i mezzi di esecuzione di una sentenza internazionale, laddove il suo ruolo dovrebbe più opportunamente limitarsi a stabilire se un possibile mezzo di esecuzione sia o meno conforme alla Costituzione (par. 25); la possibilità attribuita alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione di una decisione della Corte di Strasburgo in cui si accorda un'equa soddisfazione alla parte lesa (par. 29-30; peraltro questo aspetto non è toccato dalla sentenza in commento, non avendo la Corte europea, nel caso *Anchugov e Gladkov c. Russia*, ritenuto di dover concedere un'equa soddisfazione ai ricorrenti).

Quello che sembra emergere dalla sentenza in esame è che le corti supreme e le corti costituzionali nazionali hanno difficoltà ad instaurare un dialogo con la Corte europea dei diritti umani.

Allo stato attuale gli strumenti individuati nella CEDU per assicurare un dialogo tra ordinamenti nazionali e ordinamento convenzionale – presenza in ciascuna Camera o nella Grande Camera del giudice dello Stato convenuto in giudizio e possibilità per lo Stato ritenuto responsabile di una violazione della CEDU di chiedere il riesame della sentenza di una Camera alla Grande Camera – non sembrano più adatti a soddisfare, da soli, l'esigenza di dialogo manifestato dalle corti nazionali. Sicuramente, l'entrata in vigore del Protocollo 16 CEDU fornirebbe uno strumento più efficace alla soluzione dei potenziali contrasti tra ordinamenti, attraverso la possibilità di richiedere un parere consultivo alla Corte europea dei diritti umani da parte di un'alta giurisdizione nazionale. Ma, come è noto, il Protocollo stenta ad essere firmato e ratificato.

Un ruolo limitato lo potrebbe svolgere anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in fase di sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea, ricorrendo alla possibilità di chiedere una interpretazione della sentenza oggetto di sorveglianza alla stessa Corte europea (art. 46, par. 3, CEDU), almeno quando, come nel caso in esame, la sentenza di condanna di uno Stato sancisca l'incompatibilità con la CEDU di una norma costituzionale, la quale solo successivamente alla sentenza della Corte di Strasburgo è oggetto di interpretazione da parte dell'organo giurisdizionale di legittimità costituzionale.

Tuttavia ci sembra che il manifestarsi di sempre maggiori tensioni tra difesa della identità costituzionale degli Stati contraenti ed esecuzione degli obblighi derivanti dalla CEDU debba portare ad individuare nuovi strumenti, anche attraverso la modifica della CEDU, che assicurino in modo stabile il dialogo tra corti, fornendo al giudice di Strasburgo una piena ed effettiva consapevolezza del funzionamento di un ordinamento interno, prima di valutarne la compatibilità con il sistema convenzionale. In questo senso, il meccanismo pensato nell'ambito del *Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, all'art. 3, par. 6, in cui si concedeva alla Corte di giustizia dell'Unione europea un tempo sufficiente per valutare la compatibilità del diritto dell'Unione con gli obblighi



CEDU, nel caso in cui la Corte di giustizia non avesse mai avuto occasione di pronunciarsi su una questione, potrebbe essere ripensato e, con i dovuti accorgimenti, esteso ad ogni caso portato davanti alla Corte europea dei diritti umani, qualora si debba valutare la compatibilità di una norma costituzionale o di rango costituzionale di uno Stato contraente con la CEDU, concedendo all'organo giurisdizionale di legittimità costituzionale dello Stato convenuto un tempo sufficiente per fornire una interpretazione della propria Costituzione in cui si valuti la questione della compatibilità con l'ordinamento CEDU.

**Andrea Caligiuri\***

**ABSTRACT. The Point of View of the Russian Constitutional Court on the Relationship Between the ECHR and the Domestic System**

On 19 April 2016, the Constitutional Court of the Russian Federation issued a decision testing newly acquired powers to refuse the implementation of the rulings of an international tribunal contradicting the Russian Constitution. The judgment emphasizes the conflict between the need of a State to safeguard its 'constitutional identity' and its obligation to comply with the provisions of the ECHR as interpreted by the ECtHR. This paper analyses the legal arguments used by the Russian Constitutional Court to justify an alternative method of implementing the ECtHR judgment which it held inconsistent with the Russian Constitution.

*Keywords:* European Court of Human Rights, Russian Constitutional Court; evolutive interpretation of the ECHR; European *consensus*; constitutional identity; deprivation.

\* Professore associato di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza, Piaggia dell'Università, 2 – 62100 Macerata, andrea.caligiuri@unimc.it.