

La complessa relazione tra la Federazione Russa e la CEDU alla luce della riforma costituzionale del 2020

di Simone Gianello

Abstract: The complicated relationship between the Russian Federation and the ECHR in light of the 2020 constitutional reform – The essay aims to analyze the relations between the Russian legal system and the European Convention on Human Rights in the light of the Russian constitutional reform of March 2020. After an overview, inter alia, on the content of art. 79 and 125 of the Russian Constitution, the article focuses on the constitutionalization of the mechanism that empowers the Russian Constitutional Court to declare non-executable decisions taken by supranational courts, including the ECtHR, if these contradict the Constitution of the Russian Federation or impose obligations conflicting with the basis of the Russian public order. In particular, the Author tries to identify the systemic reasons underlying the choice of the constitutional legislator and the possible consequences on the level of the protection of fundamental rights in Russia, as well as the impact on the legitimacy of the conventional system itself.

Keywords: Russia; ECHR; Russian Constitutional Court; European Court of Human Rights; Sovereign Democracy.

1635

1. La riforma costituzionale del 14 marzo 2020

Quello da poco trascorso ha rappresentato un anno di indubbio significato sul versante dell'ordinamento costituzionale russo, in specie sul piano della sua evoluzione, in ragione dell'approvazione di un'ampia riforma della Carta del 1993 a cui è seguito un altrettanto considerevole processo legislativo volto a darne attuazione. Presentato alla Duma di Stato il 20 gennaio del 2019, dopo essere stato sostanzialmente preannunciato solo qualche giorno prima, il 15 gennaio, al termine dell'annuale discorso del Capo dello Stato all'Assemblea Federale, il progetto di riforma (Legge della Federazione Russa sull'emendamento alla Costituzione della Federazione Russa n. 1-FKZ “*Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e funzionamento del potere pubblico*”) ha seguito un *iter* procedurale tanto rapido

quanto irrituale¹, in deroga al dettato di cui agli artt. 134-136 Cost. FR². Ricevuta l'approvazione di entrambi i rami del Parlamento nella giornata dell'11 marzo e delle entità costitutive della Federazione nelle due successive, è stato sottoposto alla firma presidenziale il 14 marzo. A quel punto, in ossequio a quanto previsto dall'art. 3 della Legge di emendamento – l'unico ad essere effettivamente entrato in vigore a seguito della segnatura ad opera del Capo dello Stato – è stato inviato alla Corte costituzionale della Federazione Russa affinché scrutinasse la conformità dell'art. 1 in relazione al contenuto dei capitoli 1, 2 e 9 Cost. FR., nonché la possibilità, in questo caso prevista dall'articolo precedente, di condizionarne l'entrata in vigore ad aggravii ulteriori rispetto alla sua approvazione da parte di almeno i due terzi

¹ Per alcune riflessioni critiche sulla procedura di revisione costituzionale in deroga si vedano, M. Ganino, *Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti*, in *NAD*, 1/2020, 179 ss.; I. Galimova, *La legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia*, in *NAD*, 1/2020, 199 ss; A. Shashkova, M. Verlaine, E. Kudryashova, *On Modification to the Constitution of the Russian Federation in 2020*, in *Russian Law Journal*, Vol. 8, Issue 1 (2020), 60 ss. nonché C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, 878 ss. Sul punto, in aggiunta, è doveroso un richiamo ai rilievi sollevati dalla Commissione di Venezia e contenuti nella *Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for their Adoption* – no. 992/2020, CDL-AD(2021)005 (126th Plenary Session), Online, 19-20 March 2021, p.to 37 ove, al termine di un'analisi del procedimento di modifica della Costituzione e alla luce dei diversi aspetti considerati, si legge come «the speed of preparing such wide-ranging amendments was clearly inappropriate considering the (societal) impact of the amendments. This speed resulted in a lack of time for a proper period of consultation with civil society prior to the adoption of the amendments by parliament». In generale, sul tema in questione, si veda Commissione di Venezia, *Report on Constitutional Amendment* – no. 468/2008, CDL-AD(2010)001 (81st Plenary Session), Venice, 11-12 December 2009.

² Ai sensi dell'art. 136 Cost. FR. gli emendamenti ai capitoli da 3 a 8 della Carta sono adottati secondo le modalità previste per l'adozione della Legge costituzionale federale, ed entrano in vigore dopo la loro approvazione da parte degli organi del potere legislativo di almeno due terzi dei soggetti della Federazione Russa. A sua volta, l'art. 108 Cost. FR., ai fini dell'adozione di una Legge costituzionale federale, ne prescrive la necessaria approvazione con il voto favorevole della maggioranza qualificata di almeno i tre quarti dei membri del Consiglio della Federazione e di almeno i due terzi dei deputati della Duma di Stato, per essere successivamente sottoposta, nel termine di quattordici giorni, alla firma del Presidente della Federazione Russa e alla promulgazione. Diversa procedura, invece, in virtù di quanto disposto dall'art. 135 Cost. FR., concerne la modifica dei capitoli 1, 2 e 9, ovvero sia le parti della Costituzione riguardanti i principi fondamentali, i diritti e i processi di modifica della stessa. In tale evenienza, infatti, è previsto che la proposta di revisione debba essere sostenuta dal voto concorde dei tre quinti dei membri del Consiglio della Federazione e dei deputati della Duma di Stato. In tal caso, si procede alla convocazione dell'Assemblea Costituzionale, la quale potrà ratificare la Costituzione della Federazione Russa (nel suo assetto attuale) oppure elaborarne un nuovo progetto che dovrà essere approvato dalla medesima Assemblea Costituzionale con una maggioranza qualificata dei due terzi dei propri membri, oppure venire sottoposto al voto popolare. In quest'ultimo caso, la Costituzione della Federazione Russa si considera approvata se a suo favore si sono espressi più della metà dei votanti e pur sempre che vi abbia preso parte oltre la metà degli aventi diritto.

dei richiamati soggetti della Federazione. Di talché, superato anche lo scoglio del preventivo giudizio di legittimità costituzionale, in virtù della decisione favorevole della Corte nella giornata del 16 marzo³, il progetto è stato sottoposto al definitivo vaglio popolare mediante una votazione *panrussa* che, inizialmente prevista per la giornata del 22 aprile, è stata postergata al periodo intercorrente fra il 25 giugno ed il 1° luglio a causa del contingente peggioramento dei dati relativi ai contagi da Covid-19⁴.

Dal punto di vista sostanziale, *prima facie* può apparire arduo il tentativo di una *reductio ad unum* sul piano dei contenuti alla ricerca di una certa organicità dell'emendamento costituzionale, trattandosi per lo più di specifici interventi su «singole questioni»⁵ diretti a stabilizzare, sul piano della gerarchia delle fonti, il succedersi delle modifiche formali ed informali che già erano state introiettate nella Costituzione *materiale*. In altri termini, si è trattato, almeno in parte, di un'operazione di adeguamento storico-evolutivo mirata a dare una plastica concretizzazione al contenuto parzialmente proclamatorio della Carta del 1993, allo scopo di superarne definitivamente l'impronta emergenziale che ne aveva segnato la nascita⁶. Fatta questa premessa, purtuttavia, è possibile isolare alcune matrici che consentano l'individuazione di altrettante linee guida – finanche egli stessi obiettivi che hanno indirizzato il legislatore costituzionale – nel solco di un processo che per quanto possa apparire, come si è detto, scevro di un elevato tasso di omogeneità formale, si disvela ben più olistico nel momento in cui si focalizzi l'attenzione sul suo profilo finalistico e teleologico.

Così come l'intera procedura costituzionale è stata indirizzata dal Cremlino, lo stesso può dirsi per i *valori* che in essa sono stati fatti confluire. In proposito, non si possono che condividere le attente osservazioni di chi ha visto in tutto ciò un vero e proprio «monumento alla conservazione»⁷. La spasmodica ricerca di una stabilizzazione degli attuali equilibri interni, superando i retaggi di quella che poteva essere definita la Costituzione eltsiniana, allo scopo di garantire la continuità del potere dinanzi allo spettro dell'instabilità politica, istituzionale ed economica, anche a costo di

³ Sul punto, T. Khramova, A. Troitskaya, *The Ashes of Constitutionalism: Failures of the Recent Ad Hoc Review of Russian Constitutional Amendment*, in *IACL-AIDC Blog*, 31 March 2020.

⁴ Sulla votazione *panrussa*, V. Nikitina, *La riforma costituzionale del 2020: particolarità della procedura e votazione panrussa*, in *NAD*, 1/2020, 219 ss. e I. Galimova, *La votazione panrussa sugli emendamenti alla Costituzione, nonostante tutto*, in *Nomos*, 2/2020.

⁵ Cfr. M. Ganino, *First impressions about the Russian Constitutional amendment*, in *Osservatorio NAD*, 13 Febbraio 2020.

⁶ A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, in *NAD*, 1/2020, 171-172. Diffusamente, sul tema, W. Butler, *Five Generations of Russian Constitutions: Russia as Part of the Western Legal Heritage*, in *BRICS Law Journal*, Vol. 6, Issue 3 (2019), 13 ss.

⁷ A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, cit. 175. Conf. A. Cherviatsova, *Imitating Democracy*, in *VerfBlog*, 12 March 2020.

rinnegare, ormai sempre più definitivamente, quel che ancora permaneva dei fondamenti e degli istituti propri della liberaldemocrazia⁸.

L'odierna conformazione del sistema politico-costituzionale russo, infatti, rifugge l'inquadramento tassonomico all'interno di una collocazione che abbracci i classici stilemi del costituzionalismo e della democrazia occidentale. Tuttavia, potrebbe apparire altrettanto erroneo definirla alla stregua di un modello autoritario *tout court*. Più propriamente, «Russia is neither democratic nor authoritarian. Nor is it a halfway house, stuck somewhere between these two poles, although a deceptive blending of democratic and authoritarian style has encouraged some observer to classify this system as a hybrid regime»⁹, le cui peculiarità vanno ricercate

⁸ Come è stato ricordato, all'esito della de-costruzione del modello socialista seguito al disfacimento del sistema sovietico, è seguita una fase di costituzionalizzazione per il tramite dell'adozione della Costituzione del 1993. Successivamente, a partire dagli anni Duemila, con il progressivo consolidamento della Presidenza Putin, si è dato inizio ad una nuova fase di *re-istituzionalizzazione*, culminato con la recente revisione della Carta, caratterizzata da una «transformation [...] of the constitutional principles, including a targeted correction of rules and norms in accordance with the altered social and political reality. This phase ended with a return to a situation in many aspects similar to the [socialistic] one, which has existed at its beginning – an illusory professed constitutionalism (not identical to a nominal one), as well as to the super-centralized model of power». A.N. Medushevsky, *Constitutional reform in Russia: substance, directions and implementation*, in *Forensic Research & Criminology International Journal*, Vol. 7 (2019), Issue 6, 287.

⁹ I. Krastev, S. Holmes, *An Autopsy of Managed Democracy*, in *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3 (2012), 33-34. Più marcata è la presa di posizione della Freedom House che nel suo recente report ad opera di Z. Csaky, *Nations in Transit 2020. Dropping the Democratic Façade* (https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf), ha collocato la Russia fra le Nazioni caratterizzate da un *consolidated authoritarian regime*, accanto a Paesi come l'Azerbaijan, il Kazakistan e l'Uzbekistan. Secondo A. Foxall, *Russian Kleptocracy and the Rule of Law: How the Kremlin Undermines European Judicial Systems*, Henry Jackson Society, London, 2020, 9 (<https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2020/01/HJS-Russian-Influence-Report-web.pdf>), il sistema russo «mocks and mimics democracy but in reality is neo-Soviet and based on a “vertical of power”: a top-down, centralised command structure». Da ultimo, A.N. Medushevsky, *Constitutional reform in Russia: substance, directions and implementation*, cit. 287, parla di *electoral populism* sul modello di un vero e proprio *plebiscitary authoritarianism* il cui inquadramento «echoing the Bonapartist-Gaullist tradition include formal committal to the Constitution, double legitimacy (democratic, through elections, and authoritarian-paternalistic), anti-parliamentarism, lack of trust in political parties, non-partisan technical government, centralism, bureaucratization of the state apparatus, and the emerging cult of Strong Personality». Sulle contrapposizioni dottrinali legate alla classificazione delle forme di regressione costituzionale e democratica, A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *NAD*, 2/2019, 1 ss, nonché Id., *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *DPCE online*, 3/2020, 3923 ss. Ampiamente sul tema, L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fasc. Spec., 2019, 421 ss.; R.S. Foa, *Modernization and Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 3 (2018), 129 ss.; A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *U.C.L.A. Law Review*, Vol. 65 (2018), 78 ss.; T. Ginsburg, A. Huq, M. Versteeg, *The Coming and Demise of Liberal Constitutionalism?*, in *University of Chicago Law Review*, Vol. 85, No. 2 (2018),

innanzitutto nella storia, nella sua evoluzione, nonché nelle stesse idiosincrasie che ne hanno segnato il percorso. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla missione unificante del potere racchiuso nelle mani della Presidenza¹⁰, al pari dell'ambivalenza nei riguardi del diritto sovranazionale il quale, più che essere il frutto di un'incondizionata adesione valoriale, è parso essere – in passato e per certi versi ancora oggi – uno strumento servente a legittimare la posizione del Paese nel consesso internazionale.

Solo attraverso questa primaria chiave di lettura si riescono a comprendere le direttrici dell'ultima riforma che, nel rappresentarne l'acme, a sua volta pare segnare un ulteriore momento transitorio: il definitivo accantonamento dell'ormai superata concezione di *democrazia guidata* al più generale riconoscimento dello stereotipo surkoviano della *democrazia sovrana* che viene a trovare una propria specifica dimensione costituzionale nell'allocazione interna del potere e, in specie, sul fronte dei rapporti verticali tra ordinamento domestico e internazionale.

Come si è brevemente accennato *supra*, la riforma del marzo 2020 rappresenta l'esaltazione in chiave russa di elementi dalla forte retorica populista – si pensi ai richiami alla tradizione, alla lingua, alla religione, alla funzione della famiglia, nonché al ruolo storico del Paese, così alla configurazione della Federazione Russa come successore legale dell'URSS – nonché sociale – quali la previsione del salario minimo e un sistema di indicizzazione pensionistica che mira alla giustizia sociale e alla solidarietà fra generazioni¹¹. Accanto ad essi, sul piano della separazione dei poteri, si assiste ad un generale rafforzamento di elementi autoritativi consistenti nella costituzionalizzazione del sistema unitario del potere, apprezzabile

239 ss.; N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 1 (2016), 5 ss. e K.L. Scheppele, *The rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklist Do Not Work*, in *Governance*, Vol. 26, No. 4 (2013), 559 ss. Da ultimo, è doveroso un rimando al contributo di F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Nov/Dec, 1997, 18 ss.

¹⁰ Su tutti, M. Ganino, *Russia*, Bologna, 2010, 25 ss. G. Lami, *Le parole chiave della Russia contemporanea tra (poca) innovazione e molta tradizione: identità, sovranità e unità*, in *NAD*, 1/2020, 133, invece, nel richiamare al frequente uso da parte del Presidente Putin di concetti quali tradizione e innovazione, segnala come, in particolare il primo dei due termini, non possa che rimandare ad una considerazione nella gestione del potere iscritta «nella tradizione comunista, [...] zarista e, se vogliamo, prima ancora mongola e bizantina. Vi è infatti una persistenza nella storia russa, intesa in senso lato, di una concezione di quelli che debbono essere gli attributi del potere che attraversa come un filo rosso tutte le varie epoche e che costituisce una cifra specifica, che in definitiva è ciò che separa, in modo più o meno netto a seconda del periodo, l'esperienza russa da quella europea. L'unità e l'integrità della Russia, e qui c'è un valore sacrale, sono assicurate dalla saldezza del centro [...] il Capo dello Stato è in definitiva il custode della terra russa e quindi necessita di forti poteri di indirizzo e coordinamento, sia verso gli altri organi statali, sia nei rapporti centro-periferia sconosciuti negli altri ordinamenti che si ispirano allo Stato di diritto».

¹¹ Cfr. A. Di Gregorio, *La riforma costituzionale di Putin e il consolidarsi dell'autoritarismo: un dichiarato bisogno di stabilità in tempi di pesanti trasformazioni mondiali*, in *Osservatorio NAD*, 13 marzo 2020; M. Timofeev, O. Kryazhnova, *Personal instead of Institutional Power*, in *VerfBlog*, 20 January 2020.

tanto sul piano dei rapporti verticali, con un accentramento delle competenze a livello federale a discapito dei soggetti territoriali, quanto nell'accrescimento generalizzato dei poteri e delle prerogative del vertice presidenziale. Si conferma, ed anzi si rafforza, il ruolo di *dominus* del Capo dello Stato tanto nei confronti della compagine governativa, così nei riguardi del Presidente del Governo. In tale ottica, l'azzeramento dei mandati presidenziali conseguente all'emendamento presentato in seconda lettura alla Duma di Stato dalla deputata Tereshkova, rappresenta solo uno dei vari canali di consolidamento del potere (anche personale)¹² nelle sue mani¹³. Specularmente, i contropoteri istituzionali, considerata *de facto* la sottoposizione di quelli politici alla più alta carica della Federazione, sono stati convogliati all'interno dell'orbita presidenziale. È il caso della Corte costituzionale i cui membri – ridotti dall'attuale numero di 19 ad 11 – saranno approvati dal Consiglio della Federazione su proposta del Capo dello Stato, il quale potrà altresì indicare il candidato a ricoprire il ruolo di Presidente e Vicepresidente, potendo, in aggiunta, sottoporre al Consiglio della Federazione la revoca del mandato nel caso di atti che ledano la dignità e l'onore della carica. Lo stesso dicasi per i componenti della Corte Suprema, mentre la nomina del Procuratore Generale e dei suoi vice è ora attribuita direttamente al Presidente – che acquisisce anche il potere di rimuoverli dall'incarico – previa consultazione del Consiglio della Federazione. Nel complesso, dunque, in linea di continuità con il passato ma con rinnovato

¹² N. Petrov, *What Putin's Constitutional Shakeup Means*, 16 January, reperibile all'indirizzo <https://www.chathamhouse.org/2020/01/what-putins-constitutional-shakeup-means> e W. Partlett, *Russia's Unconstitutional Zeroing Amendment*, in *IACL-AIDC Blog*, 16 March 2020. Sull'importanza di limitare il numero dei mandati presidenziali, P. Chaisty, S. Whitefield, *The political implication of support for popular presidential term limits in Russia*, in *Post-Soviet Affairs*, Vol. 35, No. 4 (2019), 323 ss.

¹³ A quest'ultimo è rimessa, fra gli altri aspetti, la direzione generale dell'esecutivo che si affianca alla possibilità, già prevista, di presiederne le riunioni. Come ricorda C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, cit. 911, «la costituzionalizzazione di tali attribuzioni in capo dal Presidente della FR comporta a sua volta che il Presidente del Governo venga privato del diritto di determinare gli indirizzi fondamentali dell'attività di Governo della FR, al posto del quale viene unicamente riconosciuto quello di organizzare l'attività dello stesso». In aggiunta a quanto sopra, basti pensare al formale riconoscimento della scomposizione dell'esecutivo in due blocchi con la ripartizione tra i cd. *Ministri della forza* di diretta derivazione presidenziale, nominati previa consultazione del Consiglio della Federazione, e gli altri Ministri, previamente proposti alla Duma di Stato dal Presidente del Governo. Quest'ultimo (come i singoli Ministri) potrà essere rimosso dal Capo dello Stato senza che a ciò debbano conseguire le dimissioni dell'intero Governo e senza passare per una deliberazione della Duma di Stato. Di contro, a fronte di un triplice rifiuto della Duma di Stato di approvare la nomina del Presidente del Governo, il Capo dello Stato potrà imporre la sua scelta senza più dover necessariamente transitare per lo scioglimento della Camera bassa. Infine, benché non abbia la facoltà di rifiutarsi di nominare il Vicepresidente del Governo e i ministri approvati dalla Duma di Stato su indicazione del Presidente del Governo, in caso di un triplice rifiuto da parte di quest'ultima, potrà comunque superarne il veto e procedere con la loro nomina, sciogliendo la Camera bassa qualora, a seguito del suo rifiuto, risultino vacanti oltre un terzo delle cariche ministeriali.

vigore – diversi aspetti come, ad esempio, la nomina dei giudici costituzionali e dei vertici delle corti apicali erano già presenti all'interno della legislazione da anni – emerge l'istituzionalizzazione di una chiara direzionalità nella gestione del potere che sottende un vero e proprio vincolo di subordinazione di ciascun organo od istituzione a quella presidenziale, al netto di possibili letture che incedano in un eccesso di formalismo nell'interpretazione costituzionale¹⁴.

All'interno di questo mosaico, infine, assume una propria rilevanza l'accentuazione di elementi di stampo identitario e sovranista il cui risvolto pratico rivela una tendenza a tracciare una demarcazione sempre più tangibile rispetto ai canoni occidentali, ed in particolar modo europei, in modo da evitare l'ulteriore convergere entro i confini nazionali di interferenze esterne¹⁵. Accanto alla previsione sulla tutela della sovranità e l'integrità territoriale in cui si stabilisce l'impossibilità di addivenire a forme di cessione/alienazione di parti di essa, si può apprezzare un altrettanto visibile tentativo di delimitare il bacino da cui attingere nel reclutamento della futura *élite* politica ed istituzionale (Presidenza, vertici della entità federate, carica di parlamentare o componente del Governo, membro della Corte costituzionale e del potere giudiziario) prevedendo stringenti requisiti di cittadinanza e permanenza in Russia quali condizioni insurrogabili per concorrere a posizioni apicali. Una vera e propria nazionalizzazione della classe dirigente che mira ad un duplice obiettivo lungo il medesimo crinale: da un lato, rinforzare il formante propriamente russo, l'indissolubilità del legame che unisce l'individuo alla propria Nazione e che si plasma sulla comunanza di tradizioni, valori, esperienze, mentalità e visioni. Dall'altro, evitarne la diluizione, ove non addirittura una vera e propria

¹⁴ Basti un rimando alle osservazioni di A. Di Gregorio, *Il Progetto di emendamento della Costituzione russa presentato alla Duma il 20 gennaio 2020: alcune prime osservazioni di contesto*, in *Osservatorio NAD*, 10 febbraio 2020 ove si specifica che anche laddove possa affiorare un più ampio coinvolgimento della Duma di Stato nel processo di formazione del Governo o, più in generale, un incremento in senso collaborativo fra esecutivo e legislativo, si tratta pur sempre «di una collaborazione da posizioni subordinate». Ulteriormente, H. Kolas, *New Trend in the Constitutional Law of Post-Soviet Autocracies. Transit of Power: to Leave without Leaving*, in *Prague Law Working Papers Series*, I, 1/2020, 1 ss. Da ultimo, si richiamano le osservazioni della Commissione di Venezia, *Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for their Adoption*, cit. p.to 109 secondo cui «taken together, while in some respects the powers of the parliament have indeed been expanded, at least formally, the Commission is of the view that important increases in the presidential powers (single system of state power, appointments of the chairman and members of the Government, constitutionalisation of the presidential Council of State, appointment of 30 Senators of the Federation Council, etc.) have been introduced. The combined effects of these presidential powers weaken the possibility of other actors, such as the Federation Council, to effectively provide checks and balances».

¹⁵ Cfr. A. Rácz, *Putin's Proposal to Modify the Russian Constitution. Keep Succession Options Open and Increase Freedom to Maneuver*, in *DGAP Commentary*, No. 2, January 2020, 1 e E. Chebankova, *Contemporary Russian Conservatism*, in *Post-Soviet Affairs*, Vol. 32, No. 1 (2016), 28 ss. e D. Gorenburg, *Nationalism in Russia*, in *Russian Politics & Law*, Vol. 52, No. 1 (2014), 3 ss.

contaminazione, tramite l'innesto di elementi in qualche modo alieni, che in una prospettiva di lungo periodo ed in considerazione dei rapporti multilaterali di cui la Russia è parte, potrebbero far venir meno tale unicità. Dunque, per il significato che ad essi è attribuito, le basi per la stessa stabilità sistemica cui si ambisce¹⁶.

Proprio l'avversione nei confronti del pericolo di una simile commistione valoriale senza riserve è alla base del rinnovato inquadramento relazionale con il diritto sovranazionale, impresso, *inter alia*, nel testo dell'art. 79 Cost. FR. All'originaria previsione per cui «la Federazione di Russia può prendere parte a organizzazioni interstatali e trasferire ad essa parte dei suoi poteri in conformità ai trattati internazionali, purché ciò non comporti limitazioni dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino e non sia in contrasto con le basi dell'ordinamento costituzionale della Federazione di Russia»¹⁷ è stata, infatti, aggiunta una nuova proposizione secondo la quale «le decisioni degli organi interstatali adottate sulla base delle disposizioni dei trattati internazionali della Federazione di Russia che nella loro interpretazione sono in contrasto con la Costituzione della Federazione di Russia, non sono applicate nella Federazione di Russia». Vero è che la presenza di un simile meccanismo di *salvaguardia della Costituzione* non rappresenta una novità assoluta nel panorama giuridico russo costituendo, *mutatis mutandis*, la positivizzazione dei precedenti approdi cui era giunta la giurisprudenza costituzionale e alla quale erano seguite le modifiche alla Legge costituzionale sulla Corte costituzionale del 2014 e del 2015. Al contempo, purtuttavia, a meno di non voler incorrere nell'errore di degradare tali ultimi cambiamenti ad un pleonastico esercizio di ipertrofia costituzionale, ad ulteriore negazione del canone ermeneutico *ut res magis valeat quam pereat*¹⁸, è sul piano del simbolismo comunicativo e rappresentativo che occorre analizzarne il contenuto. Una ricerca seguita da un altrettanto attento *focus* sugli effetti che in concreto potranno derivarne sul piano dei rapporti sovranazionali e, specialmente, all'interno del perimetro spaziale del Consiglio d'Europa¹⁹. Per quanto il riferimento testuale sia agli organismi e ai trattati internazionali²⁰, la traduzione pratica

¹⁶ M. Domanska, "Everlasting Putin" and the reform of the Russian Constitution, in *OSW Commentary*, No. 322 (2020), 20 March 2020, 5.

¹⁷ Per quanto riguarda il testo della Costituzione russa precedente alla riforma, si rimanda a M. Ganino, *La Costituzione della Russia*, in Id. (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Milano, 2013, 441 ss.

¹⁸ *Passim* sia concesso un rinvio a S. Gianello, P. Zicchittu, *Interpretazione costituzionale e populismo: una comparazione tra Italia e Ungheria*, in *DPCE online*, 1/2020, 4545 ss.

¹⁹ Y. Ioffe, *The Amendments to the Russian Constitution: Putin's Attempt to Reinforce Russia's Isolationist Views in International Law?*, in *EJIL Talk!*, 29 January 2020. Si veda altresì, A. Lopukhina, *Putin's Ceaseless Career: Amending the Russian Constitution to Stay Until 2036*, in *Diritti Comparati*, 6 April 2020.

²⁰ Si rimanda a Y. Ioffe, *The Amendments to the Russian Constitution: Putin's Attempt to Reinforce Russia's Isolationist Views in International Law?*, cit. ove l'Autrice ricorda i vari fronti che vedono (e vedranno) impegnata la Federazione Russa nei prossimi anni, in particolare contro l'Ucraina, per le note vicende legate al territorio della Crimea. Sotto

rimanda immediatamente ai legami con la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e con la Corte di Strasburgo, considerati gli evidenti contrasti che ne hanno segnato l’evoluzione²¹.

La previsione di un simile strumento fa sorgere *ex se* una serie di quesiti che inducono ad interrogarsi sulla sua valenza. Non si tratta (solamente) della più circoscritta rivendicazione della primazia, *rectius* della supremazia, della Costituzione allorché posta in contraddizione con la fonte internazionalista, così come sarebbe riduttivo affrontare la questione ascrivendola acriticamente nel poliedrico recinto dei *contro-limiti*, quasi si trattasse dell’estrinsecazione di una fisiologica, per quanto conflittuale, dialettica fra giurisdizioni. *Ex adverso*, la debita considerazione del processo incrementale che ha guidato la mano del legislatore costituzionale conduce ad un diverso e più approfondito esame di un conflitto latente il cui terreno di scontro è divenuto quello della salvaguardia dei diritti fondamentali. Come si cercherà di mettere in luce nelle pagine che seguiranno – senza voler qui giungere anzitempo a più articolate conclusioni – l’attribuzione al Giudice delle leggi del potere di giudicare l’eseguibilità delle decisioni assunte nel consesso internazionale sembra trovare la propria *ratio* in un duplice ordine di ragioni, ambedue destinate prospetticamente ad ampliare la frattura già esistente tra la Russia e la CEDU: da un lato, si assiste all’esteriorizzazione di un tratto distintivo dei sistemi a trazione populista, consistente nell’insofferenza nei confronti di qualunque forma di propulsione giudiziaria in spazi che si vorrebbero affidati alla cura esclusiva della politica – quali l’identificazione dei diritti meritevoli di cura – in forza di tecniche ermeneutiche estensive capaci di riformulare a posteriori le originarie obbligazioni assunte al momento della ratifica della Convenzione. Più in profondità, invece, conseguenza apparentemente ineluttabile della stessa concezione prevalente della sovranità russa, sublimano un *modus* e una direzionalità differenti, e per molti versi antitetici rispetto al modello costituzionalista, della relazione che lega il binomio Stato-Costituzione alla protezione dei diritti individuali.

Tutto ciò, senza dimenticare, sul lato comparativo, il concreto pericolo di emulazione che si cela dietro l’individuazione di nuovi strumenti che si dimostrino idonei a rafforzare le istanze nazionaliste ed isolazioniste di taluni Paesi che, ancora bisognosi di «ortopedia democratica e garantista»²², nel corso degli ultimi anni hanno già avuto modo di ricordare

tale versante, i mutamenti intervenuti sul dispositivo costituzionale segnalano «to both international community and domestic electorate the way in which Russia will deal with potentially unfavorable decisions of the international courts and tribunals in the cases brought by Ukraine». In proposito, L. Hill-Cawthorne, *International Litigation And The Disaggregation Of Disputes: Ukraine/Russia As A Case Study*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 68, No. 4 (2019), 779 ss.

²¹ Cfr. G. Codevilla, *La riforma della Costituzione*, in S. Caprio, *Lo Zar di Vetro. La Russia di Putin*, Milano, 2020, 239.

²² A. Guazzarotti, *La Russia e la CEDU: i controlimiti visti da Mosca*, in *Quad. Cost.*, 2/2016, 385.

come l'approdo ai valori liberaldemocratici sia tutt'altro che l'esito di un percorso irreversibile²³.

2. I rapporti tra l'ordinamento russo e la CEDU nel solco di una progressiva involuzione

Prima di procedere oltre, al fine di inquadrare meglio il dato di contesto dal quale si muoverà, pare opportuno fare un passo indietro, all'origine dei rapporti tra l'ordinamento russo e quello convenzionale, così all'evoluzione dialettica fra la Corte costituzionale e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo la quale ha vissuto fasi alterne, segnate da un differente grado di convergenza fra le rispettive giurisprudenze²⁴.

In primo luogo, va ricordato come la Carta del 1993, proseguendo lungo un percorso iniziato nell'ultimo fase dello Stato socialista, fin dalla sua nascita ha evidenziato sensibili tratti di avvicinamento al diritto sovranazionale, a superamento della «tradizionale posizione di chiusura nei confronti dell'ordinamento internazionale [...] basata su principi quali l'assoluta sovranità statale e la non ingerenza, e sulla convinzione che gli stessi patti internazionali sui diritti umani non garantissero direttamente diritti per i singoli, ma impegnassero solo gli Stati a dare loro attuazione al proprio interno»²⁵. A riprova di ciò, basti osservare il dettato di cui all'art. 15, comma 4 Cost. FR., collocato nel Cap. I tra i principi fondamentali dell'ordinamento, in forza del quale «i principi e le norme del diritto internazionale universalmente riconosciuti, così come i trattati internazionali della Federazione di Russia, sono parte integrante del suo sistema giuridico. Se un trattato internazionale della Federazione di Russia stabilisce regole diverse da quelle previste dalla legge si applicano le regole del trattato internazionale»²⁶. Una primigenia forma di apertura nei

²³ Cfr. G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE online*, 3/2020, 3869 e J. Rupnik, *The Crisis of Liberalism*, in *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 3 (2018), 24 ss.

²⁴ Per uno sguardo d'insieme, M. Mälksoo, W. Benedek (eds.), *Russia and the European Court of Human Rights*, Cambridge University Press, 2017 e M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, M. Mazza, *Corti costituzionali e Corti europee: i casi di Federazione di Russia, Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, 2006, 85 ss.

²⁵ M. Ganino, *Russia*, cit. 162.

²⁶ Accanto ad essa, si possono rinvenire ulteriori disposizioni di analogo tenore riguardanti la protezione dei diritti fondamentali in connessione con le norme e i principi internazionali. Fra queste, l'art. 17, comma 1 Cost. FR. per cui «nella Federazione di Russia i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino sono riconosciuti e garantiti in accordo con i principi e le norme del diritto internazionale generalmente riconosciuti e in conformità alla presente Costituzione», l'art. 46, comma 3 Cost. FR., che attribuisce a ciascuno «il diritto, in conformità ai trattati internazionali della Federazione di Russia, di rivolgersi agli organi internazionali per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo, qualora siano stati esauriti tutti i mezzi di difesa giuridica interni allo Stato» e l'art. 55, comma 1 Cost. FR. a norma del quale «l'elencazione nella Costituzione della Federazione di Russia dei diritti e delle libertà fondamentali non deve

confronti del modello di internazionalizzazione proprio dei sistemi occidentali²⁷, iscritta nel quadro di una ripartizione dualista fra ordinamenti (almeno per quanto concerne il rapporto con le norme di origine pattizia)²⁸ che culminerà nel processo di adesione della Russia al Consiglio d'Europa, perfezionatosi il 28 febbraio 1996, a quasi quattro anni di distanza dalla formale presentazione della domanda (7 maggio 1992). Un discreto lasso temporale, oltre che legato alle controverse operazioni militari in Cecenia, necessario al fine di adeguare la normazione russa ai più elevati standard richiesti per la sua partecipazione quali, a titolo meramente esemplificativo, l'abolizione della pena capitale. Nonostante i richiami preoccupati di alcuni Paesi membri in considerazione di uno iato che, sebbene ridotto, purtuttavia rimaneva anche all'esito di questa fase di transizione, alla fine prevalse l'opzione volta all'ammissione sulla scorta di un'idea, dalla funzione quasi pedagogica oltre che profondamente politica considerato il coevo scenario globale²⁹, secondo la quale l'inclusione russa in luogo del suo allontanamento avrebbe fornito un miglior terreno di coltura per l'evoluzione in senso liberaldemocratico del suo ordinamento³⁰. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è stata così ratificata il 3 marzo del 1998 e con essa riconosciuta la giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Da quel momento, pertanto, ai sensi dell'art. 46 CEDU, quale Alta Parte Contraente, la Russia «undertake[s] to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties» con l'ulteriore considerazione per cui, in virtù dell'art. 32 CEDU, «the jurisdiction of the

essere interpretata come negazione o riduzione degli altri diritti e libertà dell'uomo e del cittadino universalmente riconosciuti».

²⁷ Cfr. R.M. Fleig-Goldstein, *The Russian Constitutional Court versus the European Court of Human Rights: How the Strasbourg Court Should Respond to Russia's Refusal to Execute ECtHR Judgements*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 56, No. 1 (2017), 181, nonché E. Stein, *International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-East European Constitutions?*, in *American Journal of International Law*, Vol. 88, No. 3 (1994), 427 ss.

²⁸ In dottrina vi è altresì chi ha ritenuto di considerare tale relazione monista in considerazione dell'automatico recepimento delle norme e dei principi internazionali generalmente riconosciuti. Tra questi, J. Kahn, *The Relationship between the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation: Conflicting Conceptions of Sovereignty in Strasbourg and St. Petersburg*, in *European Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3 (2019), 935 e B. Bowring, *What's in a word: "sovereignty" in the Constitutional Court of the Russian Federation*, in *Russian Journal of Communication*, Vol. 7, No. 3 (2015), 328.

²⁹ G.A. Nelaeva, E.A. Khaboarova, N.V. Sidorova, *Russia's Relations with the European Court of Human Rights in the Aftermath of the Markin Decision: Debating the "Backlash"*, in *Human Rights Review*, 21 (2020), 96.

³⁰ A. Trochev, *All Appeals Lead to Strasbourg? Unpacking the Impact of the European Court of Human Rights on Russia*, in *Demokratizatsiya*, Vol. 17, No. 2 (2009), 147. Si veda anche M. Breuer, *The Council of Europe's Response to Rule of Law Backsliding and Serious Violations of Fundamental Principles*, in *VerfBlog*, 3 February 2020 e V. Starzhenetskiy, *The Execution of ECtHR Judgements and the 'Right to Object' of the Russian Constitutional Court*, in M. Breuer (ed.), *Principled Resistance to ECtHR Judgement – A New Paradigm?*, Springer, 2019, 255.

Court shall extend to all matters concerning the interpretation and application of the Convention and the Protocols thereto which are referred to it».

Sebbene, come è stato attentamente sottolineato, le implicazioni di una simile accessione, in specie la sottoposizione all'attività della Corte Strasburgo, risultarono all'epoca per lo più il frutto di «uncritical evaluations»³¹ da parte russa, la prima fase successiva alla ratifica è stata segnata da un tendenziale grado di consonanza fra la giurisprudenza di quest'ultima e della Corte costituzionale russa che in diverse occasioni vi ha fatto riferimento «quale argomento persuasivo»³² nelle decisioni concernenti la protezione dei diritti fondamentali. Anche la Corte Suprema, dal canto suo, ha avuto modo di precisare il carattere vincolante delle sentenze definitive adottate nei confronti della Federazione Russa per gli organi statali, ivi compresi i tribunali domestici, aggiungendo per questi ultimi il dovere di applicare la CEDU – in virtù della giurisprudenza elaborata dalla Corte di Strasburgo – sinché le circostanze della fattispecie sottoposta al loro vaglio si fossero poste analogamente a quelle prese in considerazione dalla Corte europea³³. I benefici del cd. *effetto Strasburgo*, ossia l'aspettativa di un progressivo adeguamento dell'ordinamento russo ai riferimenti europei³⁴, al pari della dinamica dialogica tra il foro costituzionale e quello convenzionale, tuttavia, hanno subito una decisa inversione di marcia a partire dal caso *Markin v. Russia*³⁵. Vicenda dalla quale si è avviata una spirale di eventi il cui succedersi ha prodotto effetti riverberatisi sino ai giorni nostri.

Nell'occasione la Corte EDU, adita da Konstantin Markin, un giovane militare che si era visto rifiutare la richiesta di congedo parentale allo scopo di prendersi cura del proprio figlio, aveva condannato lo Stato russo ai sensi degli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) CEDU, sottolineando, benché nel caso non si trattasse di una decisione pilota, la necessità di un intervento di adeguamento da parte del legislatore, criticando, in aggiunta, l'operato Corte costituzionale. Quest'ultima, si era precedentemente espressa con una declaratoria di inammissibilità sul ricorso di costituzionalità proposto dallo

³¹ G.A. Nelaeva, E.A. Khaboarova, N.V. Sidorova, *Russia's Relations with the European Court of Human Rights in the Aftermath of the Markin Decision: Debating the "Backlash"*, cit. 96. Conf. M. Janis, *Russia and the 'Legality' of Strasbourg Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 8, Issue 1 (1997), 93.

³² A. Di Gregorio, *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea per i diritti dell'uomo tra chiusure e segnali di distensione*, in *Federalismi.it*, 2/2016, 3.

³³ 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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 maggio 2016.

³⁴ L. Mälksoo, *Introduction. Russia, Strasbourg, and the Paradox of a Human Rights Backlash*, in M. Mälksoo, W. Benedek (eds.), *Russia and the European Court of Human Rights*, cit. 3 ss.

³⁵ Si vedano ECtHR, *Konstantin Markin v. Russia*, First Section, no. 30078/06, 7 October 2010 e ECtHR, *Konstantin Markin v. Russia*, Grand Chamber, no. 30078/06, 22 March 20212.

stesso ricorrente adottando, secondo i giudici europei, argomentazioni che in luogo dei diritti del singolo avevano posto maggiore attenzione sulle esigenze di sicurezza legate al servizio militare, oltretutto fornendo una visione stereotipata della donna all'interno dell'esercito e nell'ambito familiare³⁶. La decisione scatenò diverse reazioni contrarie, in particolare dell'allora Presidente della Corte costituzionale, Valery Zorkin, il quale già in precedenza aveva espresso posizioni volte a ribadire la necessità di tutelare la sovranità nazionale rispetto agli eccessi di derive internazionaliste³⁷. Nel confermare la superiorità della Costituzione rispetto alla Convenzione, in un celebre articolo pubblicato sulla *Rossiyskaya Gazeta* il 29 ottobre 2010 – che nella sua traduzione italiana era intitolato “*I limiti della cedevolezza*” – avanzò l'idea circa l'opportunità di un vero e proprio meccanismo di protezione a segnalare la doverosità di una delimitazione rispetto alla deferenza che si impone nei confronti della Corte EDU³⁸. Non tutte le sue decisioni, in altre parole, obbligano allo stesso modo la Russia la quale conserva la facoltà di ometterne l'esecuzione quando ne consegua una lesione della sua sovranità costituzionale. Investita nuovamente della questione dal giudice competente a dare seguito alla pronuncia della Corte EDU, il quale aveva rinvenuto una contraddizione fra questa e la giurisprudenza della Corte costituzionale, quest'ultima adottò una soluzione pragmatica, sostanzialmente compromissoria, volta ad evitare un conflitto diretto tra giurisdizioni, purtuttavia intestandosi in definitiva l'ultima parola in caso di conflitto fra i rispettivi *dicta*³⁹. Secondo il Giudice delle leggi, all'organo giudicante del

³⁶ Cfr. A. Di Gregorio, *Russia. Il confronto tra la Corte costituzionale e la Corte europea per i diritti dell'uomo tra chiusure e segnali di distensione*, cit. 4.

³⁷ In tal senso, V. Zorkin, *An apology of the Westphalian System*, in *Russia in Global Affairs*, 3/2004, 10 August 2004. Per una ricostruzione del pensiero di Zorkin si veda M. Antonov, *Conservatism in Russia and Sovereignty in Human Rights*, in *Review of Central and East European Law*, Vol. 39 (2014), 1 ss.

³⁸ Secondo Zorkin, «The principles of state sovereignty and the supremacy of the Constitution in the legal system of Russia lie at the foundation of its constitutional system. The Convention as an international treaty of Russia is a component part of its legal system, but it is not higher than the Constitution [...]. Each decision of the European Court is not only a legal but a political act. When such a decision is taken in the interests of the protection of the rights and freedoms of the citizen and the development of our country, Russia will always precisely obey it. But when it or another decision of the Strasbourg court is doubtful from the point of view of the goal of the European Convention on Human Rights and moreover in a direct fashion concerns national sovereignty, and fundamental constitutional principles, Russia has the right to work out a defence mechanism against such decisions. Precisely through the prism of the Constitution the problem of the relationship between orders of the CC and the ECtHR must also be worked out [...]. Like any other European state, Russia must fight as much for the preservation of its sovereignty, as for the careful relationship with the European Convention, and defence of its sovereignty against inadequate, doubtful decisions». Sul punto, B. Bowring, *What's in a word: "sovereignty" in the Constitutional Court of the Russian Federation*, cit. 329.

³⁹ Cfr. A. Caligiuri, *La recente giurisprudenza costituzionale russa sui rapporti tra Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento interno*, in *Diritti Umani e Diritto*

rinvio che rilevi la permanenza del pregiudizio in capo al ricorrente, valutato il quadro normativo di riferimento e l'esistenza di un simile contrasto, spetta il compito di sospendere il procedimento principale e rivolgersi alla Corte costituzionale la quale potrà tornare nuovamente sulla questione di legittimità relativa alla normativa nazionale, eventualmente mutando giurisprudenza, ovvero ribadendo il proprio precedente e, in tale eventualità, dettando al giudice le modalità di esecuzione della sentenza⁴⁰.

Nel corso del tempo, però, il richiamato pragmatismo della Corte costituzionale, che fino a quel punto si era mostrato non così dissimile dallo standard fatto proprio da altre sue omologhe continentali⁴¹, ha lasciato il posto a posizioni segnalate da un maggior grado di radicalizzazione nel rapportarsi con la giurisprudenza convenzionale, evidenziando un'inclinazione preminentemente selettiva sul lato dell'implementazione. Un cambio di passo che (anche) sul piano normativo è corrisposto ad una sintomatica modifica della Legge costituzionale sulla Corte costituzionale (n. 1-FKZ del 21 luglio 1994) entrata in forza il 14 dicembre 2015, preceduta da un'ulteriore azione emendativa perfezionatasi il 4 giugno 2014, volta ad attribuirle la competenza a dichiarare non eseguibile una decisione pronunciata da un organo intergovernativo⁴². Ai sensi del riformulato art.

Internazionale, Vol. 10, No. 3 (2016), 704 e A. Di Gregorio, *La giurisprudenza della Corte costituzionale della Russia nel biennio 2010-2011*, in *Giur. Cost.*, Fasc. IV, 2012, 5013 ss.

⁴⁰ C. Cost. FR. dec. 27-P, 6 December 2013.

⁴¹ Aspetto, quest'ultimo, ricordato da A. Di Gregorio, *La giurisprudenza della Corte costituzionale della Russia nel biennio 2012-2013*, in *Giur. Cost.*, Fasc. V, 2014, 4411-4412, secondo la quale l'accomodamento finale individuato dalla Corte trovava giustificazione nella volontà di non dare adito a «derive pericolose che avrebbero potuto condurre ad una estraneazione della Russia dall'ordinamento convenzionale europeo». Ulteriormente, 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. 3 (2014), 138, il quale pone in relazione la decisione in parola con quella del BVG in *Görgülü* (BVerFG, 2 BvR 1481/04), della Supreme Court del Regno Unito in *Pinnok* (Manchester City Council v. Pinnok [2011] UKSC 6) e della Corte costituzionale italiana (sent. nn. 348/2007 e 311/2009) mettendo in guardia, da ultimo, come la soluzione apparentemente conciliante individuata dai giudici russi avrebbe potuto comunque condurre ad eccessi discrezionali nell'applicazione della giurisprudenza europea in considerazione del suo funzionamento prettamente casistico.

⁴² Quale coda della vicenda *Markin*, il Parlamento aveva apportato un primo cambiamento alla Legge costituzionale sulla Corte costituzionale. In essa si stabiliva che qualora un giudice nazionale, chiamato a decidere su una questione che si fosse posta in relazione con una decisione di un organo intergovernativo per la tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo – nella quale si fosse preventivamente accertata una violazione di tali diritti da parte della autorità della Federazione Russa nell'applicazione di una legge o di sue disposizioni – ritenga che la possibilità di dare applicazione alla legge in questione possa essere decisa solo a seguito di una decisione della Corte costituzionale, si rivolge ad essa con un'istanza volta alla verifica della sua costituzionalità. Si veda, A. Di Gregorio, *Ulteriore riforma delle modalità di funzionamento della Corte costituzionale: una semplificazione che rischia di restringere la possibilità di tutela dei cittadini*, in *Osservatorio NAD*, 31 luglio 2014. La stessa Corte costituzionale, su ricorso sottopostole da un gruppo di Deputati della Duma di Stato sulla conformità costituzionale di talune

104, comma 1, l'organo federale del potere esecutivo «competent to operate in the field of protecting Russia's sovereign interests within the procedure of considering complaints filed against the Russian Federation, which is carried out by the interstate human rights protection institution according to an international covenant to which Russia is a party [...] is entitled to submit a request for resolution of the issue of feasibility of the enforcement of a decision taken by the interstate human rights protection institution to the Constitutional Court»⁴³. Di conseguenza, in forza dell'art. 104, comma 4, così come integrato dal successivo art. 106, la Corte costituzionale potrà fornire un giudizio attestante la conformità – totale o parziale – della decisione alla Costituzione, ovvero di non conformità. In quest'ultima ipotesi, «any measures(acts) aimed at enforcement of corresponding interstate human rights protection institution's decision shall not be taken (issued)»⁴⁴.

disposizioni riguardanti il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU che ne avrebbero imposto l'automatica applicazione interna senza alcuna eccezione, con la sentenza n. 21-P del 14 luglio 2015 (il cui testo nella versione in lingua inglese è reperibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2016)019-e)), ha manifestato la propria posizione, ribadendo la priorità della fonte costituzionale sugli atti di origine sovranazionale. Attraverso una pronuncia di carattere interpretativo, nell'affermare la conformità delle disposizioni indubbiamente di contrarietà al dettato costituzionale, la Corte ha stabilito come tanto i tribunali in via incidentale, quanto gli organi dell'esecutivo federale in via astratta, chiamati ad adottare misure individuali o generali dettate dalla Corte europea secondo un'interpretazione della Convenzione contrastante con la Costituzione, debbono rivolgersi al Giudice delle leggi il quale avrà il compito di provvedere all'eliminazione di tale contrasto interpretativo e, nel caso in cui ciò si riveli impossibile, potrà dichiarare la non eseguibilità della decisione.

⁴³ Ai sensi dell'art. 105, «the right to petition the Constitutional Court [...] with a request to give an interpretation of provisions of the Constitution of the Russian Federation [...] shall be vested in the President and the Government of the Russian Federation». Il testo della legge nella sua versione in lingua inglese è reperibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2016\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2016)006-e).

⁴⁴ La novella legislativa è divenuta oggetto di attenta preoccupazione anche da parte della Commissione di Venezia nella *Final Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court* – no. 832/2015, CDL-AD(2016)16 (107th Plenary Session), Venice, 10-11 June 2016, la quale ha rilevato seri dubbi di compatibilità con l'art. 46 della Convenzione, chiedendo la modifica, fra gli altri aspetti, degli artt. 104 e 106. Secondo l'istituzione del Consiglio d'Europa, alla Corte costituzionale non dovrebbe essere affidato il compito di decidere sulla non eseguibilità di una decisione assunta da un organismo intergovernativo quanto, tutt'al più, potrebbe esserle delegato il potere di verificare la compatibilità con la Costituzione delle forme e dei modi con cui le autorità nazionali intendano implementarne il contenuto. Al contrario, affidare alla Corte russa la funzione di filtro delle decisioni della Corte EDU, ancorché aventi ad oggetto misure individuali di riparazione pecuniaria, significa volersi affidare ad un modello di risoluzione del conflitto che al confronto politico, affidato in prima battuta agli esecutivi nazionali, anteponga un modello decisionale binario «black or white» che non consenta alcun margine di manovra nell'ipotesi di una decisione di non conformità. Si veda, in precedenza, sempre ad opera della Commissione di Venezia, la *Interim Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court* – no. 832/2015, CDL-AD(2016)005 (106th Plenary Session), Venice,

La prima applicazione dello strumento ha avuto luogo a seguito del caso *Anchugov and Gladkov v. Russia*⁴⁵, culminato con una condanna emessa dalla Corte EDU per la violazione dell'art. 3, Protocollo 1 CEDU – concordemente con il proprio consolidato *case law* che rimanda immediatamente alla nota vicenda *Hirst v. United Kingdom*⁴⁶ – ad opera dell'art. 32, comma 3 Cost. FR. che dispone l'automatico *disenfranchisement* nei riguardi di chi si trovi in uno stato detentivo a seguito di un provvedimento di condanna penale. Interpellata dal Ministero della Giustizia, la Corte ha esordito ricordando come le Convenzione sia parte integrante dell'ordinamento nazionale ai sensi dell'art. 15, comma 4 Cost. FR. e che, pertanto, sussiste in linea generale un dovere di esecuzione delle decisioni del Giudice di Strasburgo. Nondimeno, utilizzando una chiave di lettura che in seguito ritornerà in altre decisioni, l'interazione tra i due poli non può avvenire sul presupposto di un rapporto di subordinazione che oltre al dialogo, non contemperi l'esigenza di effettività della Carta europea con il necessario rispetto che si deve nei riguardi dell'identità costituzionale russa⁴⁷. In altri termini, la Corte costituzionale non confuta la validità delle norme convenzionali, al pari della loro vincolatività, quanto, invece, l'estensione ermeneutica di esse elaborata dalla Corte europea. In aderenza ai principi costituzionali «which establish sovereignty of Russia, supremacy and supreme legal force of the Constitution of the Russian Federation in Russia's legal system (including in relation to international treaties of the Russian Federation)»⁴⁸ l'adesione alla CEDU è stata possibile solo in quanto le disposizioni in essa contenute non confliggevano *ab origine* con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, non prevedendo incompatibili restrizioni ai diritti e alle libertà riconosciute dal Cap. II Cost. FR. *Per tabulas*, anche le decisioni della Corte EDU, fondate su un'interpretazione dei contenuti della Convenzione che, come nel caso di specie, «including those containing proposals on the need to make amendments to the national legal provisions, do not abrogate the priority of the Constitution of the Russian Federation for Russia's legal system, and therefore [...] are subject to realization on the basis of the principle of supremacy and supreme legal force

11-12 March 2016. In dottrina 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*, cit. 133.

⁴⁵ ECtHR, *Anchugov and Gladkov v. Russia*, First Section, nos. 11157/04 and 15162/05, 4 July 2013. J. Henderson, *Russia's Recent Dealing with the Council of Europe and European Court of Human Rights*, in *European Public Law*, Vol. 24, No. 3 (2018), 395 e C. Filippini, *La Russia e la CEDU: l'obiezione della Corte costituzionale all'esecuzione delle sentenze di Strasburgo*, in *Quad. Cost.*, 2/2016, 386 ss.

⁴⁶ ECtHR, *Hirst v. United Kingdom* (No. 2), Grand Chamber, no. 74025/01, 6 October 2005.

⁴⁷ C. Cost. FR. dec. 12-II/2016, 19 April 2016, p.to 1.2. Il testo nella sua versione in lingua inglese è disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2016)019-e).

⁴⁸ C. Cost. FR. dec. 12-II/2016, p.to 4.2.

of exactly the Constitution of the Russian Federation in the legal system of Russia, international-law acts being an integral part of it»⁴⁹.

Il significato attribuito all'art. 3, Protocollo 1 CEDU dalla Corte – la cui conformazione al *decisum* dovrebbe transitare per una riforma della Costituzione – agli occhi del Giudice russo è risultato il frutto di un'evoluzione al limite della normogenesi tutt'altro che basata su un comune consenso raggiunto fra le Alte Parti Contraenti. In questi casi, al fine di evitare la cristallizzazione di prassi applicative eccezionalmente *contra conventionem*, deve riconoscersi l'esistenza di un vero e proprio «right to objection»⁵⁰. Pertanto, non essendovi modo per la Corte costituzionale di interpretare la proibizione generalizzata contenuta nell'art. 32, comma 3 Cost. FR., considerata l'indubbia portata letterale della norma *de quo*, in modo da individuare una convergenza con l'art. 3, Protocollo 1 CEDU, la conclusione non può che consistere nella impossibilità di dare esecuzione alla sentenza nella parte in cui prescrive l'adozione di misure generali finalizzate alla modificazione della legislazione russa in modo da limitare i diritti elettorali «not all convicted persons serving a sentence in places of deprivation of liberty under a court sentence»⁵¹. Di contro, al fine di non recidere residuali forme di componimento, rimane la possibilità, riconosciuta al legislatore, di mettere mano al sistema sanzionatorio penale prevedendo forme di pena alternative alla privazione della libertà e, per l'effetto, ampliare la platea di coloro i quali potranno continuare a godere del diritto di voto⁵². In questo modo, confermando l'eseguitività del giudizio nella parte in cui si richiedevano provvedimenti che garantissero giustizia, proporzionalità e differenziazione nell'applicazione delle restrizioni ai diritti elettorali⁵³.

Da ultimo, occorre richiamare l'ulteriore vicenda *Yukos v. Russia*⁵⁴ nella quale il meccanismo di eccezione è giunto a toccare il suo *zenit*⁵⁵. In questo caso, infatti, nuovamente chiamata in causa dal Ministero della Giustizia, alla Corte costituzionale non era stato affidato il compito di decidere riguardo all'implementazione della decisione (nel merito) di condanna per violazione degli artt. 6 (diritto a un equo processo) e 1,

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ C. Cost. FR. dec. 12-II/2016, p.to 4.4.

⁵¹ C. Cost. FR. dec. 12-II/2016, p.to 1 (*holds*).

⁵² Sul punto si segnala come il 1° gennaio del 2017, il legislatore russo sia intervenuto a modificare alcune disposizioni del Codice Penale (artt. 43-59) introducendo, per taluni illeciti denotati da non particolare gravità della condotta, ovvero che siano stati compiuti dal reo per la prima volta, la possibilità di sostituire la pena detentiva (o parte di essa) con la sanzione alternativa dei *community work*, in questo modo garantendo la possibilità di mantenere inalterato il loro diritto di voto.

⁵³ C. Cost. FR. dec. 12-II/2016, p.to 2 (*holds*).

⁵⁴ ECtHR, *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, Former First Section, no.14902/04, 31 July 2014 (Just Satisfaction).

⁵⁵ Per una ricostruzione complessiva della fattispecie, I. Marchuk, M. Aksenova, *The Tale of Yukos and of the Russian Constitutional Court's Rebellion against the European Court of Human Rights*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017.

Protocollo 1 CEDU (protezione della proprietà)⁵⁶ a seguito dei procedimenti e delle relative sanzioni fiscali applicate ai danni della compagnia petrolifera Yukos. Diversamente, le era stato domandato di verificare l'eseguibilità del provvedimento avente ad oggetto l'equa riparazione economica degli ex azionisti societari, consistente nell'elevatissima somma di oltre 1 miliardo e 800 milioni di euro. Nuovamente, la Corte ha focalizzato le proprie resistenze sulla questione della metodologia interpretativa evolutiva fatta propria dai giudici della Convenzione e del suo rapportarsi con l'intangibile superiorità che deve essere tributata ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Viepiù che nella fattispecie si è rifatta ai dettami della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati di cui agli artt. 26 (*pacta sunt servanda*), 31, comma 1, per il quale ciascun trattato deve essere interpretato secondo buona fede in base al senso comune da attribuire ai suoi termini nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo, nonché, da ultimo, 46, comma 1, che (nella lettura datane dalla Corte) prescriverebbe la possibilità di escludere la vincolatività di un trattato nella straordinaria ipotesi in cui il consenso alla sua conclusione abbia comportato la manifesta violazione di una norma di fondamentale importanza del proprio diritto interno. In ragione di ciò, una sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non può essere considerata vincolante ai fini della sua esecuzione da parte della Federazione Russa, se una o più disposizioni della Convenzione su cui essa si fonda, sono il frutto di un'interpretazione effettuata in violazione delle regole generali sull'interpretazione dei trattati e, per l'effetto, confliggono con le disposizioni della Costituzione della Federazione Russa⁵⁷. In dette ipotesi, anche quando il conflitto discenda dall'adozione di misure riparatorie individuali, «Russia is entitled as an exception to deviate from fulfilment of the obligations imposed thereon, if such deviation is the only possible way to avoid violation of the Constitution of the Russian Federation»⁵⁸.

Date le argomentazioni elaborate dalla Corte, anche in ragione di una (ri)costruzione dei fatti alla base della controversia rivisitata rispetto a quella eseguita dai giudici europei, non era possibile eseguire il risarcimento degli ex *shareholders* in quanto il loro patimento era conseguito all'azione illegale della società Yukos. Pertanto, acconsentire ad una loro compensazione, ancorché economica, avrebbe significato violare apertamente i principi informatori del sistema tributario fissati, in particolare, all'art. 57 della Costituzione. Al più, avrebbe potuto prevedersi la possibilità, rimessa nelle mani degli organi governativi nell'esercizio di un atto di *buona volontà*, dunque non dovuto sul piano normativo, di prevedere forme di

⁵⁶ ECtHR, *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, Former First Section, no. 14902/04, 20 September 2011 (Merits).

⁵⁷ C. Cost. FR. dec. 11-II/2017, 19 January 2017, p.to 2. Il testo nella sua versione in lingua inglese è disponibile all'indirizzo <http://www.ksrf.ru/en/Decision/Judgments/Documents/Resume19012017.pdf>.

⁵⁸ *Ibidem*.

compensazione nei riguardi, *uti singuli*, dei soli azionisti effettivamente danneggiati dalle azioni illecite della compagnia petrolifera. Come in precedenza, anche nell'occasione si è trattata di una forma di compensazione individuata dai giudici in contropartita al più generale rifiuto di acconsentire all'esecuzione del provvedimento risarcitorio, anche a costo di ingenerare un *vulnus* all'interno dell'impianto argomentativo. Come è stato osservato, infatti, siccome qualsiasi forma di pagamento avrebbe comportato una lesione della Costituzione, risulterebbe difficile comprendere come l'eventuale azione sussidiaria del Governo avrebbe potuto *ipso facto* legittimare un risarcimento ritenuto incompatibile con essa⁵⁹.

3. La costituzionalizzazione del meccanismo di tutela della sovranità e dell'identità russa

Nel quadro di questa articolata cornice giurisprudenziale, seppur direzionalmente orientata nel senso di una progressiva rivendicazione ad opera della Corte costituzionale russa di quello che potrebbe definirsi un diritto ad esercitare l'ultima parola dinanzi all'insorgenza di conflitti dal tenore costituzionale⁶⁰, la riforma del marzo 2020 si pone in aderente continuità, a completamento di quel percorso iniziato con la definizione della vicenda *Markin*. Complementarmente al riformulato art. 79 Cost. FR. di cui si è detto in precedenza, anche l'art. 125 Cost. FR. è stato integrato prevedendo, fra le altre modifiche, l'aggiunta del comma 5, lett. b) a norma del quale Corte, «secondo le procedure definite dalla Legge costituzionale federale, risolve la questione della possibilità di eseguire decisioni di organi interstatali adottati sulla base di disposizioni dei trattati internazionali della Federazione di Russia nella loro interpretazione in conflitto con la Costituzione della Federazione di Russia, nonché la possibilità di eseguire un provvedimento di un tribunale estero o internazionale (interstatale), di un tribunale arbitrale estero o internazionale (arbitrato) che impone obblighi alla Federazione di Russia, nel caso in cui questo provvedimento contraddica i fondamenti dell'ordine pubblico della Federazione di Russia»⁶¹.

⁵⁹ Cfr. A. Osti, *L'implementazione delle sentenze della Corte europea dei diritti e le resistenze nazionali: tre modelli a confronto*, in *Quad. Cost.*, 4/2017, 868. Secondo l'Autrice, infatti, ciò sarebbe foriero di fare emergere la politicizzazione del meccanismo di blocco e la connessa discrezionalità selettiva nei confronti delle sentenze della Corte EDU.

⁶⁰ Sul tema N. Lupo, *The Advantage of Having the First Word in the Compositive European Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 2 (2018), 186 ss.

⁶¹ La richiamata Legge costituzionale federale (progetto n. 1024643-7), che ha ricevuto la sanzione del Capo dello Stato il 9 novembre 2020, all'art. 104, comma 1, prescrive che il Presidente della Federazione, il Governo federale, la Corte Suprema e l'organo dell'esecutivo federale competente alla protezione degli interessi della Federazione nell'ambito di applicazione della decisione di una istituzione interstatale, possono rivolgere alla Corte costituzionale una richiesta in merito alla sua eseguibilità qualora, nella parte che obbliga la Federazione Russa, sia il frutto di un'interpretazione delle disposizioni del trattato di riferimento, presumibilmente in contrasto con le disposizioni della Costituzione. I successivi commi 4-7 del medesimo articolo ripongono le stesse

Considerato il pregresso dei rapporti fra i due ordinamenti, la costituzionalizzazione dell'istituto, evidentemente, non può che contribuire ad incrementare la distanza che separa Mosca e Strasburgo, sollevando una serie di criticità in ordine alla sua compatibilità con gli obblighi discendenti dall'art. 46 CEDU. Quest'ultimo, infatti, nell'interpretazione elaborata dalla Corte EDU, chiama in causa la responsabilità di ciascuna Alta Parte Contraente ogniquale si assista ad una esecuzione mancata o anche solo parziale di una sua decisione, sia che imponga una obbligazione risarcitoria nei confronti del ricorrente, quanto l'adozione di misure individuali o generali allo scopo di porre fine alla violazione della Convenzione⁶². Basterebbe il richiamo alle preoccupazioni paventate dalla Commissione di Venezia per avere un'idea più chiara di quanto si va dicendo. All'interno del parere pubblicato nel giugno 2020, fra le doglianze ivi rappresentate si specifica come le limitazioni indicate dalla nuova proposizione dell'art. 79 Cost. FR. si pongano ben oltre quelle indicate nella sua versione originaria. Se la prima parte della disposizione richiama(va) al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale quale insopprimibile condizione per la partecipazione della Russia ad una *interstate association*, odiernamente, affinché una decisione emessa da un organo interstatale possa trovare esecuzione, occorre il pieno rispetto della Costituzione nella sua complessità. In questo modo, secondo i membri della Commissione, «the addition will therefore increase the possibility for the Constitutional Court to declare decisions of interstate bodies non executable, beyond human rights and basic principles of the Constitution»⁶³.

competenze nelle mani del Presidente della Federazione, del Governo federale e della Corte Suprema, riguardo alla richiesta di eseguire una decisione di un tribunale straniero o internazionale (interstatale) e di un tribunale estero o internazionale (arbitrato) dal punto di vista della sua conformità ai fondamenti dell'ordine costituzionale della Federazione Russa. In questi casi, qualora la Corte si esprima negativamente, la corrispondente decisione non potrà essere eseguita. Per un approfondimento, I. Galimova, *L'approvazione delle leggi di attuazione della riforma costituzionale e le altre iniziative della DUMA alla fine del 2020*, in *Nomos*, 3/2020, 4, la quale non manca di indicare come il richiamo ai fondamenti dell'ordine pubblico, quali parametri per valutare la possibilità di eseguire una decisione emessa da un organo sovranazionale, data la vaghezza dell'espressione, arrechi con sé il rischio di una loro interpretazione eccessivamente ampia.

⁶² *Ex multis*, ECtHR, *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VGT) (no. 2) v. Switzerland*, Grand Chamber, no. 32772/02, 20 June 2009, p.to 85.

⁶³ Si veda la *Opinion* della Commissione di Venezia, *On the Draft Amendment to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights* – no. 981/2020, CDL-AD(2020)009 18 June 2020, p.to 49. Secondo la Commissione, neppure il richiamo al rispetto della Costituzione può giustificare il compimento di atti che risultino in violazione di un trattato, dunque della CEDU, in virtù di quanto stabilito dall'art. 26 della Convenzione di Vienna. Spostando l'attenzione sul versante individuale nella più ampia cornice dell'autorità della Corte EDU, in aggiunta, «the right to individual petition would be illusory if a final, binding judgment of the ECtHR remained unenforced. The mechanism set up by the Convention for supervising the execution of judgments, under the Committee of

Al tempo stesso, nondimeno, lascia trasparire plasticamente qualcosa che si colloca oltre il consolidamento di una posizione di isolamento sempre più identitaria e affatto riconducibile all'ordinamento russo in via esclusiva⁶⁴: la pretesa primazia del potere politico su quello giurisdizionale, che a sua volta sottende una concezione per certi versi arcaica e minimale del diritto sovranazionale, antitetica rispetto alla Convenzione. In tal senso sono emblematiche le conclusioni della Corte costituzionale contenute nel giudizio preliminare al progetto di revisione del 16 marzo 2020. La rimodulazione del contenuto di cui agli artt. 79 e 125 Cost. FR, secondo i giudici, non contrasta con l'art. 15, comma 4, Cost. FR. in quanto «the given mechanism is not intended to establish a repudiation of execution of international treaties and the decisions of interstate court bodies based thereon but rather to devise a constitutionally acceptable means of executing such decisions by the Russian Federation while steadfastly safeguarding the supreme legal authority of the Russian Federation Constitution within the Russian legal system, a component part of which is constituted by the unilateral and multilateral international treaties of Russia, including those providing for the corresponding powers of interstate courts»⁶⁵.

Tenendo fede alle parole della Corte, quale chiave di lettura attraverso cui interpretare il senso delle norme costituzionali, le resistenze alla base dell'intervento di riforma non riguardano la Convenzione, formalisticamente considerata nella sua cogenza quale trattato internazionale. Esse hanno radici più profonde, oltre il dato positivo, e trovano la loro *raison d'être* nel progressivo stemperamento dei confini alla base della dicotomia fra *gubernaculum* e *iurisdicatio*⁶⁶. Secondo una polemica che è propria degli ordinamenti a trazione populista e in particolare di quelli riconducibili nell'alveo dell'*authoritarian populism*⁶⁷, l'esaltazione della sovranità nazionale – che nella sua rappresentazione strumentale tende all'assoluto non trovando un limite neppure all'interno della Costituzione la quale diviene strumento di legittimazione del potere e non anche di limite al suo esercizio⁶⁸ – passa necessariamente per un vero e proprio sentimento

Ministers' responsibility (Article 46 § 2 of the Convention), demonstrates the importance of effective implementation of judgments. The ECtHR's authority and the system's credibility both depend to a large extent on the effectiveness of this mechanism of execution of judgments» (p.to 51).

⁶⁴ K. Koroteev, *When International Rules Comes in Handy for an Autocratic Regime*, in *VerfBlog*, 17 August 2020.

⁶⁵ C. Cost. FR. dec. 1-Z/2020, 16 March 2020, p.to 3.3. L'estratto della decisione nella sua versione in lingua inglese è disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2020\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2020)022-e).

⁶⁶ Cfr. M. Cartabia, *The Rule of Law and the Role of Courts*, in *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1 (2018), 2.

⁶⁷ *Ex multis*, G. Halmai, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 296 ss. e B. Bugaric, *The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 390 ss.

⁶⁸ O. Doyle, *Populist constitutionalism and constituent power*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 161 ss. e T. Khramova, A. Troitskaya, *Constitutional Defence Against the*

ostilità nei confronti dei contropoteri istituzionali e, su tutti, nei riguardi dell'azione degli organi giurisdizionali. Se ciò si verifica al livello dei sistemi giudiziari e di giustizia costituzionale nazionali, con maggior forza l'avversione è riversata nei riguardi delle corti sovranazionali, considerato il loro difetto di legittimazione democratica a cui si abbina la naturale propensione ad espandere i confini del proprio magistero interpretativo facendosi portatrici di valori e istanze pluralistiche, individuali, sociali, nonché di protezione delle minoranze⁶⁹. Un'eterogenesi dei fini che, oltre a porsi in contraddizione ad una rappresentazione opportunistica della società che si vorrebbe organicisticamente ridotta ad una massa omogenea, identitariamente determinata in una chiave anti-elitaria riproduttiva del dualismo schmittiano amico-nemico, introduce nell'ordinamento nazionale limitazioni all'esercizio del potere politico, (ri)fornendo lo stesso potere giudiziario di strumenti (per lo più) interpretativi da contrapporre all'attività degli organi di governo⁷⁰. Una dualità che, a maggior ragione, si riverbera sul piano dei confini ordinamentali in una contrapposizione tra fonti interne ed esterne, generando una frizione che, sovente, non poggia le sue basi sul conflitto normativo, quanto «[on] the application of international law by international institutions and the extent to which states' interest are taken into account»⁷¹.

È dunque la CEDU, concepita quale *living instrument* dalla Corte di Strasburgo, il vero bersaglio delle riprensioni russe. La sua propensione verso un attivismo interpretativo estensivo esercitato attraverso un controllo giurisdizionale particolarmente invasivo e perciò tendenzialmente portato a «lambire (e spesso) superare i confini delle prerogative del legislatore nazionale, costretto a modificare o adottare di conseguenza la normativa statale, e le cui decisioni incidono talvolta su questioni di evidente valenza politica per gli Stati»⁷². Un'attitudine ermeneutica la cui estensione non è ponderabile solamente in termini quantitativi, ma soprattutto

“Enemies” of Democracy: Theoretical Consideration and the Russian Experience, in *Russian Law Journal*, Vol. 8, Issue 2 (2020), 30.

⁶⁹ Si veda A. Pin, *The transnational drivers of populist backlash in Europe: The role of the courts*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 227, il quale ricorda come nel contesto europeo, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, «the driving force behind the legal and institutional development [...] have been organs with only indirect or loose democratic legitimation and accountability. Courts, rather than elected bodies, have often been the pan-European key players».

⁷⁰ Cfr. J. Petrov, *The populist challenge to the European Court of Human Rights*, in *ICON*, Vol. 18, No.2 (2020), 487 e K.L. Scheppele, *The opportunism of populism and the defense of constitutional liberalism*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 314 ss.

⁷¹ T. Hostovsky Brandes, *International law in domestic courts in an era of populism*, in *ICON*, (2019), 579.

⁷² E. Corcione, *Le alternative informali al recesso dalla Convenzione europea dei diritti umani: la ‘principled resistance’ e le minacce di recesso dal sistema convenzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2020, 133. Conf. C.M. Zoethout, *Margin of Appreciation, Violation and (in)Compatibility: Why the ECtHR Might Consider Using an Alternative Mode of Adjudication*, in *European Public Law*, Vol. 20, No. 2 (2014), 309.

qualitativi, nel suo essere portatrice di una visione omogenea ed uniformatrice dei diritti fondamentali entro il perimetro di operatività della Convenzione. Un portato che, inevitabilmente, finisce per collidere con la dimensione identitaria nazionale, volutamente escludente rispetto ad approcci pluralistici estranei all'esercizio interno della sovranità⁷³. Come è stato autorevolmente ricordato da un suo ex Presidente, Nicolas Bratza, tuttavia, ciò non è indice di una particolare inclinazione transitoria, quanto invece rappresenta un tratto irrinunciabile intimamente connesso alla funzione della CEDU. Anche volendo utilizzare i parametri di cui alla Convenzione di Vienna adottati dalla Corte costituzionale russa nella vicenda *Yukos* – su tutti, l'art. 31 che formalizza il canone interpretativo della buona fede, tenuto conto del contesto, dell'oggetto e dello scopo del trattato – il risultato non sarebbe destinato a mutare, ed anzi troverebbe ulteriore conferma. Ciò in quanto il suo obiettivo ultimo, e prima ancora del Consiglio d'Europa, come fuoriesce dal Preambolo, «is the achievement of greater unity between its members and that one of the methods by which that aim is to be pursued is the maintenance and further realisation of Human Rights and Fundamental Freedoms». Ne consegue, quale logica conclusione, l'impossibilità di concepire il testo convenzionale aderentemente alla sua lettera, poiché ciò condurrebbe, nelle parole di Bratza, ad una insostenibile pietrificazione dei contenuti, incompatibile con il suo fine⁷⁴. Una presa di coscienza che, sebbene passibile criticità qualora portata ad una sua massimizzazione, non tanto in punto di *legalità* quanto di *legittimità*, cionondimeno rappresenta un approdo fattuale, specchio di un *modus operandi* ormai ben oliato e tutt'altro che in procinto di divenire oggetto di modifica nel prossimo futuro⁷⁵.

In altri termini, è questo moto tendente alla progressiva *costituzionalizzazione* della Convenzione e della giurisdizione della Corte EDU, passata dall'essere giudice del caso concreto ad organo decisionale le cui pronunce sempre più assumono una valenza generale dall'impatto sistemico, a destare la massima preoccupazione dei Paesi sottoposti alla sua potestà decisoria che, come la Russia, di contro ne evocano una funzione più limitata in ragione della sua posizione di organo sussidiario⁷⁶. Una sorta di

⁷³ Si veda H. Krieger, *Populist Governments and International Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 30 (2019), 979. Sull'uso dell'identità costituzionale come ostacolo *giuridico* ai processi di integrazione *politica*, T. Drinóczi, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, in *German Law Journal*, (2020), 21, 116. In generale, G.J. Jacobson, *Constitutional Identity*, in *Review of Politics*, Vol. 68 (2006), 361 ss.

⁷⁴ N. Bratza, *Living Instrument or dead letter – the future of the European Convention on Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, Vol. 2 (2014), 119 e A. Huq, T. Ginsburg, *Democracy without Democrats*, in *Constitutional Studies*, 6/2020, 165 ss.

⁷⁵ Sul punto si rimanda alle riflessioni di S. Theil, *Is the 'Living Instrument' Approach of the European Court of Human Rights Compatible with the ECHR and International Law?*, in *European Public Law*, Vol. 23, No. 3 (2017), 587 ss.

⁷⁶ Si veda, S. Greer, L. Wildhaber, *Revisiting the Debate About 'Constitutionalising' the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, Vol. 12, No. 4 (2012),

seduzione normo-creativa che genera resistenze in quanto spinge verso un sensibile ampliamento materiale entro cui si svolge l'operato della Corte⁷⁷. Così facendo tende a sconfinare in ambiti originariamente posti al di fuori della sua competenza – che di converso si vorrebbero far rientrare nella sfera di esclusività di ciascuno Stato – giungendo, come nel caso *Anchugov*, al punto di avanzare la richiesta di adozione di misure generali che avrebbero comportato modifiche della normativa di rango costituzionale, qualora interamente recepite⁷⁸.

In senso diametralmente opposto, invece, la visione fatta propria dalla Federazione Russa – in un primo tempo dalla Corte costituzionale e in seguito dal legislatore costituzionale – spinge verso una lettura della Convenzione in chiave propriamente originalista⁷⁹, circoscritta al suo fedele tenore letterale, fissandolo al momento della ratifica⁸⁰. Analizzandolo con le lenti della retorica populista, non si fatica a comprenderne il senso. La scelta di cristallizzare la Convenzione al momento della sua entrata in vigore nell'ordinamento russo, delimitando aprioristicamente la portata dei diritti e dei corrispondenti obblighi in essa iscritti, permette di ricostruire, seppur artificiosamente, una connessione diretta in grado di legarne il contenuto ad una scelta del decisore politico, riconducendolo all'espressione della sovranità nazionale. In questo modo, la stessa identità costituzionale risulta tutelata: formalisticamente, giacché la sua ratifica risulta condizionata – ai sensi dell'art. 125 Cost. FR. – dal previo giudizio di costituzionalità cui può essere sottoposto un trattato internazionale non ancora entrato in vigore. Sostanzialmente, siccome la scelta di aderirvi è stata liberamente assunta

655 ss. e C.M. Zoethout, *Margin of Appreciation, Violation and (in)Compatibility: Why the ECtHR Might Consider Using an Alternative Mode of Adjudication*, cit. 324. Secondo W. Sadurski, *Constitutional and Enlargement of Europe*, Oxford, 2012, 4-5, paradossalmente, tale mutamento di paradigma nell'azione della Corte EDU deve essere ricondotto, fra gli altri aspetti, proprio all'ingresso dei Paesi dell'Europa centroorientale nel Consiglio d'Europa, a seguito della caduta del Muro di Berlino. La loro inadeguatezza rispetto agli standard del costituzionalismo occidentale, prosegue l'Autore, ha spinto la Corte ad intestarsi una funzione mirata, accanto alla salvaguardia dei diritti individuali, alla promozione di interventi sistemici a favorire il progressivo avvicinamento di quelli che all'epoca apparivano due mondi ancora molto diversi.

⁷⁷ Riprendendo le parole di V. Surkov, *Nationalization of the Future: Paragraphs pro Sovereign Democracy*, in *Russian Studies in Philosophy*, Vol. 47, No. 4 (2009), 12, «supranational and interstate structures do not grow at the expense of 'the plenitude and independence of power'. They are delegated not power, as many fancy, but prerogative and functions. The right to delegate (and therefore also to revoke) – that is, power properly speaking – remains with national states».

⁷⁸ Cfr. A. Osti, *L'implementazione delle sentenze della Corte europea dei diritti e le resistenze nazionali: tre modelli a confronto*, cit. 859, e K.E. Whittington, *The New Originalism*, in *Georgetown Journal of Law & Public Policy*, Vol. 2, No. 2 (2004), 602.

⁷⁹ Diffusamente, W. Baude, *Originalism as Constraint on Judges*, in *Revista Forumul Judecatorilor (Judiciary Forum Review)*, 1/2018, 15 ss.

⁸⁰ Conf. I. Marchuk, M. Aksenova, *Reinventing or rediscovering international law? The Russian Constitutional Court's uneasy dialogue with the European Court of Human Rights*, in *ICON*, Vol. 16, No. 4 (2018), 1333.

secondo il processo costituzionale che rimette la scelta finale nelle mani della rappresentanza politica.

Una rappresentazione che, estremizzando il principio *pacta sunt servanda*, vorrebbe confinare l'azione ermeneutica della Corte europea all'interno di un preciso steccato. A ben vedere, ad essere contestata non è *per se* la competenza (esclusiva) della Corte EDU ad interpretare la Convenzione – come espressamente previsto dall'art. 32, par. 1, CEDU – quanto le modalità impiegate rispetto a diritti attorno ai quali non vi è comunanza fra le Alte Parti Contraenti. Seguendo questa linea argomentativa, si comprende per quali motivazioni la Corte costituzionale, in particolare nella vicenda *Anchugov*, nel giustificare l'insostenibilità dell'interpretazione estensiva dell'art. 3, Protocollo 1 CEDU, ha richiamato alla mancanza di un consenso uniforme o quantomeno convergente tra i diversi Stati membri con riferimento alla limitazione del diritto di voto ai detenuti. Proprio il tema del *consensus*, delle modalità ricostruttive adoperate dai giudici sovranazionali, è divenuto il *punctum dolens* attorno al quale erigere una barriera a protezione di possibili avanzamenti interpretativi che permettano loro di discostarsi dell'originario significato attribuito ai contenuti della Convenzione⁸¹. Solo in presenza di un'ampia condivisione terminologica frutto di un confronto comparativo alla quale aderisca anche la Russia vi possono essere le condizioni per una contrazione del margine di apprezzamento degli Stati che possa giustificare l'intervento sussidiario della Corte⁸². Nuovamente, dunque, eventuali seppur minime alterazioni del tessuto convenzionale, possono avere luogo in quanto riflesso di un consustanziale mutamento avvenuto all'interno della cornice nazionale ad opera del *conditor iuris*. Solo a dette condizioni l'azione della Corte diviene legittima dato che l'eventuale riconoscimento di un nuovo profilo applicativo di un diritto non risulterà il prodotto della sua attività esegetica, bensì il mero riconoscimento di un'evoluzione già prodottasi a livello nazionale.

Sullo sfondo si intuisce anche una diversa idea del ruolo e della funzione che si vorrebbe tributare al diritto internazionale. Da un lato, infatti, le autorità della Federazione Russa persistono nel disconoscere l'idea secondo cui i trattati quali la CEDU costituiscono, intrinsecamente, «accordi geneticamente internazionali, ma con una funzione para-costituzionale, miranti a innescare moti di progressiva integrazione 'para-federale', attraverso un infittimento progressivo di 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. Il che, sicuramente vero per l'UE, lo è, con i dovuti aggiustamenti, anche per la

⁸¹ L. Mälksoo, *Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 12 (2017), 387.

⁸² Sulla relazione tra *consensus* e margine di apprezzamento, N. Vogiatzis, *The Relationship Between European Consensus, the Margin of Appreciation and the Legitimacy of the Strasbourg Court*, in *European Public Law*, Vol. 25, No. 3 (2019), 445 ss.

CEDU, ove pure tutto o quasi tutto si concentra nel potenziamento del ruolo della giurisdizione sovranazionale»⁸³. Nel corso degli ultimi anni, invece, in una sorta di revanscismo concettuale di alcuni archetipi del periodo sovietico⁸⁴, di riluttanza verso forme di statualità aperta, di interscambio valoriale, normativo e culturale, è tornata a farsi largo l'idea di «international law as a law of coordination [...] commonly described as a law that does not aim to construct an international community but merely aims to provide for a minimal order between independent States»⁸⁵. Al plurilateralismo che dovrebbe spingere verso l'integrazione, viene dunque contrapposta una visione *vestfaliana* delle relazioni fra Stati, competitiva, in cui ciascuno di essi è chiamato ad interagire facendo prevalere i propri interessi e la propria esclusività. Secondo questa via il diritto internazionale assume la funzione di strumento stabilizzatore degli equilibri così venutisi a formare, anche per quanto riguarda le declinazioni che vengono ad assumere concetti quali la sovranità e la democrazia che, in ultimo, ricadono nel dominio di ciascun Paese⁸⁶.

Il meccanismo recentemente inserito nella Costituzione russa rappresenta il precipitato finale della combinazione dei fattori a cui si è fatto richiamo, l'istituzionalizzazione al massimo livello di un sistema di «principled resistance»⁸⁷ di inedita portata, se si pensa al potenziale inibitorio rimesso nelle mani del Giudice delle leggi. Un sistema draconiano operante secondo una logica binaria che sfavorisce reciproche contaminazioni in quanto riduce le possibilità di verdetto della Corte costituzionale alla diade eseguibilità/non eseguibilità. In questo modo si esclude scientemente dall'intero processo gli organi del potere esecutivo deputati all'implementazione di tali decisioni, in modo da impedire che possa instaurarsi con il Giudice europeo un dialogo «on different possible methods and ways of execution, which would reconcile the need to adhere to

⁸³ Guazzarotti, *La Russia e la CEDU: i controlimiti visti da Mosca*, cit. 385.

⁸⁴ I. Marchuk, M. Aksenova, *Reinventing or rediscovering international law? The Russian Constitutional Court's uneasy dialogue with the European Court of Human Rights*, cit. 1344.

⁸⁵ H. Krieger, *Populist Governments and International Law*, cit. 978. In questo senso, «these States do not accept any higher authority and refute any substantive common value system [...] international law's function is reduced to keeping states peacefully apart and to organizing unilateral or common action where an issue cannot be managed effectively by each State alone».

⁸⁶ Cfr. S. Mäkinen, *Surkovian Narrative on the Future of Russia: Making Russia a World Leader*, in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 27, No. 2 (2011), 151.

⁸⁷ M. Breuer, 'Principled Resistance' to ECtHR Judgement: Dogmatic Framework and Conceptual Meaning, in M. Breuer (ed.), *Principled Resistance to ECtHR Judgement – A New Paradigm*, Springer, 2019, 4 ss. Concetto ripreso da E. Corcione, *Le alternative informali al recesso dalla Convenzione europea dei diritti umani: la 'principled resistance' e le minacce di recesso dal sistema convenzionale*, cit. 139 ss. Analogamente, di vedano anche F. De Londras, K. Dzehtsiarou, *Mission Impossible? Addressing non-execution through infringement proceeding in the European Court of Human Rights*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 66, Issue 2 (2017), 467 ss.

international law with constitutional provisions»⁸⁸. I paralleli con altri Paesi perdono, dunque, la loro valenza, se non al fine di farne risaltare le differenze. Si pensi, in stretta analogia con il caso *Anchugov*, all'opposizione britannica di dare seguito alla decisione della Corte EDU nella vicenda *Hirst*, modificando la disciplina sul diritto di voto dei detenuti. Ebbene, ancorché l'esito possa sembrare corrispondente, lo stesso non può dirsi per le modalità con le quali si è giunti a tale conclusione. Nel Regno Unito, la decisione di non adempiere al verdetto europeo è stata il frutto di una decisione *politica*, inserita all'interno di un confronto parlamentare ampio ed articolato. In Russia, qualsiasi confronto di tale natura risulterebbe impedito *a priori*. L'impossibilità di dare seguito alla decisione, rimessa nelle mani della Corte, discenderebbe *ictu oculi* dalla presenza di un vincolo di ordine costituzionale, dunque insormontabile, a meno di non voler procedere ad una revisione della stessa.

Neppure una sua riconduzione all'interno della categoria dei *contro-limiti* pare, in senso stretto, giustificabile. Ancorché concepiti quali «limiti alle limitazioni»⁸⁹, posti a protezione della sovranità popolare, dell'identità e del principio democratico, di norma la loro effettività coincide con la tutela dei principi fondamentali, dei valori essenziali che danno forma all'ordinamento costituzionale. Tralasciando i casi di Italia e Germania rispetto ai quali il grado di conflittualità, salvo eccezioni⁹⁰, ha progressivamente assunto toni meno accesi considerando il più elevato grado di integrazione favorito (anche) dalla partecipazione di lungo corso all'interno dell'Unione europea, spostando l'attenzione su fattispecie più critiche, la stessa Corte costituzionale ungherese, nella controversa decisione n. 22 del 2016 (XII. 5.) AB, ha marcato un più contenuto livello di guardia, segnatamente circoscritto alla necessità di salvaguardare la sovranità costituzionale e l'identità nazionale. Quest'ultima, in specie, identificata con il risultato dei traguardi della Costituzione storica e dei principi sui quali «the whole Hungarian legal system are based upon»⁹¹.

Per quanto già quest'ultima pronuncia abbia posto seri dubbi in merito alla possibilità di essere ricondotta in tale ambito, purtuttavia, si è dimostrata meno stringente rispetto all'attuale portato delle disposizioni

⁸⁸ M. Górski, *Quo vadis, Russia? On the Country's recent approach towards implementing judgement of the European Court of Human rights*, in *Comparative Law Review*, 23 (2017), 158.

⁸⁹ A. Lo Calzo, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in *Federalismi.it*, 1/2021, 88.

⁹⁰ A titolo puramente esemplificativo, si pensi alla recente decisione con la quale il Bundesverfassungsgericht ha dichiarato viziata da eccesso di potere e inapplicabile in Germania la sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea (nella causa *Weiss et al.*, C-493/17 dell'11 dicembre 2018) nonché le decisioni della Banca Centrale Europea relative al programma di acquisto del settore pubblico sui mercati secondari del 2015. Si veda BVerfG, judgment of the Second Senate of 5 May 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.

⁹¹ CCH, dec. n. 22/2016. (XII. 5.) AB, p.to 65.

costituzionali russe. Anche volendo individuare nell'identità costituzionale il limite ultimo di qualsivoglia processo integrativo, deve pur riconoscersi che «not every provisions of the Constitution is an integral part of its core, but only of them for which changes will indicate an alteration of the constitution as a whole [...] not all constitutional provision are equally important for the establishment of constitutional identity. It is important to consider only those of them for which rejection of their implementation would mean the rejection of the essence of democracy»⁹². Nonostante l'art. 125, comma 5, lett. b) Cost. FR. individui nei fondamenti dell'ordinamento costituzionale russo il limite all'eseguibilità delle decisioni emesse da un organo giurisdizionale *interstatale*, il precedente art. 79 Cost. FR. è decisamente meno circoscritto, allargando il riferimento alla Costituzione nel suo complesso. Allorché dovesse prevalere quest'ultima inclinazione, i margini di collisione e la possibilità per la Corte costituzionale di negare l'esecuzione delle pronunce del Giudice europeo verrebbero sensibilmente ad espandersi, travalicando le estremità difensive del margine di apprezzamento, ponendosi perciò in aperto contrasto con l'art. 46 CEDU⁹³. Quale sarà la lettura destinata a prevalere molto dipenderà dalla futura prassi della Corte costituzionale. Una scorsa al passato, però, sconsiglia di ipotizzare improvvisi *revirement* alla ricerca di più concilianti soluzioni improntate ad un dialogo costruttivo.

4. La rivincita della democrazia sovrana

Se quanto visto sinora può dirsi l'*effetto* dell'atteggiamento russo nei confronti del processo di integrazione a livello europeo, altra cosa è il soffermarsi sulle *cause* da cui ciò è scaturito e che risiedono a monte, nella

⁹² P. Kucherenko, E. Klochko, *The Concept of Constitutional Identity as a Legal Argument in Constitutional Judicial Practice*, in *Russian Law Journal*, Vol. 7, Issue 4 (2019), 116.

⁹³ Una posizione ribadita anche dalla Commissione di Venezia nella *Opinion on the Draft Amendment to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights*, cit. 65-68. *A fortiori*, ove si consideri che all'interno della Convenzione, diversamente da quanto previsto ai sensi dell'art. 4, par. 2 TUE, difetta una formale disposizione che similmente si faccia portatrice della tutela dall'«identità nazionale insita nella [...] struttura fondamentale, politica e costituzionale» degli Stati membri e che, pertanto, possa essere impiegata a diretta protezione di alcune particolarità costituzionali e identitarie. Sul punto, A. Caligiuri, *La recente giurisprudenza costituzionale russa sui rapporti tra Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento interno*, cit. 706. Sull'abuso di tale clausola da parte di alcuni Paesi dell'Unione, G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, 3/2020, 3961 ss. Sui margini concessi alle Alte Parti Contraenti, al più, si può richiamare il Protocollo 15 CEDU, recentemente ratificato anche dall'Italia e di prossima entrata in vigore, il quale, emendando il Preambolo della Convenzione, aggiunge che spetterà in primo luogo agli Stati, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà protetti dalla Convenzione e che, nel fare ciò, essi godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte EDU.

stessa conformazione russa della nozione di democrazia e costituzionalismo, sempre che sia possibile impiegare questa terminologia all'infuori del paradigma occidentale riassunto nell'espressione secondo cui la *democrazia o è liberale o non è*⁹⁴.

È nel concetto di *democrazia sovrana*, dunque, che occorre rinvenirne la fonte, in quell'idea espressa nelle parole di Surkov per cui «the bearer of sovereignty and the sole source of power in the Russian Federation shall be its multiethnic people [...] no one may usurp power in the Russian Federation. Thus, we may define sovereign democracy as a model of the political life of society in which the State authorities, their bodies and actions are elected, formed, and directed exclusively by the Russian nation in all its unity and diversity for the sake of achieving material well-being, freedom, and justice for all the citizens, social groups, and peoples that constitute it»⁹⁵. Una concezione propria che si colloca all'interno di un ordine globale inteso «as a community of free communities (sovereign democracies) that cooperate and compete on the basis of rational rules [...] and they therefore presuppose the liberalization of international relations»⁹⁶.

Traspare chiaramente da queste parole la rivendicazione del carattere nazionale della democrazia, approdo finale di un lungo percorso che in parte condiviso con l'occidente, odiernamente ha assunto una fisionomia propria, a fronte del rifiuto di ogni importazione imitativa del modello liberale⁹⁷. La democrazia, intesa quale garanzia della libertà individuale, si salda indissolubilmente alla sovranità, concepita come libertà dello Stato, sicché ove l'ultima non è assicurata, non potrà esserci spazio per la prima⁹⁸. Come si è avuto modo di saggiare brevemente in precedenza, la Russia putiniana, benché non possa essere definita uno Stato autoritario nel senso proprio del termine, al contempo non può neppure considerarsi una democrazia liberale, bensì un sistema dove i caratteri formali della democrazia, per quanto astrattamente conservati, vengono piegati alla necessità di preservazione del potere politico⁹⁹. Un sistema imperniato attorno ad una visione estremamente verticistica e statocentrica del potere nel quale la sovranità tende all'assolutizzazione prevalendo sulla democrazia, giacché ne rappresenta la base irrinunciabile dello sviluppo. La necessità di assicurare la conservazione dell'identità che ne ha segnato il percorso evolutivo, ancorché distanziandone il progresso dai processi del costituzionalismo, impone una centralizzazione istituzionale del potere lungo una verticale

⁹⁴ A. Spadaro, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla... "democrazia", in DPCE online, 3/2020, 3881 ss.*

⁹⁵ V. Surkov, *Nationalization of the Future: Paragraphs pro Sovereign Democracy*, cit. 8-9.

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ In generale, D. Orlov, *The New Russian Age and Sovereign Democracy*, in *Russian Politics and Law*, Vol. 46, No. 5 (2008), 72 ss.

⁹⁸ S. Mäkinen, *Surkovian Narrative on the Future of Russia: Making Russia a World Leader*, cit. 151.

⁹⁹ F. Delfino, *La democrazia "illiberale": il modello di democrazia "sovrana" in Russia e di democrazia "cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *NAD*, 2/2019, 6.

sempre più gerarchizzata affiancata da una strenua difesa, quasi corporativa, dei propri valori nazionali, in particolare nel loro contrapporsi con quelli prevalenti sul fronte europeo. I fondamenti liberali non sono completamente soppressi, ma asserviti alle primarie necessità statuali e del potere politico. Si assiste ad una sorta di inversione concettuale nel rapporto fra lo Stato ed il cittadino, antitetico rispetto alla tradizione costituzionale occidentale, prevalendo una visione per cui la Costituzione debba servire (anche e probabilmente *in primis*) «a proteggere lo Stato (ossia chi lo impersona) dai cittadini e non viceversa»¹⁰⁰. La democrazia sovrana, dunque, viene a configurarsi come la «risposta alla pericolosa combinazione della pressione anarchico-nichilista proveniente dal basso e della pressione proveniente dall'occidente»¹⁰¹. Una soluzione che le permette di differenziarsi dall'esperienza liberale, evitando così di rendere la Russia, riduttivamente, nulla più che una Nazione fra le tante, focalizzata sull'estremizzazione dell'individualismo¹⁰². Si struttura così un legame organicistico fra individuo e Stato, fra singolarità e collettività, che si ripercuote, ovviamente, sulla protezione dei diritti. Le tradizioni che danno sostanza alla democrazia declinata in chiave russa non possono essere la risultante di un processo di importazione dall'esterno quanto, invece, «will be found in thousand-year culture of statehood which is based on communitarian traditions. Individual interests cannot stand above societal ones; in the case of a conflict, the rights of (certain) individuals can be sacrificed on the altar of national collective rights (*i.e.* The right of the people/nation to be sovereign: politically, economically, helper culturally and in many other aspects)»¹⁰³.

Il raggiungimento della tanto agognata ricerca della stabilità, che nelle parole di Surkov assume la definizione di libertà, a sua volta corrispondente al concetto di sovranità, impone oggi un dovere di protezione, in particolare dal pericolo dell'influenza occidentale, in quanto «for Russia today to sacrifice its national freedom for the sake of fashionable hypothesis would be just as senseless»¹⁰⁴. Sotto questo punto di vista è interessante notare la dualità dell'atteggiamento russo rispetto al risultato delle proprie conquiste. Da un lato, infatti, è individuabile una chiara propensione espansiva del modello di democrazia sovrana, giacché in essa è racchiusa «[the] Putin's Russian nostalgia for the power of ideological attraction enjoined by the Soviet Union»¹⁰⁵. Un atteggiamento post-ideologico e al contempo pragmatico, che anziché porsi in linea di diretta

¹⁰⁰ A. Vitale, *Equilibri dei poteri, "stabilità interna" e immagine internazionale della Russia*, in *NAD*, 1/2020, 254.

¹⁰¹ F. Delfino, *La democrazia "illiberale": il modello di democrazia "sovrana" in Russia e di democrazia "cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, cit. 6.

¹⁰² Cfr. A. Salomoni, *Teorie della sovranità nell'età di Putin*, in *DPCE online*, 3/2020, 3991.

¹⁰³ M. Antonov, *Conservatism in Russia and Sovereignty in Human Rights*, cit. 28.

¹⁰⁴ V. Surkov, *Nationalization of the Future: Paragraphs pro Sovereign Democracy*, cit. 12.

¹⁰⁵ I. Krastev, *"Sovereign Democracy", Russian-Style*, in *Insight Turkey*, Vol. 8, No. 4 (2006), 117.

conflittualità nei confronti del modello democratico europeo, ambisce a rappresentarsi come una sua possibile variante, nella pretesa del mutuo riconoscimento di un'evoluzione democratica che per quanto divergente, non per questo merita minor legittimità sul fronte internazionale. Un'alternativa per la costruzione di un'altra Europa all'interno dei medesimi confini¹⁰⁶. Un *topos* di riferimento esportabile che funga da viatico per un ritorno della Russia sulla scena mondiale, sfruttando la propria forza attrattiva nei confronti di quelle forze politiche che incarnano forti sentimenti nazionalisti, e ancor più nei confronti di quelle già consolidate a livello di governo, che della contrapposizione con le istituzioni europee – tanto dell'Unione che del CoE – hanno fatto la propria cifra, come ad esempio l'Ungheria di Orbán¹⁰⁷.

D'altra parte, però, tradisce un'opposta tendenza a proteggersi internamente rispetto a possibili influenze esogene, quasi a riconoscere la potenziale fragilità insita nel modello sovrano di riferimento. Vi è una sorta di reviviscenza attualizzata in ottica contemporanea di un tratto risalente al periodo sovietico e consistente in quella che è stata definita come la «*sindrome della fortezza assediata*»¹⁰⁸. Se un tempo ciò aveva portato ad una progressiva chiusura della classe politica e al rafforzamento del principio di centralizzazione nell'esercizio del potere – fattori per nulla scemati se si pensa alla revisione costituzionale del 14 marzo 2020 – odiernamente questo paradigma viene ad essere rovesciato sul piano dell'incidenza sovranazionale, nel suo essere idoneo a mitigare deleteriamente il carattere sovrano, identitario e tradizionale della Federazione. In questo senso, occorre porre uno scudo che protegga dall'idea di universalismo che si cela dietro alla stessa idea di *costituzionalismo pan-europeo*. Un modello dominante che nella cornice convenzionale, attraverso l'operato giurisprudenziale della Corte EDU¹⁰⁹, trova la sua massima espressione, finendo per collidere inevitabilmente con le varianti nel modo di concepire i diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento russo, dunque con la stessa idea di sovranità che si pone alla sua base. Al di là delle singole discrepanze e, più in generale, dell'assioma sovranista per cui la complessità del mondo attuale impedisce la

¹⁰⁶ Si veda I. Krastev, *Paradoxes of the New Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, Vol. 22, No. 2 (2011), 8.

¹⁰⁷ F. Delfino, *La democrazia "illiberale": il modello di democrazia "sovrana" in Russia e di democrazia "cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, cit. 7. Secondo l'Autore, un aspetto intrinsecamente connesso all'idea di democrazia sovrana, al di là del regime che si propone internamente di consolidare, attiene al quadro intellettuale della sua giustificazione. Da questo punto di vista «la Russia tenta proprio di emanciparsi e rompere la dipendenza ideologica dalle teorie occidentali. La giustificazione ideologica del modello implica da un lato la protezione dalla critica occidentale, dall'altro la prospettiva di poter esportare l'idea fuori dai confini». Conf. B. Bugarič, *Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, in *ICON*, (2019), 597 ss.

¹⁰⁸ A. Vitale, *Equilibri dei poteri, "stabilità interna" e immagine internazionale della Russia*, cit. 253.

¹⁰⁹ A. Pin, *The transnational drivers of populist backlash in Europe: The role of the courts*, cit. 229-231.

costruzione un diritto universale che miri ad essere generalmente condiviso¹¹⁰, è la stessa collocazione dell'individuo nel suo interfacciarsi con lo Stato ad assumere colorazioni alternative. La centralizzazione del principio personalista, nell'ambito di una società pluralista fortemente conformatata sulla prevalenza dell'interesse individuale, dal punto di vista russo, porta alla frammentazione del monismo identitario attorno al quale è stata costruita la stessa idea di Nazione. Ciò, non solo tratteggia dei confini eccessivamente limitativi all'azione dello Stato, la quale risulta costretta dalla prevalente tutela dei diritti del singolo, indipendentemente dal loro rapportarsi all'interesse generale, bensì mina le basi della stessa stabilità secondo la formula, propria del costituzionalismo novecentesco post-totalitario, in virtù della quale «whatever subject, including the State, is prevented from determining the community's ultimate end»¹¹¹.

Al contrario, «il Cremlino non ragiona in termini di diritti dei cittadini, ma in termini di bisogni della popolazione»¹¹², a loro volta contemplati alla luce del primario interesse dello Stato. Seppur potrebbe essere una forzatura richiamare direttamente in causa la configurazione collettiva dei diritti tipici dell'esperienza socialista, nondimeno permangono alcuni suoi retaggi, ancorché filtrati dall'introduzione di elementi propri della tradizione liberale. In quest'ottica basti osservare il testo costituzionale ove i diritti e le libertà fondamentali allocate al Cap. II sono formalmente conformati sulla dimensione individuale. Lo stesso art. 18 Cost. FR., d'altronde, recita «i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino hanno efficacia diretta. Essi determinano il significato, il contenuto e l'applicazione delle leggi, l'attività del potere legislativo ed esecutivo e dell'autogoverno locale e sono garantiti dai tribunali». Tuttavia, l'analisi sostanziale mostra

¹¹⁰ E. Yahyaoui Krivenko, *On the (Im)Possibility of Global Norms in a Divided World: Lessons from the Seventeenth Century*, in *Jus cogens*, 2/2020, 57 ss. Sul tema si rinvia alle considerazioni di D. Orlov, *The New Russian Age and Sovereign Democracy*, cit. 73 nelle quali l'Autore offre una retrospettiva della mancata realizzazione del celebre postulato di Fukuyama imperniato sull'espressione *the end of the history*, ovvero sulla definitiva prevalenza del modello liberaldemocratico, sottolineando come «at one time, the decline of rather monochrome European Middle Ages [...] was followed by riotous colors of modern times. Something similar is happening today before our eyes. The diversity and "flowering complexity" of national cultures and the divergence of national interests are all too obvious».

¹¹¹ C. Pinelli, *The Formation of a Constitutional Tradition in continental Europe since World War II*, in *European Public Law*, Vol. 22, No. 2 (2016), 267 nelle cui riflessioni l'Autore ricorda come «the absolute, and therefore monist, conception of the State was [...] abandoned on the plane of external sovereignty. In this regard, post-totalitarian constitutions explicitly admitted 'limitation of sovereignty', for the purpose of accepting the obligation deriving from membership in international or, later, supranational, organization aimed at promoting peace and justice among nations». Sul rapporto fra costruzione identitaria – in particolare dalla prospettiva di un modello storico-collettivo incardinato sulla condivisione di una memoria comune fatta di tradizioni e conoscenze – e la preservazione del potere politico, T. Drinóczi, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, cit. 113.

¹¹² A. Salomoni, *Teorie della sovranità nell'età di Putin*, cit. 3996.

una diversa tendenza. Non è la collettività che assume una propria soggettività in virtù della sommatoria delle aspettative individuali quanto, al contrario, è il singolo che diviene destinatario di tutela in quanto parte della più ampia dimensione collettiva. Sicché, proprio in ragione della prevalenza del *generale* sul *particolare*, reminiscenza della tradizione slavofila – per la quale l'individualismo non era negato *in nuce*, ma in virtù del vincolo di unità e fratellanza (*bratstvo*) posponeva la propria esclusività in favore di un comune accordo fra i consociati¹¹³ – la salvaguardia delle libertà è subordinata al prevalente interesse della comunità nazionale. Quest'ultimo, in quanto determinato ad un livello superiore ed in via esclusiva dallo Stato, espressione diretta della propria sovranità, comporta l'impossibilità di una sua relativizzazione, a maggior ragione se la frammentazione consegue all'inserimento di elementi esterni, estranei al patrimonio culturale e identitario russo, poiché provenienti dalle fonti sovranazionali. Come è stato posto in evidenza «the sources of sovereignty are founded in State power itself – not in society or in the international community. This message is translated by a simple syllogism: given the Russian are the only bearer of sovereignty [...] and given that the people do not realize their will directly [...] and, rather, delegate its realization to the government, it follows that the government is entitled (on behalf of the people) to take any and all measure to protect the people's and national [...] sovereignty id indispensable for survival of the people»¹¹⁴.

Una diversità di paradigmi la cui rappresentazione è propriamente raffigurata nel conflitto fra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale russa nella vicenda *Markin* ove alla tutela convenzionale dell'interesse individuale consistente nel riconoscimento del congedo parentale al ricorrente, il Giudice delle leggi, in particolare attraverso le parole del suo Presidente Zorkin, ha giustapposto la mancanza di un doveroso vaglio complessivo della fattispecie. Una valutazione che non avrebbe potuto prescindere dall'attribuire un adeguato peso all'importanza della tradizionale conformazione della famiglia russa e, soprattutto, all'interesse di tutela territoriale che trova la sua massima espressione nell'organizzazione militare.

5. Riflessioni conclusive su un conflitto destinato a protrarsi

Alla luce di quanto visto sinora, in conclusione, pare utile soffermarsi su quale possa essere l'impatto delle recenti misure adottate dall'ordinamento russo sul sistema CEDU. Una riflessione che, a maggior ragione, si impone allorché si consideri come la Russia, tra i Paesi che hanno ratificato la Convenzione, stando agli ultimi dati messi a disposizione dalla Corte

¹¹³ N.V. Riasanovsky, *Russia and the West in the Teaching of the Slavophiles: A Study of Romantic Ideology*, Harvard University Press, Cambridge, 1952, 135.

¹¹⁴ M. Antonov, *Conservatism in Russia and Sovereignty in Human Rights*, cit. 35-36.

Europea dei Diritti dell’Uomo, rappresenta l’Alta Parte Contraente con il maggior numero di cause pendenti, quasi un quarto del totale (22%)¹¹⁵. Al di là di questo aspetto indubbiamente rilevante, va detto che gli stessi rapporti politici infra-istituzionali hanno segnato un elevato tasso di conflittualità durante l’ultimo periodo, in particolare quando l’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa (PACE) nel corso del 2014 ha optato per la sospensione del diritto di voto dei delegati russi in ragione dell’invasione della Crimea. Decisione a cui è seguito il reiterato rifiuto da parte russa di sottoporre le credenziali della propria delegazione alla stessa Assemblea Parlamentare. Sicché, l’effettiva ri-ammissione dei suoi componenti, è potuta avvenire non prima dell’inizio del 2020, a seguito della Risoluzione assembleare n. 2287 del 2019. Anni durante i quali le autorità russe hanno smesso il loro contributo economico al bilancio dell’organizzazione. Un clima di tensione che in alcuni momenti ha portato addirittura ad ipotizzare la possibilità di un abbandono del Consiglio d’Europa da parte della Russia¹¹⁶.

Per le modalità stesse con cui lo strumento in commento è stato congeniato, il principale rischio intravedibile all’orizzonte consta nella possibilità, per nulla remota, che nel corso dei prossimi anni si possa assistere ad una esecuzione delle sentenze europee che si caratterizzino per una più o meno palpabile discordanza con i riferimenti costituzionali attraverso una sorta di *cherry-picking*. Ovverosia, secondo un elevato grado di discrezionalità selettiva senza che possano individuarsi, all’interno dell’ordinamento russo, strumenti alternativi che consentano l’esecuzione, anche solo parziale, dei suddetti *decisa* nel caso di un provvedimento di ineseguibilità da parte della Corte costituzionale¹¹⁷. Una simile possibilità, oltre a porsi irrimediabilmente in contrasto con il contenuto dell’art. 46 CEDU, trascina dietro sé ulteriori conseguenze di impatto sistemico. Muovendo dal lato dei singoli ricorrenti, si eleva l’alea connessa alla tutela dei loro diritti. Indipendentemente dall’emissione di un verdetto di condanna dei giudici europei nei confronti del governo resistente, infatti, la possibilità che vengano conseguentemente poste in essere misure riparatorie di carattere generale, individuale, o anche solo risarcitorie in favore del soggetto leso, è pregiudizialmente condizionata all’assenza di una decisione in senso contrario della Corte costituzionale. In questo modo, potenzialmente, è la

¹¹⁵ *Annual Report 2020 of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, reperibile all’indirizzo https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2020_ENG.pdf.

¹¹⁶ Cfr. D. Kurnosov, *All Bark and no Bite? A Domestic Perspective on a Possible Russian Withdrawal from the Council of Europe*, in *VerfBlog*, 21 November 2018. Sullo stesso tema, K. Dzehtsiarou, *Between a Rock and a Hard Place: The Dilemma of Continuing or Ceasing Russian Membership in the Council of Europe*, in *VerfBlog*, 6 November 2018 e S. Steininger, *Managing the Backlash? The PACE and the Question of Participation Rights for Russia*, in *VerfBlog*, 9 October 2018.

¹¹⁷ Fra gli altri, I. Marchuk, M. Aksenova, *The Tale of Yukos and of the Russian Constitutional Court’s Rebellion against the European Court of Human Rights*, cit. 6.

stessa garanzia assicurata dalla Convenzione che verrebbe ad essere frustrata dalla possibilità di rimanere nulla più che l'esito di un giudizio astratto della Corte EDU, meramente dichiarativo nel senso più riduttivo del termine, privo di ripercussioni tangibili sulla vita dei singoli destinatari di tale protezione, ancorché in presenza di gravi violazioni dei loro diritti e delle loro libertà fondamentali.

Altrettante preoccupazioni sovengono nel momento in cui si volga lo sguardo in direzione di Strasburgo. L'efficacia della sua azione, e ancor prima la legittimazione della Corte europea, dipendono in ultima battuta dal suo essere in grado di vincolare la condotta di ciascuna Alta Parte Contraente al contenuto della Convenzione. La possibilità che le sue decisioni possano essere soggette ad una *sanction of denial* da parte di un organo di giustizia costituzionale in presenza di un contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento di uno Stato membro – ove non addirittura con l'intero disposto della Costituzione – crea una breccia nel sistema convenzionale di protezione dei diritti, ponendone in dubbio la cogenza e dando altresì vita ad un pericoloso precedente. L'istituzionalizzazione di un procedimento atto a dare concreta applicazione ad una resistenza di principio, infatti, è suscettibile di divenire fonte di emulazione da parte di altri Paesi i quali, seguendo l'esempio russo, potrebbero essere spinti a dare forma ad uno strumento capace di riprodurre il funzionamento, che sia cioè in grado di frapporre i loro riferimenti costituzionali all'esecuzione dei pronunciamenti della Corte EDU. Già alcuni anni addietro l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, con la risoluzione n. 1226 del 2000, ponendo l'attenzione sulle cause che potevano patologicamente indurre un Paese membro a non dare seguito alle pronunce della Corte EDU, aveva individuato almeno sette possibili motivazioni: «political reasons; reasons to do with the reforms required; practical reasons relating to national legislative procedures; budgetary reasons; reasons to do with public opinion; judgments which are casuistical or unclear; reasons relating to interference with obligations deriving from other institutions». Il sistema previsto dal combinato di cui agli artt. 79 Cost. FR. e 125, comma 5, lett. b) Cost. FR., nel rappresentare l'ottava, al contempo ne identifica anche la più incisiva, in grado di svincolare lo Stato russo dalle proprie obbligazioni non già in funzione di singole motivazioni legate a fattispecie particolari, quali sono quelle poc'anzi indicate, bensì ogniqualvolta si crei un contrasto con *i fondamenti dell'ordine costituzionale della Federazione Russa*, parafrasando le parole della Legge costituzionale federale di attuazione della riforma costituzionale¹¹⁸.

Come si è già avuto modo di sostenere in precedenza, la reale portata dell'istituto dipenderà dal pratico utilizzo che potrà essere fatto dalla Corte costituzionale. Nondimeno, soffermando l'attenzione su un ulteriore profilo

¹¹⁸ Cfr. M. Górski, *Quo vadis, Russia? On the Country's recent approach towards implementing judgement of the European Court of Human rights*, cit. 150.

evidenziato dalla Commissione di Venezia, è altresì opportuno evidenziare come alla luce dell'ultima riforma della Costituzione (artt. 83, lett. f) e 102, comma 1, lett. k)), il Giudice delle leggi – il quale ha già dato prova di non temerne l'utilizzo qualora ravvisi un'incongruenza fra l'interpretazione della Convenzione datane dalla Corte EDU e il dettato della Costituzione – risulta soggetto ad una maggiore permeabilità da parte del potere esecutivo. Se non altro considerato l'ampio ventaglio di possibilità rimesse nelle mani del Capo dello Stato in funzione delle quali attivare il procedimento di rimozione dei suoi componenti, la cui decisione finale spetterà al Consiglio della Federazione¹¹⁹.

Con buona probabilità, le ragioni alla base della distanza che separa la Russia dagli standard della Convenzione sono radicate più in profondità di quanto possa trasparire dal contrasto su singoli istituti giuridici, nella differenza sostanziale di concepire i diritti fondamentali, così nel loro condizionarne o meno la protezione in funzione delle preminenti esigenze della statualità. Il pensiero di colmarne il divario solo attraverso un dialogo fra le rispettive Corti non può essere l'unica soluzione. Non si deve mai perdere di vista un insegnamento importante, ovvero che «il costituzionalismo non può essere costruito soltanto attraverso l'attività delle corti di giustizia; la tutela dei diritti rappresenta solo uno degli elementi della democrazia costituzionale, la cui tenuta richiede necessariamente un consenso ideologico di fondo che conferisce costante legittimazione alla costituzione vigente. Se viene a mancare il sostegno della colonna politica, ovvero se le forze e le istituzioni politiche ravvisano [...] nei principi e nelle regole costituzionali impedimenti alla loro libertà di azione [...] con un rifiuto della sindrome di Ulisse e la riproposizione di una visione giacobina incentrata sull'assolutezza del principio di maggioranza [...] la democrazia costituzionale inizia a vacillare e rischia di non consolidarsi mai o di andare incontro ad una delegittimazione successiva»¹²⁰.

Per quanto non si possa prescindere dal fatto che gli organi della Convenzione abbiano un vero e proprio dovere, iscritto nella loro stessa ragion d'essere, di salvaguardarne il contenuto, dinanzi a simili dissidi neppure la soluzione sanzionatoria sembra mostrarsi come la via maestra da perseguire. La procedura d'infrazione di cui al rinnovato articolo 46, parr. 4 e 5 CEDU, seguita all'introduzione del Protocollo 14, prevede che di fronte al rifiuto di un'Alta Parte Contraente di conformarsi ad una sentenza definitiva, con una decisione adottata a maggioranza dei due terzi il Comitato dei Ministri possa adire la Corte, previa la messa in mora del Paese inadempiente. A sua volta, qualora questa constati il perdurare dell'inadempimento, rinvia nuovamente il caso al Comitato dei Ministri

¹¹⁹ Commissione di Venezia, *Opinion on the Draft Amendment to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights*, cit. 60-61.

¹²⁰ R. Tarchi, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCE online*, 3/2020, 4169.

affinché esamini le misure da adottare. Al momento, essendo stata azionata solamente contro l'Azerbaijan nel caso *Mammadov*¹²¹, vi è scarsità di risultanze empiriche che permettano di saggiarne la bontà, nonostante i risultati tutto sommato positivi raggiunti nei confronti dello stato azero. Il Comitato dei Ministri ha infatti deciso di chiudere la controversia nello scorso mese di settembre, a distanza di sei anni dalla prima pronuncia della Corte EDU, a seguito della liberazione del ricorrente¹²². Il problema della procedura in parola, considerato il suo impiego quale *extrema ratio* e una certa reticenza attuativa da parte del Comitato dei Ministri a riprova del suo elevato tasso di politicità, risiede proprio nella previsione delle conseguenze qualora lo Stato si rifiuti di adempiere alle misure prescritte. In altri termini, diversamente da quanto accaduto nei confronti dell'Azerbaijan, l'eventuale reticenza russa non verrebbe a spiegarsi, nuovamente, in funzione delle singole circostanze della fattispecie, bensì nella impossibilità di dare seguito alla sentenza europea in quanto confliggente con i fondamenti costituzionali. Quali potrebbero essere, allora, le sanzioni applicabili considerata anche la necessità di evitare di pregiudicare l'efficacia stessa dello strumento sanzionatorio? Fedeli al combinato disposto degli artt. 1 e 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa che impongono a ciascun membro di collaborare sinceramente al fine di riconoscere la preminenza del diritto convenzionale e la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali ad ogni persona soggetta alla sua giurisdizione, in caso di violazione si aprirebbero le porte del successivo art. 8. Quest'ultimo, oltre a prevedere la sospensione del diritto di rappresentanza in seno al Comitato dei Ministri, dispone la possibilità che lo stesso inviti lo Stato membro a recedere ai sensi del precedente art. 7.

Una simile soluzione, tuttavia, rappresenterebbe una grave sconfitta su ambedue i fronti. La Convenzione cesserebbe di applicarsi nei confronti della Russia, ad estremo detrimento dei suoi cittadini che verrebbero così a trovarsi privi di una importantissima fonte di tutela. Quest'ultima, di contro, rischierebbe di isolarsi ulteriormente sul fronte internazionale¹²³. Nella perdurante attesa di un riavvicinamento valoriale che non può in alcun modo prescindere da un cambio di registro politico da parte delle autorità russe, una mano iniziale, seppur possa apparire paradossale alla luce di quanto si è poc'anzi affermato, potrebbe sopraggiungere proprio dai principali contendenti. La Corte europea, chiamata a giudicare la Russia, nel limite del possibile, soppesando maggiormente le particolarità caratterizzanti l'ordinamento nazionale, dovrebbe evitare di porsi in aperto conflitto con il contenuto del suo testo costituzionale, in particolare qualora si tratti del

¹²¹ Per un inquadramento della vicenda, P. Tanzarella, *Mammadov c. Azerbaijan: la prima procedura d'infrazione. Un'occasione mancata?*, in *Quad. Cost.*, 3/2019, 713 ss.

¹²² ECtHR, *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, First Section, no. 15172/13, 22 May 2014; nonché ECtHR, *Proceedings Under Article 46 § 4 in the case of Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, Grand Chamber, no. 15172/13, 29 May 2019.

¹²³ P. Leach, A. Donald, *Russia Defies Strasbourg: Is Contagion Spreading?*, in *EJIL Talk!*, 19 December 2015.

riconoscimento di diritti sui quali non si è ancora formata un'ampia convergenza fra i diversi Stati. Parimenti, anche la Corte costituzionale, partendo proprio dalle parole di Zorkin sull'importanza del dialogo, avrebbe il compito di limitare il proprio sindacato ai soli casi di contrasto irrisolvibile con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Auspici che, sebbene potrebbero favorire il disgelo attraverso un reciproco *self restraint* nell'esercizio delle rispettive prerogative, sembrano ancora lontani dal realizzarsi giacché, in ultimo, si tratta pur sempre delle cause stesse alla base del conflitto.

Simone Gianello

Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Milano-Bicocca
simone.gianello@unimib.it