GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La Federazione russa annuncia il suo ritiro dal Consiglio d'Europa

Quali effetti sul sistema europeo di tutela dei diritti umani?

di **Guido Raimondi**

14 marzo 2022

Sommario: 1. L'invasione dell'Ucraina e l'annuncio del ritiro della Federazione russa dal Consiglio d'Europa – 2. Le decisioni del Comitato dei Ministri e della Corte – 3. Quali scenari? – 4. L'esame dei ricorsi russi dopo la possibile uscita della Federazione

1. L'invasione dell'Ucraina e l'annuncio del ritiro della Federazione russa dal Consiglio d'Europa

La tragedia in corso in Ucraina, teatro di una cruenta invasione da parte della Federazione russa, con lo sconvolgimento della vita civile del Paese e la fuga – si ipotizza – di oltre due milioni di persone, ha provocato da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, già il giorno stesso dell'ingresso delle truppe russe sul suolo ucraino, il 24 febbraio 2022, una decisione con la quale la Federazione russa è stata invitata a cessare immediatamente e incondizionatamente le sue operazioni militari nel Paese invaso[1].

Il giorno successivo, 25 febbraio, il Comitato dei Ministri ha adottato una ulteriore decisione con la quale, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, la Federazione russa è stata sospesa quasi integralmente dai suoi diritti di rappresentanza nell'organizzazione, in particolare nell'ambito dello stesso Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare**[2]**.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha indicato poi delle misure provvisorie nei confronti del governo della Federazione russa e il 10 marzo 2022, dopo il bombardamento dell'ospedale ostetrico/pediatrico di Mariupol, il Comitato dei Ministri ha affermato la propria determinazione a valutare in stretto coordinamento con l'Assemblea parlamentare ulteriori misure nel quadro dello stesso art. 8, cioè l'espulsione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa. Lo stesso giorno il ministro degli affari esteri della Federazione russa, Lavrov, ha annunciato l'intenzione del governo russo di lasciare l'organizzazione di Strasburgo.

Agli scenari che si aprirebbero per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo in caso di ritiro della Federazione russa dal Consiglio d'Europa, o di una sua espulsione, è dedicato questo breve scritto.

Ma procediamo con ordine, e descriviamo il corso degli interventi del Comitato dei Ministri e della Corte europea fino al 10 marzo 2022.

2. Le decisioni del Comitato dei Ministri e della Corte

La decisione del Comitato dei Ministri del 25 febbraio 2022 con la quale la Federazione russa è stata sospesa dal Consiglio d'Europa precisa, al paragrafo 7, che la Federazione russa rimane soggetta alle sue obbligazioni derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in seguito, la Convenzione). Il giudice eletto alla Corte europea dei diritti dell'uomo a titolo della Russia rimane in carica e ogni ricorso presente e futuro presentato contro questo Stato o da questo stesso Stato continuerà ad essere esaminato e deciso dalla Corte. La Federazione russa, nonostante la sospensione, può continuare a partecipare alle riunioni del Comitato dei Ministri solo quando quest'ultimo esercita le sue funzioni nel quadro del controllo dell'esecuzione delle sentenze ai sensi dell'art. 46 della Convenzione allo scopo di fornire e ricevere informazioni relative alle sentenze in riferimento alle quali essa sia uno Stato convenuto o ricorrente, senza il diritto di partecipare all'adozione di decisioni da parte del Comitato e senza diritto di voto.

Certamente non spetta al Comitato dei Ministri stabilire quali siano gli effetti giuridici della sospensione della Russia decisa ai sensi dell'art. 8 dello Statuto sull'applicazione della

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, essendo questa questione, compreso l'aspetto della permanenza in carica del giudice eletto a titolo della Russia, come tutte le questioni che riguardano l'interpretazione e l'interpretazione della Convenzione, riservata alla Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 32 della stessa Convenzione. Tuttavia, è importante che il Comitato dei Ministri abbia espresso la volontà politica che la Convenzione continui ad applicarsi, nonostante la sospensione, nei confronti della Federazione russa.

In effetti, in un commento pubblicato qualche giorno dopo**[3]**, chi scrive si esprimeva in senso positivo sulla scelta di sospendere e non invitare immediatamente la Russia a lasciare il Consiglio d'Europa, come pure le circostanze avrebbero certamente permesso di fare, data la gravità dei comportamenti tenuti da questo Stato, osservando da una parte che la decisione permetteva di lasciare aperta la possibilità per gli individui (anche gli ucraini) di presentare ricorsi alla Corte e, d'altra parte, che la decisione presa consentiva di tenere aperto il dialogo con Mosca.

E la Corte è stata subito chiamata in causa dal governo ucraino, che il 28 febbraio ha presentato un ricorso interstatale contro la Federazione russa, ricorso che è stato registrato al numero 11055/22 e che si aggiunge ai numerosi altri già pendenti tra i due Paesi, formulando la richiesta della indicazione di misure provvisorie urgenti alla Federazione russa, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, in relazione alle "violazioni di massa dei diritti umani commesse dai soldati russe nel quadro dell'aggressione militare lanciata contro il territorio sovrano dell'Ucraina".

Su questa richiesta la Corte di Strasburgo si è pronunciata il 1° marzo 2022. La Corte ha ricordato innanzitutto la misura provvisoria indicata il 13 marzo 2014 e tuttora in vigore, adottata nel quadro del ricorso interstatale *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia* (nn. 8019/16, 43800/14 e 28525/20) relativa agli avvenimenti in Ucraina orientale, misura che richiama i governi della Federazione russa e dell'Ucraina a conformarsi agli impegni ad essi derivanti dalla Convenzione. Inoltre, con riferimento alla situazione attuale, la Corte ha preso in considerazione le operazioni militari in corso dal 24 febbraio 2022 in diverse parti dell'Ucraina e ha ritenuto che esse creano per la popolazione civile un rischio reale e continuo di violazioni gravi dei diritti protetti dalla Convenzione, in particolare sotto il profilo degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di pene o trattamenti disumani o degradanti) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Al fine di prevenire tali violazioni e in virtù dell'art. 39 del suo Regolamento, la Corte ha deciso, nell'interesse delle parti e del corretto svolgimento della procedura dinanzi a sé, di invitare il governo russo ad astenersi dal lanciare attacchi militari contro i civili e i beni di carattere civile, compresi le abitazioni, i veicoli di soccorso e gli altri beni di carattere civile specialmente

protetti, come le scuole e gli ospedali, e a provvedere immediatamente alla sicurezza degli stabilimenti sanitari, del personale medico e dei veicoli di soccorso sul territorio attaccato o assediato. Con la misura, immediatamente comunicata al Comitato dei Ministri ai sensi dell'art. 39 § 2 del Regolamento, il governo della Federazione russa è stato invitato ad informare la Corte il più presto possibile delle misure che saranno adottate per assicurare il pieno rispetto della Convenzione**[4]**.

Successivamente, in seguito alla presentazione di numerosi ricorsi individuali relativi agli stessi fatti, la Corte, con una ulteriore decisione, preso atto che i ricorsi provenivano da persone che avevano trovato rifugio in dei ricoveri, delle case e altri edifici, le quali temono per la loro vita a causa dei bombardamenti e continui tiri d'artiglieria, che sono privi di accesso o hanno un accesso limitato ai viveri, alla cure, all'acqua, a dei sanitari, all'elettricità e ad altri servizi indispensabili alla sopravvivenza, e che necessitano di un'assistenza umanitaria o di una evacuazione in sicurezza, ha esteso le misure già adottate il 1° marzo a tutti gli individui che forniscano la prova sufficiente di essere esposti a un rischio grave ed imminente di un danno irreparabile alla loro integrità fisica o alla loro vita. Inoltre, sempre sui ricorsi individuali, la Corte ha deciso di indicare al governo della Federazione russa, in base all'art, 39 del Regolamento, che in base agli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione incombe ad esso il dovere di garantire il libero accesso della popolazione civile a dei corridoi di evacuazione messi in sicurezza, a cure mediche, ai viveri e alle altre risorse essenziali, oltre che al convogliamento rapido e senza ostacoli degli aiuti e dei lavoratori umanitari**[5]**.

Mentre la situazione sul campo si aggravava di giorno in giorno, il 10 marzo 2022 il Comitato dei Ministri ha adottato una nuova decisione, con la quale tra l'altro, dopo aver deplorato l'«atroce bombardamento» – il 9 marzo 2022 – dell'ospedale ostetrico/pediatrico di Mariupol e richiamato la decisione di sospensione del 25 febbraio precedente, ha invitato il governo della Federazione russa a mettere in esecuzione le misure provvisorie indicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare per quanto riguarda i corridoi umanitari e il rapido passaggio dell'assistenza umanitaria, ed ha espresso la propria determinazione ad agire in stretto coordinamento con l'Assemblea parlamentare nel contesto di ulteriori misure da prendere eventualmente nei confronti della Federazione russa nel quadro dell'art. 8 dello Statuto, cioè, dopo la sospensione, la possibile espulsione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa**[6]**. Come si è detto, lo stesso giorno il ministro Lavrov ha annunciato l'intenzione russa di ritirarsi dall'organizzazione.

3. Quali scenari?

Nel momento in cui si scrive (13 marzo 2022), non si ha notizia di una formalizzazione dell'annunciato ritiro della Federazione russa dal Consiglio d'Europa, che quindi resta per il momento, per l'appunto, allo stato di annuncio privo di effetti giuridici. Diversi scenari sono dunque possibili, con un impatto non identico sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Alla considerazione di questi possibili scenari dedicheremo le sintetiche righe che seguono.

Punto di partenza è il legame indissolubile tra la condizione di Paese membro del Consiglio d'Europa e la partecipazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Secondo l'art. 59 della Convenzione quest'ultima è aperta ai soli Paesi membri del Consiglio d'Europa.

Questa restrizione, non tipica delle convenzioni del Consiglio d'Europa, molte delle quali sono aperte ai Paesi terzi, si spiega per un verso con l'intento di voler preservare il carattere regionale del sistema di tutela messo in piedi dalla Convenzione per il continente europeo. D'altra parte, vi è un'altra spiegazione, che a sommesso avviso di chi scrive possiede un peso anche maggiore. Si tratta della necessità che gli Stati i quali siano disposti ad assumere gli stringenti obblighi previsti dalla Convenzione, rispondano a criteri minimi di efficienza del loro sistema democratico. Si deve trattare cioè di Stati rispettosi della democrazia pluralistica, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Non si dimentichi che il sistema è basato sulla *sussidiarietà*, e quindi sul previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Gli Stati contraenti dovrebbero essere dotati di un sistema giudiziario indipendente e credibile, capace di assicurare una adeguata protezione dei diritti convenzionali già al loro interno. Solo gli Stati che rispondono a queste caratteristiche hanno titolo ad essere ammessi al Consiglio d'Europa e, se le perdono, possono essere sospesi e poi anche espulsi, secondo le previsioni dell'art. 8 dello Statuto. In effetti, in caso di venir meno dello *status* di Stato membro del Consiglio d'Europa, l'art. 58 della Convenzione prevede che lo Stato interessato perda, nei modi che ora vedremo, anche la qualità di parte della Convenzione.

Supponendo che la Federazione russa formalizzi il suo annunciato ritiro dall'organizzazione, si applicherebbe l'art. 7 dello Statuto, il quale accorda a ciascun Stato membro il diritto di ritirarsi dall'organizzazione semplicemente notificando la sua decisione al Segretario generale del Consiglio d'Europa. In questo caso la notifica avrà effetto alla fine dell'anno finanziario in corso, cioè il 31 dicembre 2022, sempre che essa sia intervenuta entro i primi nove mesi dello stesso anno. Se la notifica pervenisse successivamente, essa produrrebbe il suo effetto alla fine dell'anno finanziario successivo.

Immaginando invece che l'annuncio russo resti, per l'appunto, allo stato di annuncio, e che il Comitato dei Ministri, in coordinamento con l'Assemblea parlamentare, vada avanti nella sua considerazione delle misure previste dall'art. 8 dello Statuto per gli Stati membri che violano gravemente le disposizioni dell'art. 3 dello stesso Statuto (cioè il riconoscimento del principio della preminenza del diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), si può ipotizzare che, secondo la previsione dello stesso art. 8, la Federazione russa venga invitata a ritirarsi dall'organizzazione nelle condizioni previste dall'art. 7. Non è infatti previsto dallo Statuto che uno Stato membro possa essere immediatamente espulso. In seguito all'invito del Comitato dei Ministri si aprirebbero due possibili scenari: o la Federazione russa accoglie l'invito e invia la notifica del ritiro, il che produrrebbe la sua uscita dall'organizzazione alla fine dell'anno (sempre che la notifica sia fatta entro il 30 settembre), ovvero essa lascia cadere l'invito e resta inerte. In quest'ultimo caso l'art. 8 dello Statuto consente al Comitato dei Ministri di decidere immediatamente l'espulsione, fissando esso stesso la data alla quale lo Stato interessato cessa di essere membro del Consiglio d'Europa. L'art. 8 non lo prevede, ma è evidente che per ragioni pratiche il Comitato dei Ministri, nel formulare l'invito a lasciare l'organizzazione potrà anche fissare un termine oltre il quale, in mancanza di notifica di ritiro, esso provvederà alla decisione di espulsione.

Indipendentemente dalle eventuali procedure di uscita dall'organizzazione, la Federazione russa potrebbe decidere di denunciare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'art. 58 di questo strumento. Secondo il § 2 di questa disposizione, però, la denuncia non libererebbe immediatamente la Federazione russa dai suoi obblighi convenzionali. Non solo essa rimarrebbe responsabile convenzionalmente per tutti i fatti commessi fino alla denuncia, ma anche per quelli verificatisi nei sei mesi successivi, giacché il § 1 dell'art. 58 prevede che la denuncia sia data con preavviso di sei mesi.

In caso invece di assenza di denuncia, l'uscita della Federazione russa dal Consiglio d'Europa – volontariamente o per decisione del Comitato dei Ministri – farebbe perdere ad essa anche la qualità di parte contraente. Ma in quali tempi? Il § 3 dell'art. 58 dispone che cessa di essere parte alla Convenzione lo Stato che cessa di essere membro del Consiglio d'Europa "sous la même réserve", espressione che verosimilmente si riferisce ai precedenti §§ 1 e 2. L'interpretazione del § 3 non è univoca, e su di essa si pronuncerà eventualmente la Corte, cui spetta di decidere, come dicevamo, ai sensi dell'art. 32 della Convenzione su ogni questione di interpretazione e applicazione della Convenzione. A sommesso avviso di chi scrive una interpretazione dell'art. 58

coerente con la sua *ratio* dovrebbe condurre a ritenere che il termine di grazia di sei mesi si applicherebbe anche nel caso di uscita della Federazione russa dal Consiglio d'Europa non accompagnata dalla denuncia della Convenzione. Probabilmente si tratta di un problema puramente teorico, essendo verosimile, date le circostanze, che la denuncia della Convenzione da parte russa non si faccia attendere.

4. L'esame dei ricorsi russi dopo la possibile uscita della Federazione

In ogni caso, ci sarà un periodo abbastanza lungo durante il quale, uscita la Federazione russa dal Consiglio d'Europa e anche dalla Convenzione, la Corte resterà competente ad esaminare ricorsi portati contro questo Stato. Ma in quali condizioni?

Le circostanze purtroppo non consentono di prevedere che le autorità russe collaboreranno con la Corte nella definizione dei ricorsi che rimarranno da decidere, ricorsi che saranno comunque moltissimi**[7]**. Questa collaborazione può essere indispensabile, anche se non in tutti casi.

Ci riferiamo in particolare alla necessità che alle decisioni più importanti sui ricorsi russi, quelle delle Camere e della Grande Camera, partecipi il c.d. "giudice nazionale", cioè il giudice eletto a titolo dello Stato convenuto, ovvero un giudice *ad hoc*, per la cui nomina è comunque necessaria la collaborazione dello stesso Stato.

Verosimilmente, una volta perfezionata l'uscita della Federazione russa dalla Convenzione, il giudice eletto "a titolo" di questo Stato lascerà la Corte. Se la quest'ultima potrà continuare a decidere i ricorsi che possono essere risolti a livello del Giudice unico e del Comitato di tre giudici (il primo può solo dichiarare i ricorsi inammissibili, il secondo, oltre a questa competenza negativa, ha quella di decidere i casi sui quali vi è una giurisprudenza consolidata, *Well Established Case Law*), l'intervento del "giudice nazionale" resterà indispensabile per i casi di Camera e di Grande Camera. Se le autorità russe non collaboreranno nella designazione di un giudice *ad hoc*, questi casi non potranno essere decisi e resteranno in un limbo.

Si vedrà. Forse, volendo mantenere, nonostante le circostanze, uno spirito moderatamente positivo, si può pensare che l'esistenza di casi che rimangono in un limbo potrebbe alimentare la speranza di tempi migliori, nei quali la collaborazione tra la Russia e il resto d'Europa venga recuperata, anche nell'ambito del Consiglio d'Europa e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In fin dei conti è vero che questa collaborazione ha conosciuto momenti difficili,

specie con il rifiuto da parte russa di riconoscere l'autorità di certe decisioni da essa considerate "politiche" (come quelle sulla Transnistria o sul caso *Yukos*), per non parlare della crisi finanziaria dell'organizzazione provocata dalla decisione russa di sospendere il pagamento della contribuzione dovuta, ma è anche vero che nella stragrande maggioranza dei casi le sentenze della Corte sono state accettate ed eseguite, e che larga parte della società russa, compresa la comunità giuridica, aveva apprezzato la partecipazione della Federazione russa alla Convenzione europea come un importante fattore di modernizzazione per il loro grande Paese.

Su questa pur flebile nota di speranza chiudiamo questa breve riflessione.

---

[1] CM/Del/Dec (2022) 1426 bis/2.3).

[2] CM/Del/Dec (2022) 1426 ter/2.3).

[3] G.RAIMONDI, *Russia, la sospensione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa è importante*, in *Corriere della Sera*, 3 marzo 2022 (versione elettronica).

[4] *Communiqué de presse* CEDH 068 (2022), 1 marzo 2022.

[5] *Communiqué de presse* CEDH 073 (2022), 7 marzo 2022.

[6] CM/Del/Dec (2022) 1428 bis/2.3.

[7] Attualmente vi sono 13.645 ricorsi pendenti contro la Federazione russa.