



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista giuridica di classe A*

2022, n. 2

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesauo**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona  
**Giandonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREEES

**Bruno Barel**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS  
**Federico Casolari**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, European University Institute  
**Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Daniela Marrani**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teressa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Angel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Angela Festa**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Anna Iermano**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Michele Messina**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Rossana Palladino** (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

*Revisione linguistica degli abstracts a cura di*

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"  
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## **Indice-Sommario** **2022, n. 2**

### **Éditorial**

Mandat d'arrêt européen et défaillances de l'État de droit: une analyse en deux étapes p. 1  
*Lucia Serena Rossi*

### **Saggi e Articoli**

La responsabilità civile dell'impresa transnazionale per violazioni ambientali e di diritti umani:  
il contributo della proposta di direttiva sulla *due diligence* societaria a fini di sostenibilità p. 10  
*Gabriella Carella*

La condizione giuridica dello straniero e il godimento dei diritti sociali fondamentali: la recente  
giurisprudenza costituzionale (e il dialogo con la Corte di Lussemburgo) p. 42  
*Armando Lamberti*

Il contenzioso tra Ucraina e Federazione russa davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo p. 88  
*Riccardo Pisillo Mazzeschi*

Dalla protezione internazionale alla protezione immediata. L'accoglienza degli sfollati  
dall'Ucraina come cartina di tornasole della proposta di trasformazione p. 101  
*Emanuela Pistoia*

Il Consiglio d'Europa e gli effetti giuridico-istituzionali della guerra in Ucraina sul sistema p. 124  
convenzionale  
*Guido Raimondi*

Luci e ombre della Convenzione di Nicosia p. 140  
*Tullio Scovazzi*

In Search of the Legal Boundaries of an "Open Society". The Case of Immigrant Integration in p. 151  
the EU  
*Daniela Vitiello*

### **Commenti e Note**

Il difficile bilanciamento tra sicurezza nazionale e tutela dei diritti fondamentali nella "*data*  
*retention saga*" dinanzi alla Corte di giustizia p. 188  
*Giovanna Naddeo*



La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell'ordinamento italiano: alcune considerazioni p. 218

*Matteo Sommella*

Il Panopticon digitale. I *cookies* tra diritto e pratica nell'Unione europea

p. 241

*Flavia Zorzi Giustiniani*



## IL CONSIGLIO D'EUROPA E GLI EFFETTI GIURIDICO-ISTITUZIONALI DELLA GUERRA IN UCRAINA SUL SISTEMA CONVENZIONALE\*

Guido Raimondi\*\*

SOMMARIO: 1. L'invasione dell'Ucraina e il Consiglio d'Europa. – 2. La prassi del Comitato dei Ministri. – 3. La prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 4. Quale impatto sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo? – 5. Quale futuro per il contenzioso russo?

### 1. L'invasione dell'Ucraina e il Consiglio d'Europa

La guerra iniziata con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022, con tutte le sue tragiche implicazioni, in particolare la gravissima catastrofe umanitaria che ha colpito l'Ucraina, ha fatto brutalmente irruzione nella vita del Consiglio d'Europa e davanti la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Questa tragedia, che ha seriamente turbato l'equilibrio internazionale, ha, come osserva Philippe Leach<sup>1</sup>, suscitato diverse iniziative, dinanzi a diverse istituzioni, iniziative dirette a riparare le violazioni del diritto internazionale già commesse e quelle che, purtroppo, continuano a verificarsi.

Il governo ucraino ha adito la Corte internazionale di giustizia nel quadro della Convenzione sul genocidio, ottenendo, il 16 marzo 2022, l'indicazione di misure provvisorie nei confronti della Federazione russa. Il Procuratore della Corte penale internazionale ha annunciato il 28 febbraio 2022 l'apertura di un'inchiesta sulla

---

\* Rielaborazione della relazione tenuta al convegno "Consiglio d'Europa e Convenzione europea dei diritti umani. La Presidenza italiana del Comitato dei Ministri e le conseguenze della Guerra in Ucraina nel contesto giuridico europeo" (Università degli Studi di Salerno, 29 aprile 2022). Il testo attinge largamente alla versione italiana del contributo dell'autore al *Liber Amicorum* in onore del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo Robert Spano in corso di pubblicazione, versione italiana a sua volta di imminente pubblicazione su *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, giornale a più voci sulla crisi ucraina.

\*\* Presidente di Sezione della Corte di Cassazione - già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo. Indirizzo e-mail: [guido.raimondi@giustizia.it](mailto:guido.raimondi@giustizia.it).

<sup>1</sup> P. LEACH, *A Time of Reckoning? Russia and the Council of Europe*, in *Strasbourg Observer*, 17 March 2022, <https://strasbourgoobservers.com/2022/03/17/a-time-of-reckoning-russia-and-the-council-of-europe/#more-8062>.

situazione in Ucraina e – sino al 2 marzo 2022 – aveva ricevuto 39 richieste di apertura d’inchiesta provenienti da 39 Stati parte dello Statuto di Roma.

L’Ucraina ha anche adito, il 28 febbraio 2022, la Corte europea dei diritti dell’uomo con il suo decimo ricorso interstatale (*Ucraina c. Russia (X)*, no. 11055/22), richiedendo misure provvisorie, ai sensi dell’art. 39 del Regolamento della Corte, misure che sono state accordate il 1° marzo 2022. In seguito, diversi ricorsi individuali – che includevano richieste di misure provvisorie – sulla situazione in Ucraina sono giunte alla Corte a Strasburgo, e il 4 marzo 2022 la Corte ha concesso misure provvisorie nel quadro di questi ricorsi.

Parallelamente, l’organo esecutivo del Consiglio d’Europa, che come si sa è l’organizzazione “madre” del Consiglio d’Europa, si è immediatamente investito dell’esame della situazione fin dal primo giorno dell’invasione, il 24 febbraio, e il giorno successivo, 25 febbraio 2022, ha sospeso la Federazione russa quasi integralmente dai suoi diritti di voto e di partecipazione alle attività dell’organizzazione in applicazione dell’art. 8 dello Statuto del Consiglio d’Europa del 1949 e, in seguito, il 16 marzo 2022, ha espulso la Russia dall’organizzazione.

Questa breve riflessione è dedicata all’analisi della prassi seguita dal Comitato dei Ministri, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa e la Corte europea dei diritti dell’uomo durante questi tragici giorni, in particolare con l’intento di valutarne le conseguenze sul futuro del contenzioso russo davanti alla Corte, compreso quello tra Ucraina e Russia, un contenzioso costituito da circa 18.000 ricorsi, a formulare qualche interrogativo sulle prospettive nei confronti della Russia e a tentare di fornire qualche risposta.

Esamineremo in primo luogo la prassi del Comitato dei Ministri e dell’Assemblea parlamentare, poi quella della Corte, ed infine ci occuperemo delle conseguenze che ne derivano ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (in seguito, la Convenzione).

## **2. La prassi del Comitato dei Ministri**

Prima ancora di evocare in maniera sintetica le diverse decisioni prese, decisioni che hanno infine condotto all’espulsione della Federazione russa dal Consiglio d’Europa, ci sembra opportuno ricordare il quadro giuridico pertinente. Si tratta in particolare degli art. 3, 7 e 8 dello Statuto del Consiglio d’Europa, firmato a Londra il 5 maggio 1949.

L’art. 3 di questo testo fissa i principi ed i valori ai quali il Consiglio d’Europa si ispira e che sono irrevocabili:

«Tout membre du Conseil de l’Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l’homme et des libertés fondamentales. Il s’engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier».

L’articolo 7 disciplina il ritiro di uno Stato membro:

«Tout membre du Conseil de l'Europe peut s'en retirer en notifiant sa décision au Secrétaire Général. La notification prendra effet à la fin de l'année financière en cours, si elle est intervenue dans les neuf premiers mois de cette année, et à la fin de l'année financière suivante, si elle est intervenue dans les trois derniers mois».

L'articolo 8, dal canto suo, si occupa delle sanzioni che il Comitato dei Ministri può adottare nei confronti di uno Stato membro che abbia violato gravemente le disposizioni dell'articolo 3:

«Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même».

Come dicevamo, già il 24 febbraio 2022 il Comitato dei Ministri si riuniva. In questa occasione quest'organo invitava la Federazione russa a cessare immediatamente e senza condizioni le sue operazioni militari in Ucraina<sup>2</sup>.

Il giorno seguente, in seguito ad uno scambio di vedute con l'Assemblea parlamentare, il Comitato dei Ministri, in applicazione dell'articolo 8 dello Statuto, prendeva la decisione di sospendere la Federazione russa dai suoi diritti di rappresentanza in seno al Consiglio d'Europa, precisando che la sospensione aveva effetto immediato quanto ai diritti di rappresentanza della Russia in seno al Comitato dei Ministri e alla Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, riservandosi di precisare in una decisione successiva le conseguenze giuridiche e finanziarie della misura<sup>3</sup>.

Tali conseguenze erano poi definite da una Risoluzione adottata dal Comitato dei Ministri il 2 marzo 2022<sup>4</sup>.

Questo documento precisava tra l'altro che la sospensione della Federazione russa copriva, oltre alla partecipazione a Comitato dei Ministri e all'Assemblea parlamentare, comprese le funzioni del primo nel quadro dei trattati del Consiglio d'Europa, anche quelle nel quadro degli organi sussidiari e della cooperazione intergovernativa, e in seno al Congresso dei poteri locali e regionali e dei suoi organi sussidiari. Rimanevano intatte le funzioni della Commissaria ai diritti umani del Consiglio d'Europa nei confronti della Russia nel quadro della Risoluzione Res(2002)8. Il documento riaffermava la persistenza della partecipazione della Russia ai trattati del Consiglio d'Europa da essa ratificati e il diritto di questo Stato di partecipare agli organi creati da questi trattati, compresa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Con riguardo a quest'ultima, la Risoluzione precisava che il giudice eletto a titolo della Russia rimaneva in funzione e che, a titolo di eccezione alla sospensione generale di cui sopra, questo Stato membro poteva continuare a partecipare alle riunioni del Comitato dei Ministri unicamente in occasione dell'esercizio da parte di quest'ultimo delle sue funzioni nel quadro dell'articolo 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a proposito della supervisione dell'esecuzione

<sup>2</sup> CM/Del/Dec (2022) 1426 bis/2.3).

<sup>3</sup> CM/Del/Dec (2022) 1426 ter/2.3).

<sup>4</sup> Risoluzione CM/Res(2022)1, adottata il 2 marzo 2022 alla 1427<sup>e</sup> riunione dei Delegati dei Ministri.

delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, e solo per dare o ricevere informazioni pertinenti a proposito delle sentenze nelle quali la Russia fosse lo Stato ricorrente o convenuto, senza il diritto di partecipare all'adozione di decisioni del Comitato o di votare. La Risoluzione riaffermava gli obblighi finanziari della Federazione russa sia per quanto riguarda il bilancio generale sia in relazione agli accordi parziali dei quali essa è membro.

Il 10 marzo 2022 il Comitato dei Ministri adottava una nuova decisione<sup>5</sup>, nella quale, nel condannare ancora una volta "l'aggressione della Federazione russa sul territorio sovrano dell'Ucraina", si riferiva tra l'altro alle misure provvisorie che nel frattempo erano state indicate dalla Corte il 1° e il 4 marzo 2022, misure delle quali si dirà tra un momento, misure che il Comitato dei Ministri invitava con forza (*instamment*) ad eseguire, e definiva i seguiti quanto all'esame della situazione della Russia come Stato membro. In questa prospettiva, il Comitato, riunito a livello dei Delegati dei ministri, ricordava la sua decisione di sospensione del 25 febbraio, dava istruzione al segretariato di preparare le decisioni necessarie per sospendere la Federazione russa dai suoi diritti di rappresentanza negli accordi parziali dei quali essa era membro. I delegati riaffermavano la loro determinazione «...ad agire in stretto coordinamento con l'Assemblea parlamentare nel quadro delle nuove misure da prendere in risposta alle gravi violazioni da parte della Federazione russa dei suoi obblighi statutari come Stato membro del Consiglio d'Europa e stabilivano di consultare l'Assemblea parlamentare su di una potenziale futura utilizzazione dell'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa».

Lo stesso giorno 10 marzo 2022 l'agenzia di stampa Tass riportava una dichiarazione del Ministro russo degli affari esteri, Lavrov, che annunciava il ritiro della Federazione russa dal Consiglio d'Europa<sup>6</sup>.

Il 15 marzo 2022 il Governo della Federazione russa informava ufficialmente il Segretario Generale del Consiglio d'Europa del suo ritiro dal Consiglio d'Europa e della sua intenzione di denunciare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sempre il 15 marzo 2022, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa adottava all'unanimità un Parere secondo il quale la Federazione russa non poteva più essere membro del Consiglio d'Europa<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> CM/Del/Dec(2022)1428bis/2.3.

<sup>6</sup> Il Ministro dichiarava che: «*i Paesi dell'UE e della NATO, che sono ostili alla Russia, perseverano sulla strada della distruzione del Consiglio e dello spazio umanitario e giuridico comune in Europa. La Russia non darà il suo contributo a questa trasformazione da parte dei membri della NATO della più antica organizzazione europea in un altro luogo dedicato alla gloria e alla superiorità dell'Occidente, seguendoli docilmente. Lasciamo che si divertano a interagire tra loro, senza la Russia*». Citato in diversi siti. Per esempio: <https://www.rtf.be/article/guerre-en-ukraine-la-russie-cesse-de-participer-au-conseil-de-l-europe-10951721>.

<sup>7</sup> Avis 300 (2022)1, Discussione da parte dell'Assemblea il 15 marzo 2022 (3a e 4a seduta) (v. Doc. 15477, Rapport de la Commission des questions politiques et de la démocratie, Relatore: Sig.ra Ingjerd Schou). Testo adottato dall'Assemblea il 15 marzo 2022 (4° seduta). Al termine della seduta il Presidente dell'Assemblea parlamentare, Tiny Kox, ha dichiarato: «*siamo tristi per aver dovuto chiedere oggi l'espulsione di uno Stato che è membro della nostra Organizzazione da più di 25 anni, ma sono lieto che abbiamo osato farlo. Non c'è posto in questa Organizzazione per coloro che oltrepassano le linee rosse*».



Il giorno seguente, 16 marzo 2022, il Comitato dei Ministri decideva che la Federazione russa cessava di essere uno Stato membro del Consiglio d'Europa a partire dallo stesso 16 marzo 2022<sup>8</sup>.

Questa decisione si presta a qualche considerazione.

Come abbiamo visto, in una situazione nella quale uno Stato membro del Consiglio d'Europa viola gravemente le disposizioni dell'articolo 3 dello Statuto, l'articolo 8 dello stesso Statuto permette da una parte al Comitato dei Ministri di sospendere questo Stato e, d'altra parte, di invitare lo stesso Stato a ritirarsi dall'Organizzazione nelle condizioni previste dall'articolo 7 ed infine, nel caso in cui lo Stato interessato ignori l'invito, a fissare esso stesso la data alla quale lo stesso Stato sarà considerato non essere più membro dell'Organizzazione.

Relativamente alla sospensione, è agevole osservare che la lettera dell'articolo 8 è sufficientemente chiara, nel senso che questa disposizione accorda al Comitato dei Ministri uno spazio di manovra molto vasto per modulare la portata della sospensione in funzione dell'intensità della sanzione che le circostanze rendono opportuna. In effetti, come si è visto, nella sua decisione del 2 marzo 2022 (v. *supra*), che ha precisato l'estensione della sospensione inflitta alla Federazione russa, il Comitato dei Ministri ha esercitato questo potere in maniera molto intensa. Inoltre, nella sua decisione successiva del 10 marzo (v. *supra*), il Comitato dei Ministri annunciava la sua intenzione di estendere ulteriormente la portata della sospensione, comprendendovi gli accordi parziali. È dunque agevole concludere che, a nostro sommo avviso, le decisioni del Comitato dei Ministri nel quadro della sospensione della federazione russa sono state prese in perfetta conformità con l'articolo 8 dello Statuto e dunque nella stretta legalità.

Per converso, la decisione di "espulsione" adottata il 16 marzo 2022 solleva dei seri interrogativi relativamente alla sua conformità allo Statuto.

Come per la sospensione, si può osservare che a proposito dell'esclusione di uno Stato membro dall'organizzazione la lettera dell'articolo 8 è pure sufficientemente chiara; il Comitato dei Ministri può invitare lo Stato membro interessato a ritirarsi «*nelle condizioni previste all'articolo 7*». L'articolo 8 continua come segue: «*Se non si tiene conto di questo invito, il Comitato può decidere che il membro di cui si tratta ha cessato di far parte del Consiglio con decorrenza da una data fissata dallo stesso Comitato*». Dal canto suo l'articolo 7 prevede che la notifica di ritiro dello Stato membro interessato ha effetto alla fine dell'anno finanziario in corso, se essa interviene nei primi nove mesi di quest'anno, o alla fine dell'anno finanziario seguente se essa interviene negli ultimi tre mesi.

La lettura dell'articolo 8 sembra dunque suggerire che il potere del comitato dei Ministri di decidere immediatamente la cessazione della qualità di membro di uno Stato – cioè l'espulsione del Paese interessato – fissando esso stesso la data alla quale la cessazione diventa effettiva sorge solo nel caso in cui questo Stato non abbia risposto all'invito di iniziare la procedura di ritiro volontario prevista dall'articolo 7 dello Statuto,

---

V. <https://pace.coe.int/fr/news/8640/pace-president-on-russia-s-exclusion-from-the-council-of-europe-sad-but-necessary->

<sup>8</sup> Risoluzione CM/Res(2022)2, adottata il 16 marzo 2022 alla 1428<sup>a</sup> ter riunione dei Delegati dei Ministri.

situazione che non ricorreva nel caso della Russia, che aveva invece depositato presso il Segretariato la propria notifica di ritiro il giorno precedente, 15 marzo 2022 (v. *supra*).

Tenuto conto della chiarezza della lettera dell'articolo 8 dello Statuto, ci si sarebbe potuti attendere un ragionamento giuridico che abbia permesso di interpretare questa disposizione nel senso che essa attribuisca al Comitato dei Ministri il potere di «*espellere*» immediatamente la Federazione russa, ovvero un ragionamento basato su un altro percorso giuridico. Ipoteticamente si sarebbe potuto immaginare che la gravità senza precedenti del comportamento rimproverato allo Stato membro interessato rendeva immediatamente impossibile la continuazione della qualità di membro della Federazione russa – l'Assemblea parlamentare l'aveva detto, peraltro, nel suo Parere del 15 marzo 2022 – *al di fuori del quadro dell'articolo 8*, per esempio per effetto della c.d. clausola *rebus sic stantibus*, una causa di estinzione dei trattati internazionale prevista dal diritto internazionale consuetudinario e codificata dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, basata sul mutamento fondamentale delle circostanze esistenti al momento della conclusione del trattato.

Tuttavia, non si trova nulla di tutto ciò nella Risoluzione (2022)2 del Comitato dei Ministri. In questo documento si può leggere che, ricordando la propria decisione di sospensione del 25 febbraio 2022, quella del 10 marzo 2022 di consultare l'Assemblea parlamentare a proposito di una potenziale applicazione ulteriore dell'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa e il Parere n. 300 dell'Assemblea parlamentare, prendendo nota che con una comunicazione in data 15 marzo 2022 il Governo della Federazione russa aveva informato la Segretaria generale del ritiro della Federazione dal Consiglio d'Europa conformemente allo Statuto e della sua intenzione di denunciare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Comitato dei Ministri «...Decide, nel quadro della procedura iniziata in virtù dell'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che la Federazione russa cessa di essere membro del Consiglio d'Europa a partire dal 16 marzo 2022».

È possibile che un eventuale ragionamento giuridico che abbia consentito il “salto” della procedura indicata all'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa sia stato svolto nei lavori preparatori del Comitato dei Ministri e che si sia deciso di non farne menzione nella Risoluzione.

Se questo è il caso, ci permettiamo di dire che si tratta di una scelta non felice. La lettura della Risoluzione non permette di comprendere come il Comitato dei Ministri abbia potuto decidere la cessazione della qualità di membro, cioè l'espulsione, immediata della Federazione russa al di fuori delle condizioni fissate dalla lettera – chiara – dell'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa.

Crediamo in effetti che la trasparenza e la comprensibilità di una decisione così grave come quella che pone fine alla qualità di membro del Consiglio d'Europa di uno Stato, con le implicazioni che si vedranno sulla partecipazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, siano degli elementi della più grande importanza. Ciò ci sembra tanto più pertinente in un contesto nel quale lo Stato interessato, quali che siano le sue colpe,

giustifica la sua decisione di lasciare l'organizzazione denunciandone la mancanza di imparzialità<sup>9</sup>.

Va da sé che l'assenza totale di un tale ragionamento, e quindi la scelta consapevole di agire al di fuori delle regole, sarebbe ancora più infelice.

Si può comprendere che il Comitato dei Ministri abbia sentito il bisogno – di fronte alla indiscutibile gravità del comportamento dello Stato interessato e al tono del Parere dell'Assemblea parlamentare – di un gesto politico clamoroso, ma a nostro sommo avviso sarebbe stato meglio rinunciare e risolvere i problemi pratici estendendo al massimo – nell'attesa della data fissata dall'articolo 7 dello Statuto per l'uscita dello Stato interessato – la decisione di sospensione, ciò che, come abbiamo visto, l'articolo 8 dello Statuto permette ampiamente. Questa opzione avrebbe anche permesso di prolungare nel tempo l'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In effetti, rispondere ad un gravissimo comportamento di violazione dello Statuto e del diritto internazionale con una decisione men che irreprensibile dal punto di vista giuridico non ci sembra – lo diciamo evidentemente con il massimo rispetto per il Comitato dei Ministri – la più saggia delle scelte possibili.

### **3. La prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Come dicevamo, l'Ucraina ha adito il 28 febbraio 2022 la Corte europea dei diritti dell'uomo con il suo decimo ricorso interstatale contro la Russia (*Ukraine c. Russia (X)*, n. 11055/22), richiedendo l'indicazione di misure provvisorie ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte.

Su queste misure la Corte si è pronunciata il 1° marzo 2022, cominciando con il ricordare la misura provvisoria indicata il 13 marzo 2014, ancora in vigore nel quadro del caso *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia* (ricorsi riuniti n. 8019/16, 43800/14 e 28525/20, relativi agli eventi in Ucraina orientale), misura con la quale i governi della Federazione russa e dell'Ucraina erano invitati a conformarsi agli impegni derivanti dalla Convenzione.

Prendendo in considerazione le operazioni militari in corso, iniziate il 24 febbraio 2022 in diverse parti dell'Ucraina, la Corte ha stimato che esse fanno nascere per la popolazione civile un rischio reale e continuo di violazioni gravi dei diritti garantiti 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'articolo 39 del Regolamento della Corte, la Corte ha deciso, nell'interesse delle parti e del corretto svolgimento della procedura dinanzi a sé, di chiamare il governo russo ad astenersi dal lanciare attacchi militari contro i civili e i beni di carattere civile, comprese le abitazioni, i veicoli di

---

<sup>9</sup> Si veda la dichiarazione del Ministro Lavrov citata alla nota n. 6.

soccorso e gli altri beni di carattere civile specialmente protetti, quali 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 dalle forze russe. La Corte ha richiesto allo stesso tempo al governo russo di informarla al più presto sulle misure che sarebbero state prese per assicurare il pieno rispetto della Convenzione<sup>10</sup>.

Il giorno seguente, nel rispondere ad una richiesta dell'Ucraina, che aveva domandato, a causa della situazione di guerra, la sospensione «jusqu'à nouvel ordre» dei ricorsi diretti contro di essa, la Corte adottava certe misure per la gestione del contenzioso ucraino<sup>11</sup>.

Successivamente la Corte, che era stata raggiunta da un certo numero di domande di misure provvisorie formulate da individui contro il governo della Federazione russa, in particolare da parte di persone che avevano trovato riparo in rifugi, case e altri edifici, che temevano per la loro vita a causa dei continui bombardamenti e tiri d'artiglieria e che non avevano accesso, o avevano un accesso molto limitato, a viveri, a cure, all'acqua, ai sanitari, all'elettricità e ad altri servizi interconnessi essenziali alla sopravvivenza, e che richiedevano un'assistenza umanitaria o un'evacuazione in sicurezza, si è pronunciata su queste misure.

Tenuto conto della portata e della natura generali delle misure provvisorie che erano state indicate al governo della Federazione russa il 1° marzo 2022, e alla luce della sua prassi anteriore, la Corte (il Presidente della Corte) ha deciso che la stessa misura temporanea, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento, doveva intendersi come inclusiva di tutte le domande formulate dai civili di cui si è detto i quali avessero fornito prova sufficiente di essere esposti a un rischio grave e imminente di una violazione irreparabile della loro integrità fisica o della loro vita.

Relativamente a queste richieste, la Corte ha deciso inoltre di indicare al governo della Federazione russa, sempre in virtù dell'articolo 39 del Regolamento, che, in conformità agli impegni sottoscritti da quest'ultimo ai sensi della Convenzione, in particolare degli articoli 2, 3 e 8 di quest'ultima, esso era tenuto a garantire il libero accesso della popolazione civile a corridoi di evacuazione messi in sicurezza, a cure mediche, a dei viveri e altre risorse essenziali, oltre che al convogliamento rapido e senza ostacoli dell'aiuto e dei lavoratori umanitari<sup>12</sup>.

C'è un'altra decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo su di una misura provvisoria ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, sempre nei confronti della Russia, su aspetti indirettamente legati alla guerra in Ucraina, che merita di essere

---

<sup>10</sup> *Communiqué de presse* CEDH 068 (2022) del 1° marzo 2022. Nella sua decisione la Corte si è riferita alle seguenti decisioni precedenti: *Georgia c. Russia (II)* (n. 38263/08), misura provvisoria, 12 agosto 2008, *Ucraina c. Russia* (n. 20958/14), misura provvisoria, 13 marzo 2014, *Armenia c. Azerbaïdjan*, n. 42521/20, misura provvisoria, 29 settembre 2020, e *Armenia c. Turchia*, n. 43517/20, misura provvisoria, 6 ottobre 2020, *Ibidem*.

<sup>11</sup> Per i dettagli, si veda *Communiqué de presse* CEDH 069 (2022) del 2 marzo 2022. È degno di nota che quest'ultimo *Communiqué* si riferisca nel titolo a «l'agression militaire de février 2022», mentre il precedente si limitava a parlare di «opérations militaires russes sur le territoire ukrainien».

<sup>12</sup> *Communiqué de presse* CEDH 073 (2022) del 7 marzo 2022. Nella sua decisione la Corte si è riferita alle decisioni precedenti che seguono: *NA. c. Regno Unito*, n. 25904/07, § 21, 17 luglio 2008; *Lisnyy c. Ukraine e Russia (déc.)*, n. 5355/15, 44913/15 e 50853/15, §§ 25-30, 5 luglio 2016.

citata. Si tratta delle misure provvisorie d'urgenza nel caso riguardante il quotidiano russo *Novaya Gazeta* adottate dalla Camera competente della Corte l'8 marzo 2022, nel caso *ANO RID Novaya Gazeta et al. c. Russia* (n° 11884/22). Le ricorrenti sono due società di diritto russo, *ANO RID Novaya Gazeta* e *OOO Telekanal Dozhd*, e due cittadini russi, Dmitriy Andreyevich Muratov, et Natalya Vladimirovna Sindeyeva. Muratov è il laureato del premio Nobel per la pace del 2021 e il direttore della *Novaya Gazeta*. La signora Sindeyeva è la proprietaria di *Telekanal Dozhd*, una società di televisione. In una prima richiesta di misure provvisorie presentata il 3 marzo 2022, i ricorrenti lamentavano diversi atti di ingerenza delle autorità nei confronti dei due organi d'informazione. Nelle osservazioni presentate in seguito, i ricorrenti si riferiscono in particolare ai nuovi articoli inseriti il 4 marzo 2022 nel codice penale russo, articoli diretti a reprimere in particolare la diffusione di false informazioni sulle azioni delle forze armate russe, con la previsione di pesanti sanzioni pecuniarie e detentive. Riferendosi a questa legislazione, la *Novaya Gazeta*, alla stessa data, ha smesso di occuparsi dell'azione militare in Ucraina e ha eliminato i materiali già pubblicati in argomento.

Nella sua decisione la Corte, tenuto conto del contesto eccezionale nel quale la domanda è stata presentata (normalmente la Corte fa ricorso alle misure di cui all'articolo 39 del Regolamento solo per i c.d. *core rights*, tra i quali non è compresa la libertà di espressione), ha indicato al governo russo di astenersi, fino a nuovo avviso, da ogni azione o decisione diretta ad ostacolare e a porre fine alle attività della *Novaya Gazeta* e da ogni altra azione che, tenuto conto delle circostanze, potrebbe privare la *Novaya Gazeta* del godimento dei diritti previsti dall'articolo 10 della Convenzione<sup>13</sup>.

In seguito alla Risoluzione del Comitato dei Ministri con la quale si è dichiarata la cessazione della qualità di membro del Consiglio d'Europa della Federazione russa a partire dal 16 marzo 2022 (v. *supra*), la Corte (il Presidente della Corte) ha deciso di sospendere l'esame di tutti i ricorsi contro la Federazione russa in attesa di valutare le conseguenze giuridiche della stessa Risoluzione sul lavoro della Corte<sup>14</sup>.

#### **4. Quale impatto sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?**

Come appare dalla decisione, appena citata, del 16 marzo 2022, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è immediatamente interrogata sulle conseguenze della Risoluzione di "espulsione" della Russia sul proprio lavoro, in primo luogo, evidentemente, a proposito della sorte del contenzioso russo.

Nel depositare la notificazione ufficiale di ritiro dal Consiglio d'Europa, il governo russo, come si ricorderà, aveva anche annunciato l'intenzione di voler denunciare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. A nostra conoscenza, lo strumento di denuncia non è stato poi depositato, finora, presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

<sup>13</sup> *Communiqué de presse* CEDH 084 (2022) del 10 marzo 2022.

<sup>14</sup> *Communiqué de presse* CEDH 092 (2022) del 16 marzo 2022.

In ogni caso uno Stato che non sia più membro del Consiglio d'Europa non potrebbe essere più uno Stato contraente della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Resta da vedere con quali modalità, in quali termini e a quali condizioni.

L'articolo 59 § 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è senza ambiguità: solo gli Stati membri del Consiglio d'Europa possono firmare e ratificare la Convenzione. Quest'ultima, a differenza di altri strumenti del Consiglio d'Europa, è un trattato «chiuso», al quale gli Stati terzi non possono partecipare.

L'articolo 58 della Convenzione disciplina la denuncia, ai commi 1 e 2, e il caso della perdita della qualità di membro del Consiglio d'Europa, al comma 3.

Ecco il testo dei tre commi:

« 1. Une Haute Partie contractante ne peut dénoncer la présente Convention qu'après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Convention à son égard et moyennant un préavis de six mois, donné par une notification adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, qui en informe les autres Parties contractantes.

2. Cette dénonciation ne peut avoir pour effet de délier la Haute Partie contractante intéressée des obligations contenues dans la présente Convention en ce qui concerne tout fait qui, pouvant constituer une violation de ces obligations, aurait été accompli par elle antérieurement à la date à laquelle la dénonciation produit effet.

3. Sous la même réserve cesserait d'être Partie à la présente Convention toute Partie contractante qui cesserait d'être membre du Conseil de l'Europe».

Ora, in caso di denuncia, la situazione sembra presentarsi in maniera del tutto chiara: quest'atto produce l'effetto della cessazione per la parte interessata degli obblighi convenzionali sei mesi dopo il suo deposito presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa. Ciò non vuol dire che una volta decorso questo termine cessi ipso *facto* ogni competenza degli organi della Convenzione nei confronti dello Stato interessato. Al contrario, la Corte potrà ricevere dei ricorsi diretti contro questo Stato fino a quattro mesi dopo la decisione interna definitiva su fatti intervenuti anche l'ultimo giorno dei sei mesi appena evocati, dunque anche tra dieci anni, o anche più.

Nel nostro caso, peraltro, il Comitato dei Ministri sembra aver individuato il 16 marzo 2022 come la data alla quale la Federazione russa ha lasciato il Consiglio d'Europa. La prima questione è se la Corte si allineerà su questa constatazione (in effetti sembra difficile che la Corte non la confermi). In ogni caso, una volta stabilita questa data in modo definitivo dalla Corte, questione che la Corte ha lasciato in un certo senso aperta, come si vedrà, resta il problema del coordinamento tra il comma 3 dell'articolo 58 della Convenzione e i commi precedenti 1 e 2.

L'eventuale deposito (a questo punto, estremamente improbabile) di uno strumento di denuncia della Convenzione potrebbe avere un'influenza sulla data di cessazione degli obblighi convenzionali per la Russia, ma solo nel caso in cui la Corte dovesse considerare, come momento della cessazione della qualità di membro dell'organizzazione di questo Stato, una data diversa da quella decisa dal Comitato dei Ministri. Ma procediamo con ordine.



Immaginiamo un primo scenario, nel quale lo strumento di denuncia della Convenzione non sia per nulla depositato.

In questo caso la Corte – diciamo bene la Corte, e non il Comitato dei Ministri, perché spetta alla prima, secondo l'articolo 32 della Convenzione, decidere tutte le questioni di interpretazione e di applicazione di quest'ultima – dovrà in primo luogo individuare la data alla quale si dovrà ritenere che la Federazione russa abbia lasciato l'organizzazione, ai sensi del comma 3 dell'articolo 58 della Convenzione.

Non c'è dubbio che secondo il Comitato dei Ministri questa data si identifica con chiarezza nel 16 marzo 2022. Ma si tratta di una constatazione solida?

Abbiamo espresso qualche dubbio sulla conformità all'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa della decisione di espulsione della Federazione russa adottata dal Comitato dei Ministri il 16 marzo 2022 (Res(2002)2).

Ora, è certamente possibile – anzi è probabile – che la Corte si allinei alla decisione del Comitato dei Ministri, accettando la data fissata dall'organo esecutivo e traendone le conseguenze in termini convenzionali, come pure è possibile che la Corte si dichiari pregiudizialmente incompetente a rivedere la legittimità della decisione del Comitato. Ma è anche teoricamente possibile che la Corte prenda un'altra strada. Se essa dovesse considerare *ultra vires* la Risoluzione del Comitato dei Ministri, essa riterrebbe probabilmente come data di uscita della Russia quella fissata dall'articolo 7 dello Statuto del Consiglio d'Europa, cioè il 31 dicembre 2022. Se la Corte dovesse essere guidata dall'oggetto e lo scopo della Convenzione, non è forse inutile osservare che quest'ultima opzione, prolungando l'applicazione della Convenzione, sarebbe più protettrice di coloro che la Convenzione è chiamata a tutelare, cioè gli individui, non solo i russi, evidentemente.

Certamente, si potrebbe obiettare: ma quale norma conferisce alla Corte europea dei diritti dell'uomo la competenza per interpretare lo Statuto del Consiglio d'Europa? Nessuna, ovviamente, e quindi sostenere che la parola degli Stati, espressa nella Risoluzione del 16 marzo 2022 del Comitato dei Ministri sia quella definitiva è una tesi più che plausibile.

È anche vero, però, che la Corte possiede certamente la competenza per interpretare la Convenzione, e se questa si riferisce a un fatto giuridico, come la perdita da parte di uno Stato della sua qualità di membro del Consiglio d'Europa, bisogna necessariamente partire dall'idea che la Corte possa conoscere di questo fatto giuridico, anche se ai limitati fini dell'applicazione della Convenzione, tanto più che in seno al Consiglio d'Europa non esiste un meccanismo giurisdizionale per verificare la legalità delle decisioni del Comitato dei Ministri.

In ogni caso le opzioni sembrano limitarsi a un'alternativa: o si ritiene la data del 16 marzo, oppure quella del 31 dicembre 2022.

In entrambi i casi si pone la questione del coordinamento del comma 3 dell'articolo 58 della Convenzione con i commi 2 e 3 della stessa disposizione.

In effetti, partendo dall'analisi del testo inglese dell'articolo 58, si è avanzata l'idea che la cessazione dell'applicazione della Convenzione nei confronti della Russia potrebbe

coincidere con la cessazione della sua qualità di Stato membro del Consiglio d'Europa, dunque alla data del 16 marzo 2022 se si accetta la scelta del Comitato dei Ministri, senza quindi l'ulteriore termine di sei mesi previsto dal comma 1 e evocato nel comma 2<sup>15</sup>.

Ecco il testo inglese del comma 3:

«3. Any High Contracting Party which shall cease to be a member of the Council of Europe shall cease to be a Party to this Convention under the same conditions».

Questo testo ha suggerito come interpretazione possibile del comma 3 quella secondo cui il termine di sei mesi non sarebbe applicabile perché la disposizione, con l'espressione «*under the same conditions*», potrebbe riferirsi alle condizioni della cessazione della qualità di membro del Consiglio d'Europa e non ai paragrafi precedenti dello stesso articolo 58<sup>16</sup>.

Noi pensiamo che questo dubbio non abbia ragione di esistere. Nel testo francese il comma 3 si lega senza equivoci ai due paragrafi precedenti, utilizzando l'espressione «*Sous la même réserve [corsivo aggiunto] cesserait d'être Partie à la présente Convention toute Partie contractante qui cesserait d'être membre du Conseil de l'Europe*». L'interpretazione che noi riteniamo, interpretazione secondo la quale in ogni caso si applica il termine di sei mesi è la sola che possa conciliare i due testi ufficiali della Convenzione.

Dunque, se la Corte ritiene il 16 marzo come data di uscita della Russia dal Consiglio d'Europa, si dovrebbe partire dall'idea che la Convenzione si applica nei confronti di questo Stato fino al 16 settembre 2022. Se, per converso, si dovesse ritenere la data del 31 dicembre 2022, si dovrebbe considerare che la Convenzione si applica per la Russia fino al 30 giugno 2023.

Un altro scenario si potrebbe teoricamente presentare in caso di denuncia della Convenzione, evento, come dicevamo, ormai estremamente improbabile. Alla luce di quanto sopra, se il 16 marzo 2022 è fissato come data di uscita della Russia, la denuncia sarebbe evidentemente priva di oggetto, perché in ogni caso essa non potrebbe prolungare l'applicazione della Convenzione al di là del 16 settembre 2022. Se, per converso, si dovesse ritenere la data del 31 dicembre, la denuncia produrrebbe l'effetto di limitare l'applicazione della Convenzione ai sei mesi seguenti il suo deposito.

Il 22 marzo 2022 l'Assemblea plenaria della Corte ha adottato una Risoluzione che si occupa dell'applicazione dell'articolo 58 della Convenzione in seguito all'espulsione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa. Quanto al termine di sei mesi di cui al comma 1 dell'articolo 58 della Convenzione, essa ne ha ritenuto l'applicabilità, affermando che «*La Corte resta competente a trattare i ricorsi diretti contro la Federazione russa relativi ad atti od omissioni suscettibili di costituire una violazione della Convenzione che si verificheranno fino al 16 settembre 2022*<sup>17</sup>».

---

<sup>15</sup> R. LAWSON, «*They can destroy our houses. But they cannot destroy our values*», *The response of the Council of Europe to the Russian invasion in Ukraine*, in *Leidenlawblog*, 17 marzo 2022, <https://leidenlawblog.nl/articles/they-may-destroy-our-houses-but-they-cannot-destroy-our-values>, p. 7.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> «*La Cour demeure compétente pour traiter les requêtes dirigées contre la Fédération de Russie concernant les actions et omissions susceptibles de constituer une violation de la Convention qui*



Con la stessa Risoluzione la Corte ha deciso di rimuovere immediatamente la sospensione dell'esame dei ricorsi diretti contro la Federazione russa in seguito alla decisione presa dal Presidente della Corte di cui si è detto (v. *supra*).

Si può ritenere che questa Risoluzione regoli in modo definitivo la questione del momento preciso della perdita della qualità di membro del Consiglio d'Europa cui alludevamo più sopra?

In effetti questa non sembra l'intenzione della Corte per come essa è espressa in questo documento, che ha cura di precisare che la Risoluzione «...non pregiudica l'esame di ogni questione di diritto, relativa alla cessazione della qualità di membro del Consiglio d'Europa della Federazione russa che potrebbe sorgere nel quadro dell'esercizio da parte della Corte della competenza che ad essa deriva dalla Convenzione di esaminare i casi portati davanti ad essa<sup>18</sup>».

Anche se è difficile pensare che alla fine la Corte si ponga in rotta di collisione con il Comitato dei Ministri sulla finale determinazione della data di uscita dal Consiglio d'Europa della Federazione russa, sia pure ai limitati fini dell'applicazione della Convenzione, la questione resta dunque – almeno formalmente – aperta, in attesa di essere risolta da una formazione giudiziaria della Corte.

## **5. Quale sorte per il contenzioso russo?**

In ogni caso, non solo vi è una massa di ricorsi diretti contro la Russia – circa 18.000 – già pendenti davanti alla Corte, ricorsi per i quali la Corte resta evidentemente competente, ma altri potrebbero essere presentati in futuro relativamente a fatti già verificatisi o che potrebbero verificarsi almeno fino al 16 settembre 2022.

Sarebbe evidentemente ingenuo nutrire illusioni quanto alla possibilità di mettere in esecuzione nel prossimo futuro le decisioni che la Corte potrebbe adottare in questi ricorsi. Ma è questa una ragione per metterli da parte?

Osiamo sperare che la decisione della Corte del 16 marzo 2022 di sospendere l'esame di tutti i ricorsi contro la Federazione russa in attesa di esaminare le conseguenze giuridiche della Risoluzione di espulsione del Comitato dei Ministri non annunci una tale soluzione. Se gli autori della Convenzione hanno previsto un periodo di ultrattività di questo testo protettore nei confronti di uno Stato che l'abbia lasciato, crediamo che non sarebbe appropriato di ignorare questa volontà.

---

*surviendraient jusqu'au 16 septembre 2022». Résolution de la Cour européenne des droits de l'homme sur les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à la lumière de l'article 58 de la Convention européenne des droits de l'homme, adottata il 22 marzo 2022, Communiqué de presse CEDH 099 (2022) del 23 marzo 2022.*

<sup>18</sup> «...est sans préjudice de l'examen de toute question de droit, relative à la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie, qui pourrait se poser dans le cadre de l'exercice par la Cour de la compétence que la Convention lui donne d'examiner les affaires portées devant elle». *Ibidem*.

Avrebbe la Corte la capacità di trattare questi ricorsi? Questa questione si lega a quella, altrettanto delicata anche per le sue implicazioni personali, della sorte del giudice eletto a titolo della Federazione russa.

Se un certo numero di ricorsi – la maggior parte – possono essere trattati da formazioni di giudizio della Corte non comprendenti il giudice «nazionale», cioè il giudice eletto a titolo della Parte contraente convenuta – il giudice unico e il Comitato di tre giudici – questo non è il caso dei ricorsi più importanti, che sono necessariamente trattati dalle Camere o dalla Grande Camera, formazioni nelle quali la presenza del giudice «nazionale» è obbligatoria.

Il giudice eletto a titolo della Federazione russa ha in effetti iniziato da poco il suo mandato novennale, essendosi insediato nella carica il 2 gennaio 2022.

Anche se la durata del mandato dei giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo è fissata dalla Convenzione (articolo 23 comma 1), riteniamo che l'articolo 20 di questo strumento, secondo il quale «La Corte si compone di un numero di giudici uguale a quello delle Alte Parti contraenti», non permetta di conservare come membro della Corte un giudice eletto a titolo di uno Stato che abbia perso la sua qualità di Alta Parte contraente della Convenzione.

La partenza del giudice «nazionale», peraltro, non dovrebbe necessariamente bloccare l'esame dei ricorsi russi da parte della Corte.

A livello dei funzionari, dunque dei giuristi della Corte, se è previsto che i contratti di lavoro temporanei e «*fixed-term*» dei funzionari russi non siano rinnovati alla scadenza, la Segretario generale potrà mantenere in servizio, secondo i bisogni e la situazione di bilancio, i funzionari russi con contratto permanente.

L'attuale giudice russo potrebbe essere designato come giudice *ad hoc* (articolo 26 comma 4 della Convenzione) sempre che le autorità russe accettino di includerlo nella lista di personalità prevista a questo scopo dalla stessa disposizione e dall'articolo 29 del Regolamento della Corte. Questa lista può comprendere un massimo di cinque personalità. Attualmente ve ne sono tre<sup>19</sup>.

In ogni caso queste tre personalità potrebbero assumere questo ruolo. Va da sé che, tenuto conto delle circostanze, le autorità russe potrebbero impedire *de facto* il funzionamento di questo meccanismo, ma su questo è inutile speculare.

Certo, anche se, come noi auspichiamo, la Corte non “abbandonerà” i ricorsi russi, è più che evidente che le decisioni della Corte, finché durerà l'attuale situazione di crisi, non saranno eseguite, come dicevamo<sup>20</sup>. A nostro sommo avviso, tuttavia, questo lavoro non sarebbe inutile.

---

<sup>19</sup> V. [https://www.echr.coe.int/Documents/List\\_adhoc\\_judges\\_BIL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/List_adhoc_judges_BIL.pdf).

<sup>20</sup> Il 7 giugno 2022 la Duma, camera bassa del Parlamento russo, ha adottato due leggi, in vista della loro promulgazione da parte del Presidente Putin. Con una si stabilisce non essere più la Federazione russa soggetta alla giurisdizione della Corte, mentre con l'altra si fissa al 15 marzo 2022 la data al di là della quale le sentenze della Corte non saranno più eseguite. V. <https://www.reuters.com/world/europe/russian-parliament-votes-exit-european-court-human-rights-2022-06-07/>. Non c'è bisogno di sottolineare la contrarietà di questa legislazione agli obblighi convenzionali.

Nessuno può dire oggi se un giorno la Federazione russa tornerà al Consiglio d'Europa e ratificherà di nuovo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La situazione attuale, con le atrocità commesse quotidianamente in Ucraina e la repressione delle libertà, ogni giorno più evidente, e oramai conclamata, non spinge all'ottimismo.

Tuttavia, il numero molto alto di ricorsi diretti contro la Russia testimonia di un considerevole livello di fiducia nei confronti delle istituzioni di Strasburgo diffuso in seno alla società russa.

Nel corso dei 26 anni di permanenza della Federazione in seno al Consiglio d'Europa vi sono state evidentemente delle turbolenze, sia a livello politico sia a livello delle relazioni con la Corte europea dei diritti dell'uomo. Esse sono troppo note perché esse siano evocate qui in dettaglio. Pensiamo per esempio alla crisi che ha fatto seguito all'annessione della Crimea e alla privazione del diritto di voto dei parlamentari russi all'Assemblea parlamentare, così come alla non accettazione da parte della Russia di diverse sentenze importanti della Corte, come quelle sulla Transnistria, il caso *Yukos* o il caso *Navalny*. Si potrebbe dunque pensare che l'uscita della Russia dal Consiglio d'Europa abbia avuto almeno il merito di chiarire le cose.

Tutto questo è vero. Tuttavia, si erano potuti notare, non solo a livello della società civile, ma anche a livello istituzionale, dei segni d'interesse nei confronti del Consiglio d'Europa e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che apparivano sinceri.

A partire dal 2018, sotto gli auspici della Corte suprema della Federazione russa, è iniziata la pubblicazione di una Enciclopedia in più volumi – in lingua russa e in lingua inglese – sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo con molti materiali<sup>21</sup>.

Nel suo scritto introduttivo all'opera, il Presidente della Corte suprema si esprimeva in termini molto positivi sull'interazione tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e i giudici russi, allo stesso tempo considerando con una grande apertura la giurisprudenza di Strasburgo. Egli evocava due delibere dell'Assemblea plenaria della Corte suprema di Russia, una del 10 ottobre 2003 e l'altra del 27 giugno 2013, delibere nelle quali l'esigenza che i giudici russi decidano in conformità con la Convenzione era affermata con forza<sup>22</sup>.

Non è vietato sperare che la Russia faccia ritorno, un giorno, nella famiglia del Consiglio d'Europa e della Convenzione. In questo caso, evidentemente, tutte le decisioni prese nel frattempo dovranno essere eseguite, e il lavoro fatto non sarà stato inutile.

Talvolta si è paragonata la Convenzione dei diritti dell'uomo a un *virus* benefico, che diffonde la democrazia. Osiamo sperare che questo *virus* continui a fare il suo lavoro e che contribuisca a restituirci una Russia democratica e rispettosa dello Stato di diritto e

---

<sup>21</sup> A. PORTNOV (ed.), *The European Court of Human Rights. Theory and Practice in Respect of Russia and Other Member States of the Council of Europe. Encyclopaedic Edition*, Mosca, 2018.

<sup>22</sup> A. LEBEDEV, *Complimentary address to the readers*, in A. PORTNOV (ed.), *The European Court of Human Rights*, etc., cit., vol. 1-I, p. VI-XIII.

dei diritti dell'uomo, una Russia da accogliere nuovamente nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

**ABSTRACT:** Lo scritto esamina in primo luogo la prassi degli organi del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare, successivamente all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa iniziata il 24 febbraio 2022. Vengono passate in rassegna le diverse decisioni adottate dal Comitato dei Ministri ai sensi dell'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa prima sulla sospensione dei diritti di partecipazione e di voto della Federazione e poi sulla sua espulsione dall'organizzazione con decorrenza 16 marzo 2022, decisione, quest'ultima, sulla quale vengono svolti alcuni rilievi critici. In secondo luogo il lavoro si concentra sulla prassi seguita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella stessa contingenza, sulle misure provvisorie indicate, sull'impatto dell'espulsione della Federazione russa sulla partecipazione di questo Stato contraente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e sulla sorte del contenzioso russo dinanzi alla stessa Corte.

**KEYWORDS:** Consiglio d'Europa – invasione Ucraina – sospensione, espulsione – Corte europea dei diritti dell'uomo – ricorsi russi.

#### THE COUNCIL OF EUROPE AND THE LEGAL AND INSTITUTIONAL EFFECTS OF THE WAR IN UKRAINE ON THE CONVENTIONAL SYSTEM

**ABSTRACT:** This paper first examines the practice of the Council of Europe bodies, namely the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, following the invasion of Ukraine by the Russian Federation that began on February 24, 2022. The various decisions adopted by the Committee of Ministers pursuant to art. 8 of the Statute of the Council of Europe are reviewed, first on the suspension of the Federation's participation and voting rights and then on its expulsion from the organization with effect from March 16, 2022. On the latter decision, some critical remarks are made. Secondly, the work focuses on the practice followed by the European Court of Human Rights in the same contingency. In particular, it considers the interim measures indicated, the impact of the expulsion of the Russian Federation on the participation of this State Party in the European Convention on Human Rights, and the fate of Russian cases pending before the same Court.

**KEYWORDS:** Council of Europe – Invasion Ukraine – Suspension, Expulsion – European Court of Human Rights – Russian Cases.