



CLAUDIO ZANGHÌ\*

## LA PROBLEMATICAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE DELLA FEDERAZIONE RUSSA AL CONSIGLIO D'EUROPA: DALL'AMMISSIONE ALLA PERDITA DELLO STATUS DI MEMBRO

SOMMARIO: 1. L'ammissione al Consiglio d'Europa. - 2. I difficili rapporti tra la Federazione Russa e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. - 3. La Federazione Russa e il contenzioso sui diritti umani. - 4. La Federazione Russa fuori dal Consiglio d'Europa. - a) *La sospensione della Federazione Russa.* - b) *La notifica del recesso della Federazione Russa.* - c) *La Risoluzione del Comitato dei Ministri del 16 marzo 2022.* - 5. Le conseguenze della perdita dello status di membro dal Consiglio d'Europa e della perdita dello status di Parte contraente della Convenzione europea per la Federazione Russa.

### 1. L'ammissione al Consiglio d'Europa

A termini dell'articolo 4 dello Statuto del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri può invitare a far parte dell'Organizzazione «tout Etat européen considéré comme capable de se conformer aux dispositions de l'art. 3 et comme en ayant la volonté»<sup>1</sup>.

Nella specie, infatti, è da ritenersi che il Comitato dei Ministri “inviti” soltanto quello Stato che abbia già fatto conoscere, anche ufficiosamente, la propria intenzione di partecipare all'ente e che sia stato ritenuto in possesso dei requisiti richiesti dallo Statuto. L'invito del Comitato dei Ministri si pone quindi, sostanzialmente, come una implicita decisione favorevole dell'organo competente, intervenuta su una tacita domanda di ammissione. Gli atti istitutivi possono, tuttavia, sottoporre l'ammissione di uno Stato al possesso di determinati requisiti. Questi possono essere predeterminati e uniformi, nel senso di essere elencati esplicitamente nello stesso atto, quali quelli previsti dello stato di diritto e del riconoscimento dei diritti dell'uomo, necessari per il Consiglio d'Europa, nonché della richiamata appartenenza ad una certa area geografica per gli enti regionali<sup>2</sup>. Il possesso di tali

\* Professore emerito di Diritto internazionale, Università Sapienza di Roma.

<sup>1</sup> Per un'analisi approfondita dell'ammissione di uno Stato ad una Organizzazione internazionale, si veda, fra i tanti, il mio manuale *Diritto delle Organizzazioni internazionali*<sup>3</sup>, Torino, 2013, p. 127 ss. ed, in particolare, p. 142 e la bibliografia ivi citata.

<sup>2</sup> Cfr. art. 2 dello Statuto del Consiglio d'Europa. In senso analogo, ad esempio, art. 4 dello Statuto ONU; art. 3, lett. b) della Convenzione istitutiva dell'OMM; art. 3 della Convenzione istitutiva dell'UPU; art. 28 della Carta per l'OUA.

requisiti non determina per lo Stato un diritto soggettivo ad assumere automaticamente la qualità di membro né a pretendere una favorevole pronuncia di ammissione. Questa rimane un atto di carattere discrezionale.

Nel contesto europeo di cui parliamo, appare opportuno richiamare la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa – CSCE (la cosiddetta Conferenza di Helsinki del 1975, successivamente istituzionalizzata e trasformata in Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa-OSCE)<sup>3</sup>, animata anche dagli Stati Uniti d'America che, più o meno direttamente, è alla base del processo che anni dopo condurrà al crollo del muro di Berlino, alla unificazione delle due Germanie e successivamente allo scioglimento della Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS).

In tale contesto geopolitico i nuovi Stati indipendenti dell'est europeo, le cosiddette “nuove democrazie”, da decenni abituati a vivere nell'orbita dell'Unione Sovietica, si trovavano orfani del principale punto di riferimento e desiderosi quindi di trovarne un altro. Appare evidente, pertanto, da una parte l'interesse degli Stati Uniti di mantenere tali Paesi nell'ambito della vecchia CSCE e dall'altra, invece, i Paesi del Consiglio d'Europa, desiderosi di estendersi verso est e di attrarre in tal modo i paesi *ex* sovietici sottraendoli, per quanto possibile, alla influenza degli Stati Uniti d'America. Questa seconda opzione prevale, anche per la lungimiranza dell'allora Segretario Generale del Consiglio d'Europa – Catherine Lalumière – che, pur nella consapevolezza che i nuovi paesi erano ancora ben lungi dal possedere concretamente i requisiti per l'ammissione all'Organizzazione, suggerisce, tuttavia, come sia preferibile averli in seno all'Ente e guidarli verso una completa democratizzazione, stato di diritto e tutela dei diritti umani, piuttosto che lasciarli isolati e facile preda degli interessi degli Stati Uniti. L'opzione Consiglio d'Europa viene quindi preferita progressivamente da tutti i paesi dell'est europeo e viene anche considerata la “casa comune europea”<sup>4</sup>.

La domanda di adesione della Russia al Consiglio d'Europa avvenne in un clima pacifico: il 6 maggio 1992, il Ministro degli Esteri russo annunciava la volontà della Russia di seguire «la via dell'approfondimento delle realizzazioni della democrazia, della preminenza della legge, della democrazia pluralista, dei diritti e delle libertà dell'uomo». La domanda, presentata il giorno dopo (7 maggio 1992), viene sottoposta all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) perché esprima il proprio parere all'intenzione del Comitato dei Ministri.

Tuttavia, la Federazione Russa viene ammessa al Consiglio d'Europa solo quattro anni dopo, nel 1996, a seguito di travagliate trattative. I rapporti in questo periodo sono contrassegnati da momenti di forte tensione: nel 1995, per via del primo conflitto in Cecenia,

<sup>3</sup> La peculiarità della Conferenza di Helsinki è costituita dalla circostanza che nell'atto finale gli Stati si impegnano «...a rendere continuo il processo di distensione intrapreso, a compiere nuovi sforzi per dare pieno effetto ai risultati raggiunti in maniera da migliorare la sicurezza, di sviluppare la cooperazione in Europa ed a tal fine gli stessi Stati si propongono di proseguire...nelle forme appropriate...il processo multilaterale iniziato dalla conferenza». Tale previsione ha dato vita ai cosiddetti “seguiti” che si sono realizzati attraverso molteplici riunioni di “verifica” e quindi a nuove sessioni della Conferenza svoltesi a Belgrado, Madrid, Stoccolma e Vienna, fino alla sessione di Budapest del 1994, che ha determinato la nascita dell'OSCE.

<sup>4</sup> Felice espressione dell'allora Presidente della Federazione Russa Mikhail Gorbaciov. Alla prima ammissione dell'Ungheria (6.11.1990), seguono la Polonia (29.11.1991), la Bulgaria (7.5.1992), l'Estonia (14.5.1993), la Lituania (14.5.1993), la Repubblica Ceca (30.6.1993), la Slovacchia (30.6.1993), la Romania (7.10.1993), la Lettonia (10.2.1995), la Moldavia (13.7.1995) e l'Ucraina (9.11.1995). Successivamente all'ammissione della Federazione Russa, (28.2.1996) il processo verrà completato con l'ammissione della Georgia (27.4.1999), Armenia (25.1.2001) e Azerbaigian (25.1.2001), portando a 47 gli Stati membri dell'Organizzazione.

l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il 2 febbraio, sospende l'esame della domanda di adesione della Federazione Russa<sup>5</sup>. Il 27 settembre 1995, la procedura viene ripresa in funzione anche della mediazione in corso per risolvere il conflitto e si conclude con il parere n. 193 del 1996<sup>6</sup> con il quale l'Assemblea invita la Federazione Russa a firmare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a ratificarla entro un anno dalla ammissione, riconoscendo altresì il diritto al ricorso individuale nonché la giurisdizione obbligatoria della Corte ed a firmare e ratificare, nei tre anni successivi, il Protocollo n. 6 (abolizione della pena di morte) nonché a firmare e ratificare entro un anno la Convenzione europea per la prevenzione della tortura; e conclude raccomandando al Comitato dei Ministri l'ammissione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa. Il Comitato dei Ministri, cedendo anche alle pressioni del rappresentante russo<sup>7</sup>, adotta la Risoluzione conseguente l'8 febbraio 1996<sup>8</sup>, riproponendo gli inviti a firmare e ratificare le convenzioni indicate dall'Assemblea. La Federazione Russa diverrà il 39° Stato membro dell'Organizzazione a decorrere dal 28 febbraio 1996<sup>9</sup>.

## 2. I difficili rapporti tra la Federazione Russa e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

I primi anni di partecipazione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa non hanno suscitato particolari problemi. La Federazione Russa ha proceduto a firmare e ratificare le convenzioni indicate nella Risoluzione del Comitato dei Ministri di cui sopra e si è progressivamente allineata allo *standard* degli altri paesi membri dell'Organizzazione. È da segnalare, in particolare, la partecipazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in vigore dal 5 maggio 1998, che tanti problemi determinerà negli anni successivi.

Con il nuovo millennio iniziano i problemi politici, specie con l'Assemblea parlamentare, a causa del comportamento dello Stato e le sue mire espansioniste nei confronti degli Stati adiacenti<sup>10</sup>. Le relazioni si sono poi inasprite in ragione del conflitto con la Georgia, insorto nel mese di agosto 2008. L'Assemblea, nella sua Risoluzione n. 1633 dell'ottobre del 2008, invita la Russia a rinunciare al riconoscimento dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, ravvisando in tale atto una violazione del diritto internazionale e dei principi statuari del Consiglio d'Europa<sup>11</sup>. La reazione dell'Assemblea parlamentare assume poi una posizione di deciso maggiore contrasto quando la Federazione Russa, compiendo una evidente violazione del diritto internazionale, decide di annettersi la Crimea, parte integrante del territorio dell'Ucraina. L'organo assembleare, potendo agire soltanto nell'ambito di sua competenza, muove dal problema dei "poteri" dei rappresentanti parlamentari di uno Stato membro.

<sup>5</sup> Cfr. la Risoluzione n. 1065.

<sup>6</sup> Testo adottato il 25 gennaio 1996.

<sup>7</sup> È nota la frase pronunciata in quell'occasione, quasi a titolo di minaccia: "*Now or Never*".

<sup>8</sup> Risoluzione (96) 2 del 8 febbraio 1996, Doc. 7490 del 14 febbraio 1996.

<sup>9</sup> Data del deposito dello strumento di ratifica dello Statuto del Consiglio d'Europa.

<sup>10</sup> Vi era già stato in precedenza il conflitto per la Transnistria (1992) e quindi quello per la Cecenia protrattosi per 10 anni (1999-2009).

<sup>11</sup> L'Assemblea parlamentare si riferisce in particolare all'impegno assunto dalla Federazione Russa «de régler les différends internationaux et internes par des moyens pacifiques (...), en rejetant résolument toute menace d'employer la force contre les voisins» (10.7 della Risoluzione del CM) «de régler les différends internationaux qui subsistent en matière de frontières, selon les principes du droit international, en s'en tenant aux traités internationaux existants» (10.8).

Le norme in vigore nel Consiglio d'Europa in relazione ai rappresentanti parlamentari prevedono che questi ultimi, all'inizio di ogni sessione dell'Assemblea, in genere in gennaio, presentino i “*pouvoirs*” (lettere credenziali) che li autorizzano a farne parte. Nella sessione di aprile del 2014 ed a seguito della aggressione sopra ricordata avvenuta nel marzo dello stesso anno, l'Assemblea decise di rivedere i “*pouvoirs*” dei rappresentanti russi e, constatando le gravi violazioni commesse dallo Stato membro di riferimento, che incidono essenzialmente sullo Statuto dell'Organizzazione, decide di sospendere i diritti dei rappresentanti parlamentari in Assemblea. È sintomatico rilevare che il controllo dei “poteri” dei delegati, come è implicito nella stessa espressione, dovrebbe attenere normalmente alle situazioni soggettive del delegato o dei “poteri” stessi ad esso conferiti. Nel caso di specie, tuttavia, l'azione dell'Assemblea travalica i limiti anzidetti, estende l'azione alla condotta dello Stato rappresentato e conclude in senso negativo affermando esplicitamente che il rifiuto non dipende da situazioni soggettive dei delegati o formali del documento bensì dalla condizione nella quale si è posto lo Stato a seguito delle reiterate violazioni dell'art. 3 che gli impedirebbero di avere validi rappresentanti in seno all'organo assembleare<sup>12</sup>.

Non essendo mutata la situazione della violazione già dichiarata, l'Assemblea ha reiterato la sospensione anche per l'anno 2015<sup>13</sup>. Per i tre anni successivi (2016-2018) il Parlamento della Federazione Russa ha deciso di non presentare i “*pouvoirs*” dei suoi rappresentanti e di fatto, in tale periodo, non vi è stata alcuna delegazione russa presente in Assemblea<sup>14</sup>.

Di fronte alle critiche sollevate dalla decisione dell'Assemblea<sup>15</sup> e nello spirito di venire incontro alla posizione della Federazione Russa, essendo intervenuto anche il Comitato dei Ministri, la Commissione del regolamento della stessa Assemblea parlamentare ha riesaminato il problema concludendo col riconoscere che l'Assemblea, pur nella libertà di

<sup>12</sup> Nella Risoluzione 1990 (2014) del 10 aprile 2014, l'Assemblea considera che «Ces actions sont aussi clairement contraires au Statut du Conseil de l'Europe, en particulier à son préambule, et aux obligations découlant de l'art. 3, ainsi qu'aux engagements pris par la Fédération de Russie lors de son adhésion, (...) En conséquence, afin de marquer sa condamnation et sa désapprobation face aux agissements de la Fédération de Russie à l'égard de l'Ukraine, l'Assemblée décide de suspendre les droits suivants de la délégation de la Fédération de Russie jusqu'à la fin de la session de 2014». La Risoluzione prosegue elencando una lunga lista di effetti della sospensione pronunciata riguardo alle tante convenzioni ed organi di cui la Federazione Russa è Parte. L'Assemblea si è anche riservata il diritto di annullare i “*pouvoirs*” dei membri della delegazione «si la Fédération de Russie n'amorce pas une désescalade de la situation et ne fait pas marche arrière sur l'annexion de la Crimée» (punto 16). Per un'analisi dettagliata della vicenda si veda M. DE SALVIA, *La Russie et le Conseil de l'Europe: “clap de fin” ou redemarrage?*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, Tomo 123, 1, 2019, *Dossier La Russie et le droit international*, p. 14 ss.

<sup>13</sup> Risoluzione 2034 (2015) del 28 gennaio 2015.

<sup>14</sup> Anche nell'unico precedente rilevante cioè la situazione della Grecia all'epoca del detto regime dei colonnelli, l'Assemblea parlamentare, di fronte all'inerzia del Comitato dei Ministri, aveva adottato analoghe misure non riconoscendo i “*pouvoirs*” dei parlamentari greci, cfr. sul tema: A. OLLINO, *Il recesso, o la sua minaccia, come reazione dello Stato alle condotte sanzionatorie nei suoi confronti adottate da un'organizzazione internazionale*, in *Federalismi*, 1 giugno 2020, p. 12 ss.

<sup>15</sup> Il tema delle eventuali sanzioni o altre forme di ritorsione, quale quella in oggetto, che possono essere adottate nei confronti dello Stato membro, prima delle più gravi misure della sospensione o della espulsione, è stato esaminato anche sotto il profilo della responsabilità degli Stati dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite nell'ambito degli studi sulla responsabilità internazionale. Si veda ad esempio: Art. 22, comma 1, *Draft articles on the responsibility of international organizations*, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2011 e più in generale sul tema delle contromisure adottate dalle organizzazioni internazionali a fronte di violazioni dello Statuto da parte di uno Stato membro si veda G. GAJA, *Sixth Report on Responsibility of International Organizations*, 2008, UN Doc. A/CN.4/597, Add.1-2, par. 44 e A. OLLINO, cit., p. 13. Aspetto questo anche recentemente richiamato da A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze*, in *Sidiblog* del 26 aprile 2022.

interpretare il proprio regolamento, non può applicare sanzioni che siano contrarie allo Statuto del Consiglio d'Europa, quale ad esempio il diritto dei parlamentari ad eleggere i giudici della Corte<sup>16</sup>. La situazione si è aggravata nel luglio del 2017 quando la Federazione Russa decide di sospendere i contributi dovuti al bilancio del Consiglio d'Europa. Si acuisce così l'attrito fra il Comitato dei Ministri e l'Assemblea ed interviene al riguardo il parere del consigliere giuridico dell'Organizzazione, chiesto dallo stesso Comitato dei Ministri, nel quale, pur riconoscendo la capacità dell'Assemblea di intervenire nell'ambito del proprio regolamento, si chiarisce, invece, che, qualora le decisioni si fondino su motivi derivanti dall'art. 3 dello Statuto, quest'ultima non è competente ad intervenire, la competenza essendo esclusiva del Comitato dei Ministri<sup>17</sup>.

Le sanzioni dell'Assemblea parlamentare nei confronti della Russia sono state ritirate solo recentemente, con il riconoscimento dei “*pouvoirs*” dei delegati russi ed il ripristino del diritto di voto. Con la Risoluzione n. 2320 del 2020, adottata sulla base del rapporto presentato dalla Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa<sup>18</sup>, l'Assemblea constata che la Federazione ha versato i contributi finanziari dovuti (par.5) e conclude: «Par conséquent, l'Assemblée ne considère pas que les articles 8.2.a et 8.2.b du Règlement de l'Assemblée sont applicables et décide de ratifier les pouvoirs de la Fédération de Russie» (par. 10)<sup>19</sup>.

I recentissimi eventi, conseguenti all'aggressione dell'Ucraina, hanno condotto gli organi del Consiglio (Assemblea parlamentare, Comitato dei Ministri, Corte e Segretario Generale) ad adottare una serie di misure pervenendo a deliberare la perdita dello *status* di membro della Federazione Russa dal Consiglio d'Europa, di cui si dirà oltre.

### 3. La Federazione Russa e il contenzioso sui diritti umani

Dall'entrata in vigore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per la Federazione Russa (5 maggio 1998), diverse migliaia di ricorsi sono stati presentati a vario titolo alla Corte europea. In un primo periodo, nonostante l'evidente difficoltà per il nuovo Stato di adattarsi alle norme convenzionali, le statistiche pubblicate periodicamente dalla Corte permettono di constatare un buon risultato dovuto al gran numero di ricorsi che lasciano supporre un'adeguata conoscenza del sistema da parte della popolazione, ed una sufficiente esecuzione delle sentenze pronunciate nei confronti dello Stato. La situazione si deteriora progressivamente in funzione della evoluzione della giurisprudenza della Corte. Negli ultimi anni la Corte, come è noto, nella prospettiva di assicurare il rispetto degli obblighi assunti dagli Stati membri con la partecipazione alla Convenzione, ha integrato le proprie sentenze, con le quali constatava la violazione di una norma della Convenzione, indicando allo Stato l'esigenza di adottare misure interne sia a carattere individuale o anche generale per eliminare le cause che avevano condotto alla violazione<sup>20</sup>. La recente evoluzione ha sollevato

<sup>16</sup> AS/Pro (2018) 20 del 14.12.2018, *La procédure permettant de contester des pouvoirs ne peut pas être utilisée comme une forme de sanction à l'encontre de délégations à l'APCE pour la conduite imputable au gouvernement national*.

<sup>17</sup> *Role and responsibilities of the Council of Europe's statutory organs with special emphasis on the limitations of membership rights* del 25 settembre del 2018. Cfr. DE SALVIA, *op. cit.*, p. 150.

<sup>18</sup> Doc. 14922 del 26 giugno 2019.

<sup>19</sup> Risoluzione 2287 (2019) e 2292 (2019).

<sup>20</sup> Si veda il mio scritto *Evoluzione ed innovazione nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. integr. eur.*, 2008, p. 29 e la bibliografia ivi citata.

un evidente problema interpretativo ed a volte anche la negativa reazione di taluni Stati membri e tra questi certamente la Federazione Russa<sup>21</sup>.

Per molti anni la Corte ha sempre affermato il carattere declaratorio delle proprie sentenze, in tempi più recenti, invece, con l'evoluzione della giurisprudenza, la Corte ha fatto ancora un passo avanti affermando il valore quasi costituzionale delle sentenze e spiegando che se il sistema posto in essere dalla Convenzione ha per obiettivo finale quello di offrire un ricorso agli individui, esso ha ugualmente lo scopo di risolvere, nell'interesse generale, questioni che attengono all'ordine pubblico europeo. Si assiste così all'adozione di alcune sentenze che, per realizzare la *restitutio in integrum*, indicano allo Stato le misure individuali da adottare nei confronti del ricorrente-vittima.

Nello sviluppo delle sentenze della Corte si è posto poi, l'accento sui problemi strutturali che spesso può evidenziare un ricorso individuale. L'opinione che la sentenza della Corte debba riguardare esclusivamente il caso concreto e non possa andare oltre, non regge di fronte a situazioni strutturali. Al riguardo lo Stato deve intervenire per rimuovere le cause della violazione e la Corte dal canto suo deve pretendere questa modalità di intervento.

Il nuovo approccio della Corte è stato indicato con l'espressione "*procédure de l'arrêt pilote*"<sup>22</sup>. La Corte applica la nuova procedura sia quando il problema è realmente strutturale, sia quando si tratta di una situazione che è determinata da uno specifico regime giuridico, che non ha natura "strutturale", ma ha solo l'effetto di poter determinare una serie di violazioni ripetute. Questa soluzione, che riunisce due situazioni ben diverse, è determinata dalla preoccupazione concreta della Corte, di risolvere il problema all'origine<sup>23</sup>.

Sarebbe facile sostenere che tutte queste innovazioni non erano certo nella volontà dei redattori della Convenzione nel lontano 1950, né nei successivi Protocolli che hanno modificato, in maniera assai limitata, le norme di riferimento, ma è altrettanto facile ricordare che, come la stessa Corte ha sempre sostenuto, la Convenzione è uno strumento vivo che si evolve nel tempo, anche senza bisogno di modifiche formali del testo<sup>24</sup>.

Tale risultato potrà quindi avere carattere "innovativo" piuttosto che di interpretazione evolutiva ma è certo, a mio avviso, che, al di fuori delle qualificazioni e delle sfumature che alle stesse si vuol dare, le sentenze della Corte europea hanno perduto l'originario carattere di "sentenze di accertamento" per avvicinarsi oggi a sentenze di "piena giurisdizione", sia pure nei limiti nei quali ciò è possibile operando, comunque, la sentenza stessa, nei confronti di Stati sovrani, Parti contraenti della Convenzione<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> A. ROSANÒ, "Listening to the wind of change"? I rapporti problematici tra Consiglio d'Europa e Federazione Russa quanto alla tutela dei diritti umani e l'eterno ritorno del dominio riservato, in *Com. int.*, 1, 2019, p. 81 ss.

<sup>22</sup> Espressione utilizzata per la prima volta nella proposta di riforma della Convenzione riportata nel Rapporto del Comitato direttore per i diritti umani del 4.4.2003, adottato all'unanimità dalla Corte nella sua 43ª sessione plenaria amministrativa del 12.9.2003 (par. 43-46). Dal 21 febbraio 2011, la procedura è stata detagliata nell'art. 61 del Regolamento della Corte.

<sup>23</sup> Secondo E. LAMBERT-ABDELGAWAD, *Le Protocole 14 et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in J. FLAUSSE-COHEN, *La réforme du système de contrôle contentieux de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2005, p. 79 ss., in questo secondo caso «le concept de problème structurel aurait été abusivement utilisé par la Cour».

<sup>24</sup> Affermazione già contenuta nella sentenza *Tyrer* del 25.4.1978, par. 31 e molto spesso richiamata.

<sup>25</sup> Il concetto di "piena giurisdizione", ampiamente utilizzato negli ordinamenti interni, può essere trasposto nell'ordinamento internazionale sempre che si tengano ben presenti le caratteristiche strutturali di quest'ultimo. È ovvio, quindi, che le sentenze della Corte, ancorché prossime all'accennato carattere di "piena giurisdizione" non potranno annullare atti o provvedimenti interni degli Stati, né tanto meno "ordinare" agli stessi l'adozione di determinati provvedimenti. La Corte "indica" quanto sarebbe opportuno fare, ma è poi lo Stato, nella sua sovranità, a decidere concretamente se, e come, annullare atti e norme e provvedimenti interni in contrasto, se,

Uno dei principali problemi delle sentenze della Corte è stato da sempre quello della loro esecuzione<sup>26</sup>. L'obbligo per gli Stati membri è già previsto nell'originario art. 46 della Convenzione ed il controllo su tale adempimento è stato a suo tempo affidato al Comitato dei Ministri. I risultati sono stati assai modesti per non dire nulli e dopo molti anni è stato adottato a Strasburgo, il 13 maggio 2004, entrato in vigore soltanto nel 2010, il Protocollo 14 che, in applicazione dell'art. 6, ha introdotto una profonda modifica alla norma della Convenzione (art. 46) che oggi si compone di ben 5 paragrafi e dal rinnovato titolo *Force obligatoire et exécutions des arrêts*. Per svolgere tale funzione il Comitato dei Ministri ha adottato delle proprie "Regole di procedura". Si è così realizzato un vero e proprio codice che, nonostante la composizione dell'organo, pone in rilievo il carattere giurisdizionale dell'esame condotto dal Comitato dei Ministri. Tale funzione non è certo agevole da svolgere, specie con riferimento alle sentenze che accertano una violazione a carattere "generale"<sup>27</sup>.

In sintesi, qualora una Parte contraente rifiuti di conformarsi alla sentenza ed eventualmente anche alle misure indicate dalla Corte, il Comitato dei Ministri impone allo Stato un termine per adeguarsi e, in difetto, con decisione a maggioranza dei due terzi, comunica alla Corte l'inadempimento. Il controllo sull'esecuzione delle sentenze si arricchisce così di una specifica fase giurisdizionale e ciò all'evidente scopo di evitare ogni possibile implicazione politica connessa alla composizione dell'organo ministeriale, e di riservare all'organo giurisdizionale per eccellenza cioè alla Corte europea, l'accertamento della ulteriore violazione consistente nella mancata esecuzione della sentenza<sup>28</sup>. L'intervento della Corte può concludersi nel senso di accertare la corretta esecuzione della sentenza ed in tal caso la Corte rinvia la questione al Comitato dei Ministri che, suffragato dalla decisione della Corte, potrà chiudere definitivamente la procedura di controllo sull'esecuzione della sentenza. Nel caso contrario, la Corte constata che è avvenuta la violazione del par. 1 e quindi rinvia sempre la questione al Comitato dei Ministri ma questa volta acciocché l'organo «esamini le misure da adottare».

L'obbligo di dare esecuzione alle sentenze di una Corte sempre più attiva e creativa, che amplia l'ambito di applicazione della Convenzione fino 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, potrebbe innescare la volontà di recedere dalla Convenzione<sup>29</sup>. L'attivismo della Corte è stato visto, infatti, come un tentativo di quest'ultima di andare oltre

---

e come, adottare norme e provvedimenti per conformarsi agli obblighi internazionalmente assunti, fra i quali, non può certo ignorarsi quello di "conformarsi alle sentenze della Corte" (art. 46, par. 1). M. DE SALVIA, *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle, par la nature de ses arrêts, un véritable tribunal de pleine juridiction?* in *Rev. trim. dr. homme*, 2006, p. 483 ss.

<sup>26</sup> Sul tema vi è una ricchissima giurisprudenza. Si veda ad esempio C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, p. 247 e P. PIRRONI, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004.

<sup>27</sup> *Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables* (adottate dal Comitato dei Ministri il 10 maggio 2006 in occasione della 964ª riunione, successivamente più volte emendate).

<sup>28</sup> I redattori del Protocollo hanno spiegato che il Comitato dovrebbe avviare procedure di infrazione «dans des circonstances exceptionnelles». Hanno anche espresso la speranza che «La simple existence d'une telle procédure de recours en manquement et la menace d'y avoir recours devraient avoir un nouvel effet incitatif efficace quant à l'exécution des arrêts de la Cour» (Protocollo 14, *Exposé des motifs*, par. 100).

<sup>29</sup> Cfr. 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*, 1 giugno 2020, p. 129 ss.

al ruolo di giudice del caso concreto ed avvicinarsi sempre più ad un ruolo di giudice di rango costituzionale, che pare confermato dal Protocollo XVI recentemente entrato in vigore<sup>30</sup>.

Nel corso del tempo, l'attitudine espansiva della Corte è stata quindi causa di una certa contrapposizione tra la Corte stessa ed alcune giurisdizioni supreme o istituzioni politiche nazionali; contrapposizione che ha assunto dimensioni tali da mettere in discussione la stessa autorità della Corte ed a porre in dubbio la legittimità delle sue decisioni e delle sue prerogative come si è verificato, in particolare, nei confronti della Federazione Russa<sup>31</sup>. Ed è interessante constatare come, ciò nonostante, in tale occasione, la Federazione Russa ponga l'accento sulla rilevanza dell'adesione al Consiglio d'Europa, quale garanzia dello spazio giuridico ed umanitario universale paneuropeo<sup>32</sup>.

In relazione ai rapporti con la Corte non può ignorarsi che, nel corso del tempo, la Federazione Russa è divenuta il secondo paese europeo con più condanne (oltre 3000), il primo paese essendo la Turchia (con quasi 4000) e il primo per numero di giudizi attualmente pendenti – il 24% – mentre nel 2021 sono stati presentati più di 6.000 ricorsi contro lo Stato, tra i quali meritano di essere segnalati, per la connessione con i fatti attuali, i due ricorsi interstatali presentati dalla Georgia contro la Federazione Russa nel 2008, e quattro ricorsi sempre interstatali presentati dalla Ucraina contro la stessa Federazione per i fatti avvenuti in Crimea, nonché circa 4000 ricorsi individuali relativi agli stessi avvenimenti. Ciò che maggiormente rileva sono i numerosi casi di sentenze pronunciate nei confronti della Federazione Russa e che non sono state eseguite, nonostante il continuo controllo del Comitato dei Ministri.

L'accennata procedura di controllo del CM sull'esecuzione delle sentenze si è svolta una prima volta nei confronti della Azerbaïjan per il caso *Mammadov*<sup>33</sup> e proprio in queste settimane (2.2.2022), una seconda volta, in altro caso (*Kavala*) nei confronti della Turchia<sup>34</sup>. Anche se alcuna azione analoga è mai stata adottata nei confronti della Federazione Russa, quest'ultima ha subito una serie di sentenze della Corte e molto spesso, come si è scritto, non vi ha dato alcuna esecuzione. Fra le tante e più recenti si possono brevemente ricordare quella sul caso *Olisov*<sup>35</sup> (violazione dell'art. 3 CEDU per le violenze e gli abusi perpetrati dalle autorità su tre persone arrestate), quella nei confronti dell'ex governatore ed ex Ministro

<sup>30</sup> La circostanza che la Corte, sia pure sotto forma di parere di cui anche la richiesta è facoltativa, possa interpretare le disposizioni della Convenzione, in maniera autorevole, e che di fatto poi si impone agli Stati, contribuisce certamente a riconoscere alla Corte un ruolo "costituzionale", avendo peraltro, la stessa Corte, l'esclusività della interpretazione della CEDU.

<sup>31</sup> Già nel 2018, il 12 ottobre, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ammette che un'ipotetica uscita della Federazione Russa, minacciata a seguito delle vicende dell'Assemblea parlamentare di cui si è scritto, rappresenterebbe "un enorme passo indietro per i diritti umani".

<sup>32</sup> A tale proposito, specifica attenzione meritano le dichiarazioni del Ministro degli Esteri russo, certo del fatto che «l'adesione al Consiglio d'Europa sia più importante per la Russia di quanto lo sia per i Paesi europei la partecipazione russa al Consiglio». Cfr. F. TUMINELLO, *Russexit - La Russia fuori dal Consiglio d'Europa*, in *JUS in itinere*, 21.3.2022.

<sup>33</sup> Sull'esecuzione della sentenza della Corte, *Mammadov c. Azerbaijan* (n. 15172/13, 22 maggio 2014) si veda il mio scritto *L'esecuzione della sentenza Mammadov c. Azerbaijan: Il primo rinvio del Comitato dei Ministri alla Corte CEDU ex art. 46.4*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 1, 2018, p. 1; per la conclusione della procedura cfr. M. DE SALVIA, *Observatoire sur le contentieux européen des droits de l'homme*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2019 p. 623.

<sup>34</sup> CM/ResDH (2022)21 sentenza *Kavala contro Turquie*: «Décide de saisir la Cour, conformément à l'article 46, paragraphe 4, de la Convention, de la question de savoir si la Turquie a manqué de se conformer à son obligation en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention eu égard en particulier à l'indication de la Cour en vertu de l'article 46 et des mesures individuelles requises».

<sup>35</sup> Corte EDU, *Olisov e altri c. Russia*, ricorsi nn. 10825/09, 12412/14 e 35192/14, sentenza 2 maggio 2017.



dell'energia *Boris Nemtsov*<sup>36</sup>, dell'agente segreto, poi dissidente politico fuggito in Inghilterra, *Aleksandr Litvinenko*, avvelenato con il polonio, la giornalista *Anna Politkovskaja*, uccisa nell'ascensore di casa e l'attivista per i diritti umani in Cecenia *Natalia Estemirova*, sulla cui morte la Corte si è recentemente pronunciata evidenziando le lacune delle autorità nelle indagini condotte sul suo omicidio, ad oggi ancora senza un colpevole<sup>37</sup>. La lista è ancora lunga, ma sarebbe incompleta se non si richiamasse il maggiore oppositore russo, *Alexiey Navalny*, rispetto alla cui posizione la Corte si è già pronunciata in alcune occasioni<sup>38</sup> e che oggi può "vantare" ben 11 ricorsi pendenti a suo nome davanti ai giudici di Strasburgo. Dalle ultime statistiche vi sono attualmente 13.645 ricorsi pendenti contro la Federazione Russa<sup>39</sup>.

Ma la circostanza che ha determinato certamente maggiore contrasto con la Corte si è realizzata allorché, a conferma della precedente giurisprudenza, nel luglio 2020 è stata adottata una riforma della Corte costituzionale, ampiamente criticata dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione di Venezia, in quanto riafferma la superiorità delle pronunce della Corte costituzionale russa sulle sentenze rese da tribunali internazionali, e quindi anche della Corte di Strasburgo, violando il principio di supremazia del diritto internazionale, su cui si basa l'esecutorietà delle sentenze della Corte EDU «there is no choice to execute or not to execute a Strasbourg court judgment»<sup>40</sup>. Con questa modifica costituzionale, che praticamente annulla l'autorità delle sentenze della Corte EDU, il dialogo tra la Federazione Russa ed il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si è praticamente interrotto. Nel frattempo, la situazione internazionale dello Stato è peggiorata con le vicende al confine con l'Ucraina che hanno poi rapidamente condotto alla triste situazione odierna di guerra di aggressione ancorché chiamata dal presidente Putin "operazione speciale militare".

#### 4. La Federazione Russa fuori dal Consiglio d'Europa

Affrontando la situazione di fatto che è ormai universalmente nota, una premessa si impone: l'atto di aggressione è sfociato in una vera e propria guerra di conquista, ha comportato ovviamente l'abbandono del Consiglio d'Europa da parte della Federazione Russa e potrebbe apparire del tutto inutile analizzare questo ultimo aspetto sotto un profilo strettamente giuridico che abbia come riferimento lo Statuto dell'Ente, gli atti adottati dai suoi organi e quelli, invece, dello Stato membro. Una riflessione del genere sarebbe facilmente qualificata come un caso di tipico bizantinismo italiano con il quale ci si diverte ad analizzare le parole, ben sapendo che ciò non incide minimamente sulla qualificazione dei fatti platealmente evidenziata da tutti i mezzi di informazione. Agli occhi dei più il diritto internazionale, anche se apertamente violato o proprio per questo, è del tutto incapace di regolare la situazione e per ciò stesso è "inutile". Al giurista, se crede nel diritto, e certamente non penso che, almeno il sottoscritto, possa avere una diversa idea sconfessando così oltre

<sup>36</sup> Corte EDU, *Nemtsov c. Russia*, ricorso n. 1774/11, sentenza 31 luglio 2014.

<sup>37</sup> Corte EDU, *Estemirova c. Russia*, ricorso n. 42705/11, sentenza 30 agosto 2021,

<sup>38</sup> Corte EDU, *Navalnyy e Gunko c. Russia*, ricorso n. 75186/12, sentenza 10 novembre 2020.

<sup>39</sup> Dal sito web [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>40</sup> Cfr. A. CALIGIURI, *La recente giurisprudenza costituzionale russa sui rapporti tra Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento interno*, in *Dir. um. dir. int.*, 3, 2016, p. 703 ss. S. GIANELLO, *La complessa relazione tra la Federazione Russa e la CEDU alla luce della riforma costituzionale del 2020*, in *DPCE online*, 2, 2021, pp. 1634-1672; R. L. GLAS, *They Did It Again: Russia's Continued Presence*, in *The PACE (Assemblea parlamentare), Strasbourg Observer*, 23 febbraio 2021.

cinquant'anni della propria vita di ricerca, spetta però il compito di valutare le norme e gli atti conseguenti.

Il 24 febbraio scorso, nella incredulità di gran parte del mondo che, credendo alle ripetute affermazioni del presidente della Federazione Russa<sup>41</sup> – Vladimir Putin – non aveva previsto tale sviluppo, le forze armate della predetta Federazione, a seguito del decreto emanato dal loro presidente, sono entrate in territorio ucraino iniziando quella che è sotto gli occhi di tutti una vera guerra di aggressione. Tralascio, ovviamente, le molteplici valutazioni politiche e di geopolitica, sulle quali molti hanno dibattuto, scritto e scriveranno, sulle quali non ho alcuna specifica competenza e mi limito, come annunciato, alle riflessioni giuridiche riferite all'ambito del Consiglio d'Europa<sup>42</sup>.

#### a) *La sospensione della Federazione Russa*

La sorpresa dell'evento ha indotto il Comitato dei Ministri ad adottare una Risoluzione che invita lo Stato a cessare immediatamente e incondizionatamente le operazioni militari intraprese in Ucraina e quindi, il giorno dopo, la Risoluzione CM/Del/Dec (2022) 1426 bis/2.3<sup>43</sup> con la quale, dopo uno scambio di consultazioni con l'Assemblea parlamentare, mediante il comitato congiunto, sospende la Federazione Russa dai suoi diritti nel Consiglio d'Europa conformemente all'art. 8 dello Statuto, con effetto immediato nei confronti del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare, invitando infine il Segretario generale a notificare tale decisione alla stessa Federazione Russa. Come si legge nel testo della Risoluzione, questa trova fondamento sugli articoli 3 ed 8 dello Statuto («Considérant la violation grave par la Fédération de Russie de ses obligations en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe»). L'art. 3 costituisce il fondamento dell'Organizzazione, per la quale ogni Stato che vi partecipa «riconosce il principio della preminenza del diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; non credo possa sussistere alcun dubbio che l'aggressione alla Ucraina viola, inequivocabilmente il principio della preminenza del diritto e non solo. Il

<sup>41</sup> Dalla Agenzia TASS: «On February 24, Russian President Vladimir Putin said in a televised address that in response to a request by the heads of the Donbass republics he had made a decision to carry out a special military operation in order to protect people “who have been suffering from abuse and genocide by the Kiev regime for eight years”. The Russian leader stressed that Moscow had no plans of occupying Ukrainian territories».

<sup>42</sup> Ancorché mi occuperò soltanto dei rapporti del Consiglio d'Europa, non posso ignorare che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 3 marzo scorso, riunita in sessione straordinaria, ha adottato una Risoluzione (AG/12407) approvata quasi all'unanimità, col voto favorevole di 141 Stati membri, 5 voti contrari e 35 astensioni con la quale deplora con vigore l'aggressione da parte della Federazione Russa contro l'Ucraina e richiede che la Federazione Russa cessi immediatamente l'uso della forza procedendo al ritiro immediato, completo e incondizionato di tutte le sue forze militari. Pochi giorni dopo, il 24.3.2022, la stessa Assemblea, con la Risoluzione (AG/12411) approvata da 140 Stati membri, 5 contrari e 38 astenuti, reiterava l'invito alla Federazione russa. Recentemente la stessa Assemblea generale (8 Aprile 2022) con 93 voti a favore, 24 voti contrari e 58 astensioni ha deciso di sospendere la Federazione Russa dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU. È il primo caso di sospensione di uno Stato, membro permanente dell'Organizzazione. L'unico precedente di sospensione riguarda, infatti, la Libia.

<sup>43</sup> «Les Délégués: 1. sont convenus de suspendre la Fédération de Russie de ses droits de représentation au sein du Conseil de l'Europe conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe; 2. sont convenus que cette suspension prend effet immédiatement en ce qui concerne les droits de représentation de la Fédération de Russie au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; 3. invitent la Secrétaire Générale à notifier la Fédération de Russie en conséquence et à lui faire part des conséquences juridiques et financières de cette décision».

successivo art. 8<sup>44</sup>, richiamato dalla Risoluzione, costituisce il fondamento giuridico che legittima la decisione contenuta nella stessa Risoluzione.

La decisione assunta dal Comitato dei Ministri dispone anzitutto la “sospensione” dal “diritto di rappresentanza” al Consiglio della Federazione Russa che ha violato le disposizioni del predetto art. 3, e sotto questo primo aspetto non credo possano esservi dubbi sulla legittimità della Risoluzione<sup>45</sup>. La seconda disposizione della Risoluzione stabilisce che tale sospensione, in relazione al Comitato dei Ministri ed alla Assemblea parlamentare abbia effetto immediato<sup>46</sup>. Ed anche in tal caso non credo possano sussistere dubbi per la piena conformità di quanto deciso dal Comitato con la norma statutaria richiamata e ciò anche in relazione agli effetti “immediati” di cui alla Risoluzione, dal momento che il silenzio della norma in ordine ai predetti effetti conferisce, implicitamente, al CM di stabilirli. L'immediatezza degli effetti è altresì confermata dalla gravità della situazione, anche questa “immediatamente” determinatasi. Infine, conformemente alla fonte normativa vigente, la Risoluzione invita il Segretario generale a notificare lo stesso atto allo Stato membro interessato ed a precisarne le conseguenze finanziarie<sup>47</sup>.

Lo Stato così sospeso rimane pur sempre titolare dei diritti che gli derivano dalla sua appartenenza all'Ente ma viene temporaneamente privato della possibilità di esercitarli. Un soggetto, infatti, può essere destinatario di una norma attributiva di un diritto soggettivo o di un potere, senza peraltro essere in grado di esercitarlo, perché temporaneamente sospeso da tale capacità per volontà dello stesso ordinamento giuridico che gli ha attribuito il diritto. Attraverso la sospensione si determina, quindi, per il membro una situazione di incapacità relativa all'esercizio dei diritti. Se tale è il contenuto della particolare situazione di membro sospeso è appena il caso di rilevare che lo Stato, che in tali condizioni si trovi, non avendo ancora perduto interamente il suo *status* di membro, rimane pur sempre vincolato a tutti gli obblighi ad esso inerenti.

La Risoluzione menzionata, tuttavia, non procede, come previsto dall'art. 8 dello Statuto, ad invitare lo Stato membro a recedere dall'Organizzazione conformemente all'art. 7. Questa carenza e la formulazione della menzionata norma potrebbe far sorgere un primo quesito circa la possibilità di pronunciare un provvedimento di sospensione senza invitare lo Stato stesso a ritirarsi, o se, viceversa, l'invito a ritirarsi dal Consiglio sia una misura necessaria e conseguente alla sospensione. Una corretta interpretazione della norma, in considerazione della dubbia formulazione del testo, deve essere intesa nel senso di consentire al Comitato

---

<sup>44</sup> «Ogni Membro del Consiglio d'Europa che contravvenga alle disposizioni dell'articolo 3, può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e invitato dal Comitato dei Ministri a recedere nelle condizioni di cui all'articolo 7. Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottemperi a tale invito, cessi d'appartenere al Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso».

<sup>45</sup> Sulla sospensione degli Stati membri nel sistema delle organizzazioni internazionali vi è una vasta bibliografia, cfr. il mio manuale *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 144 ed in particolare per il Consiglio d'Europa, p. 148, nonché l'ampia bibliografia citata.

<sup>46</sup> «Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottemperi a tale invito, cessi d'appartenere al Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso» (art. 8).

<sup>47</sup> La procedura è peraltro conforme anche al Regolamento interno del Comitato dei Ministri nella sua sesta revisione del 2020, il cui art. 26 così recita: «La procédure de suspension d'un membre ne peut être engagée par le Comité que sur l'initiative d'un des représentants et après inscription de la question à l'ordre du jour de la session en cours ou à venir». Le membre en cause reçoit, par les soins du Secrétaire Général, une notification de la décision intervenue à son égard. Cette notification précise les conséquences juridiques et financières de la décision».

dei Ministri la pronuncia della sola sospensione dello Stato membro considerato<sup>48</sup>. Una contraria interpretazione – intesa, cioè, a rendere inseparabili la pronuncia della sospensione e l'invito rivolto allo Stato di ritirarsi dall'Organizzazione – contrasterebbe irrimediabilmente con l'accertata natura, essenzialmente transitoria, della “sospensione”<sup>49</sup>.

La disposizione contenuta nell'art. 8 dello Statuto deve essere pertanto interpretata nel senso che essa indica le due diverse sanzioni che è possibile pronunciare nei confronti dello Stato che abbia “violato” gravemente la disposizione dell'art. 3. La prima, la sospensione, è una misura essenzialmente temporanea, comminata allo Stato nella prospettiva che la violazione riscontrata possa essere rimossa; la seconda, invece, cioè “l'invito a ritirarsi”, è una sanzione tendenzialmente definitiva, e di ben maggiore gravità perché prelude alla perdita dello *status* di membro dell'Organizzazione. Effetto di tale invito può essere, infatti, il “recesso” previsto all'art. 7 o la perdita dello *status* di membro disciplinata dall'ultimo paragrafo dell'art. 8<sup>50</sup>.

La sospensione così pronunciata può concludersi con la volontà di recedere dall'Organizzazione, manifestata dallo Stato stesso, di spontanea iniziativa o su sollecitazione del Comitato dei Ministri, ovvero con un provvedimento di cessazione dello *status* di membro adottato dal Comitato dei Ministri qualora lo Stato invitato a ritirarsi non ottemperi alla richiesta rivoltagli. A tali conclusioni, che potremmo dire “negative” deve aggiungersi quella definibile, per contro, “positiva” prevista dall'art. 27 del Regolamento interno del Comitato dei Ministri, cioè la revoca del provvedimento di sospensione e la conseguente reintegrazione dello Stato nella pienezza dello *status* di membro dell'ente. Non può, infatti, ignorarsi tale possibile conclusione che, in considerazione della natura e delle caratteristiche del provvedimento di sospensione, più sopra esposte, costituisce, congiuntamente alla rimozione dell'illecito contestato, l'obiettivo per la realizzazione del quale il provvedimento è adottato.

Quanto precede, conferma il carattere temporaneo della sospensione e consente di sostenere che, trascorso il periodo prestabilito, il Comitato dei Ministri riprende l'esame della questione per adottare, questa volta, un provvedimento di carattere definitivo. È da notare per altro che né le norme statutarie né quelle regolamentari contengono un qualsivoglia utile riferimento in ordine alla durata della sospensione pronunciata in applicazione dell'art. 8, ed alle condizioni in base alle quali il Comitato dei Ministri può revocare il provvedimento stesso<sup>51</sup>. Muovendo da tale premessa, il provvedimento di sospensione non può essere considerato come una misura definitiva bensì meramente transitoria, pronunciata generalmente in attesa di accertare le condizioni che giustificano una decisione definitiva, o, in altri casi, al fine di concedere al soggetto in questione la possibilità di rimuovere l'illecito

<sup>48</sup> Cfr. G. RAIMONDI, *La Federazione Russa annuncia il suo ritiro dal Consiglio d'Europa. Quali effetti sul sistema europeo di tutela dei diritti umani?*, in *Giustizia Insieme*, 14 marzo 2022, «In effetti, in un commento pubblicato qualche giorno dopo, 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».

<sup>49</sup> Nel caso di specie la Risoluzione del CM indica nella violazione dell'articolo 3 dello Statuto la causa che giustifica la misura e decide che questa abbia effetto immediato.

<sup>50</sup> Per una approfondita indagine dei precedenti, cfr. C. ZANGHÌ, *La questione greca al Consiglio d'Europa, analisi di taluni problemi interpretativi*, in *Riv. dr. eur.*, 1970, p. 38 ss. nonché *La questione greca al Consiglio d'Europa, considerazioni conclusive?*, in *Riv. dr. eur.*, 1970, p. 3.

<sup>51</sup> Per contro, la disposizione relativa alla sospensione conseguente agli inadempimenti di carattere finanziario, prevista dall'art. 9 dello Statuto, precisa che la sospensione si prolunga «per tutto il periodo durante il quale tali obblighi rimangono inadempiti».

che, persistendo, giustificerebbe la decisione definitiva. Il Comitato è così chiamato a prendere una nuova decisione per revocare la sospensione qualora abbia riscontrato che lo Stato sospeso ha soddisfatto le condizioni richieste. Nel caso inverso, qualora si accerti che la violazione delle disposizioni dell'art. 3 dello Statuto permane, il Comitato potrà decidere di invitare lo Stato sospeso a recedere nelle condizioni di cui all'art. 7. L'invito così ricevuto conferisce implicitamente allo Stato la possibilità, limitata nel tempo, di rimuovere la violazione riscontrata. Trascorso il periodo previsto nel provvedimento di sospensione, qualora ciò sia esplicitamente determinato, o in qualsiasi altro momento, nel caso non sia indicato il termine, la questione che ha condotto all'adozione del provvedimento viene riportata all'esame del Comitato dei Ministri applicandosi le stesse norme regolamentari stabilite per la procedura di sospensione<sup>52</sup>.

Come si è già scritto, questa dell'invito a recedere è una formula diplomatica per consentire allo Stato di recedere dall'Organizzazione anziché essere oggetto di un provvedimento di perdita dello *status* di membro e quindi di una espulsione di fatto. L'evento viene comunemente indicato con i termini "espulsione" o "esclusione" ai quali è da attribuire medesimo significato. Taluni atti, tuttavia, per un eccesso di cortesia diplomatica, scrivono di "recesso obbligatorio" o utilizzano lunghe perifrasi del medesimo significato. Nonostante la varietà delle soluzioni adottate nei diversi enti, la situazione di cui è cenno, si concreta in un atto unilaterale dell'Organizzazione che determina la perdita dello *status* di membro, indipendentemente dalla volontà del soggetto nei cui confronti l'atto stesso è emanato. Tale atto deve ritenersi altresì discrezionale dal momento che le norme che lo prevedono si limitano a disciplinare le circostanze, occorrendo le quali, il provvedimento può essere emanato ma non determinano alcun obbligo a carico degli organi all'uopo competenti.

La brevità della durata della descritta sospensione non giustifica ulteriori riflessioni sulla sanzione adottata; ed infatti, alcuni giorni dopo l'adozione della Risoluzione di cui si è descritto (8 marzo) la Corte EDU, agendo nell'ambito di ricorso pendente (*Novaya Gazeta e altri c. Russia* (ricorso n. 11884/22)), tenendo conto del contesto eccezionale dovuto alla guerra, ha chiesto a Mosca di astenersi da ogni azione e decisione che blocchi la diffusione degli articoli della *Novaya Gazeta*, così come ogni altra misura predisposta dal Governo in contrasto con l'art. 10 della Convenzione<sup>53</sup>. Due giorni dopo (10 marzo), a seguito del bombardamento dell'ospedale ostetrico/pediatico 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 la perdita dello *status* di membro della Federazione Russa dal Consiglio d'Europa<sup>54</sup>. Contemporaneamente l'agenzia TASS (agenzia di stampa governativa) di Mosca annunciava l'intenzione della Federazione Russa di abbandonare il Consiglio d'Europa<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Art. 27 del Regolamento richiamato.

<sup>53</sup> *Corte europea-misure provvisorie nei confronti della Russia*, blog di Marina Castellaneta, 11 marzo 2022.

<sup>54</sup> G. RAIMONDI, *La Federazione russa*, cit.

<sup>55</sup> TASS/MOSCOW, March 10. / «Russia is no longer going to participate in the Council of Europe since EU and NATO countries that are unfriendly to Russia continue their policy towards destroying the organization and the common humanitarian and legal space in Europe, the statement by the Russian Foreign Ministry said on Thursday».

b) *La notifica del recesso della Federazione Russa*

Con lettera in data 15 marzo il Ministro degli esteri della Federazione Russa – Sergey Lavrov – inviata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, scriveva «In accordance with art. 7 of the Statute I notify you of Russia's withdrawal from the Council of Europe»<sup>56</sup>.

A leggere la prima riga della lettera richiamata sembra chiaramente trovarsi di fronte ad un atto di notifica del recesso dello Stato del tutto conforme all'art. 7 dello Statuto<sup>57</sup>. Una successiva frase della stessa lettera, tuttavia, ne disorienta l'interpretazione dal momento che appare contraddittoria con quanto già affermato. Si legge, infatti, «Given the unprecedented pressure of sanctions against Russia and its citizens, we reserve our right to withdraw from the Council of Europe of on our own terms». La prima parte della frase “*we reserve our right to withdraw*”, letta isolatamente, appare in contraddizione con la notifica del recesso di cui al primo rigo della lettera. È evidente, infatti, che riservarsi il diritto di recedere non equivale ad esercitare il diritto stesso, come invece è chiarito dall'affermazione di notifica di cui sopra. Ne consegue che la predetta frase deve essere letta nella sua interezza e di conseguenza l'elemento fondamentale appare essere la conclusione della frase nella quale si afferma “*on our own terms*”, cioè a dire che il recesso avverrà alle nostre condizioni. Tale affermazione è palesemente in contrasto con quanto precisato dall'art. 7 dello Statuto che, ovviamente, prevale su qualsiasi affermazione di uno Stato, specie quando questa è in contrasto con la disposizione statutaria. So bene, come ho accennato in premessa, che la situazione di fatto sarà ben diversa ma, ripeto, mi limito a svolgere una riflessione giuridica e non un'analisi dei fatti reali.

La contraddittorietà delle due frasi contenute nella lettera in esame (da un lato la notifica del recesso, dall'altro la riserva di esercitare il diritto di recesso), non consentono alcuna soluzione certa dal momento che la stessa lettera nulla aggiunge al riguardo né è seguita da altra comunicazione. Tenuto conto, tuttavia, che la lettera è firmata dal Ministro degli esteri della Federazione – Sergey Lavrov - diplomatico di lunga e collaudata esperienza e che non può certo ammettersi che si sia trattato di una svista o di un errore, rimane da chiedersi quale potrebbe essere l'argomentazione sottostante alle due frasi contraddittorie; esercizio questo assai difficile nella totale mancanza di elementi utili.

Un'ipotesi, che al riguardo potrebbe avanzarsi, risiede nella data alla quale ha effetto il recesso notificato a termini dell'art. 7. Come è noto, la norma rinvia gli effetti del recesso all'anno finanziario in corso, qualora la notifica sia stata effettuata nei primi nove mesi dello stesso anno, ovvero alla fine dell'anno finanziario seguente, qualora sia stata fatta negli ultimi tre mesi dell'anno. Tale disposizione presenta una evidente finalità finanziaria. La maggior parte delle organizzazioni internazionali e quindi, nella specie, anche il Consiglio d'Europa, agiscono in base ad un bilancio formato dai contributi degli Stati membri; è naturale, pertanto che, una volta approvato il bilancio dell'anno successivo, che tiene conto dei contributi degli Stati nonché delle attività divise nei diversi capitoli di spesa che l'ente dovrà svolgere, l'organizzazione non può consentire il venir meno di una parte degli introiti, quale ad esempio il contributo di uno Stato membro, perché ciò sconvolgerebbe il bilancio approvato e le attività programmate in esecuzione dello stesso. È coerente, quindi, per un principio di sana amministrazione finanziaria, che l'ente, non potendo sopportare una imprevista decurtazione delle entrate, debba obbligare lo Stato, ancorché recedente, a pagare i contributi

<sup>56</sup> Nell'ambito del Consiglio d'Europa il caso della Grecia del 1969, di cui si è scritto, è il solo precedente al riguardo.

<sup>57</sup> «Ogni Membro può recedere dal Consiglio d'Europa, notificando la sua risoluzione al Segretario Generale».

previsti per l'esercizio finanziario. A riprova di quanto precede è noto che, in una successiva Risoluzione, il Comitato dei Ministri invita il Segretario generale a comunicare le conseguenze finanziarie della perdita dello *status* di membro alla Federazione Russa, così come lo stesso Comitato dei Ministri ha poi adottato, il 23 marzo 2022, una specifica Risoluzione relativa alle conseguenze giuridiche e finanziarie della perdita della qualità di membro del predetto Stato.

Rimane però da chiedersi se il termine dell'esercizio finanziario in corso, cioè il 31 dicembre 2022, che è certamente applicabile all'aspetto finanziario appena evocato, sia da riferirsi anche agli altri effetti della perdita dello *status* di membro dell'organizzazione, effetti che vanno ben al di là dei problemi finanziari evocati. Se questa interpretazione che collega intrinsecamente gli effetti finanziari a tutti gli altri effetti conseguenti alla perdita dello *status* di membro fosse corretta ciò significherebbe che la Federazione Russa rimane Stato membro del Consiglio d'Europa fino al 31 dicembre 2022. Una conclusione del genere appare totalmente in contrasto con gli atti successivamente adottati dal CM ma anche con una possibile interpretazione della norma che, a mio avviso, indica chiaramente quali sono le conseguenze finanziarie, ampiamente motivate da esigenze di bilancio, ma nulla prescrive in ordine ad altri effetti ed è quindi concepibile, che gli effetti diversi da quelli finanziari possano essere decisi dal Comitato dei Ministri senza con ciò essere vincolato al dettato del richiamato art. 7 che si limiterebbe a regolare gli aspetti finanziari.

Vorrei altresì ricordare che l'interpretazione dell'art. 7 limitata agli aspetti finanziari conseguenti al recesso manifestato dallo Stato è problema che si è già posto molti anni prima della lettera in oggetto. Come si è già evocato, l'unico precedente al riguardo è quello del recesso della Grecia del dicembre 1969. In quella occasione, la lettera dello Stato precisa: *“le retrait prenant effet aujourd'hui même”*<sup>58</sup>. Ma ciò che più rileva giuridicamente non è tanto la dichiarazione dello Stato, che potrebbe anche essere in contrasto con la norma statutaria, ma la successiva Risoluzione del Comitato dei Ministri<sup>59</sup> che non contesta l'affermazione dello Stato ma implicitamente la avalla, già nel primo paragrafo, scrivendo, *“le Comité des Ministres déduit qu'à partir d'aujourd'hui le Gouvernement hellénique s'abstiendra de participer aux activités du Conseil de l'Europe”*. Ed anche se non si pronuncia esplicitamente sul momento in cui il recesso produce effetti, non formulando alcun rilievo critico sulla dichiarazione greca, ammette implicitamente che lo Stato recedente possa determinare autonomamente il momento del verificarsi degli effetti del recesso, diversi da quelli finanziari prescritti dalla norma. Ora, considerato che lo Statuto del Consiglio d'Europa, non prevede alcun organo competente ad interpretare le disposizioni dello Statuto stesso, se ne deve implicitamente dedurre che l'interpretazione appartiene agli stessi Stati membri dell'ente le cui decisioni, specie se adottate all'unanimità, si pongono come interpretazione “autentica” del testo, effettuata dagli stessi Stati che lo hanno sottoscritto e ne sono Parti contraenti. Tale ipotesi, che trova riscontro nella Risoluzione del CM dell'unico precedente utile al riguardo, consentirebbe di salvaguardare il termine previsto nell'art. 7 per gli effetti finanziari, che ha un preciso fondamento nelle esigenze di bilancio dell'ente, senza peraltro ancorare a questo stesso termine gli altri effetti di recesso che, come già nel caso della Grecia ed oggi in quello della Federazione Russa, potrebbero essere immediati.

Applicando queste considerazioni alla richiamata lettera di notifica, una interpretazione che farebbe salva l'apparente contraddittorietà già rilevata, potrebbe essere nel senso di

<sup>58</sup> Il testo della lettera è riprodotto in C. ZANGHÌ, *La questione greca al Consiglio d'Europa: analisi di taluni problemi interpretativi*, in *Riv. dir. eur.*, 1970, pp. 60-61.

<sup>59</sup> Per la Risoluzione CM 69-51 del 12/12/69 cfr. C. ZANGHÌ, *La questione greca...*, cit., p. 62 ss.

ritenere che con la seconda frase, con la quale lo Stato si riserva il diritto di esercitare il recesso “*alle nostre condizioni*” cioè alla condizioni della Federazione Russa, quest’ultima si sia riservata la possibilità di dichiarare che la propria decisione abbia effetti immediati e non rinviati nel tempo, come prevederebbe la disposizione, qualora fosse ritenuta applicabile anche al di fuori degli aspetti finanziari. Se poi non è intervenuta alcuna comunicazione al riguardo, ciò potrebbe ritenersi coerente con l’ipotesi avanzata, dal momento che gli effetti immediati della perdita dello *status* di membro sono stati deliberati, come vedremo, dallo stesso CM, rendendo pertanto inutile una nuova dichiarazione russa avente il medesimo effetto. So bene che si tratta soltanto di un tentativo di conciliare due frasi, apparentemente contraddittorie, e che certamente avranno avuto una loro ignota funzione, ma questa sembra essere l’unica soluzione per non concludere che le due frasi sono frutto di un errore.

Diverso problema sorge leggendo l’ultima frase dell’accennata lettera nella quale il Ministro degli esteri comunica l’intenzione di denunciare la Convenzione europea dei diritti dell’uomo in conformità dell’art. 58, par. 1, della stessa<sup>60</sup>. Come è noto, nel testo originario della Convenzione ed anche nello Statuto del Consiglio d’Europa le due situazioni – membro dell’Organizzazione e Parte contraente della Convenzione – rimanevano disgiunte nel senso che uno Stato poteva essere membro dell’Organizzazione senza firmare e ratificare la Convenzione e quindi esserne Parte contraente. Gli esempi potrebbero essere numerosi ma basti pensare solo all’Italia che, pur essendo membro originario del Consiglio d’Europa, è divenuto Parte contraente della Convenzione europea soltanto nel 1955. Anche all’epoca, però, non era ammissibile la soluzione inversa cioè essere Parte contraente della Convenzione ma non Stato membro del Consiglio perché la Convenzione precisa (art. 66) che la stessa è aperta alla firma solo degli Stati membri del Consiglio d’Europa. È ovvio, pertanto, che qualunque Stato che non abbia tale requisito non potrebbe mai partecipare alla Convenzione.

La predetta situazione è radicalmente mutata con l’entrata in vigore del Protocollo 11 che, come è noto, ha rivoluzionato tutto l’assetto della Convenzione (si pensi alla Corte unica ed alla abolizione della precedente Commissione EDU). Nel periodo nel quale i diversi Stati dell’est europeo, come abbiamo richiamato<sup>61</sup>, hanno progressivamente proposto domanda di ammissione all’Organizzazione, quest’ultima, rilevato che lo Stato richiedente deve essere ritenuto capace di conformarsi agli obblighi previsti dall’art. 3 dello Statuto e considerato che tale giudizio non era ancorato ad alcun preciso riferimento ma lasciato alla libera interpretazione dello stesso Comitato dei Ministri, ha ritenuto che la certezza del soddisfacimento di tale condizione poteva essere individuata nella ratifica della Convenzione EDU ed ha quindi preteso che ogni nuovo Stato che voleva essere ammesso al Consiglio doveva impegnarsi a ratificare la Convenzione europea nel più breve tempo, ed ha, quindi, intrinsecamente collegato lo *status* di membro del Consiglio d’Europa alla ratifica della Convenzione<sup>62</sup>.

Questa essendo la prassi oggi vigente è da ritenersi che la perdita dello *status* di membro del Consiglio d’Europa fa venir meno, automaticamente aggiungerei, la perdita dello *status* di Parte contraente della Convenzione europea. L’annuncio del Ministro degli esteri sulla intenzione della Federazione Russa di denunciare la CEDU non ha alcuna portata giuridica, dal momento che, come ho già scritto, il venir meno dello *status* di membro del Consiglio,

---

<sup>60</sup> «I also inform you on the intention of the Russian Federation to denounce the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 in accordance with its article 58 paragraph 1».

<sup>61</sup> Si veda *retro* il primo paragrafo del presente scritto sulla ammissione al Consiglio d’Europa.

<sup>62</sup> In tal senso l’invito rivolto alla Federazione Russa al momento della ammissione (vedi *retro* par.1) di firmare e ratificare la CEDU entro un anno.



determina automaticamente la perdita della qualità di Parte contraente della Convenzione. Si tratta di una interpretazione, a mio avviso logica, che trova riscontro nel par. 3 dell'art. 59 della Convenzione<sup>63</sup>. Ne consegue, sempre a mio avviso, che la richiamata disposizione si applica interamente al caso in oggetto della Federazione Russa. E ciò anche se, come è accaduto fino a oggi, lo Stato non ha dato alcun seguito alla annunciata denuncia.

Ma anche in tal caso, se non vogliamo considerare la frase inserita nella lettera del ministro Lavrov, frutto di un mero errore, occorre ipotizzare una qualche motivazione che possa giustificarla; e credo proprio che questa vada ricercata nella controversa interpretazione della data alla quale si verificano gli effetti giuridici del recesso, a prescindere cioè da quelli di carattere finanziario, esplicitamente indicati nell'art. 7. Per avanzare un'ipotesi credibile, occorre ricordare che la lettera richiamata è intervenuta prima della Risoluzione del Comitato dei Ministri che ha determinato la data della perdita dello *status* di membro, e quindi la Federazione Russa non conosceva se il Comitato avesse interpretato il termine di cui all'art. 7 comprensivo degli effetti giuridici del recesso rinviati così al 31 dicembre 2022, ovvero avesse diversamente interpretato la norma. In costanza di un tale dubbio è ipotizzabile che lo Stato, determinato ad abbandonare la sua partecipazione al Consiglio con effetto immediato (e di conseguenza anche della CEDU), abbia inserito l'ipotesi della denuncia della Convenzione, quale dichiarazione autonoma da potersi presentare in qualunque momento, ove il Comitato dei Ministri avesse considerato quella del 31 dicembre quale data della perdita dello *status* di membro. Ove ciò si fosse verificato, infatti, la denuncia poteva essere immediatamente presentata riducendo così i sei mesi previsti dall'art. 58 CEDU che avrebbero avuto decorrenza dalla data della denuncia e non dal 31 dicembre 2022. Quanto precede, ripeto, ha solo lo scopo di avanzare un'ipotesi che giustifichi la frase sulla annunciata denuncia che, altrimenti, apparirebbe del tutto inutile stante, come più volte richiamato, l'automaticità della perdita dello *status* di membro del Consiglio con la perdita della qualità di Parte contraente della CEDU. Permane però il dubbio, ormai superato ai fatti, se la Corte nella sua autonomia interpretativa, avesse considerato, quale data di inizio dei sei mesi, quella della perdita dello *status* di membro ovvero quella della ipotizzata denuncia,

L'unico precedente utile al riguardo, anche se le condizioni di origine sono diverse, è quello del territorio della Sarre, considerata entità statale autonoma. Al momento della adozione della CEDU, la Sarre ne divenne Parte contraente. Successivamente, quando a seguito di referendum il territorio della Sarre venne integrato in quello della Repubblica Federale Tedesca lo stesso territorio autonomo cessò di essere parte contraente della CEDU dimostrando come già all'epoca si applicava l'accennata simmetria tra Stato membro del Consiglio d'Europa e Parte contraente della CEDU. È ovvio che in tal caso non si trattava di una forma di perdita dello *status* di membro, come nel caso di specie, bensì della perdita della qualità di "Stato", ma il caso è certamente valido come precedente dal momento che ciò che rileva agli effetti della CEDU è la perdita dello *status* di membro del Consiglio d'Europa, quale che ne sia l'origine. Purtroppo, però il precedente non aiuta a determinare il momento nel quale si verifica questa automatica cessazione di Parte contraente della CEDU giacché, nel citato caso della Sarre, la cessazione della qualità di Stato e la conseguente integrazione nel territorio della Repubblica Federale Tedesca aveva una data certa, determinata dal referendum cui si è fatto cenno.<sup>64</sup> Nella situazione attuale, viceversa, la data della perdita della Federazione Russa quale Parte contraente della CEDU, essendo

<sup>63</sup> «3. Alla stessa condizione, cesserebbe d'esser parte alla presente Convenzione qualunque Parte contraente che non fosse più membro del Consiglio d'Europa».

<sup>64</sup> Cfr, in proposito C. ZANGHÌ, *La questione greca*, cit., p.73.

direttamente collegata alla data degli effetti giuridici del recesso o di altra forma di perdita dello *status* di membro del Consiglio d'Europa, ripropone i problemi già sollevati sul tema.

Il disposto dell'articolo 58 della Convenzione non prevede il momento in cui il recesso diviene operativo, materia questa appartenente allo Statuto del Consiglio d'Europa, ma un elemento si ricava dall'inciso «con un preavviso di sei mesi» che impone allo Stato denunciante di fare conoscere preventivamente la sua volontà alle altre Parti Contraenti, stante l'analogia in tal caso esistente tra recesso dal Consiglio e denuncia della Convenzione. Il termine «*préavis*», letteralmente inteso, dovrebbe essere interpretato nel senso di ritenere che lo Stato dovrebbe limitarsi ad informare gli altri Stati dell'intenzione di denunciare la Convenzione. La prassi costante e la dottrina<sup>65</sup> hanno però interpretato il concetto di preavviso, contenuto in numerose convenzioni, non già come una disposizione tendente ad impedire la notifica della denuncia prima della scadenza del periodo di preavviso, ma come misura incidente esclusivamente sugli effetti della denuncia medesima. La comunicazione della intenzione si identifica quindi con la notifica della denuncia, riassumendosi così in un unico atto ed in un unico momento. Considerato altresì che con riferimento al preavviso di sei mesi la perdita dello *status* viene equiparata alla denuncia, e per rispettare il termine previsto dalla norma, anche in assenza di una formale denuncia dalla quale far decorrere il predetto termine, la perdita dello *status* di Parte contraente della Convenzione può decorrere soltanto dalla data decisa per la perdita dello *status* di membro del Consiglio d'Europa. Pertanto, considerato che quest'ultima è stata fissata dal CM al 16 marzo 2022, rispettando la scadenza del periodo di preavviso, la perdita per la Federazione Russa della qualità di Parte contraente della Convenzione avverrà il 16 settembre 2022<sup>66</sup>.

In tale contesto e senza entrare nel merito delle conseguenze giuridiche della situazione evocata, di cui si dirà oltre, sembra opportuno riferire delle azioni intraprese dalla Corte EDU. Quest'ultima aveva già adottato misure provvisorie a seguito del ricorso interstatale *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia*<sup>67</sup>, misure reiterate il 1° ed il 7 marzo scorso<sup>68</sup>. Successivamente, a seguito della richiamata Risoluzione del Comitato dei Ministri, quest'ultimo decretava la perdita dello *status* di membro della Federazione Russa. La Corte ha adottato all'unanimità una propria Risoluzione del 22 marzo con la quale «considering Article 58 of the Convention, The Russian Federation ceases to be a High Contracting Party to the Convention on 16 September 2022»<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> In tal senso ad esempio anche G. RAIMONDI, *La Federazione Russa*, cit., p. 4, «A sommo 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». Anche 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., p. 134 e l'ampia bibliografia ivi citata.

<sup>66</sup> Cfr. C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale*, cit., p. 173. La norma ha avuto applicazione una sola volta allorché la Grecia, nella riunione del 12 dicembre 1969 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella quale stava per essere decisa la sospensione dello Stato dall'Organizzazione, notificava il proprio recesso dall'ente congiuntamente alla denuncia della Convenzione. C. ZANGHÌ, *La questione greca al Consiglio d'Europa*, cit., p. 37.

<sup>67</sup> Ric. 8019/16, 43800/14 e 28525/20.

<sup>68</sup> *Communiqué de presse* CEDH 068 (2022), del 1 marzo 2022 e *Communiqué de presse* CEDH 073 (2022) del 7 marzo 2022.

<sup>69</sup> Cfr. *Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights* del 22.3.2022 (il testo è solo in inglese). La data indicata del 16 settembre 2022 è quella che deriva dall'applicazione dell'art. 58

c) *La Risoluzione del Comitato dei Ministri del 16 marzo 2022*

Il giorno dopo la lettera del ministro Lavrov, il 16 marzo, il Comitato dei Ministri, nella composizione dei delegati dei Ministri, convocato d'urgenza per la sua 1428 riunione, (3<sup>a</sup> sessione) adottava la Risoluzione CM/Res(2022)2 «sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe, au titre de l'Article 8 du Statut» rinviando ad altra Risoluzione la determinazione delle conseguenze finanziarie<sup>70</sup>. Nel testo definitivo della Risoluzione CM/Res(2022)2, il Comitato dà notizia della notifica di recesso contenuta nella lettera rivolta al Segretario generale ma decide autonomamente che la Federazione Russa cessa di essere membro del Consiglio d'Europa dalla stessa data del 16 marzo 2022<sup>71</sup>.

La richiamata Risoluzione solleva non poche perplessità che vanno approfondite. Prima fra queste il coordinamento con la notifica del recesso. Considerato che quest'ultima manifesta la volontà di recedere dello Stato, nella forma di atto unilaterale, e non ha bisogno di ulteriori provvedimenti per produrre effetti, una corretta interpretazione giuridica escluderebbe che si possa adottare altro atto, sia pure proveniente da altra fonte, che intenda produrre i medesimi effetti del recesso già notificato. Non voglio con ciò sostenere che una volta notificato il recesso da parte di uno Stato membro, il Comitato dei Ministri non possa adottare alcun provvedimento al riguardo, perché sarei smentito dal precedente della Grecia, ma dovrebbe trattarsi di una Risoluzione che, prendendo atto del recesso manifestato, disponga su eventuali conseguenze dello stesso. In tal senso, ad esempio, la Risoluzione 69-51 del 12.12.1969, già richiamata, adottata dal Comitato dei Ministri a seguito della notifica di recesso da parte della Grecia, prende atto del predetto recesso, ne deduce logicamente che la Grecia non parteciperà più al Consiglio e ne avalla implicitamente gli effetti immediati del recesso. Al contrario, nella Risoluzione in esame, il Comitato dei Ministri non ignora la notifica del recesso ma la menziona nelle premesse con l'espressione “*Notant*”, ben diversa da quella “*Prenant acte*” utilizzata nel caso Grecia, come a sottolineare che si tratta di una mera circostanza di fatto alla quale non attribuire particolare significato giuridico. Ciò serve a giustificare la decisione che, come si sottolinea, viene adottata “*dans le cadre de la procédure lancée en vertu de l'art. 8 du Statut*”. Si tratterebbe cioè di due procedure diverse basate su due diverse disposizioni dello Statuto (art. 7 e art. 8).

Considerato che la procedura *ex art. 8*, richiamata nel testo, è quella della sospensione di cui si è già detto e considerato altresì, come più volte sottolineato, che la sospensione è una misura di carattere temporanea che di per sé stessa deve concludersi in senso positivo o negativo, la Risoluzione appare coerente con la premessa concludendo in senso negativo la precedente sospensione, atteso che lo Stato non ha ottemperato ad alcuno degli inviti rivoltigli, e decidendo di conseguenza la cessazione dallo *status* di membro della Federazione

---

secondo il quale la denuncia o in ogni modo la perdita della qualità di Parte della Convenzione, ancorché automatica, prende effetto sei mesi dopo la data del deposito o della perdita dello *status*.

<sup>70</sup> «Conviennent de revenir en priorité sur les conséquences juridiques et financières découlant de la Résolution CM/Rés(2022)2 en vue d'inviter la Secrétaire Générale à en informer la Fédération de Russie».

<sup>71</sup> «Notant que par une communication en date du 15 mars 2022, le Gouvernement de la Fédération de Russie a informé la Secrétaire Générale de son retrait du Conseil de l'Europe conformément au Statut du Conseil de l'Europe et de son intention de dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme. Décide, dans le cadre de la procédure lancée en vertu de l'Article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, que la Fédération de Russie cesse d'être membre du Conseil de l'Europe à compter du 16 mars 2022».

Russa<sup>72</sup>. Una recente opinione in dottrina, sostiene l'illegittimità della Risoluzione in oggetto basandosi su due elementi fondamentali: il primo sarebbe il mancato "invito a recedere", esplicitamente previsto dall'art. 8 dello Statuto ed il secondo sarebbe quello degli effetti immediati della perdita dello *status*, non conforme alla previsione dell'art. 7<sup>73</sup>. Ad avviso di chi scrive e come si è già ampiamente argomentato, l'invito a recedere di cui al citato art. 8 non è elemento necessario del provvedimento di sospensione ma soltanto accessorio, che non deve certamente essere rivolto allo Stato nel medesimo atto che ne decreta la sospensione perché ciò pregiudicherebbe, sul nascere, l'ipotesi, certamente plausibile, che la sospensione si possa concludere in senso positivo<sup>74</sup>.

Per quanto concerne invece gli effetti della perdita dello *status* di membro, appare evidente, a mio avviso, che la difficoltà di interpretazione, che potrebbe anche concludere con un giudizio di illegittimità della Risoluzione, deriva dalla diversità delle due norme poste a fondamento (artt. 7 e 8), e dal possibile coordinamento di due atti (la notifica del recesso e la Risoluzione del CM). Se nell'art.7 si indica l'esercizio finanziario quale elemento di riferimento per determinare gli effetti del recesso,<sup>75</sup> nell'art. 8, al contrario, tali effetti dipendono "dal giorno stabilito dal Comitato stesso". Ne deriva, pertanto, che il Comitato dei Ministri, agendo nell'ambito dell'art. 8, come sottolinea la stessa Risoluzione, aveva certamente il diritto di non invitare la Federazione Russa a recedere, così come aveva il diritto, specie dopo aver constatato che lo Stato in questione non aveva ottemperato ad alcuno degli inviti rivoltigli, di dar seguito al provvedimento di sospensione già adottato, con una Risoluzione con la quale si decide che la Federazione russa "cessa di essere membro del Consiglio d'Europa" (espressione diplomatica per non utilizzare il termine "espulsione"). Analogamente legittima appare la fissazione del termine ("*à compter du 16 mars 2022*") esplicitamente attribuita alla discrezionalità del Comitato dei Ministri dallo stesso art.8<sup>76</sup>. Peraltro, anche l'Assemblea parlamentare, nel fornire il parere che al riguardo le aveva chiesto lo stesso Comitato dei Ministri (parere n. 300 del 15.3.2022) «considère que la Fédération de Russie ne peut plus être un État membre de l'Organisation».

<sup>72</sup> In una recente nota A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze*, in *Sidiblog* del 26.4.2022, si sostiene che nel precedente della Grecia, «il Comitato dei Ministri non aveva ritenuto necessario proseguire la procedura di sospensione». Vorrei osservare che nel citato caso della Grecia, a differenza di quello attuale della Federazione Russa, non era stata pronunciata alcuna sospensione nei confronti della Grecia dal momento che, come è noto, la stessa avendo notificato il proprio recesso nell'intervallo della seduta del Comitato che avrebbe dovuto condurre alla adozione del provvedimento di sospensione, ne impediva giuridicamente l'adozione.

<sup>73</sup> Tesi sostenuta nella nota di A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni...*, cit. «ci sembra che le previsioni degli articoli 7 e 8 dello Statuto non possono in alcun modo interpretarsi nel senso di consentire la cessazione con effetto immediato della *membership* di uno Stato che abbia validamente esercitato il proprio diritto di recesso volontario».

<sup>74</sup> In un commento pubblicato qualche giorno dopo, l'ex presidente della Corte Raimondi si esprimeva «in senso positivo sulla scelta di sospendere e non invitare immediatamente la Russia a lasciare il Consiglio d'Europa», G. RAIMONDI, *La Federazione russa annuncia...*, cit.

<sup>75</sup> Non riprendo, ovviamente, quanto già scritto in ordine alla possibile interpretazione che disgiunge gli effetti finanziari dagli altri.

<sup>76</sup> Di conseguenza non posso condividere la tesi che la discrezionalità del Comitato dei Ministri sia vincolata al solo caso di "*ri rifiuto da parte dello Stato membro di ottemperare alla richiesta di recesso unilaterale*" (A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni...*, cit.) e ciò, da una parte per la richiamata esigenza di non ritenere l'invito a recedere necessariamente congiunto con il provvedimento di sospensione, ma dall'altra, anche dalla circostanza che il reiterato comportamento dello Stato in violazione dell'art. 3 dello Statuto può essere accertato autonomamente dal Comitato dei Ministri, come è certamente nel caso di specie, senza alcuna connessione con l'invito a recedere.

Pur riconoscendosi la piena legittimità della Risoluzione esaminata<sup>77</sup>, specie se isolatamente considerata, rimane, tuttavia da valutare quali possano essere le plausibili argomentazioni, tali da giustificare la coesistenza dei due atti (notifica del recesso e Risoluzione CM). Al riguardo, spogliandomi del ruolo di giurista che mi compete, credo che gli argomenti validi vadano ricercati soltanto negli aspetti politici della vicenda. E, pur sempre ricordando la gravità della situazione che ha assunto aspetti sempre più drammatici per l'*escalation* posta in essere dalla Federazione Russa, vorrei ribadire come il Comitato dei Ministri, che aveva immediatamente reagito all'atto di aggressione, così come anche le posizioni analoghe assunte da altri organi dell'ente (in particolare Assemblea parlamentare e Corte), non avrebbe mai potuto accettare che tutto si potesse concludere con una semplice dichiarazione di recesso da parte della Federazione Russa.

E sempre su un piano di valutazione politica che, come ho premesso, è l'unica a mio avviso applicabile, ciò spiega la maniera "*soft*" con la quale il Comitato dei Ministri dà notizia del recesso ("*Notant*") senza attribuirgli così un qualsiasi peso giuridico, proprio per consentire allo stesso Comitato di "espellere" la Federazione Russa (mi sia consentito per una volta l'utilizzo di un termine concreto anche se non "diplomaticamente corretto") con un proprio atto formale, piuttosto che riconoscere alla stessa Federazione la possibilità di tirarsi indietro con una semplice lettera.

5. *Le conseguenze della perdita di status di membro del Consiglio d'Europa e della perdita dello status di Parte contraente della Convenzione europea per la Federazione Russa*

In relazione alle conseguenze finanziarie del "recesso-perdita dello *status* di membro" queste, a termini di ricordato art. 7, avranno effetto alla fine dell'anno finanziario in corso, qualora sia stata fatta nei primi nove mesi dello stesso, e alla fine dell'anno finanziario seguente, qualora sia stata fatta negli ultimi tre mesi». Nel caso in esame, quindi, il recesso della Federazione Russa avrà effetti economici al termine del corrente esercizio finanziario. Con la Risoluzione del 23 marzo 2022 (CM/Res(2022)3)<sup>78</sup> il Comitato dei Ministri ha stabilito le conseguenze giuridiche e finanziarie per la Federazione Russa con specifico riferimento alle convenzioni promosse dalla stessa Organizzazione e dai comitati eventualmente istituiti. Come già scritto più volte sono pienamente consapevole che, diversamente da quanto si dirà in ordine alle predette conseguenze, la Federazione Russa ha già di fatto cessato ogni rapporto con il Consiglio d'Europa, ivi compresi gli obblighi finanziari, e ciò a prescindere dalle condizioni indicate nella richiamata Risoluzione. Al giurista, tuttavia, appartiene

<sup>77</sup> Ad ulteriore sostegno della legittimità della Risoluzione vorrei anzitutto ricordare le osservazioni già svolte in ordine alla capacità di interpretare le norme dello Statuto, che certamente rientrano nei poteri del Comitato, ed in particolare la circostanza che nessun organo dell'ente né tantomeno lo Stato coinvolto (gli altri si escludono automaticamente per aver votato la Risoluzione senza riserve) abbia formalmente posto in dubbio la predetta legittimità, avallando col silenzio l'operato del Comitato.

<sup>78</sup> Résolution CM/Res. (2022)3 (adottata dal Comitato dei Ministri il 23 marzo 2022 alla riunione dei delegati n. 1429 bis) n. 10. «La Fédération de Russie est tenue de s'acquitter de l'intégralité de ses obligations financières découlant de son appartenance au Conseil de l'Europe et d'accords partiels, jusqu'à la date à laquelle elle a cessé d'être membre de l'Organisation, y compris ses contributions pour 2022 déterminées sur une base pro rata temporis. Elle reste également redevable de tous les arriérés de paiement comptabilisés à la date de la cessation de sa qualité d'État membre. La Secrétaire Générale est invitée à informer la Fédération de Russie du montant de sa contribution financière pour 2022».

esaminare gli aspetti giuridici degli atti adottati e non anche le situazioni di fatto che possono derivarne.

La prima conseguenza enunciata dalla richiamata Risoluzione prescrive che «1. La Fédération de Russie ne peut plus se prévaloir d'un droit quelconque ni être tenue par une obligation quelconque, découlant du Statut du Conseil de l'Europe ou attachés à la qualité d'État membre, sous réserve toutefois des obligations assumées par elle, en vertu du dit Statut, en ce qui concerne tout fait antérieur à la cessation de sa qualité de membre de l'Organisation; 2. La Fédération de Russie n'a plus aucun droit de représentation au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire ni dans aucun de leurs organes subsidiaires ou instances»; la stessa Federazione non potrà partecipare al Comitato dei poteri locali regionali ed organi sussidiari né tantomeno alle iniziative in corso presso l'ufficio di Mosca (n. 3 e 4).

Per quanto concerne le convenzioni, cosiddette "accordi parziali" i successivi n. 5 e 6 della Risoluzione ne precisano gli effetti. Per le convenzioni concluse nell'ambito del Consiglio d'Europa occorre distinguere tra quelle cosiddette chiuse e le altre cosiddette aperte. Le prime vedono la partecipazione limitata agli Stati membri del Consiglio d'Europa le altre sono aperte, invece, anche alla partecipazione di Stati terzi. Da questa diversa situazione ne consegue che la Federazione Russa è da considerarsi aver perso la qualifica di Parte contraente nelle convenzioni della prima categoria per la semplice circostanza che la partecipazione a queste ultime è strettamente vincolata alla circostanza di essere uno Stato membro del Consiglio d'Europa. Venendo meno questa qualità viene altresì meno, ed in maniera direi automatica, la qualità di Parte contraente della convenzione.

Diversamente, invece, per le convenzioni aperte per le quali, considerato che la qualità di Stato membro del Consiglio d'Europa non è un presupposto imprescindibile e proprio per questo sono dette aperte, la perdita dell'accennata qualità non avrà alcuna influenza sulla situazione giuridica della partecipazione della Federazione Russa alle predette convenzioni. Occorrerebbe esaminare caso per caso se l'una o l'altra delle convenzioni prevedono particolari situazioni che incidono sulla qualità di Parte contraente in funzione dei particolari eventi posti in essere dalla Federazione Russa.

In relazioni a comitati, commissioni, organi ad altro istituiti dal Consiglio d'Europa occorre distinguere fra quelli derivanti da convenzioni strettamente collegate alla qualità di Stato membro del Consiglio e quelle invece derivanti da convenzioni che non hanno questa interconnessione con il Consiglio d'Europa. Nel primo caso, come già si è detto per le convenzioni, il venir meno della condizione imprescindibile di Stato membro dell'ente, farà altresì decadere automaticamente (all'entrata in vigore della perdita dello *status*, ovviamente) tutte le nomine effettuate in funzione della partecipazione della Federazione Russa al Consiglio e previste nell'ambito della convenzione, sia che si tratti di delegati nazionali, o di persone elette o nominate a titolo personale ma sempre in funzione della partecipazione della Federazione Russa. Considerato però che le nomine a titolo personale sono ben diverse da quelle di delegati nazionali, occorrerà valutare in tal caso la durata della nomina prevista dalla convenzione stessa. Si potrebbe, infatti, ritenere che la nomina, essendo a titolo personale e non di delegato, ancorché generalmente la proposta venga dallo stesso Stato, sfugga all'automatismo di cui sopra è cenno, venendo meno l'intrinseca connessione Stato-persona. Seguendo questa tesi, l'individuo così nominato, ancorché di nazionalità russa, dovrebbe poter completare il suo mandato, e ciò sempre che nello specifico regolamento dell'organo

di cui si tratta non vi sia una qualche norma che preveda la decadenza dalla carica qualora venga meno lo Stato membro cui la carica stessa fa riferimento<sup>79</sup>.

Tema certamente più complesso è quello relativo alle conseguenze che ne derivano nei confronti della Convenzione EDU. Secondo il par. 2 dell'art. 58, la denuncia (e nel caso di specie la perdita dello *status* di membro al quale conseguono i medesimi effetti) non libera immediatamente la Federazione Russa dai suoi obblighi convenzionali. Questa rimane obbligata per tutti i fatti commessi fino alla denuncia, ma anche per quelli verificatisi nei sei mesi successivi, giacché il par. 1 dell'art. 58 prevede appunto tale termine. La Corte EDU rimane così competente per conoscere i ricorsi diretti contro lo Stato o introdotti da quest'ultimo contro un altro Stato membro, se gli atti alla base sono stati compiuti prima della data alla quale la perdita dello *status* di membro ha effetto. Le sentenze definitive della Corte vincolano lo Stato recedente anche dopo la perdita dello *status* di membro e di conseguenza lo Stato rimane obbligato a dare esecuzione alle sentenze, così come il Comitato dei Ministri continua ad esercitare la sua funzione di controllo in relazione a tutte le sentenze precedenti alla data della ricordata della perdita dello *status*<sup>80</sup>. Ne consegue, pertanto, che il predetto Stato non è automaticamente svincolato da tutti gli obblighi che derivano dalla Convenzione EDU.

Tutto ciò sembra coerente con il disposto dell'art. 58 della Convenzione EDU ma è frutto di una libera interpretazione<sup>81</sup>. Non può ignorarsi, infatti, che l'interpretazione di detta norma spetta esclusivamente alla stessa Corte (art. 32) che ad oggi non ha mai avuto occasione di occuparsene. Le sole conseguenze che al momento hanno carattere di ufficialità, perché affermate dalla stessa Corte, sono quelle elencate nella Risoluzione del 22 marzo 2022, già richiamata<sup>82</sup>. Fra queste rileva certamente la data limite dei sei mesi, a decorrere dalla perdita dello *status* di membro decisa dal CM e che in tal modo viene confermata dalla stessa Corte. Non può sfuggire, tuttavia, che nella stessa Risoluzione si precisa che la sua applicazione «is without prejudice to the consideration of any legal issue, related to the

<sup>79</sup> Cfr. al riguardo il *memorandum* predisposto dal Segretario generale per la riunione (1429<sup>a</sup> riunione del CM del 17 marzo 2022) che elenca in maniera dettagliata le diverse conseguenze in relazione alle convenzioni aperte o chiuse e quelle firmate e non ratificate alla specifica situazione dei funzionari.

<sup>80</sup> Nella Risoluzione CM/Res (2022)1 sulle conseguenze giuridiche finanziarie della sospensione della Federazione Russa dai suoi diritti di rappresentanza al Consiglio d'Europa adottata il 2 marzo 2022 il Comitato dei Ministri ha precisato (p. 7) che «la Fédération de Russie pourra continuer à participer aux réunions du Comité des Ministres seulement lorsque celui-ci exerce ses fonctions de surveillance de l'exécution des arrêts en vertu de l'article 46 de la Convention, en vue de fournir et de recevoir des informations concernant les arrêts dans lesquels elle est l'État défendeur ou requérant, sans droit de participer à l'adoption des décisions du Comité ni de voter».

<sup>81</sup> Si vedano in particolare le ipotesi interpretative avanzate da G. RAIMONDI, *La Federazione Russa*, cit., che assumono particolare rilievo perché provenienti dall'*ex* presidente della Corte stessa laddove si sostiene che il rappresentante russo dovrebbe poter partecipare a pieno titolo, quindi con diritto di voto alle riunioni del Comitato *ex* art. 46. Analogamente A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni...*, cit. ritiene che la misura abbia «connotazione latamente sanzionatoria».

<sup>82</sup> In proposito la Corte dichiara: «1. The Russian Federation ceases to be a High Contracting Party to the Convention on 16 September 2022. 2. The Court remains competent to deal with applications directed against the Russian Federation in relation to acts or omissions capable of constituting a violation of the Convention provided that they occurred until 16 September 2022. 3. The suspension of the examination of all applications against the Russian Federation pursuant to the decision of the President of the Court of 16 March 2022 is lifted with immediate effect. 4. The present Resolution is without prejudice to the consideration of any legal issue, related to the consequences of the cessation of the Russian Federation's membership to the Council of Europe, which may arise in the exercise by the Court of its competence under the Convention to consider cases brought before it».

consequences of the cessation of the Russian Federation's membership to the Council of Europe, which may arise in the exercise by the Court of its competence under the Convention to consider cases brought before it». Di conseguenza, quindi, sarebbe ipotizzabile che la Corte, in una delle sue composizioni, diversamente interpretando la data alla quale prende effetto, nei riguardi della Convenzione, la perdita dello *status* di Parte contraente della Federazione Russa, possa continuare la sua azione al di là del 16 settembre indicato nella più volte richiamata Risoluzione del CM<sup>83</sup>. Personalmente non penso che un tale evento possa mai verificarsi dal momento che gli stessi giudici che compongono una delle formazioni della Corte dovrebbero sconfessare il loro voto favorevole all'adozione della Risoluzione in oggetto ed agire contrariamente alla stessa.

Volendo riassumere gli effetti della interpretazione sopra accennata, è da ritenere che tutti i ricorsi pendenti nei confronti della Federazione Russa, sia che si tratti di ricorsi interstatali che individuali, possono continuare ad essere esaminati fino alla loro conclusione, dal momento che sono ricorsi riferiti a fatti compiuti in periodi nei quali lo Stato era Parte contraente della Convenzione, e ciò anche se il presidente della Corte ne aveva inizialmente sospeso l'esame; sospensione sollecitamente revocata dalla stessa Corte, anche per dare seguito all'invito dell'Assemblea parlamentare che suggeriva, al contrario, la priorità dell'esame<sup>84</sup>.

Ovviamente, quando mi riferisco a tutti i ricorsi pendenti non si può ignorare un imprescindibile limite che dipende dallo stadio nel quale si trova il ricorso. Qualora, infatti, siano state esaurite le fasi scritte e orali del ricorso stesso e quindi la Corte dispone di tutti gli elementi per decidere, la relativa sentenza potrà essere pronunciata. Al contrario, qualora lo stadio del ricorso richieda ancora l'intervento dello Stato contro il quale il ricorso è proposto, è facile immaginare che la Federazione Russa non darà alcun seguito e quindi il ricorso è destinato a rimanere sospeso *sine die*. Considerato poi, come abbiamo visto, che la Federazione Russa rimane vincolata al rispetto degli obblighi convenzionali ancora per sei mesi è certamente possibile che in tale periodo nuovi ricorsi siano proposti, da individui come pure da Stati, anche se non è certo difficile immaginare che lo Stato non fornirà alcuna collaborazione alla Corte e che pertanto questi ricorsi, ove fossero presentati, sarebbero certamente privi di seguito.

Sempre nell'ambito della Convenzione, un problema specifico è sicuramente quello del giudice eletto a titolo della Federazione Russa ed il cui mandato è soggetto a scadenza oltre il previsto termine dei sei mesi. La Convenzione non precisa nulla al riguardo né tantomeno il Regolamento della Corte e quindi viene da chiedersi se il predetto giudice rimane in carica per il periodo di sei mesi sopra accennato ovvero cessa immediatamente le sue funzioni essendo venuta meno la Parte contraente che ne legittimava l'elezione. Apparentemente, e sempre in assenza di una interpretazione curiale, in termini strettamente giuridici, il giudice potrebbe rimanere in carica fino al termine dei sei mesi dal momento che lo Stato mantiene ancora la sua qualità di Parte contraente. Ma tale soluzione, logica per un verso, è ostacolata dalla conclusione della richiamata Risoluzione del CM nella quale si indica che la perdita dello *status* di membro del Consiglio d'Europa ha effetto il 16 marzo 2022. A mio avviso e

<sup>83</sup> In tal senso si esprime A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni...*, cit. «la Corte potrebbe dunque ritenere che la propria giurisdizione *rationae temporis* si estenda anche alle violazioni commesse dopo il 16 settembre 2022».

<sup>84</sup> Parere n. 300, cit. «encourage la Cour européenne des droits de l'homme à envisager d'accorder la priorité aux requêtes introduites par des citoyens ukrainiens contre la Fédération de Russie pour des actes commis dans les zones temporairement occupées de l'Ukraine, en tenant compte du fait que ces personnes n'ont aucun accès à des voies de recours effectives contre de tels actes au niveau national».



nonostante la Risoluzione anzidetta, poiché l'articolo 20 della Convenzione prescrive che la Corte è composta da un numero di giudici uguale a quello delle alte Parti contraenti, si potrebbe sostenere che il giudice eletto a titolo della Federazione Russa abbia diritto a far parte della Corte entro il termine dei sei mesi predetto, dal momento che lo *status* di Parte contraente si perde solo al termine del periodo (a differenza dello *status* di membro del Consiglio che ha effetto dal 16 marzo 2022)<sup>85</sup>. So bene che questa deduzione è puramente teorica dal momento che, dato il comportamento della Federazione Russa ed il sistema di governo che esiste nello Stato, il giudice di cui è cenno sarà indotto a lasciare la sua carica. Ciò pone problemi concreti anche per l'esame dei ricorsi pendenti, sopra ricordati, a seconda che questi siano all'esame di fronte ad una Camera o alla Grande Camera. In tal caso, come è noto, la Camera, ed analogamente la Grande Camera, deve comprendere il giudice dello Stato contro il quale il ricorso è proposto<sup>86</sup>. Ora, in assenza del giudice che, come ho indicato potrebbe aver lasciato la sua carica, lo Stato dovrebbe nominare un giudice *ad hoc*, soluzione questa certamente ammissibile ma probabilmente illusoria stante l'attuale posizione della Federazione Russa. In conclusione, e al di là di ogni teorica interpretazione giuridica, non sembra certo realistico, salvo qualche possibile eccezione, che la Corte possa concludere le migliaia di ricorsi pendenti contro lo Stato. Infine, nei confronti delle sentenze già pronunciate contro la Federazione Russa è indubbio che il Comitato dei Ministri continuerà ad esercitare le sue funzioni di controllo entro il termine dei sei mesi e ciò, come si è detto *retro*, (CM/Res (2022)1), con o senza la presenza del rappresentante dello Stato<sup>87</sup>.

Problema più complesso è certamente quello dei funzionari dell'Organizzazione nominati in ragione della quota riservata ai soggetti di nazionalità russa. È evidente in tal caso che non esiste alcuna connessione diretta tra la nomina del funzionario, la durata della sua carica, le sue funzioni e permanenza, con la circostanza che lo Stato di cui il funzionario ha la nazionalità abbia, in un modo o nell'altro perduto la qualità di Stato membro e quella di Parte contraente della CEDU. Ciò che in tal caso prevale è senza dubbio il contratto specifico *ad personam* o il regolamento generale che disciplina i rapporti tra il funzionario e l'Ente. Sarebbe pertanto imprescindibile un dettagliato esame della situazione di ciascun funzionario di nazionalità russa nell'ambito del Consiglio d'Europa, esame questo, che, come è evidente, esula dai limiti del presente contributo<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Nell'unico caso precedente già richiamato (quello della Sarre) il membro della Commissione Fuest, già eletto a titolo della Sarre, fu considerato avere cessato dalle funzioni alla stessa data alla quale la Sarre perdetto la sua qualità di Stato ma, in applicazione dell'ultima disposizione dell'art. 22 continuò a «connaître des affaires dont il est déjà saisi».

<sup>86</sup> Art. 26, par. 4 e 5 della Convenzione.

<sup>87</sup> Nell'unico caso precedente, la denuncia della Grecia non poteva avere alcuna giuridica rilevanza sulla procedura già da tempo iniziata per la pretesa violazione della Convenzione stessa. Ed infatti il Comitato dei Ministri proseguiva nell'esame del ricorso e, con la Risoluzione DH (70)1 adottata il 15 aprile 1970, concludeva la procedura iniziata a seguito dei ricorsi presentati il 20 settembre 1963. In tale atto il Comitato constatava l'avvenuta violazione di numerosi articoli della Convenzione, decideva la pubblicazione del rapporto della Commissione ed invitava il Governo greco a ristabilire senza indugio, nel paese, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. C. ZANGHÌ, *La questione greca al Consiglio d'Europa, considerazioni conclusive*, cit., p. 3.

<sup>88</sup> Si veda in ogni caso l'ampia disamina compiuta nel *memorandum* del Segretario generale sopra citato.