



Approfondimento n. 2/aprile 2022

**L'uscita della Russia dal Consiglio d'Europa:  
un problema di diritti**

a cura di  
***Marianna Lunardini***  
*CeSPI*

## Sommario

1. Introduzione .....	3
2. La violazione del diritto internazionale: l'uso della forza e l'aggressione russa .....	4
3. Il difficile rapporto della Russia con il consiglio d'Europa .....	6
4. Alcune conseguenze critiche rispetto all'uscita della Russia.....	9
5. I casi pregressi: il precedente greco del 1969 e l'occupazione turca di Cipro .....	10
6. Conclusioni .....	11

## 1. Introduzione

La Russia è uscita dal Consiglio d'Europa, l'organizzazione europea più antica, fondata nel 1949, e il principale organismo di promozione e vigilanza sui diritti umani del continente, anticipando di poco una quasi concomitante espulsione per il suo intervento militare nella confinante Ucraina. Il primo passo risale infatti al 25 febbraio scorso con la decisione del Consiglio dei Ministri di sospendere, ad effetto immediato, la Federazione russa dai suoi diritti di rappresentanza nel Comitato dei Ministri e nell'Assemblea Parlamentare, avvalendosi dell'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa<sup>1</sup>. La sospensione non comprometteva la formale partecipazione della Federazione Russa all'organizzazione internazionale e il rispetto da parte sua degli obblighi da essa provenienti, in primo luogo il rispetto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della giurisdizione della Corte di Strasburgo, ed era stata ritenuta necessaria dal Comitato dei Ministri dell'organizzazione in quanto l'invasione militare in Ucraina è considerata una violazione dell'art. 3 dello Statuto.

Nei giorni successivi, con il proseguimento delle operazioni belliche nel territorio ucraino, si è assistito ad un aggravamento dello scenario di guerra, sia in riferimento alla brutalità di un conflitto che secondo quanto espresso dalle agenzie onusiane ha coinvolto civili e portato a numerose vittime nelle azioni militari, fra cui l'attacco ad ospedali e centri di salute<sup>2</sup>, sia nella triste conseguenza di una fuga di massa dallo Stato che secondo UNHCR si attesta al 5 aprile 2022 all'impressionante cifra di 4.278.789 milioni di persone partite verso i paesi alla frontiera occidentale dal 24 febbraio<sup>3</sup>.

L'aggravamento della guerra si è riflesso all'interno dell'organizzazione internazionale in cui le posizioni russe e quelle del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare si sono fortemente contrapposte, portando in ultimo alla decisione annunciata da parte russa. Sin dalla sospensione, quest'ultima ha infatti espressamente dichiarato la politicizzazione dell'azione del Consiglio d'Europa nei propri confronti e la convinzione che il Consiglio abbia ormai perso la propria natura di organizzazione pan-europea essendo oramai divenuto un "satellite entity" nei confronti dell'Unione Europea e della NATO<sup>4</sup>. L'Assemblea parlamentare ha invece espresso ferma condanna nei confronti della Federazione russa e dichiarato che "in the common European home, there is no place for an aggressor" (Doc. 15477, 14 marzo 2022)<sup>5</sup>, rivendicando pertanto il necessario rispetto dei diritti fondamentali e del "principio della preminenza del diritto" posto alla base dell'organizzazione stessa (art. 3 dello Statuto).

Nella lunga storia del Consiglio d'Europa, la Russia è il secondo paese a lasciare l'organizzazione paneuropea tesa a difendere i diritti umani e lo stato di diritto dalla sua formazione dopo la seconda guerra mondiale. Solo la Grecia aveva fatto lo stesso nel 1969, proprio per evitare anch'essa l'espulsione, dopo il colpo di stato militare da parte di un gruppo di ufficiali dell'esercito. Tuttavia Atene appena cinque anni dopo, a seguito della fine della dittatura, è ritornata nell'organizzazione riacquisendo i propri diritti e doveri all'interno del Consiglio, mentre per quanto concerne la Federazione Russa le speranze che in un così breve lasso di tempo possa avvenire il medesimo

---

<sup>1</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a360](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a360)

<sup>2</sup> <https://www.unicef.org/press-releases/stop-attacks-health-care-ukraine>

<sup>3</sup> Oltre a circa 113.000 persone che dalle repubbliche Donetsk e Luhansk si sono spostate verso il confine russo nei giorni precedenti. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

<sup>4</sup> [https://tass.com/politics/1420649?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.com/politics/1420649?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com)

<sup>5</sup> <https://pace.coe.int/pdf/5dbdc2215ad942af781deb5ad8795ec4efc92053e5a1c29eb0a8522c9c3865ca/doc.%2015477.pdf>

ritorno sembrano essere piuttosto lontane. Tale vuoto lasciato peserà proprio per la società civile russa e per le organizzazioni che promuovono e difendono i diritti in Russia, che dal dialogo e dalla cooperazione pan-europea traevano supporto e sostegno.

Il presente documento pone in rilievo alcuni elementi di diritto internazionale relativi alla questione ucraina e si pone il quesito delle conseguenze di un'uscita della Federazione russa per la tutela dei diritti fondamentali in Europa e la cooperazione nel vecchio continente.

## **2. La violazione del diritto internazionale: l'uso della forza e l'aggressione russa**

Nel documento datato al 15 marzo, l'invasione della Russia è stata qualificata come "aggressione" ai sensi del diritto internazionale da parte dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, secondo la definizione datane dalla Risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1974. Difatti, l'art. 3 della Risoluzione 3314 descrive una serie di azioni quali l'uso di bombardamenti, le invasioni o gli attacchi armati, l'occupazione e l'annessione con la forza, il ricorso a blocchi e ad attacchi contro forze armate o mercantili civili o flotta aerea di un altro Stato, ma anche le violazioni armate degli accordi sullo stato delle forze<sup>6</sup>. La guerra di aggressione è considerata dal diritto internazionale un crimine contro la pace internazionale e – in conseguenza di tale definizione - nessuno Stato, concorde nel qualificare le azioni come aggressione, si impegna a riconoscere come legittime le eventuali acquisizioni territoriali o vantaggi derivanti dall'azione stessa (art.5 della Risoluzione 3314).

L'aggressione militare è pertanto il crimine più grave che uno Stato può commettere all'interno della comunità internazionale e comporta una violazione della Carta delle Nazioni Unite, art. 2 punto 4<sup>7</sup>, in quanto rompe l'impegno comune ai firmatari di risolvere le controversie con mezzi pacifici, tali da garantire la pace all'interno della comunità stessa. L'aggressione è considerata come una minaccia alla pace che nel sistema onusiano deve essere accertata dal Consiglio di Sicurezza, secondo l'art. 39: solo quest'ultimo decide le misure che devono adottarsi al fine di ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

In questa occasione, proprio il Consiglio di Sicurezza si è però visto impedito nell'adottare una decisione, avendo Mosca attivato il suo legittimo potere di veto come membro permanente e immobilizzato così l'organo onusiano. Sebbene la Norvegia abbia fatto notare la possibilità di chiedere l'astensione della Russia all'interno del Consiglio di Sicurezza, proprio in quanto la controversia su cui deve decidere il Consiglio riguarda la Russia stessa<sup>8</sup>, la decisione bloccata dal veto è passata di conseguenza all'Assemblea Generale onusiana che ha per maggioranza deplorato l'azione russa, chiedendo il ritiro immediato e incondizionato di tutte le forze militari dal territorio dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti (che comprendono quindi il Donbass sotto sovranità dell'Ucraina)<sup>9</sup>. La risoluzione dell'Assemblea onusiana chiede quindi alle parti "l'immediata risoluzione pacifica del conflitto [...] attraverso il dialogo politico, i negoziati, la mediazione e altri mezzi pacifici" e "sollecita i continui sforzi del Segretario generale, degli Stati membri, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e di altre organizzazioni

---

<sup>6</sup> Per il testo della Risoluzione vedi: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/GAres3314.html>

<sup>7</sup> Il testo dell'art. 2, par.4: 4. I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. Vedi: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.un.org/press/en/2022/sc14808.doc.htm>

<sup>9</sup> Vedi il testo della Risoluzione [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/a\\_es-11\\_1.1\\_e.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/a_es-11_1.1_e.pdf)

internazionali e regionali per sostenere l'attenuazione dell'attuale situazione"<sup>10</sup>. La difficoltà all'interno della comunità internazionale nel contesto delle Nazioni Unite per prendere una decisione unanime evidenzia come vi siano sottese importanti relazioni interstatali tali che hanno portato ad esempio all'astensione di 35 Paesi e alla votazione contraria di 5 Stati all'interno dell'Assemblea Generale.

In aggiunta a tali criticità internazionali, proprio in tema di diritto internazionale, la Russia ha giustificato le sue azioni richiamandosi ad un principio fondamentale di tale diritto, quello di auto-determinazione dei popoli. Nel suo discorso del 23 febbraio, Putin indica infatti due motivi su cui Mosca ha basato le sue azioni successive: la difesa in aiuto delle due repubbliche separatiste e l'autodifesa alla luce delle minacce contro la stessa Russia<sup>11</sup>. A tale interpretazione del diritto internazionale tuttavia devono essere apportate delle necessarie precisazioni, in quanto, anche se l'auto-determinazione è un'eccezione agli atti considerati come aggressione, secondo quanto stabilisce proprio l'art. 7 della risoluzione 3314 (XXIX), non può essere considerata come auto-determinazione la dichiarazione di indipendenza da parte delle repubbliche del Donbass essendo esse al di fuori dei casi di colonialismo o di occupazione da parte di Stato straniero considerati dal diritto<sup>12</sup>. Anche il ricorso alla fattispecie della *remedial secession*, considerata da alcuni nei casi in cui le minoranze all'interno di un territorio subiscono discriminazioni strutturali e gravi violazioni dei diritti fondamentali, o comunque nei casi in cui la violazione sul profilo interno del principio di autodeterminazione è molto grave, è un'ipotesi ancora profondamente dibattuta e non unanimemente accettata all'interno della comunità internazionale<sup>13</sup>. Resta pertanto il fatto che, ai sensi del diritto internazionale e della maggioranza della comunità internazionale, le repubbliche del Donbass sono territorio ucraino posto quindi sotto la giurisdizione e il governo dell'Ucraina.

In tale complesso contesto internazionale, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha condannato l'azione russa come un'aggressione e una violazione dell'Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi. Proprio il 15 marzo 2022 alla decisione russa di interrompere la propria partecipazione ha corrisposto la pubblicazione di una dichiarazione ufficiale dell'Assemblea con la quale si è attestata la volontà dell'organo di richiedere l'uscita di Mosca. Il documento pubblicato ha infatti evidenziato come dal 2014 vi sia un'aggressione costante da parte della Russia alla sovranità dell'Ucraina, culminata nell'invasione del febbraio 2022. Tale decisione russa costituisce per i deputati una grave violazione dell'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa e una violazione degli obblighi che la Federazione Russa ha come membro dell'organizzazione, riferendosi all'impegno a regolare le questioni, sia internazionali sia interne, con mezzi pacifici, evitando ogni minaccia o uso della forza. Viene quindi risolutamente rifiutato dall'Assemblea il concetto che possano esservi zone di influenza nell'ambito delle relazioni internazionali, tali da imporre a Stati vicini decisioni sulla propria sovranità.

L'incompatibilità della Russia con i valori del Consiglio d'Europa è per l'Assemblea provata dalle gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse dalla Federazione Russa, compresi gli attacchi a obiettivi civili, l'uso indiscriminato di artiglieria, missili e bombe, da attacchi contro i corridoi umanitari (usati dai civili per fuggire dalle città assediato) e dalla presa in ostaggio di molti individui. Richiedendo alla Federazione russa di cessare le ostilità, l'Assemblea è

---

<sup>10</sup> Paragrafi 14 e 15 della Risoluzione.

<sup>11</sup> Dichiarazione di Putin del 23 febbraio: <https://www.spectator.co.uk/article/full-text-putin-s-declaration-of-war-on-ukraine>

<sup>12</sup> Si veda sul tema: A. Tancredi, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2001; A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010.

<sup>13</sup> C. Margiotta, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 184.

concorde nell'uscita della Russia dall'organizzazione stessa e pone il problema al Consiglio d'Europa di "prendere in considerazione iniziative che le consentano di continuare a sostenere e collaborare con i difensori dei diritti umani, le forze democratiche, i media liberi e la società civile indipendente russi". Anche il Comitato dei Ministri, presieduto dal Ministro degli Esteri italiano Luigi di Maio, e il Segretario Generale si sono quindi unanimemente espressi, con la dichiarazione del primo che chiarisce le motivazioni della decisione "abbiamo espresso in diverse occasioni la nostra ferma condanna dell'aggressione della Federazione Russa [...] Attraverso le loro azioni in Ucraina, le autorità russe privano il popolo russo del beneficio del sistema di protezione dei diritti umani più avanzato al mondo, inclusa la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo e il nostro vasto sistema di convenzioni"<sup>14</sup>.

La risposta russa ha reiterato un'argomentazione che evidenzia l'altrettanta durezza della posizione di Mosca nei confronti dell'organizzazione, rea di aver utilizzato pesi e misure differenti verso il proprio paese, adottando una "politica nei confronti della Russia contorta e infondata. Lo stesso riguarda la Corte europea dei diritti dell'uomo", secondo le parole del Presidente della Commissione Affari internazionali della DUMA<sup>15</sup>. L'abbandono dell'organizzazione è quindi visto come un'occasione per le autorità russe per ridurre l'apporto negli organismi multilaterali e approfondire invece le relazioni bilaterali con i paesi di maggiore interesse, mentre i contributi non più elargiti al Consiglio potranno essere utilizzati per bilanciare la perdita economica conseguente alle sanzioni internazionali approvate, secondo quanto dichiarato ufficialmente<sup>16</sup>.

### **3. Il difficile rapporto della Russia con il consiglio d'Europa**

La Federazione russa ha fatto il suo ingresso nel Consiglio d'Europa nel 1996 ed ha ratificato nel maggio 1998 la Convenzione Europea per i Diritti Umani (CEDU). Sin dal 2008, e con ancor più forza dal 2014, le relazioni fra la Federazione e il Consiglio d'Europa sono state costellate da una costante difficoltà fra la volontà di riaffermare il rispetto della cornice valoriale e della struttura istituzionale che connota l'organizzazione paneuropea, in primo luogo il rispetto delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, e quella di trovare una via dialogante per evitare l'abbandono dell'organizzazione da parte della Federazione. Il Consiglio è difatti l'unica organizzazione che racchiude tutti i paesi dell'Europa occidentale ed orientale, Paesi che hanno un forte passato comune e che hanno contribuito alla costruzione di un'identità europea come la Federazione russa e la Turchia. Inoltre, com'è noto, la Russia è fra i maggiori contributori e fra gli Stati più popolosi all'interno del Consiglio che comprende 47 membri, ora 46. I numeri in questo caso contano e attestano un contributo russo di più di 34 milioni di euro previsti per il 2022 su un totale di 477 milioni. La partecipazione al Consiglio d'Europa riguarda più di 144 milioni di persone che, a seguito della decisione della Federazione russa e dell'Assemblea Parlamentare, non saranno più considerate beneficiarie dell'azione del Consiglio a promozione e difesa dei diritti fondamentali.

---

<sup>14</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-leaders-make-joint-statement-on-the-exclusion-of-the-russian-federation-from-the-council-of-europe>

<sup>15</sup> [https://tass.com/politics/1420649?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.com/politics/1420649?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com)

<sup>16</sup> <https://tass.com/politics/1422729>

Proprio per quanto concerne l'attività della Corte Europea, uno degli organi più caratterizzanti il Consiglio, la Russia è uno dei paesi maggiormente interessati dall'azione della Corte, anche per una considerazione legata alla numerosa popolazione presente nel territorio. Il primo giudizio contro Mosca risale al 2002 e da quell'anno varie sono stati i giudizi instaurati contro lo Stato russo e le violazioni riscontrate dalla Corte di Strasburgo. Nelle statistiche della Corte EDU, la Federazione Russia è oggetto delle istanze individuali o di altri Stati per un totale di 3.116 ricorsi, fra questi in 2.943 casi è stata attestata una violazione della Convenzione, al primo posto per violazioni rispetto a tutti gli altri Stati membri<sup>17</sup>. Anche in termini di esecuzione delle sentenze della Corte EDU, Mosca si presentava come lo Stato numericamente più problematico in termini di volume di sentenze non ancora eseguite dalle autorità, come monitorato dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>18</sup>. I casi pendenti erano infatti alle ultime statistiche pubblicate 1.689 nel 2017, i nuovi casi, quindi le nuove sentenze da eseguire, sempre nel 2017 erano 370 mentre i casi eseguiti, per cui il Comitato dei Ministri decreta la chiusura del fascicolo, erano 254<sup>19</sup>.

A seguito dell'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014, l'Assemblea parlamentare ha in più risoluzioni condannato le violazioni gravi e reiterate del diritto internazionale commesse da Mosca sia per quanto riguarda l'annessione, considerata come illegittima in linea con quanto espresso dall'Assemblea Generale ONU, sia per il riconoscimento dell'indipendenza delle repubbliche del Donbass, una violazione della sovranità territoriale ucraina e del principio di non ingerenza negli affari interni (risoluzione 1990/2014, risoluzione 2034/2015, risoluzione 2034/2015). Dall'aprile del 2014 l'Assemblea ha pertanto applicato la decisione di sospendere il diritto di voto ai delegati russi, portando alla reazione russa di non rinnovare le credenziali per accreditare la delegazione nazionale negli anni successivi oltre a decidere di sospendere il pagamento dei propri contributi all'organizzazione. La partecipazione russa era ad ogni modo garantita all'interno del Comitato dei Ministri. Solo 5 anni dopo, il 26 giugno 2019 è stata invece adottata la risoluzione 2292, approvata con 116 voti a favore, 62 contro e 15 astenuti, che ha portato ad una riammissione dello Stato e quindi dei suoi delegati, in una difficile discussione fra opinioni contrarie (dei Paesi confinanti e del Regno Unito) e opinioni più possibiliste, fra cui quelle dei deputati italiani, volte ad evitare la fuoriuscita della Russia, ad avere un luogo di dialogo con il governo russo ed un influsso positivo sulla questione ucraina<sup>20</sup>.

Negli ultimi anni la preoccupazione degli organi del Consiglio nei confronti della Russia, rispetto alla tutela di Mosca nei confronti dei diritti fondamentali, si è espressa in numerose occasioni. Non da ultimo nel gennaio 2021, la Corte di Strasburgo ha riscontrato la violazione russa della CEDU nell'intervento militare operato in Abkhazia e Ossezia del Sud nel 2008. Com'è noto, nella notte tra il 7 e l'8 agosto 2008, dopo un lungo periodo di tensioni a seguito delle dichiarazioni di indipendenza dei due territori, la Georgia ha attaccato la capitale dell'Ossezia del Sud. A seguito di

---

<sup>17</sup> Nei 25 anni di partecipazione all'organizzazione regionale, le violazioni maggiormente riscontrate sono state quelle relative al diritto alla libertà e sicurezza (1.299 casi), il diritto ad un equo processo (988 casi), al divieto di trattamenti inumani o degradanti (992 casi), divieto di tortura (406 casi), diritto ad un rimedio effettivo (701 casi) e diritto alla proprietà (688 casi). [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2021_ENG.pdf)

<sup>18</sup> Si vedano le statistiche del Consiglio d'Europa:

<https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#%2234782408%22:31>

<sup>19</sup> In chiave comparata ad esempio possiamo invece citare i numeri riguardanti l'Italia, anch'essa fra i primi Paesi oggetto dell'impegno della Corte: le violazioni accertate dal '59 al presente sono state attestate per 1.202 casi mentre i casi pendenti ancora oggetto di monitoraggio del Comitato dei Ministri per l'esecuzione della sentenza sono 389 al 2017.

<sup>20</sup> Riammissione a cui si è aggiunta la decisione dell'assemblea di "limitare in modo sostanziale la lista di sanzioni che può infliggere a una delegazione, [...] ai membri di una delegazione sanzionata non potrà più essere tolto il diritto di voto, di parola e di essere rappresentati nell'assemblea e i suoi organi." Vedi: Consiglio d'Europa. sì al ritorno della Russia. Gli ucraini: "Tradimento", "Repubblica", 25 giugno 2019.

tale azione militare, dall'8 agosto 2008 le forze armate russe sono entrate nei due territori e in Georgia in territorio non conteso. A seguito dei negoziati e degli accordi tra l'agosto e settembre del 2008, che hanno visto anche un intervento dell'UE, la Russia ha ritirato le proprie truppe dai territori non contesi, ma attraverso accordi con Abkhazia e Ossezia del Sud, ha mantenuto delle basi militari nei due Stati dichiaratisi indipendenti. Nel 2021, la Corte EDU ha riscontrato la piena giurisdizione della Russia in tali luoghi<sup>21</sup>, quindi il controllo effettivo della Russia nei territori dichiaratisi indipendenti dalla Georgia, a partire dalla firma degli accordi per il cessate il fuoco dal 12 agosto 2008 (case Georgia v. Russia n. 38263/08)<sup>22</sup>. La Corte ha potuto affermare ciò evidenziando come, alla perdita del controllo del territorio da parte della Georgia, si sia stato instaurato un controllo diretto ed effettivo da parte della Russia sebbene tali territori si siano dichiarati indipendenti. Si tratta di un controllo di fatto a cui consegue la responsabilità russa per le violazioni del diritto alla vita, del divieto di tortura, le violazioni di molte libertà personale e del diritto alla proprietà. Difatti, l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud sono riconosciuti come Stati indipendenti solo da Russia, Venezuela, Nicaragua, Nauru e Siria.

Durante la pandemia la Commissaria per i diritti umani del Consiglio si è espressa in varie occasioni, ad esempio con una lettera ufficiale del 11 febbraio 2021 indirizzata al Ministro degli Interni russo sottolineando la violazione del diritto alla libertà di riunione per le misure prese nei confronti dei manifestanti, specificando inoltre che le restrizioni dovute al COVID-19 non sono state proporzionali e limitate secondo quanto stabilito dagli standard internazionali sui diritti umani<sup>23</sup>. Nel dicembre 2021 la Commissaria ha inoltre espresso la propria profonda preoccupazione per le due decisioni delle autorità giudiziarie russe di chiudere sia l'*International Memorial Society* che la sua organizzazione gemella *Human Rights Center Memorial*, invitando le autorità russe a garantire un spazio per la società civile<sup>24</sup>.

La continua tensione è quindi pertanto, in un'ottica di più ampio respiro, connaturata alla natura dell'organizzazione stessa. Da un lato abbiamo un Consiglio d'Europa come foro di discussione, ove quindi le opinioni discordanti possono trovare luogo di dibattito e i problemi rilevanti per l'Europa e per gli europei possono essere mediati. Dall'altro abbiamo la questione di un'organizzazione legata ad una concezione ben precisa dei valori che ogni singolo Stato deve rispettare nei confronti degli individui posti sotto la propria giurisdizione, oltre al comune sentire verso una cooperazione europea opposta ad una soluzione bellica dei conflitti. Il processo di sfilacciamento delle relazioni russe con il Consiglio è pertanto espressione di queste due prospettive parimenti importanti che nel corso del tempo si è cercato, pur con difficoltà, di conciliare. L'Assemblea Parlamentare si è interrogata sul suo ruolo e sulla funzione del Consiglio, istituendo nel 2018 un Comitato ad hoc proprio sul tema, dai lavori del Comitato sono emersi tre obiettivi di indirizzo per l'Assemblea che evidenziano le diverse visioni: l'Assemblea come organo deliberativo del Consiglio d'Europa; forum paneuropeo di dialogo; "watchdog" dei diritti umani e della

---

<sup>21</sup> Difatti, secondo la Corte, sebbene tali territori si siano dichiarati indipendenti dallo Stato georgiano vi sarebbe stato un controllo diretto ed effettivo da parte delle autorità russe tale che in finale vi è responsabilità della Russia stessa per le violazioni dei diritti umani in quelle zone. L'attribuzione della giurisdizione russa non significa un riconoscimento da parte della Corte di un'occupazione o di una qualsivoglia sovranità da parte russa, bensì il mero controllo di fatto in mano a Mosca e la conseguente responsabilità.

<sup>22</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/fre#\\_Toc61345527](https://hudoc.echr.coe.int/fre#_Toc61345527)

<sup>23</sup> <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-russian-authorities-to-halt-the-practice-of-arresting-peaceful-demonstrators-and-to-align-policing-of-demonstrations-with-h>

<sup>24</sup> <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-liquidation-of-memorial-ngos-is-a-harsh-blow-to-human-rights-protection-in-russia>



democrazia in Europa<sup>25</sup>. Se al tempo si considerava possibile la convivenza fra queste funzioni proprio anche in riferimento alla Russia, ad oggi sembra invece più complesso il bilanciamento.

#### **4. Alcune conseguenze critiche rispetto all'uscita della Russia**

L'uscita della Russia al marzo 2022 porterà alcune conseguenze di forte impatto non solo per il Consiglio d'Europa stesso ma anche sulla situazione interna allo Stato. Rispetto al tema dei diritti fondamentali, nel corso degli ultimi anni vi sono state infatti varie leggi che hanno limitato alcune libertà fondamentali e che hanno ridotto lo spazio dell'associazionismo a difesa dei diritti. La legge sulla propaganda omosessuale del 2013, la legge che configura come *foreign agents* alcune associazioni e organizzazioni non governative limitando o impendendo fortemente le loro attività<sup>26</sup> sono alcune delle manifestazioni più conosciute di tale criticità interna relativa alla protezione e al godimento dei diritti fondamentali. Il supporto dato dalla partecipazione agli organi del Consiglio d'Europa e in primo luogo la possibilità per gli individui di presentare istanza alla Corte di Strasburgo ha assistito la società civile e le istituzioni russa nel corso del tempo dal 1996 in poi in una complessa e lenta opera di modifica e avvicinamento al sistema di protezione dei diritti fondamentali e, anche a seguito di tali normative, ha permesso a molti individui di portare in uno spazio europeo eventuali violazioni dei diritti.

Nel tormentato percorso della Russia all'interno del Consiglio, secondo alcuni, rileva comunque sottolineare alcuni e importanti aspetti positivi. Nel corso degli anni vi sono state ad esempio una revisione dei codici penali e civili, la moratoria sulla pena di morte, l'istituzione del Commissario per i Diritti umani (parte del network europeo delle autorità nazionali ENNHRI)<sup>27</sup>, l'approvazione di alcune leggi a tutela delle organizzazioni religiose e delle minoranze nazionali. Un cammino molto complesso e che ad oggi era confermato nella sua problematicità dalla presenza di 18.000 ricorsi pendenti presso la Corte. Proprio per tali ricorsi, la Corte EDU ha rilasciato una dichiarazione il 16 marzo affermando la decisione di sospendere l'esame di tutte le domande contro la Federazione Russa, fino a quando non fossero state considerate le implicazioni legali dell'abbandono di Mosca<sup>28</sup>. Il 22 marzo 2022 con una risoluzione<sup>29</sup>, seguita il giorno dopo da quella del Comitato dei Ministri<sup>30</sup>, la Corte ha chiarito la propria competenza per i reclami aventi come controparte la Federazione Russa sino al 16 ottobre. Pur non essendoci molto spazio per sperare in un'esecuzione pronta delle sentenze da parte dello Stato russo, si deve sottolineare l'importanza del lavoro della Corte EDU e le future difficoltà per i difensori dei diritti umani in Russia d'ora in poi. Per i reclami successivi al 16 settembre 2022 infatti non ci sarà più spazio per un giudizio della Corte EDU, rimanendo aperte le strade legate ai comitati onusiani che monitorano l'adempimento alle convenzioni sui diritti umani dell'ONU ma che non hanno la stessa forza della Corte di

---

<sup>25</sup> Il report finale è disponibile al sito: [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2017/BUR/abur-MR-PA-08-report\\_final-2018.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2017/BUR/abur-MR-PA-08-report_final-2018.pdf)

<sup>26</sup> Amnesty International Submission to the Council of Europe: Democratic Citizenship and Human Rights Education, Charter Review (2017-2021), marzo 2021, in <https://reliefweb.int/report/belarus/amnesty-international-submission-council-europe-democratic-citizenship-and-human>

<sup>27</sup> [https://ennhri.org/our-members/russian-federation/#:~:text=The%20Commissioner%20for%20Human%20Rights%20\(CHR\)%20contributes%20to%20the%20restoration,development%20of%20the%20international%20cooperation](https://ennhri.org/our-members/russian-federation/#:~:text=The%20Commissioner%20for%20Human%20Rights%20(CHR)%20contributes%20to%20the%20restoration,development%20of%20the%20international%20cooperation)

<sup>28</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22%3A%22003-7287047-9930274%22%7D>

<sup>29</sup> [https://echr.coe.int/Documents/Resolution\\_ECHR\\_cessation\\_membership\\_Russia\\_CoE\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf)

<sup>30</sup> [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ee2f](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ee2f)

Strasburgo, che per esempio prevede la possibilità di chiedere il ristoro allo Stato della violazione subita.

## 5. I casi pregressi: il precedente greco del 1969 e l'occupazione turca di Cipro

Alcuni richiami sono stati fatti ad un episodio pregresso rappresentato dall'uscita della Grecia dall'organizzazione, che sembra essere un precedente rispetto alla situazione odierna. A seguito del colpo di stato dell'aprile 1967 e alla instaurazione di una dittatura militare, il rappresentante permanente greco presso il Consiglio d'Europa, ai sensi dell'articolo 15, par. 3, informò il Segretario generale della volontà di derogare alla CEDU e di sospendere pertanto le garanzie collegate ad alcuni diritti fondamentali, attraverso l'art. 15<sup>31</sup>. Tale articolo consente la sospensione di alcune disposizioni fondamentali «in tempo di guerra o di altra emergenza pubblica che minacci la vita della nazione...»<sup>32</sup>. Il Consiglio d'Europa si mosse nei giorni successivi invitando la Grecia a ripristinare il rispetto dei diritti fondamentali mentre il 23 giugno 1967 il Comitato permanente dell'Assemblea adottò la risoluzione 346 che esprimeva "l'auspicio che i Governi delle Parti contraenti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo deferisc[a] il caso greco alla Commissione europea dei diritti dell'uomo". La richiesta fu raccolta da alcuni Stati scandinavi, Norvegia, Svezia e Danimarca che nel 20 settembre del 1967 presentarono un'istanza alla Commissione paventando la violazione di numerosi diritti protetti dalla Convenzione da parte della Grecia (a questi si aggiunse l'Olanda successivamente). La Commissione rispondendo alle obiezioni del governo greco si dichiarò competente "anche nelle situazioni di carattere straordinario, come quelle legate ad una rivoluzione".

A tali istanze, seguirono le attività della Commissione e della Sotto-Commissione creata per valutare in diritto e nel merito l'ammissibilità delle domande degli Stati scandinavi e decidere in seguito nel merito dei fatti<sup>33</sup>. Innanzitutto, dinanzi alla Commissione furono presentati da parte dei rappresentanti delle rispettive parti la documentazione, le memorie e le argomentazioni necessarie; fu poi necessario l'ascolto delle testimonianze da entrambe le parti ed in ultimo si cercò una composizione amichevole della vicenda. Secondo alcuni autori, i negoziati per una soluzione amichevole hanno avuto un ruolo positivo nello spingere il governo ad un accordo con la Croce Rossa Internazionale e ad evitare rappresaglie contro i testimoni che hanno presenziato dinanzi alla Commissione stessa<sup>34</sup>. Non hanno tuttavia evitato l'uscita dello Stato stesso, che alla fine del 1969, in seguito alla presentazione del rapporto della Commissione e prima di una decisione a suo sfavore da parte del Consiglio, decise di lasciare l'organizzazione rientrandovi solo alla caduta del governo della giunta nel 1974.

---

<sup>31</sup> L'articolo al par. 1 dispone che: In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione dei lavori della Commissione si veda J. Becket, *The Greek Case Before the European Human Rights Commission*, in *Human Rights*, Vol. 1, No. 1 (August 1970), pp. 91-117.

<sup>33</sup> La Commissione Europea per i Diritti dell'Uomo, istituita nel 1954 fino all'entrata in vigore del Protocollo 11, era l'organo che adibito alla verifica dei fatti e al tentativo di assicurare "a friendly settlement" dei casi secondo quanto stabilito dalla CEDU. Insieme alla Corte EDU era l'organo giudiziario della Convenzione: le singole persone non avevano diretto accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ma dovevano rivolgersi alla Commissione che successivamente, a seguito di accertamenti, poteva richiedere l'intervento della Corte stessa.

<sup>34</sup> J. Becket, *op. cit.*, p. 112.

Si potrebbe richiamare un ulteriore evento a cui può essere avvicinato il caso odierno, in termini di invasione militare di un Paese sovrano da parte di uno Stato parte del Consiglio. Difatti, nel caso dell'occupazione turca nell'isola di Cipro, che ha previsto l'invio nel 1974 di forze militari nell'isola a seguito di un colpo di stato greco-cipriota organizzato dai sostenitori dell'unificazione con la Grecia, la posizione del Consiglio pur di condanna ha fatto rilevare come la decisione turca fosse conseguita alla mancata riuscita dei mezzi diplomatici tali da legittimare l'intervento in base all'art. 4 del *Guarantee Treaty* del 1960<sup>35</sup>. Tale accordo fra Grecia, Regno Unito e Turchia prevedeva infatti il diritto di intervento da parte di uno Stato qualora fossero state attuate delle azioni tali da cambiare lo stato degli accordi raggiunti all'interno dell'isola. Riconoscendo tale presupposto, l'Assemblea Parlamentare ha richiesto agli Stati firmatari e membri del Consiglio di garantire la sovranità, l'integrità territoriale e la sicurezza di Cipro, garantendo la sicurezza e i diritti della comunità turca, nonché l'indipendenza politica di Cipro<sup>36</sup>. Le relazioni della Turchia con il Consiglio d'Europa, pur non facili ad oggi, non sono state interrotte e a distanza di quasi 40 anni e, senza una soluzione della questione cipriota, la Corte è arrivata ad una condanna di Ankara rispetto alle violazioni riscontrate nel caso. Difatti, nel 2014 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato il governo turco a pagare 90 milioni di euro a titolo di risarcimento a Cipro per le violazioni dei diritti umani commesse durante e dopo l'invasione turca dell'isola nel 1974<sup>37</sup>.

## 6. Conclusioni

Le simmetriche decisioni maturate all'interno della Federazione russa e degli organi del Consiglio d'Europa (Assemblea Parlamentare e Comitato dei Ministri) hanno portato alla conclusione più dura: il rafforzamento di una scissione all'interno degli Stati europei. Sembra pertanto essere stata sancita, come riaffermato dai leader di entrambe le parti, l'impossibilità di un confronto fra gli Stati europei che, proprio in tema di diritti umani, non hanno potuto trovare una via di dialogo all'interno dell'organizzazione stessa.

Il parallelo con i precedenti greco e turco non sembra evidenziare molti punti in comune sebbene siano considerabili ad ogni modo come precedenti veri e propri, interessanti forse in chiave comparata per riflettere sull'evoluzione del Consiglio d'Europa stesso come organizzazione internazionale. Organizzazione che, sebbene nata in concomitanza alla NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), aveva nel tempo e specie a seguito del crollo dell'URSS allargato le proprie frontiere, ricomprendendovi quasi tutta l'Europa regionale e quindi anche Stati non membri della NATO stessa. Proprio in merito alla crisi in corso, l'estrema tensione che connota da lungo tempo le relazioni della Federazione russa con gli altri Stati, il particolare momento all'interno della comunità internazionale e la specificità del caso ucraino hanno determinato la ferma condanna del Consiglio d'Europa, aggiuntasi a quella delle altre organizzazioni internazionali sia onusiane che europee, e la decisione russa di fuoriuscire da un organismo che nel passato era invece restia ad abbandonare. La violazione di uno dei principi cardini della comunità internazionale, così come faticosamente costruita a seguito della Seconda guerra mondiale, ha visto pertanto in questo caso la ferma condanna di tutti gli Stati membri dell'organizzazione europea. La cessazione, tuttavia, della partecipazione della Russia al Consiglio d'Europa potrebbe però avere conseguenze all'interno

---

<sup>35</sup> V. Coufoudakis, *Cyprus and the European Convention on Human Rights: The Law and Politics of Cyprus v. Turkey*, Applications 6780/74 and 6950/75, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 4, No. 4 (Fall, 1982), pp. 450-473.

<sup>36</sup> Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 573 (1974), vedi <https://pace.coe.int/pdf/026d8503684cd801dfe2973b9e68fe9bc4bd0d476df693f7e8396e3e456225a1/resolution%20573.pdf>

<sup>37</sup> ECHR, Grand Chamber judgment on the question of just satisfaction in the *Cyprus v. Turkey* case, 12 May 2014.

della Federazione russa stessa sulla vita degli individui, cittadini e non, che vivono in Russia, benché si spera che essi possano continuare a ricevere un supporto da parte del Consiglio d'Europa in altre modalità, così come auspicato dalla stessa risoluzione dell'Assemblea parlamentare.

Rimane inoltre il fatto che si è creato un precedente all'interno dell'organizzazione, nata al fine di facilitare il dialogo fra popoli europei e tesa alla promozione dei diritti fondamentali, un episodio innovativo per molti versi rispetto a quanto avvenuto in precedenza e che potrebbe portare nel futuro a successive decisioni in casi simili ove vi sia un intervento militare di un Paese membro verso un altro Paese, membro o meno dell'organizzazione.