



L. MÄLKSOO, W. BENEDEK, *Russia and the European Court of Human Rights: The Strasbourg Effect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 440\*.

**N**el marzo 2018 si è celebrato il ventesimo anniversario della ratifica della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo (CEDU) da parte della Russia. Questa data invita a riflettere attentamente sulla portata e gli effetti di tale strumento per il Paese. Alcuni esperti ritengono che i due decenni sotto la giurisdizione della Corte di Strasburgo siano sufficienti per produrre cambiamenti profondi, mentre altri li considerano insufficienti. Tuttavia entrambi concordano con l'opinione che il bilancio della Russia in materia di diritti umani rimanga tutt'ora negativo.

Sarebbe sbagliato negare i miglioramenti raggiunti dalle autorità russe negli ultimi decenni, malgrado i rapporti tra Russia e Corte di Strasburgo non siano stati sempre stabili e privi di confronto. Fin dall'inizio della sua esperienza "europea" – la Russia divenne membro del Consiglio d'Europa nel 1996 – il sistema giudiziario, il livello della protezione dei diritti dei cittadini russi e, in generale, la situazione con il *rule of law*, non soddisfacevano i parametri necessari per aderire all'organizzazione. Si pensi ad esempio, alle tante violazioni nelle zone di conflitto nel Caucaso del Nord, oppure alla eliminazione della pena di morte prevista dal Protocollo n. 6 alla CEDU – protocollo che, tra l'altro, non fu mai ratificato dalla Federazione Russa. La sua adesione al "club" dei Paesi europei di democrazia pluralista fu ai tempi una soluzione compromissoria, basata sulla necessità di uno Stato giovane di ottenere la legittimazione a livello internazionale ma anche sulla strategia di inclusione che gli Stati occidentali hanno adottato nei confronti dei Paesi del ex-blocco comunista in seguito al crollo del muro di Berlino.

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

L'entrata a far parte dell'istituzione internazionale, fondata a metà del secolo scorso da una dozzina di Stati di democrazia pluralista del blocco Occidentale che rappresentavano un modello concorrente a quello sovietico, ha segnato un evento storico di grande rilevanza. Inoltre, sembra paradossale il fatto che quasi tutti i Paesi del blocco comunista che si trovano completamente o parzialmente nel continente europeo (ad esclusione della Bielorussia di Lukashenko) abbiano aderito al Consiglio d'Europa e si siano sottoposti alla giurisdizione della Corte EDU.

Al seguito di questo promettente inizio, tuttavia, quasi subito si sono notate alcune tendenze preoccupanti. La crescita esponenziale del numero dei ricorsi presentati ogni anno dai cittadini russi e la stragrande percentuale dei casi in cui la Corte europea ha trovato almeno una violazione dei diritti umani hanno messo in evidenza problematiche esistenti nel sistema regionale europeo di protezione dei diritti e hanno rilevato difetti di carattere strutturale nel sistema giudiziario russo.

La volontà delle autorità russe nell'osservare i diritti umani nel Paese ha iniziato ad essere messa in dubbio. Per quanto riguarda i tribunali ordinari, l'atteggiamento dei giudici russi rispetto al meccanismo europeo non è stato entusiasta ma per lo più irregolare. Per lungo tempo, un ostacolo importante per i tribunali verso la conformità alle norme convenzionali è stato rappresentato dall'assenza nella dottrina giuridica russa di un chiaro rapporto tra le norme interne (di carattere costituzionale e primario) e quelli internazionali. Una svolta in questa *partnership* difficile è stata la pronuncia della Corte con la quale i giudici hanno stabilito la supremazia della Costituzione russa rispetto alle norme internazionali pattizie (compresa la CEDU) e sulla propria competenza esclusiva a decidere le questioni sulla conformità delle interpretazioni della Corte di Strasburgo allo spirito della Costituzione russa.

A questo punto, bisogna notare, che la Russia attualmente si presenta come l'unico Paese ad aver introdotto a livello legislativo (legge del dicembre 2015 sulle modifiche alla Legge Costituzionale "Sulla Corte Costituzionale") un meccanismo di *non compliance* in violazione agli obblighi di tutela dei diritti umani assunti convenzionalmente (si veda l'Opinione della Commissione di Venezia, *CDL-AD(2016)016-e*). Questa previsione non è rimasta lettera morta, come si può notare dalle due occasioni della Corte Costituzionale – quella del 2016 per il riesame del caso Anchugov e Gladkov e quella del 2017 per il caso Yukos.

La chiusura della Russia nei confronti del sistema di tutela CEDU ha suscitato nell'ambiente accademico, oltre a quello diplomatico, il timore per un eventuale ritiro della Russia dal Consiglio d'Europa.

Tale dinamica rientra pienamente nella logica dei rapporti instabili tra la Russia e l'Occidente e anche nel *trend* di chiusura del sistema politico russo. A livello simbolico questa svolta si interpreta con l'espressione "democrazia sovrana": essa spiega la

riluttanza da parte delle autorità russe alle interferenze internazionali negli affari interni e la perseveranza nel sostenere l'idea della divergenza (parziale) dei valori e degli interessi fondamentali della Russia e dell'Occidente. Durante l'ultimo decennio la “democrazia sovrana” è divenuta una vera e propria ideologia statale, che vige nella politica interna ed estera della Russia e grazie alla quale il confronto tra la Russia e l'Occidente acquisisce contorni simili a quello dell'epoca della Guerra Fredda.

Dunque, la complessità dei rapporti tra la Russia e la Corte di Strasburgo si rende oggetto particolarmente interessante per gli studiosi di vari settori (dalle Relazioni internazionali alla scienza politica, dal diritto pubblico comparato a quello internazionale). La versatilità dell'argomento nasconde diversi paradossi e interrogativi, a cui si rivolgono molteplici scritti accademici. Per esempio: quale rapporto fra tutela convenzionale e tutela costituzionale si può instaurare? Quanto sono efficaci i sistemi sovranazionali di salvaguardia dei diritti umani? Come rendere tali sistemi più attraenti e penetrabili? E come si può spiegare l'inadempienza di alcuni Paesi e l'obbedienza di altri?

Ora, il volume *“Russia and the European Court of Human Rights: The Strasbourg Effect”*, oggetto di recensione, ha al centro della ricerca le dinamiche dei rapporti tra la Russia e la Corte di Strasburgo. Il testo, pubblicato recentemente da Cambridge University Press e realizzato da un gruppo di quattordici studiosi, non si limita alla descrizione delle fasi di dialogo e confronto. Secondo gli Autori, lo scopo del libro è più ambizioso: analizzare l'impatto dell'inclusione della Federazione Russa nel sistema CEDU. Il titolo del volume si rifà al libro del professore americano Daniel C. Thomas *“The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism”* (Princeton University Press, 2001). Basandosi sulla tesi ottimista *“human rights norms do matter”*, Thomas sostiene che l'Atto finale di Helsinki, firmato nel 1975, ha contribuito in modo importante alla fine del comunismo. Ora, sulla scia di questa potente affermazione costruttivista, gli Autori del libro *“Russia and the European Court of Human Rights...”* cercano di stabilire, a sua volta, il grado di penetrazione del meccanismo di tutela dei diritti della CEDU, cioè di stimare il cd. “effetto Strasburghese”.

Secondo l'approccio teorico alla base del volume, l'impatto delle istituzioni e delle norme internazionali sugli Stati avviene in larga misura attraverso processi di socializzazione nella forma di influenza sociale (un senso di appartenenza a un gruppo sociale) o di persuasione (un insieme di atti comunicativi che generano una convergenza di preferenze e opinioni). Tale ipotesi ha origine nelle teorie degli studiosi come A. Wendt, I. Jonson, T. Risse, K. Sikkink (alcuni citati nel libro) che hanno cercato di applicare gli elementi della Psicologia sociale allo studio delle Relazioni internazionali. Gli istituzionalisti di scuola costruttivista sono stati in grado di mostrare come i processi di socializzazione e persuasione internazionale hanno reso i regimi repressivi più rispettosi dei diritti umani.

Dall'altro lato, la potenzialità esplicativa di tale approccio deve essere ancora valutata. Su questo punto insiste uno degli editori del volume e il seguace del paradigma costruttivista, il professore Lauri Malksoo. Egli si chiede come potrebbe essere spiegata la mossa “sbagliata” della Russia?, e propone la sua interpretazione, in qualità di esperto di storia del pensiero giuridico russo (si pensi, ad esempio, al suo libro “*Russian Approaches to International Law*” [Oxford University Press, 2015]): “*My hypothesis is that the success of socialization in Russia has turned out fairly modest so far because “liberal Europe” is seen as “decadent”, “too much under U.S. influence”, “hypocritical”, “hostile”, “applying double standards”, and so on. The discourse of human rights is increasingly politicized in Russia, while a number of ECtHR judgements are seen as primarily political as well*” [cfr. p. 23].

Un altro autore, il giurista austriaco Wolfgang Benedek, nota che l'ipotesi iniziale sul *socialization effect* alla base del dibattito, probabilmente, risulta valida soltanto nei periodi di collaborazione tra la Russia e la Corte EDU ed è paradossalmente impotente nei periodi del confronto tra di loro. A suo avviso, tale ambiguità rende le valutazioni di questi rapporti intrappolati nella logica ‘il bicchiere è semipieno, il bicchiere è semivuoto’. Per questo motivo, il volume non cerca di dare una risposta definitiva sulla portata del sistema CEDU, né tantomeno tenta di rispondere alla domanda *Quo vadis, Russia?* Questo è, a mio avviso, uno dei meriti del libro, visto che gli Autori hanno cercato di elaborare un'analisi equilibrata, applicando in maniera consapevole l'approccio costruttivista, anche mettendolo alla prova.

Per quanto riguarda la struttura e il disegno della ricerca, il volume in esame rappresenta un insieme di saggi scritti da professori universitari, ricercatori, esperti giuridici presso il Consiglio d'Europa, ex-giudici della Corte di Strasburgo, giuristi e attivisti per i diritti umani, di origine russa e straniera, le cui sfere di interesse rientrano in diversi settori disciplinari. Questa eterogeneità riflette una tendenza attualmente in corso, ovvero una diffusione delle ricerche multidisciplinari che, come nel caso del volume in esame, porta ad una fruttuosa collaborazione di studiosi e professionisti.

Data la complessità del fenomeno al centro del dibattito e il diverso *background* professionale degli Autori, la discussione si sviluppa su più livelli. Seguendo la divisione in parti proposta dagli editori, tutti i saggi possono essere divisi in due gruppi: 1) aventi ad oggetto argomenti di carattere generico (II parte, capitoli II-V), e 2) basati principalmente sull'analisi dell'elemento empirico, *case studies* (III parte, capitoli VIII-X). Le parti restanti “incorniciano” la narrazione.

Per quanto riguarda l'elemento empirico, la presenza di molteplici riferimenti alla giurisprudenza della Corte EDU e quella della Corte Costituzionale russa costituisce uno dei pregi del libro. Dal canto suo, lo studio dei casi è di particolare interesse dal punto di vista tecnico-giuridico, poiché non solo descrive il *modus operandi* della Corte di Strasburgo, ma anche il grado di efficienza con cui il diritto internazionale dei diritti

umani affronta le situazioni di illegalità. Così, nel volume gli Autori descrivono tre casi di violazioni di diritti specifici che riguardano: le garanzie dei diritti umani nelle zone di conflitto armato (cd. “*Chechen cases*”), la difesa dei diritti di proprietà nei paesi ex-comunisti (si pensa all’eredità del diritto socialista e al mancato bilanciamento degli interessi pubblici *vs* i diritti dei privati), e, infine, il tema della protezione dei diritti delle minoranze sessuali (soprattutto, alla luce della legge federale russa del 2010 contro la propaganda omosessuale fra i minori).

La ripartizione degli argomenti, proposta in questa sede, ai fini dell’analisi del contenuto del libro verte su quattro livelli. Al centro del primo livello, tecnico-legale, si trova la questione dell’adattamento delle norme interne a quelle pattizie. Per questa ragione l’attenzione degli Autori si sposta sul ruolo delle Corti. Così, l’avvocato e membro della Ong russa “*Sutyazbnik*”, Anton Burkov, analizza come i tribunali ordinari russi utilizzino (o non utilizzino) le norme della CEDU. Il suo studio ha ad oggetto tre casi diversi riguardanti l’espianto degli organi in segreto, il diritto negato all’incontro coniugale e l’assistenza legale gratuita nei procedimenti amministrativi. Nel suo saggio, l’Autore cerca di indagare perché, nonostante l’effetto vincolante dei casi identici, la prassi giuridica rimanga non conforme all’obbligo delle corti nazionali di tener conto dell’interpretazione della Corte EDU.

Per quanto riguarda la Corte Costituzionale russa e il suo ruolo nel dialogo fra le Corti nazionali e quella europea, si pensi al contributo di Sergey Marochkin, professore dell’Università Tyumen. Nel suo saggio, usando la metafora del “duetto-duello”, Marochkin mette in evidenza un atteggiamento controverso dei giudici costituzionali nei confronti della Corte europea. Come scrive l’Autore, nelle sue pronunce la Corte Costituzionale spesso ha citato – pur non sempre in modo corretto – le decisioni della Corte EDU, integrando le posizioni giuridiche dei giudici europei nell’ordinamento russo. Tuttavia, nella Opinione del 2015, la Corte russa ha ritenuto opportuno riservare per sé il ruolo principale nel dialogo con i giudici europei, sottolineando come la Corte di Strasburgo fosse un “organo giurisdizionale interstatale sussidiario”.

L’idea di un carattere più complesso nei rapporti fra la Russia e la Corte di Strasburgo viene sostenuta dal professore dell’Università di Londra Bill Bowring, esperto di dottrina e di prassi giurisprudenziale russa. Da sottolineare le sue osservazioni sulla similitudine, legata al comune passato imperiale, dell’atteggiamento diffidente della Russia e della Gran Bretagna verso gli strumenti giuridici internazionali, e anche sull’approccio strettamente positivista diffuso nella cultura giuridica russa. L’Autore individua nell’esame degli aspetti legali, da un lato, diversi segnali di impatto positivo della CEDU sul sistema russo della protezione dei diritti umani [p. 211], e dall’altro, sottolinea le deficienze del nuovo meccanismo del ‘controlimite’ introdotto con la Legge del dicembre 2015. Pur riconoscendo la pericolosità di tale meccanismo, Bowring è ottimista

per quanto riguarda le previsioni sul futuro dialogo Russia-CEDU: “...while it [engagement between Russia and the ECtHR has not turned Russia into the Netherlands or Norway, has brought about real change” [cfr. p. 189].

Il dibattito presentato nel libro si arricchisce grazie al contributo degli ex-giudici della Corte di Strasburgo, Elisabet Fura e Rait Maruste, che rinvia ad una riflessione dalla prospettiva europea e, quindi, analizza l’effetto della partecipazione russa sul sistema strasburghese. Nel loro saggio, gli Autori affermano che la maggiore influenza sul meccanismo della CEDU la Russia l’ha esercitata nell’elaborazione dei nuovi metodi di lavoro della Corte e nell’evoluzione della sua giurisprudenza.

Il secondo livello su cui si sviluppano le riflessioni degli Autori è quello pragmatico-politico. La tesi chiave è che la qualità delle istituzioni incide sull’impatto delle norme internazionali sul sistema nazionale, e viceversa. Così, un’analisi dei fattori politico-istituzionali del sistema russo che hanno potuto incidere sul dialogo Russia-Corte EDU è stata proposta nel saggio del professore A. Trochev, Autore del primo studio approfondito sul ruolo attuale della Corte Costituzionale russa nel libro “*Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*” (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

Riprendendo la tesi del politologo inglese R. Sakwa sullo “sdoppiamento” dello Stato-apparato russo (cd. “*dual state*”; v. “*The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*”, Cambridge: Cambridge University Press, 2010), l’Autore ritiene che nella Russia attuale si sia creata una tensione fra il regime amministrativo basato sull’arbitrarietà e clientelismo (esempio “*telephone justice*”) e il regime costituzionale basato sul *rule of law*. Secondo Trochev, proprio la sostanziale soppressione dello stato di diritto, verificata man mano, ha provocato un confronto acceso, soprattutto, sui casi politicamente sensibili fra le autorità russe e la Corte EDU, in cui la Corte Costituzionale russa ha dovuto adottare un atteggiamento pragmatico, *ad hoc*, dato l’assetto istituzionale russo squilibrato a favore del ramo esecutivo, [p.128]. Anche S. Marochkin, nel suo capitolo, suggerisce la necessità di cercare, innanzitutto, ragioni di carattere politico per spiegare la pronuncia della Corte Costituzionale russa nel luglio 2015: “*The prevalence of the “party in power” over the Rule of law” principle is obvious... statement and comments show that these clearly reflect political motive. They demonstrate an unwillingness to be open, to delegate some powers to international bodies, as it stated in Constitution, and to “rollback” in pursuit of former self-sufficiency*” [cfr. pp.123-124].

Il terzo livello della riflessione è quello ideologico-culturale. Secondo questa impostazione, il dibattito al centro del libro potrebbe essere riassunto in una polemica contrapposizione “Russia vs Occidente”, ove viene in rilievo la retorica ufficiale, il cui protagonista è il Presidente della Corte Costituzionale russa Valerij Zor’kin.

Così, il docente della Facoltà giuridica dell'Università di San Pietroburgo e studioso della storia del pensiero giuridico russo, Mikhail Antonov, propone una lettura critica della “dottrina” giuridica elaborata da Zor’kin. Secondo l’Autore, la sua filosofia è caratterizzata dall’eclettismo e rappresenta una sintesi bizzarra delle due estremità – idealismo e positivismo, mentre la concezione dei diritti umani si basa sulle idee arcaiche: “*Zorkin develops his conception of human rights on foundations that are pretty obsolete*” [cfr. p. 185]. Secondo l’Autore, la “dottrina” di Zor’kin trova le sue radici profonde nel discorso anti-Occidente, nell’ideologia dell’eccezionalissimo (*osobyj put’*), nell’idea di un forte Stato sovrano con potere accentrato, nella morale tradizionalista e nella mentalità collettivista.

Un’eccessiva promozione del concetto di sovranità nello spazio pubblico può diventare un ostacolo per l’adempimento degli obblighi internazionali di protezione dei diritti umani. Questa tesi è proposta nel suo saggio da Benedikt Harzl, professore dell’Università Graz. Secondo l’Autore, la retorica ufficiale, quale “*nativist ideology*” o *Russian “Monroe doctrine”*, si basa sulla concezione schmittiana della sovranità, che paradossalmente “promuove il pluralismo degli Stati sovrani al livello internazionale, mentre disprezza il pluralismo all’interno degli Stati” [p. 366]. Un esame attento rileva l’incoerenza di una dottrina ufficiale russa, tale da renderla, secondo l’Autore, un semplice strumento di propaganda [v. p. 356, p. 383].

Infine, il quarto pilastro dello studio è rappresentato dalle motivazioni geopolitiche. Esso copre le questioni più generiche delle relazioni internazionali, come le ragioni del comportamento degli Stati al livello internazionale, riproponendo la domanda “*why does the Russian Federation bother complying at all?*” [cfr. p. 17]. Così, gli Autori si rivolgono al problema di come rendere l’influenza delle istituzioni internazionali più penetrante per un contesto nazionale ostile, ovvero dove la volontà politica e l’opinione pubblica sono contrarie ad un’apertura.

Pertanto, per descrivere il fallimento delle democrazie pluraliste occidentali nel condurre le autorità russe verso la cooperazione nel segno dei valori europei Petra Roter, professoressa dell’Università di Lubiana, suggerisce il concetto di “*incomplete socialisation*”. Nel suo saggio, Roter esamina la partecipazione (*à la carte*) della Federazione Russa nel Consiglio d’Europa da una prospettiva geopolitica. Essa vede nella contrapposizione (psicologica) tra nuovi e vecchi Stati-membri del Consiglio e nel contrasto tra la percezione di sé della Russia come Grande potenza con la sua “umiliante” posizione di un’apprendista’ in materia, le ragioni principali di un atteggiamento di chiusura da parte del governo russo.

Dunque, la scarsa sensibilità verso fenomeni internazionali, il senso dell’eccezionalità, la prevalenza delle ragioni politiche, il pragmatismo e il formalismo della magistratura, sono tutti fattori che hanno precluso il continuo processo evolutivo dei rapporti tra la Russia e la Corte di Strasburgo. Tuttavia, bisogna sottolineare, che la Corte europea dei

diritti umani è un'istituzione che esercita ancora un controllo efficace sulla Russia. Gli Autori del volume “*Russia and the European Court of Human Rights*” arrivano a questa conclusione controversa ma equilibrata.

Nonostante la varietà degli approcci intrapresi e la molteplicità dei livelli dell'argomentazione che sviluppano gli Autori, il libro rappresenta una narrazione solida e coerente sull'impatto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'ordinamento giuridico e lo stato di diritto russo.

Grazie all'impostazione costruttivista della ricerca (basata sulla teoria della socializzazione normativa), è stata prestata dovuta attenzione agli elementi, come le percezioni e le motivazioni, facilmente trascurabili nelle ricerche tradizionali sul Diritto pubblico internazionale. Inoltre, il dibattito sviluppato nelle pagine del volume è stato integrato con l'esame equilibrato anche dei fattori politico-culturali che hanno potuto influire sul dialogo fra le Corti nazionali ed europea.

L'ampio riferimento alla *case law* della Corte di Strasburgo e della Corte Costituzionale russa ha reso il dibattito all'interno del testo particolarmente ricco. Gli Autori esaminando il rango e il ruolo dei giudici nell'applicazione della Convenzione, non hanno ignorato il tema “caldo” della mancata applicazione delle decisioni della CEDU, divenuta particolarmente rilevante alla luce della Legge russa del 2015.

Nel complesso, si può dire che gli Autori hanno fornito un quadro completo dei problemi che riguardano il tema del dialogo-confronto tra la Corte di Strasburgo e le autorità russe. È opportuno notare in questa sede, che attraverso lo studio delle relazioni russo-europee possono essere individuati non solo i contorni dei problemi legati alla situazione dei diritti umani in Russia, ma anche i paradossi di una “socializzazione incompleta”. Così, malgrado la retorica delle autorità russe diventi sempre più aggressiva nei confronti delle istituzioni europee, la continua crescita esponenziale dei ricorsi presentati alla Corte di Strasburgo testimonia la fiducia dei cittadini russi nel meccanismo della CEDU.

Ilmira Galimova