

*L'occupazione della Crimea e i profili della libertà religiosa: riflessioni a partire dalla sentenza della Grande Camera nella causa Ucraina c. Russia*

ANDREA MICCICHÈ

SETTEMBRE 2024

*RIASSUNTO*

*La guerra tra Russia e Ucraina pone numerosi interrogativi sulle cause che l'hanno provocata, sul rispetto dei diritti umani prima e durante le operazioni belliche, sui risvolti che il conflitto armato avrà nell'assetto geopolitico eurasiatico. Tra i profili che meritano un approfondimento vi è quello attinente alla disciplina del fenomeno religioso, assunto a perno dell'identità culturale dei Paesi coinvolti. Scopo del presente contributo è valutare con la lente del diritto le misure limitative della libertà religiosa e del suo esercizio, che sono state portate avanti in Crimea, snodo nevralgico della conquista da parte della Russia. Nell'analisi un ruolo centrale è rivestito dalla sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo del 25 giugno 2024, che ha accertato la violazione dell'art. 9 della Convenzione EDU da parte della Federazione Russa ai danni dell'Ucraina, dei suoi cittadini e delle istituzioni confessionali nel periodo successivo all'annessione della penisola crimeana.*

*PAROLE CHIAVE*

*Conflitto russo-ucraino; Crimea; Corte di Strasburgo; libertà religiosa; Convenzione Europea dei Diritti Umani*

*SOMMARIO: 1. Un nuovo tassello nel conflitto russo-ucraino. Premessa alla sentenza della Grande Camera del 25 giugno 2024 – 2. La compressione della libertà religiosa nella zona occupata: profili personali ed istituzionali – 3. L'accertamento delle violazioni dell'art. 9 della Convenzione EDU: le argomentazioni della Corte – 4. Un'occasione mancata o un prudente silenzio?*

*1. Un nuovo tassello nel conflitto russo-ucraino. Premessa alla sentenza della Grande Camera del 25 giugno 2024*

La guerra che ormai funesta da tre anni l'Ucraina ha brutalmente suscitato nella coscienza occidentale gli incubi che sembravano avvolti nelle nebbie della storia: la violenza tra Stati non è più

un affare che riguarda luoghi individuati dalla mente come lontani per distanza e per cultura, ma è un terrificante ospite della casa comune europea<sup>1</sup>.

Le quotidiane notizie dal fronte, il dispiegamento di forze, il terrore per le minacce nucleari, gli appelli e le mediazioni finora inascoltati di leader religiosi e politici, ma, soprattutto, l'inquietudine di un futuro "coinvolgimento personale" hanno fatto sì che le opinioni si rincorrono senza sosta, facilitate dall'uso dei mezzi di comunicazione e dalle reti sociali. Si è detto di tutto su ogni singolo aspetto del conflitto, naturalmente con diversi gradi di autorevolezza, allo scopo di ricondurre a una razionalità discorsiva le pulsioni che nascono dall'irrazionale senso di prevaricazione, da antichi odii, da ferite della storia mai rimarginate.

Cos'altro ancora si può aggiungere? Sembrerebbe nulla, se non fosse che, sotto il versante giuridico, un nuovo tassello concorre a delineare l'intricato *puzzle*: il 25 giugno 2024 la Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha pronunciato la sentenza nell'affare *Ucraina c. Russia*<sup>2</sup>. Era una decisione molto attesa, che dà risposta a due ricorsi, uno del 2014 e l'altro del 2018, introdotti dallo Stato aggredito ai sensi dell'art. 33 CEDU<sup>3</sup>, in un estremo tentativo di usare lo strumento del diritto per accendere i riflettori su una crisi già annunciata e che sarebbe deflagrata con inaudita violenza nel febbraio 2022.

---

<sup>1</sup> Cfr. PIER PAOLO SIMONINI, *Quando la guerra aggredisce gli uomini e la loro casa comune*, in *Re-Blog*, 12 marzo 2022, <https://re-blog.it/2022/03/12/quando-la-guerra-aggredisce-gli-uomini-e-la-loro-casa-comune/>. Un'utile cronistoria della crisi dal 2014 al 2022 è stata predisposta da NIGEL WALKER, *Conflict in Ukraine: A timeline (2014-eve of 2022 invasion)*, House of Commons Library, 22 agosto 2023, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9476/CBP-9476.pdf>.

<sup>2</sup> Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 25 giugno 2024, ricorsi nn. 20958/14 e 38334/18, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-235139>.

<sup>3</sup> Per un approfondimento sui ricorsi interstatali previsti dalla Convenzione EDU, rinvio a ISABELLA RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights. Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, Brill, Leiden, 2018, pp. 1-12 e 63-66, a ELENA CARPANELLI, *Il rapporto tra ricorsi interstatali e individuali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 15, 2, 2021, pp. 389-411 (soprattutto, pp. 389-392), e ad ANDREA CANNONE, *Ricorsi individuali e casi interstatali nella pratica passata e recente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2022, pp. 581-687.

L'oggetto del contendere concerne le misure adottate dalla Federazione Russa in occasione dell'occupazione e dell'annessione della Crimea<sup>4</sup>, avvenuta tra il 20 febbraio<sup>5</sup> e il 18 marzo 2014 in risposta alla caduta dell'esecutivo ucraino filorusso guidato da Viktor Yanukovich<sup>6</sup>.

Le violazioni denunciate nelle due istanze erano molteplici e spaziavano dalla lesione del diritto alla vita (art. 2 CEDU) alla perpetrazione di torture e trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU); dagli arresti arbitrari all'applicazione retroattiva di sanzioni penali (artt. 5 e 7 CEDU); dall'illegalità dei tribunali istituiti al mancato rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU), senza dimenticare la compressione delle libertà di religione (art. 9 CEDU), di comunicazione (art. 10 CEDU), di associazione (art. 11 CEDU), e le discriminazioni compiute (art. 14 CEDU). Anche il diritto di proprietà (art. 1 Protocollo Addizionale), il diritto all'istruzione (art. 2 Protocollo Addizionale), la libertà di circolazione (art. 2 Protocollo Addizionale IV) erano gravemente vulnerati.

È bene ricordare, peraltro, che il 16 dicembre 2020 la Corte aveva reso nota la propria decisione circa la ricevibilità delle questioni; in particolare, aveva ritenuto che la Repubblica autonoma di Crimea e la città autonoma di Sebastopoli – autoproclamate indipendenti e annesse alla Russia con il referendum del 16 marzo 2014 e con il trattato di adesione sottoscritto due giorni dopo – erano sotto il controllo effettivo dello Stato convenuto già dal 27 febbraio 2014, data in cui le milizie filorusse, con l'appoggio del Cremlino, avevano preso possesso dei locali delle istituzioni

---

<sup>4</sup> Sull'occupazione della Crimea e sui suoi antecedenti, cfr. OLEKSANDR MEREZHKO, *Crimea's Annexation by Russia – Contradictions of the New Russian Doctrine of International Law*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 75, 2015, pp. 167-194; THOMAS D. GRANT, *Annexation of Crimea*, in *American Journal of International Law*, 109, 1, 2015, pp. 68-95; ANGELA VILLANI, *Alle origini del conflitto russo-ucraino: la politica estera della Federazione Russa (1991-2014)*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 4, 2023, pp. 906-916.

<sup>5</sup> La data del 20 febbraio 2014 è significativa perché le prime truppe russe avevano varcato illegalmente i confini della Crimea.

<sup>6</sup> La vicenda politica della scissione tra europeisti e filorusi in Ucraina è ben delineata da SERENA GIUSTI, TOMISLAVA PENKOVA, *Quali scenari per la crisi in Ucraina?*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 95, maggio 2014, pp. 1-25, e CELESTE BEESLEY, *Euromaidan and the Role of Protest in Democracy*, in *PS: Political Science and Politics*, 49, 2, 2016, pp. 244-249; sull'intervento europeo per l'avvicinamento dell'Ucraina nell'orbita occidentale, si veda CRISEIDE NOVI, *Il ruolo dell'Unione Europea nella crisi ucraina. I limiti al sistema di rappresentanza esterna dell'Unione e l'azione di supplenza svolta dagli Stati: gestione coerente o in contrasto con i Trattati istitutivi?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 5, 2015, pp. 934-957; per un'analisi sull'intervento russo per sanzionare la svolta filoccidentale di Kiev e sulla risonanza che ha avuto l'aggressione nella comunità internazionale, cfr. ELENA SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 97, 4, 2014, pp. 992-1031; sugli sviluppi politici successivi alle rivolte di Piazza Maidan, rinvio a MAREK DABROWSKI, MARTA DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, GEORG ZACHMANN, *Six years after Ukraine's Euromaidan: reforms and challenges ahead*, in *Policy Contribution*, 14, 2020, pp. 1-24, e a JAMES KRAPFL, ELIAS KÜHN VON BURGSORFF, *Ukraine's Euromaidan and Revolution of Dignity, ten years later*, in *Canadian Slavonic Papers*, 65, 3-4, 2023, pp. 325-334.

politiche della regione. Questo dato geopolitico era considerato elemento sufficiente perché la Convenzione EDU avesse vigenza anche nel territorio annesso, essendo irrilevante ogni questione sulla legittimità e sulla natura giuridica della modifica dei confini<sup>7</sup>.

Sempre in via preliminare, il collegio giudicante escludeva che nel caso di specie operasse la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, poiché, per giurisprudenza costante, essa non trova applicazione quando il ricorrente chiede alla Corte di accertare una pluralità di lesioni assunte nella loro dimensione sovraindividuale: in tale evenienza, la domanda non riguarderebbe più dei singoli episodi di mancato rispetto di una o più disposizioni del trattato, bensì, per usare le terminologia della sentenza, avrebbe ad oggetto un *pattern*, un modello di violazioni che si vogliono far cessare cumulativamente<sup>8</sup>. Da ultimo, sulla base delle prove presentate dall'Ucraina, la Corte procedeva a uno scrutinio di ammissibilità sulla base del *fumus boni iuris*.

Per quanto di interesse nel presente contributo, l'attenzione sarà rivolta solo a quegli avvenimenti che sono stati sussunti nel paradigma della libertà religiosa e sono stati rubricati sotto la voce<sup>9</sup>:

alleged existence of an administrative practice on account of the harassment and intimidation of religious leaders not conforming to the Russian Orthodox faith, arbitrary

---

<sup>7</sup> Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 16 dicembre 2020, ricorsi nn. 20958/14 e 38334/18, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207622>. Vengono in rilievo le argomentazioni sviluppate ai §§303-352. Sul punto, che esula dalla presente trattazione, si vedano le riflessioni di RICCARDO PISILLO MAZZESCHI, *Il contenzioso tra Ucraina e Federazione Russa davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2022, pp. 88-100 (soprattutto, pp. 89-94), di CARMELO DANISI, *L'applicazione della CEDU nel contesto del conflitto russo-ucraino*, in *Rivista di diritto internazionale*, 106, 1, 2023, pp. 77-115, e di MARKO MILANOVIC, *ECtHR Grand Chamber Declares Admissible the Case of Ukraine v. Russia re Crimea*, in *EJIL: Talk!*, 15 gennaio 2021, <https://www.ejiltalk.org/ecthr-grand-chamber-declares-admissible-the-case-of-ukraine-v-russia-re-crimea/>. Più in generale sulla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di applicazione extraterritoriale della Convenzione, cfr. İŞİL KARAKAŞ, HASAN BAKIRCI, *Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights: Evolution of the Court's Jurisprudence on the Notions of Extraterritorial Jurisdiction and State Responsibility*, nel vol. ANNE VAN AAKEN, IULIA MOTOC (a cura di), *The European Convention on Human Rights and General International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 112-134.

<sup>8</sup> Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 16 dicembre 2020, cit., §§363-365. Rinvio ad ADRIANA DI STEFANO, *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e principio di sussidiarietà. Contributo ad una lettura sistematica degli articoli 13 e 35*, ED.IT, Catania, 2009, pp. 178-180, e a GEIR ULFSTEIN, ISABELLA RISINI, *Inter-State Applications under the European Convention on Human Rights: Strengths and Challenges*, in *EJIL: Talk!*, 24 gennaio 2020, <https://www.ejiltalk.org/inter-state-applications-under-the-european-convention-on-human-rights-strengths-and-challenges/>.

<sup>9</sup> La formulazione è contenuta in CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 16 dicembre 2020, cit., dispositivo, n. 5, lett. g).



raids of places of worship and confiscation of religious property, in violation of Article 9 of the Convention.

Lasciando ai paragrafi successivi l'approfondimento sull'accertamento compiuto dalla Corte, mi limito qui ad osservare che, nella fase preliminare, il governo russo non ha presentato alcuna controdeduzione specifica in ordine alle contestazioni mosse dall'Ucraina: l'atteggiamento di mancata cooperazione e il sostanziale disinteresse per la vicenda giudiziaria è stato l'anticipazione di ciò che sarebbe avvenuto allo scoppio della guerra vera e propria, cioè la cessazione della sua qualità di membro del Consiglio d'Europa, disposta sì dal Comitato dei Ministri, ma parallelamente sollecitata dalla stessa Federazione Russa con comunicazione del 15 marzo 2022<sup>10</sup>.

In effetti, il contegno processuale dello Stato convenuto non è casuale se si tiene presente la narrazione che rintraccia le radici dello scontro in un programma di salvaguardia culturale della Grande Russia dalle contaminazioni provenienti da un Occidente decadente, che avrebbe rinnegato le proprie origini cristiane e si sarebbe spinto in un abisso di immoralità<sup>11</sup>. Una difesa di stile, che

<sup>10</sup> Si veda la *Risoluzione CM/Res(2022)2*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 16 marzo 2022, consultabile su <https://search.coe.int/cm/?i=0900001680a5da51>. Che la Russia fosse un membro *sui generis* per la propria condotta del tutto opposta ai valori ispiratori dell'organizzazione internazionale era un dato acquisito da tempo. Cfr. KLAUS BRUMMER, *The Council of Europe, Russia, and the future of European cooperation: any lessons to be learned from the past?*, in *International Politics*, 61, 2024, pp. 258-278.

<sup>11</sup> Mi riferisco ai numerosi appelli del Patriarca ortodosso di Mosca Kirill a sostegno della politica espansiva del Presidente russo Vladimir Putin, culminati nel documento del XXV Consiglio Mondiale del Popolo Russo del 27 marzo 2024 (consultabile in lingua russa alla pagina <http://www.patriarchia.ru/db/text/6116189.html>). L'atto, intitolato *Il presente e il futuro del mondo russo*, definisce l'aggressione all'Ucraina una «guerra santa» contro gli assalti del satanismo e del globalismo. In termini apocalittici, che richiamano 2Tess 2,7, la «russità» – che non coincide coi confini della Federazione Russa – sarebbe il *katéchon*, l'ostacolo a che si riveli il mistero dell'iniquità in tutto il suo potere. Per una disamina del coinvolgimento della Chiesa ortodossa russa nelle questioni attinenti alla crisi, si vedano STEFANO CAPRIO, *Lo zar di vetro. La Russia di Putin*, Jaca Book, 2020, pp. 125-151; GIOVANNI CIMBALO, *Il ruolo sottaciuto delle Chiese nel conflitto russo-ucraino*, in *Diritto e Religioni*, 16, 2, 2021, pp. 485-510; ANNA GIANFREDA, *Stato, Chiese e libertà religiosa nella Russia post-sovietica: una lettura politico-ecclesiastica nello scenario di guerra*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 39, 2023, pp. 103-127; SIMONE BENVENUTI, *Autocrazia, Ortodossia, Nazionalità. Le radici imperiali della Costituzione di Putin*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 13, 1, 2023, pp. 27-54 (soprattutto, pp. 38-45); GIOVANNI CODEVILLA, *Alle origini dell'idea del "Russkij mir"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 17, 2023, pp. 39-54 (soprattutto, pp. 45-51); ALESSIA RICCIOLI, *La guerra russo-ucraina come guerra identitaria*, in *DPCE online*, Numero Speciale 1, 2024, pp. 711-726. La comunanza di vedute tra il Patriarca Kirill e il Presidente Putin è bene illustrata da ELIZABETH A. CLARK, *Civil religion and religious freedom in the Russian-Ukrainian conflict*, nel vol. ELIZABETH A. CLARK; DMYTRO VOVK (a cura di), *Religion During the Russian Ukrainian Conflict*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2020, pp. 14-31 (soprattutto, pp. 22-23). Per l'analisi dei rapporti ambigui tra il potere civile e quello religioso nella storia russa, segnalo GIOVANNI CODEVILLA, *Lo zar e il patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai*

non ribatte alle accuse, né propone ricostruzioni differenti dei fatti, ma si arrocca su generiche eccezioni processuali e rivendica l'autodeterminazione dei popoli come giustificazione sia dell'attacco, sia delle limitazioni alle libertà fondamentali, è funzionale a marcare la distanza concettuale tra il proprio universo di principi e quello dei Paesi del blocco europeo, verso il quale l'Ucraina sta convergendo. In altre parole, la Russia non ha contestato, perché non ha riconosciuto l'autorità giudicante, prima sul piano politico, poi, con la denuncia della Convenzione, giuridico.

Se questo era l'atteggiamento anteriore al febbraio 2022, con la rottura definitiva delle relazioni si è assistito alla completa inerzia di attività processuale da parte dello Stato convenuto, resa manifesta dal mancato deposito di memorie e dall'assenza di propri rappresentanti all'udienza del 13 dicembre 2023<sup>12</sup>.

## 2. *La compressione della libertà religiosa nella zona occupata: profili personali ed istituzionali*

Le trasgressioni dell'art. 9 CEDU su cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi mostrano chiaramente il disegno di sopraffazione etnica e religiosa che la Russia sta perpetrando ai danni dell'Ucraina. Infatti, i numerosi episodi censurati hanno avuto in comune la finalità di creare un'omogeneità culturale e sociale dipendente da Mosca, considerata nella sua qualità di propulsore di una moralità e di una civiltà ancorata alle tradizioni.

Chiaramente, lo scopo primario non è quello religioso, né il conflitto russo-ucraino può considerarsi una battaglia per difendere la "vera fede"; piuttosto, la religione costituisce il mezzo per nascondere altri interessi, di gran lunga meno nobili. Le questioni ecclesiastiche sono un *instrumentum regni*, utile al regime moscovita per cementare la propaganda e per allontanare soggetti sgraditi, identificati, appunto, nei ministri di culto che non erano allineati con i *desiderata* dell'invasore.

Prima di passare all'esposizione, mi sembrano opportune due precisazioni. La prima riguarda la difficoltà nel rintracciare le fonti giuridiche che hanno orientato gli apparati burocratici russi e crimeani nel mettere in campo le misure restrittive: l'opacità che connota l'amministrazione

---

*giorni nostri*, La Casa di Matriona, Milano, 2008, e Id., *Storia della Russia e dei Paesi limitrofi. Chiesa e Impero*, vol. 4, *La nuova Russia (1990-2015)*, Jaca Book, Milano, 2017.

<sup>12</sup> La Corte, nonostante la mancata comparizione dei rappresentanti della Russia, procedeva con la discussione del caso perché riteneva che ciò fosse conforme alla corretta amministrazione della giustizia, come previsto dall'art. 65 del Regolamento della Corte.

e la concitazione legata al perdurante stato di guerra sono un ostacolo a una ricostruzione obiettiva e chiara dei fenomeni analizzati. La seconda è la necessità di distinguere tra profili personali e profili istituzionali della libertà religiosa: pur trattandosi di dimensioni intrecciate saldamente, gli interventi delle nuove autorità di governo hanno preso di mira direttamente le strutture confessionali e solo mediamente i singoli fedeli, che hanno subito un pregiudizio irrimediabile derivante dal non potere esercitare in forma collettiva e organizzata le prerogative connesse al credo professato<sup>13</sup>.

Ciò premesso, il principale versante su cui si sono concentrati gli sforzi russi è stato l'attrazione dell'ortodossia ucraina nell'orbita del Patriarcato di Mosca. Fin dall'inizio dell'occupazione della Crimea, infatti, è stata garantita una posizione privilegiata alla *Chiesa ortodossa ucraina del Patriarcato di Mosca*, a detrimento della *Chiesa ortodossa ucraina del Patriarcato di Kiev* e della *Chiesa ortodossa dell'Ucraina*. Soltanto la giurisdizione ecclesiastica dipendente dalla Russia ha ottenuto l'immediato riconoscimento delle proprie prerogative nella Repubblica autonoma di Crimea, con l'immediata iscrizione negli appositi registri civili, mentre le altre entità si sono ritrovate davanti a inspiegabili provvedimenti di diniego della personalità giuridica<sup>14</sup>. Nell'ipotesi di mancata registrazione e di mancata ottemperanza dei requisiti previsti dalla legge federale 125-FZ del 1997 in materia di enti religiosi, l'organizzazione era considerata straniera e, dunque, impossibilitata a esercitare qualsiasi atto di culto o di proselitismo<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Una ricostruzione sull'atteggiamento tenuto dalla Commissione del Consiglio d'Europa, prima, e dalla Corte di Strasburgo, poi, nel distinguere tra profili istituzionali e profili individuali della libertà di pensiero, coscienza e religione è operata da DAVID DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pp. 206-208, e da MARCELLO TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Edizioni ETS, Pisa, 2018, pp. 117-129.

<sup>14</sup> L'iscrizione è stata richiesta ai sensi della Legge Federale 124-FZ del 5 maggio 2014, con cui è stato esteso il codice civile russo alla Repubblica di Crimea e alla città di Sebastopoli. Il testo della legge è reperibile su <http://graph.garant.ru:8080/document?id=70548870>.

<sup>15</sup> Tra i requisiti previsti dagli artt. 11 e 12 della Legge Federale 125-FZ del 1997, sono da menzionare la non contrarietà degli scopi sociali con la Costituzione e la legislazione russa, il riconoscimento dell'associazione come religiosa, la legittimazione del fondatore a presentare la domanda di registrazione secondo lo statuto dell'ente. L'impossibilità delle confessioni straniere di esercitare i propri diritti è stabilita dall'art. 13 della stessa legge. Per il testo aggiornato della Legge Federale 125-FZ del 1997, cfr. il sito web <http://graph.garant.ru:8080/document?id=71640&byPara=1&sub=20608>. Per una disamina sulle modifiche apportate dalle leggi contro l'estremismo, si vedano GIOVANNI CODEVILLA, *La riforma della Costituzione*, nel vol. STEFANO CAPRIO, *op. cit.*, pp. 235-256 (in particolare, pp. 246-254) e MARIA CRISTINA IVALDI, *Diritto e religione nella Federazione Russa. Emblematici esempi di discriminazione*, in *Diritto e Religioni*, Quaderno monografico 2, *Libertà religiosa ed uguaglianza. Casi di discriminazione in Europa e nel contesto internazionale*, 15, 1, 2020, pp. 297-321. Cfr. DAVID KAYE, MAINA KIAI, HEINER BIELEFELDT, *Mandates of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful*

Per di più, a conferma della strumentalità della politica di uniformazione delle denominazioni ortodosse rispetto al piano di conquista, lo stesso Presidente Putin ha espresso il proprio parere assolutamente contrario a qualsiasi forma di autonomia degli altri gruppi gravitanti nell'ortodossia: per lui, la concessione dell'autocefalia<sup>16</sup> da parte del Patriarca Ecumenico di Costantinopoli alla Chiesa ortodossa dell'Ucraina sarebbe stata frutto di un'ingerenza statunitense negli affari interni non tanto di una confessione, bensì dello Stato che vede in quella determinata confessione una propria diramazione<sup>17</sup>. Simili considerazioni valgono, con i dovuti adattamenti, per la comunità islamica: l'Amministrazione Religiosa dei Musulmani di Crimea e Sebastopoli, che ha condiviso

---

*assembly and of association; and the Special Rapporteur on freedom of religion or belief*, OL RUS 7/2016, 28 luglio 2016, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3261>, con risposta della PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE UNITED NATIONS OFFICE AND OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA, *Information provided by the Russian Federation in response to the request from the Special Rapporteurs of the United Nations Human Rights Council on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, and on freedom of religion or belief for information on the adoption of amendments to the Criminal Code and other legislative acts*, 12 ottobre 2016, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=33249>. Sulla limitazione delle attività missionarie introdotte dal pacchetto di leggi proposte dalla deputata della Duma Yarovaya nel 2016, segnalo ELIZABETH A. CLARK, *Russia's New Anti-Missionary Law in Context*, 30 agosto 2016, <https://religiousfreedominstitute.org/2016-8-30-russias-new-anti-missionary-law-in-context/>; *The Yarovaya Law: One Year After*, in *Digital Report Analytica*, Aprile 2017, <https://analytica.digital.report/wp-content/uploads/2017/07/The-Yarovaya-Law.pdf>; US COMMISSION ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM (USCIRF), *Annual Report 2018 – Tier1 Russia*, in [https://www.uscifr.gov/sites/default/files/Tier1\\_RUSSIA.pdf](https://www.uscifr.gov/sites/default/files/Tier1_RUSSIA.pdf); JEREMY W. LAMOREAUX, LINCOLN FLAKE, *The Russian Orthodox Church, the Kremlin, and religious (il)liberalism in Russia*, in *Palgrave Communications*, 4, 115, 2018, pp. 1-4. La Corte di Strasburgo ha avuto modo di pronunciarsi sul pacchetto Yarovaya nella sentenza *Ossewaarde c. Russia*, 7 maggio 2023, ricorso n. 27227/2017, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-223365>, di cui è stata data notizia in CRISTIANA PETTINATO, *Attività di proselitismo in Russia*, in *Diritto e Religioni, News*, 12 marzo 2023.

<sup>16</sup> Nel diritto canonico ortodosso, per autocefalia si intende lo status di una Chiesa locale che gode di rilevanti prerogative in ambito organizzativo, normativo e amministrativo, compresa l'elezione del proprio primate, il quale non necessita di alcuna conferma per prendere possesso dell'ufficio di governo. Tra Chiese autocefale non sussistono vincoli di giurisdizione, ma soltanto legami di comunione sacramentale. L'autocefalia è suggellata dalla consegna del *tomos*. Cfr. VLASSIOS I. PHIDAS, *Droit canon. Une perspective orthodoxe*, Centre Orthodoxe du Patriarcat Oecumenique, Chambesy, Geneve 1998, pp. 113-138; LEWIS J. PATSAVOS, *Unity and Autocephaly: Mutually Exclusive?*, in *Greek Orthodox Archdiocese of America*, ([https://www.goarch.org/it/church-structure/-/asset\\_publisher/Le8YlyN21ysF/content/unity-and-autocephaly-mutually-exclusive](https://www.goarch.org/it/church-structure/-/asset_publisher/Le8YlyN21ysF/content/unity-and-autocephaly-mutually-exclusive)). Infine, segnalo che all'autocefalia e all'autonomia sono dedicate le opere *The Church and the Churches – Autonomy and Autocephaly*, 2 voll. (Kanon IV-V), Verlag des Verbandes der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs, Wien, 1980-1981, ed EDWARD G. FARRUGIA, ŽELJKO PAŠA (a cura di), *Autocephaly. Coming of Age in Communion*, 2 voll., Pontificio Istituto Orientale, Roma, 2023.

<sup>17</sup> Cfr. ROSSELLA BOTTONI, *La questione dell'autocefalia della Chiesa ucraina: dimensioni religiose e geopolitiche del conflitto intra-ortodosso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2019, pp. 281-316; GIOVANNI CIMBALO, *L'evoluzione dei rapporti tra Stato e Chiese nella Nuova Ucraina. Alla ricerca dell'Autocefalia*, in *Diritto e Religioni*, 15, 2, 2020, pp. 262-304; DMYTRO VOVK, *Dynamics of church-state relations in Ukraine and the military conflict with Russia. Political and legal aspects*, nel vol. ELIZABETH A. CLARK; DMYTRO VOVK (a cura di), *op. cit.*, pp. 32-53 (soprattutto, pp. 36-39); ANDRIY MYKHALEYKO, *The New Independent Orthodox Church in Ukraine*, in *Südosteuropa*, 67, 4, 2019, pp. 476-499; ALEXANDER PONOMARIOV, *International Implications of Ukrainian Autocephaly (2019-2020)*, in *Russian Analytical Digest*, 252, 2020, pp. 10-15.



l'espansionismo russo, ha potuto continuare senza impedimenti la propria missione spirituale, mentre gli altri mufti hanno subito pressioni per lasciare l'incarico.

Le intimidazioni contro i leader religiosi prevedevano, altresì, l'uso indiscriminato di misure investigative e cautelari disposte dalle forze dell'ordine in assenza di provvedimenti giurisdizionali; la connivenza, a volte anche esplicita, nei confronti di danneggiamenti o veri e propri saccheggi di edifici di culto; il mancato rinnovo delle locazioni di immobili destinati alle liturgie della Chiesa ortodossa in comunione con Costantinopoli; il sequestro di pubblicazioni musulmane, con il pretesto di bloccare la diffusione di idee estremiste<sup>18</sup>.

Ora, ponendosi nella prospettiva assunta a cardine della dottrina imperialistica del Cremlino, la compressione delle libertà nella penisola avrebbe una finalità eminentemente antiterroristica e di contrasto all'estremismo<sup>19</sup>: le azioni preventive e repressive troverebbero così una generale giustificazione nella Legge Federale 114-FZ del 2002, più volte emendata in chiave di restrizione dei diritti e delle garanzie democratiche.

La lotta al terrorismo – vero o presunto – ha comportato che anche la legge federale sulla libertà religiosa del 1997 fosse modificata in modo tale da rendere più difficile l'esercizio del culto e, soprattutto, della propaganda: in questo modo, soltanto i soggetti formalmente autorizzati dalle organizzazioni religiose possono svolgere attività missionarie e, per di più, esclusivamente nei luoghi di culto della regione in cui è registrato l'ente confessionale. Clausole vaghe, come la violazione dell'ordine pubblico, l'immoralità, la promozione di ideologie estremiste o l'istigazione a violare i doveri civili, configurano illeciti che possono determinare sanzioni a carico dei singoli e delle istituzioni confessionali.

### *3. L'accertamento delle violazioni dell'art. 9 della Convenzione EDU: le argomentazioni della Corte*

La sola enunciazione degli accadimenti e delle "basi" legali che li hanno permessi fanno percepire la gravità dei misfatti compiuti in territorio crimeano: appare così nella sua sconcertante

---

<sup>18</sup> Cfr., anche per le fonti informative, costituite soprattutto da rapporti di organizzazioni non governative e dalla stampa, CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 25 giugno 2024, cit., §87-101. Rinvio anche allo studio di ROMAN LUNKIN, *Changes to religious life in Crimea since 2014*, nel vol. ELIZABETH A. CLARK; DMYTRO VOVK (a cura di), *op. cit.*, pp. 144-154.

<sup>19</sup> Per una definizione problematica di estremismo, cfr. ALESSANDRO NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica. Sfide giuridiche per l'ordinamento democratico*, Carocci, Roma, 2022, pp. 22-30.

evidenza il sistematico disegno di annientamento delle specificità culturali e religiose che costituivano il substrato del pluralismo della penisola.

Le motivazioni della Corte di Strasburgo sembrerebbero solo “parole”, che nulla possono di fronte alla bieca violenza, che non risparmia neppure la dimensione spirituale della persona, anzi, la calpesta con vigore; eppure, pur con le riserve e le obiezioni che rileverò più avanti, le argomentazioni presentate dal collegio a sostegno della condanna della Russia dimostrano che la regola, l’ordine, la ragionevolezza sono in grado di gettare un lampo di luce nella tenebra della guerra e di orientare anche l’uso della forza internazionale a sostegno del Paese aggredito secondo paradigmi “umanamente sostenibili”.

La sentenza si apre con la formula tralatizia, coniata nel caso *Kokkinakis c. Grecia* e mai più abbandonata<sup>20</sup>, che la libertà di pensiero, coscienza e religione è uno dei fondamenti della società democratica: le dimensioni collettiva e individuale di questo principio sono interconnesse perché è dall’orientamento valoriale del soggetto e dalle sue concezioni sulla vita che si origina l’identità culturale del gruppo. Naturalmente, ciò si realizza solo se è garantito il pluralismo: infatti, è dall’interazione tra le varie prospettive che si plasma la civiltà. Compito dello Stato, dunque, non è quello di favorire un credo rispetto a un altro, intromettendosi nella dialettica delle posizioni, perché, nella prospettiva laica, la decisione ultima tra il credere e il non credere, l’aderire o l’abiurare, spetta al singolo, responsabile di fronte alla propria coscienza<sup>21</sup>.

Né giocatore, né arbitro, l’ordinamento giuridico, per usare la metafora sportiva, deve piuttosto limitarsi a fare da guardialinee, perché le azioni si svolgano nel campo del lecito e non

<sup>20</sup> Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO, *Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993, ricorso n. 14307/1988, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827>, §31. Come rileva DAVID DURISOTTO, *op. cit.*, p. 101, nota 23, è il primo caso in cui la Corte EDU ha condannato uno Stato per il mancato rispetto dell’art. 9 CEDU. Mi limito a citare, per la ricostruzione della vicenda sottesa al giudizio, JILIA PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 91-95.

<sup>21</sup> CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 25 giugno 2024, cit., §1064. Sebbene il discorso riguardi l’esperienza costituzionale italiana, possono essere trasposte qui le riflessioni svolte da FRANCESCO FINOCCHIARO, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione. Art. 7-8 – 19-20*, Nicola Zanichelli Editore, Società Editrice del Foro Italiano, Bologna, Roma, 1980, estratto da GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, voll. *Principi fondamentali, Art. 1-12, e Rapporti civili, Art. 13-28*, Nicola Zanichelli Editore, Società Editrice del Foro Italiano, Bologna, Roma, 1976, p. 445: «la Costituzione repubblicana, garantendo a “tutti” la libertà religiosa, ha inteso proteggere, in primo luogo, gli uomini comuni. A questi la norma costituzionale in esame, e quelle che ad essa si affiancano, garantiscono – modestamente, ma concretamente – non solo il diritto di scegliere, ma anche il diritto di non compiere alcuna scelta, di condurre una vita non illuminata dalla luce della grazia, né tormentata dal dubbio della miscredenza, né esaltata dalla tensione morale di qualsiasi impegno civile».

travalichino i limiti che sono posti a tutela di tutti i consociati<sup>22</sup>. Certo, la definizione della linea non è operazione immune da condizionamenti culturali e da giochi di potere: sebbene non vi siano soluzioni definitive al problema, i criteri della legalità, della necessità e della proporzionalità offrono dei parametri di massima, almeno per un controllo *ex post*.

Per definire il ruolo statale, nella pronuncia si utilizza l'espressione «*neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs*»<sup>23</sup>: l'espressione “*organiser*”, se ha il pregio di sottolineare l'indole proattiva del compito, a mio parere ha lo svantaggio, non sempre bilanciato dai vincoli di imparzialità e neutralità, di dare un peso eccessivo alle scelte di politica religiosa, che ben potrebbero assumere un carattere latamente “dirigista” in materia di fede, quasi che le forme di estrinsecazione dei dettami della coscienza possano essere oggetto di una pianificazione dall'alto. Né il riferimento all'ordine pubblico, all'armonia religiosa e alla “tolleranza”<sup>24</sup> sembra sufficiente a fugare il timore di una difesa debole del diritto riconosciuto all'art. 9 CEDU.

A opinare diversamente, il governo convenuto in giudizio si sarebbe potuto difendere asserendo che le misure approntate erano volte a garantire la pace sociale in un'area già lacerata da discordie tra le varie fasce della popolazione. Non solo, proprio in virtù della tolleranza, la quale, pur nei suoi molteplici significati, evoca l'idea di un *minus* rispetto alla piena libertà – come ha

<sup>22</sup> La tensione tra apertura valoriale e rischi di disgregazione del tessuto sociale ad opera di forze religiose “antisistema” è ben riassunta da MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35, 2017, pp. 1-21 (soprattutto, pp. 14-19).

<sup>23</sup> CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 25 giugno 2024, cit., §1066. Sull'impegno richiesto dalla Corte agli Stati per garantire il pluralismo, cfr. MARCELLO TOSCANO, *op. cit.*, pp. 132-137. Sui rischi derivanti da interventi statali a fini promozionali, che sarebbero in grado di falsare la libera dialettica tra posizioni religiose, invece di facilitarla, si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, pp. 446-447.

<sup>24</sup> La tolleranza è richiamata avendo per paradigma la decisione della CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *S.A.S. c. Francia*, 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/2011, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145466>. La Corte, a maggioranza, ritenne che il divieto di portare il *burqa* e il *niqab* in pubblico non costituisse violazione dell'art. 9 CEDU, dal momento che la proibizione era finalizzata al mantenimento della pubblica sicurezza, obiettivo che era raggiunto mediante una limitazione prevista dalla legge e in modo proporzionato. Nell'opinione di maggioranza, la tolleranza è stata considerata una finalità che lo Stato deve perseguire, in quanto valore contiguo alla pacifica convivenza tra gruppi sociali differenti e all'apertura mentale («*broadmindedness*») dei loro membri. Così intesa, la tolleranza rischierebbe di diventare una forma di paternalismo religioso che, in nome della promozione dell'apertura mentale dei consociati, può condurre a ingerenze in questioni che attengono al foro interno degli individui. Alcune di queste preoccupazioni sono state sollevate nell'opinione dissidente dei giudici Nussberger e Jäderblom (§§13-14, rubricati *Different approaches to pluralism, tolerance and broadmindedness*). Sul punto, cfr. ANGELO LICASTRO, *Mille splendidi volti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: “guardarsi in faccia” è condizione minima del “vivere insieme”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 28, 2014, pp. 1-38, e SILVIA ANGELETTI, *Il divieto francese al velo integrale, tra valori, diritti, laicità e fraternité*, in *Federalismi. Focus Human Rights*, 1, 2016, pp. 1-30.

insegnato Francesco Ruffini<sup>25</sup> –, l'uguaglianza di trattamento sarebbe vulnerata per ogni motivo astrattamente riconducibile alle già troppo ampie maglie dell'ordine pubblico o della sicurezza.

Dopo la premessa definitoria, la Corte valuta le prove di quanto sostenuto dall'Ucraina, ossia i numerosi report di organizzazioni internazionali e le informazioni raccolte dalla stampa; inoltre, dà atto che la Federazione Russa si è limitata negli atti di causa a richiamare una generica indagine interna che – come era prevedibile – non avrebbe accertato nessuno degli addebiti contestati, ad eccezione dell'assalto della Chiesa dedicata alla Madre di Dio nel villaggio di Perevalne<sup>26</sup>, la cui portata è stata ridimensionata a manifestazione di teppismo. In pratica, la Russia non ha dedotto nulla sugli incidenti che hanno riguardato i fedeli di confessioni non allineate, segno di quella cultura dell'impunità che aleggia nel conflitto. Essendo le evidenze plurime, univoche e non specificamente sconfessate dalla controparte, i giudici ne deducono agevolmente l'attendibilità.

La domanda consequenziale è se vi sia stata un'eventuale giustificazione della compressione della libertà religiosa, alla luce del secondo paragrafo dell'art. 9 CEDU. La risposta, assolutamente negativa, è fornita già sul piano della carenza di una prescrizione legale alla base del trattamento deteriore: nel percorso a tappe, che caratterizza lo stile del giudice del Consiglio d'Europa, si tratta di una verifica assorbente rispetto agli altri passaggi, relativi al riscontro dell'esistenza di uno scopo legittimo e della necessità e proporzionalità della misura in una società democratica, in quanto la Corte si pone quale custode dello Stato di diritto per i Paesi aderenti alla Convenzione<sup>27</sup>.

Ora, stando alle memorie depositate dalla Russia, la disciplina applicata sarebbe stata quella prevista dalle leggi federali e dagli atti della Repubblica di Crimea. Per la Corte, la deduzione non è sufficiente, perché dal tenore delle disposizioni non si evincerebbe alcuna autorizzazione a

---

<sup>25</sup> Mi riferisco a FRANCESCO RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1901, p. 10: «la tolleranza, che è una mirabile virtù privata, ha nei rapporti pubblici un suono odioso; di cui non ultima cagione è certamente il significato tecnico, ch'essa conserva tuttodì nel diritto ecclesiastico cattolico, come di riconoscimento forzato ed opportunistico di quanto per altro non si intende assolutamente di approvare». Lo stesso A., ne *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, ed. a cura di SILVIO FERRARI, Il Mulino, Bologna, 1992 (originariamente, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1924), pp. 95-104, tracciava le linee della tolleranza civile nel suo svolgimento storico, riconnettendo il principio giuridico alla rottura dell'unità spirituale medievale e alla necessità di superare le sanguinose guerre di religione. Vi è, tuttavia, da dire che MARIA D'ARIENZO, *Attualità della tolleranza*, ne *Il Diritto Ecclesiastico*, 115, 2, 2004, pp. 498-509, propone una rilettura in chiave positiva del concetto di tolleranza, che assumerebbe il significato di «affermazione della diversificazione culturale contro ogni pretesa di omologazione dei valori» (p. 508).

<sup>26</sup> Cfr. ANDRII IVANETS, IRYNA KRASNODEMSKA, *A Situation of the Crimeans Diocese of the Orthodox Church of Ukraine in Russian Occupied Crimea (2014-2022)*, in *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe*, 42, 6, 2022, pp. 36-63.

<sup>27</sup> Cfr. MARCELLO TOSCANO, *op. cit.*, pp. 166-180.



compiere le violenze denunciate, né dall'implementazione di quella normativa sarebbero discesi tutti gli effetti pregiudizievoli patiti dalla popolazione ucraina.

La reale "fonte" dell'attività liberticida sarebbe, quindi, la «*official tolerance*» delle autorità che controllavano la zona in via diretta o tramite milizie di mercenari.

Ma per la Grande Camera vi è un altro aspetto da scandagliare, che non si riferisce solo ai profili della libertà di pensiero, coscienza e religione, ma è immanente all'intero giudizio: il parametro di legalità delle pratiche amministrative seguite non è quello dell'ordinamento del Paese invasore, bensì quello del Paese aggredito, come stabilito, tra l'altro, dall'art. 43 del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907. In esso si consacra l'obbligo dell'occupante di mantenere, salvo impedimento assoluto («*unless absolutely prevented*»), la legislazione dell'occupato<sup>28</sup>.

Lo scrutinio di legittimità, dunque, ha comportato un'indagine sull'effettivo adempimento di tale impegno del diritto internazionale di guerra e sulla presenza di eventuali ostacoli che lo abbiano reso inattuabile. Entrambi i quesiti hanno avuto risposta negativa: l'estensione della legislazione russa alla Crimea è stata compiuta in modo automatico e con provvedimenti non motivati da alcuna esigenza di tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza interna o esterna, dell'integrità degli apparati istituzionali<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Sull'art. 43 annesso alla IV Convenzione dell'Aja, segnalo EJAL BENVENISTI, *The International Law of Occupation*, Princeton University Press, Princeton, 2004, pp. 7-31; ALESSANDRA ANNONI, *L'occupazione "ostile" nel diritto internazionale contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 150-155; YORAM DINSTEIN, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge University Press, 2019, pp. 99-118; EDMUND SCHWENK, *Legislative Power of the Military Occupant under Article 43, Hague Regulations*, in *The Yale Law Journal*, 54, 2, 1945, pp. 393-416; MARCO SASSÒLI, *Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers*, in *The European Journal of International Law*, 16, 4, 2005, pp. 661-694 (soprattutto, pp. 668-682). Per una panoramica al diritto internazionale umanitario, cfr. PAOLA GAETA, JORGE E. VIÑUALES, SALVATORE ZAPPALÀ, *Cassese's International Law*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 366-380.

<sup>29</sup> Si vedano le osservazioni di CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera, *Ucraina c. Russia (Crimea)*, 25 giugno 2024, cit., §§938-946: in particolare, nel §943 si legge che la Russia non ha mai menzionato nei propri atti difensivi il diritto internazionale umanitario, neppure allo scopo di fare valere eccezioni ai doveri ivi previsti nei confronti della popolazione stanziata in Crimea. Ma è il §944 a certificare la portata assolutamente illegittima dell'estensione della normativa russa alla Crimea: «A further element to be taken into consideration relates to the fact that what occurred in Crimea, certainly after 18 March 2014, was a general and wholesale replacement of Ukrainian law irrespective of the individual circumstances and potential needs of the existing population in Crimea, or the property, security forces or administration of the Russian Federation, or of the need to maintain the orderly government of the territory. Equally important are the fact that the respondent State applied Russian law immediately after signing the "Accession Treaty", and also Crimea's admission, as a matter of Russian law, as a constituent part of the Russian Federation».

In effetti, stando al discorso tenuto il 18 marzo 2014 dal Presidente Putin di fronte ai membri dell'Assemblea Federale<sup>30</sup>, l'annessione della Crimea altro non sarebbe stata che una *rei vindicatio*, a tutela della stessa popolazione schiacciata sotto il “giogo” ucraino; tra le pieghe della vicenda, la Russia non avrebbe dovuto rispettare quanto previsto dal diritto internazionale umanitario, perché questo è posto a salvaguardia dell'autodeterminazione dei popoli contro ingerenze militari straniere. Invece, l'aggressione del febbraio-marzo 2014 avrebbe ristabilito la vera identità politico-giuridica dei crimeani, sottoponendoli alla sovranità e alle leggi della loro “patria spirituale”:

In people's hearts and minds, Crimea has always been an inseparable part of Russia. This firm conviction is based on truth and justice and was passed from generation to generation, over time, under any circumstances, despite all the dramatic changes our country went through during the entire 20<sup>th</sup> century. After the revolution, the Bolsheviks, for a number of reasons – may God judge them – added large sections of the historical South of Russia to the Republic of Ukraine. This was done with no consideration for the ethnic make-up of the population, and today these areas form the southeast of Ukraine. [...] Naturally, in a totalitarian state nobody bothered to ask the citizens of Crimea and Sevastopol. They were faced with the fact. People, of course, wondered why all of a sudden Crimea became part of Ukraine. But on the whole – and we must state this clearly, we all know it – this decision was treated as a formality of sorts because the territory was transferred within the boundaries of a single state. Back then, it was impossible to imagine that Ukraine and Russia may split up and become two separate states. However, this has happened.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Il discorso è stato pubblicato sul sito ufficiale della Presidenza della Federazione Russa ed è reperibile in lingua inglese su <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

<sup>31</sup> Per un'analisi del discorso di Putin del 18 marzo 2014 e, più in generale, della propaganda russa in favore dell'annessione della Crimea e dell'invasione dell'Ucraina, cfr. EDWIN BACON, *Putin's Crimea Speech, 18 March 2014: Russia's Changing Public Political Narrative*, in *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society*, 1, 1, 2015, pp. 13-36; FIONA HILL, *How Vladimir Putin's World View Shapes Russian Foreign Policy*, nel vol. DAVID CADIER, MARGOT LIGHT (a cura di), *Russia's Foreign Policy. Ideas, Domestic Politics and External Relations*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 42-61; OKSANA VOYTYUK, *Russian Disinformation and Propaganda Campaign Justifying the Annexing of Crimea in 2014*, in *Nova Polityka Wschodnia*, 2, 37, 2023, pp. 125-145; BJÖRN ALEXANDER DÜBEN, *Revising History and 'Gathering the Russian Lands': Vladimir Putin and Ukrainian Nationhood*, in *LSE Public Policy Review*, 3, 1, 2023, pp. 1-12.

Per quanto “suggestiva” nell’ambito politico, la teoria del ritorno della Crimea nella Grande Madre Russia non ha alcun rilievo giuridico: una volta considerato “non legge” il substrato normativo lesivo della libertà religiosa, la conseguenza logica è la dichiarazione di responsabilità dello Stato convenuto nella pratica amministrativa contestata, in violazione dell’art. 9 CEDU.

#### *4. Un’occasione mancata o un prudente silenzio?*

La sentenza della Grande Camera ha una portata storica tanto nel conflitto in corso, quanto nella configurazione futura del diritto internazionale in tempo di guerra. L’organo di giustizia del Consiglio d’Europa, infatti, non soltanto ha compiuto una disamina attenta sulle premesse della crisi russo-ucraina, ma si è incaricata di tracciare alcune linee di indirizzo che potranno orientare verso una protezione dei diritti fondamentali dell’individuo in caso di ostilità.

La mole poderosa della pronuncia richiederebbe un approccio interdisciplinare, dal momento che coinvolge tutti i settori della scienza giuridica, mediante il richiamo a plurimi profili di mancato rispetto della Convenzione EDU: la pretesa di questo contributo è ben più limitata, perché pone il focus soltanto sulla libertà religiosa, che, nell’economia del provvedimento, occupa una parte molto contenuta.

Da un rapido sguardo, è facile notare che l’argomentazione sulle violazioni dell’art. 9 CEDU è concentrata in una ventina di paragrafi, costruiti secondo uno “stile formulare”, che non ha dato conto dei molteplici elementi sollevati dall’Ucraina. Ad esempio, a fronte delle censure mosse nel ricorso del 2018 su episodi specifici di persecuzione religiosa a danno dei musulmani tatars, il collegio giudicante ha pressoché taciuto o, meglio, ha accorpato la posizione di questi ultimi a quella degli ortodossi non allineati al Patriarcato di Mosca.

Inoltre, numerose questioni sottoposte al vaglio dei giudici sono state chiuse mediante la presa d’atto che il governo russo non ha dedotto nulla in contrario rispetto alle allegazioni della parte ricorrente: a mio parere, la tecnica, pur corretta, ha finito per ridurre – almeno per i fatti qui di interesse – la visuale a ciò che è stato presentato dagli Stati in causa: è mancata, in altre parole, l’attivazione dei poteri istruttori previsti nell’allegato al Regolamento procedurale della Corte. Invece che indebolire l’impianto accusatorio, lo svolgimento di un’indagine o almeno l’assunzione di testimonianze o, ancora, la richiesta di chiarimenti a esperti indipendenti<sup>32</sup>, avrebbero fatto

---

<sup>32</sup> Ai sensi della *Rule AI*, §§2-3, dell’*Annex to the Rules of Court (concerning investigations)*, per il cui commento rinvio a WILLIAM A. SCHABAS, *The European Convention of Human Rights. A Commentary*, Oxford

venire alla luce molte più atrocità e molti più eventi pregiudizievole ai danni dei singoli, che, essendo probabilmente impossibilitati dalle contingenze emergenziali a proporre personalmente ricorso, si sarebbero giovati degli esiti del procedimento interstatale principale.

Infine, l'aver puntato il focus dell'illegittimità della pratica sulla carenza di una base legale lascia aperti numerosi punti interrogativi. È vero che l'iter consolidato prevede una scansione a tappe, in cui la mancanza di un requisito antecedente rende superfluo l'esame dei passaggi successivi: ciononostante, data la gravità degli interessi, almeno in forma di *obiter dictum* qualche ulteriore chiarificazione era politicamente necessaria e giuridicamente doverosa.

La Corte aveva l'occasione di offrire un quadro chiaro e preciso per distinguere le misure di lecita limitazione della libertà in questione, adottabili in tempo di combattimenti, dagli atti di illecita persecuzione, non ammessi neppure in via emergenziale, perché contraddicono in radice l'idea di Stato di diritto.

Che non sia una diatriba puramente teorica è confermato dai dubbi sollevati dalle recenti contromisure assunte dall'Ucraina ai danni degli ortodossi filorusi: il 20 agosto 2024, la *Verchovna Rada* ha approvato il disegno di legge n. 8371, con cui si proibiscono tutte le attività delle comunità religiose affiliate a Mosca<sup>33</sup>, con il dichiarato scopo di impedire che la religione supporti la politica estremista dell'occupante. Sarebbe di rivedere, a parti inverse, la trama qui

---

University Press, Oxford, 2015, pp. 807-810. L'A. evidenzia come l'attività investigativa della Corte sia frequente proprio nei ricorsi interstatali.

<sup>33</sup> Il Presidente Zelens'kyj ha promulgato la legge il 24 agosto 2024. Ne hanno dato notizia: RELIGIOUS INFORMATION SERVICE OF UKRAINE, *The religious scholar explained what Bill 8371 adopted by the Rada provides for*, 20 agosto 2024, [https://risu.ua/en/the-religious-scholar-explained-what-bill-8371-adopted-by-the-rada-provides-for\\_n150362](https://risu.ua/en/the-religious-scholar-explained-what-bill-8371-adopted-by-the-rada-provides-for_n150362); GIACOMO GAMBASSI, *Ucraina. Il Parlamento di Kiev mette al bando la Chiesa ortodossa «legata a Mosca»*, in *Avvenire*, 20 agosto 2024, <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/ucraina-il-parlamento-di-kiev-mette-al-bando-la-chiesa-ortodossa-legata-a-mosca>; YULIIA DYSA, OLENA HARMASH, *Ukraine adopts 'historic' law to ban Russia-linked minority church*, in *Reuters*, 20 agosto 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-adopts-law-paving-way-ban-russia-linked-minority-church-2024-08-20/>. Una pacata analisi sulle conseguenze della legge ucraina è offerta da KONSTANTIN SKORKIN, *Ukraine's Ban on Moscow-Linked Church Will Have Far-Reaching Consequences*, in *Carnegie Politika*, 4 settembre 2024, <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/08/zapret-upc-v-ukraine?lang=en>. Nonostante l'arcivescovo maggiore della Chiesa greco-cattolica ucraina Svyatoslav Ševčuk abbia dato il proprio parere favorevole alla normativa, che è ritenuta necessaria e proporzionata alla pericolosa propaganda militarista degli ortodossi filorusi (cfr. RELIGIOUS INFORMATION SERVICE OF UKRAINE, *The head of the UGCC: Law 8371 is a protection of religion from militarization, not a ban on the Church*, 21 agosto 2024, [https://risu.ua/en/the-head-of-the-ugcc-law-8371-is-a-protection-of-religion-from-militarization-not-a-ban-on-the-church\\_n150388](https://risu.ua/en/the-head-of-the-ugcc-law-8371-is-a-protection-of-religion-from-militarization-not-a-ban-on-the-church_n150388)), Papa Francesco ha lanciato nel corso della preghiera dell'*Angelus* un appello perché a nessuna Chiesa sia impedito l'esercizio del culto. Si veda FRANCESCO, *Angelus del 25 agosto 2024*, <https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2024/documents/20240825-angelus.html>. Analoghe preoccupazioni sono state espresse dall'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani nella conferenza stampa del 3 settembre 2024 (<https://www.unognewsroom.org/story/en/2321/un-geneva-press-briefing-03-september-2024>).



esposta al §2: la speranza è che il Consiglio d'Europa vigili perché l'art. 15 CEDU, invocato da Kiev al principio dell'emergenza bellica, sia applicato secondo una rigorosa proporzionalità<sup>34</sup> e senza che le legittime esigenze di sicurezza nazionale e di protezione della sovranità diventino il pretesto per il perpetuarsi della cieca violenza.

Con queste osservazioni, ovviamente, non intendo affermare che la decisione sia scorretta sul piano formale e giuridico, bensì che la Corte non ha ritenuto prioritario risolvere il dilemma confessionale, per concentrare i propri sforzi sulle altre pratiche amministrative in contrasto con la Convenzione. L'opportunità non è stata, dunque, colta: forse i giudici hanno preferito un diplomatico silenzio all'“interventismo pretorile” in un'ottica di vigilante attesa dei negoziati e della cessazione delle ostilità, quando saranno ripristinate la legalità e la concordia tra i due popoli.

---

<sup>34</sup> Come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sintetizzata in CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights*, ultimo aggiornamento 31 agosto 2023, pp. 8-11.