IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Equilibri istituzionali alla prova nella prima procedura d'infrazione di fronte alla Corte EDU: riflessioni a margine della sentenza Ilgar Mammadov v. Azerbaijan

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/1776522 since 2021-03-01T12:01:55Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

12 October 2024

Equilibri istituzionali alla prova nella prima procedura d'infrazione di fronte alla Corte EDU: riflessioni a margine della sentenza Ilgar Mammadov v. Azerbaijan

Ludovica Poli*

1. Introduzione

L'art. 46 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), com'è noto, è la norma chiave in materia di attuazione delle pronunce della Corte di Strasburgo. La disposizione, in particolare, oltre a codificare l'impegno degli Stati a conformarsi alle sentenze divenute definitive, attribuisce il controllo dell'esecuzione al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, chiamato a verificare sia la corresponsione dell'equa soddisfazione, sia l'adozione di misure riparatorie individuali e di eventuali misure generali[1].

A seguito delle modifiche introdotte dal Protocollo 14, il Comitato dei Ministri può chiedere alla Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) di chiarire il contenuto di una precedente pronuncia sul merito, allorché i dubbi sulla sua interpretazione ne ostacolino l'esecuzione. Inoltre, il Comitato può invitare la Corte ad accertare la violazione dell'obbligo di conformarsi alle sue sentenze: tale procedura di infrazione - regolata ai par. 4 e 5 dell'art. 46 CEDU - prevede la previa messa in mora dello stato convenuto, ma non l'eventuale imposizione di una sanzione pecuniaria[2].

Molto si è detto di questo meccanismo: alcuni studiosi hanno esplorato i vantaggi di una simile procedura, insistendo sul suo effetto di potenziale 'deterrente' nei

---

*Professoressa Associata di Diritto Internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino

[1] In linea con le norme di diritto generale sulla responsabilità degli Stati per fatto illecito, l'obbligo - derivante dall'art. 46 CEDU - di conformarsi alle sentenze della Corte EDU impone alle Alte Parti contraenti di far cessare la violazione, di cancellarne gli effetti (attraverso la *restitutio in integrum* o, ex art. 41 CEDU, il versamento di un'equa soddisfazione ogni qualvolta il diritto interno non permetta se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze della violazione) e di adottare misure generali atte ad impedire il ripetersi della violazione.

[2] La possibilità di introdurre una forma di procedura di infrazione era stata ventilata per la prima volta dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella risoluzione n. 1226(2000) del 28 settembre 2000 (*Execution of judgments of the European Court of Human Rights*), con la quale l'organo plenario aveva anche suggerito di prevedere penalità di mora per sanzionare il ritardo nell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU. Quest'ultima proposta non era destinata ad essere recepita nel Protocollo 14, ma ha certamente contribuito ad avviare il dibattito, che ha condotto alla definizione del par. 4 dell'art. 46 CEDU.

confronti degli Stati inadempienti[3], ma forti sono state le voci di chi ne ha illustrato limiti operativi e sostanziali[4].
Alla luce della sentenza adottata dalla Corte EDU nell'ambito della prima procedura d'infrazione, attivata contro l'Azerbaijan[5], pare opportuno rinnovare la riflessione sul punto, da una parte, considerando come tale meccanismo si inserisca nella ripartizione di competenze tra Corte e Comitato e, dall'altra, riflettendo sulla portata 'strategica' della *giurisdizionalizzazione* della fase di esecuzione.

2. Distinzione di competenze tra Corte EDU e Comitato dei Ministri con qualche 'invasione di campo'

Tra le modifiche introdotte dal Protocollo 14, quella relativa all'art. 46 CEDU è l'unica che si avvicinava allo spirito di trasformazione del sistema che aveva in precedenza caratterizzato la riforma operata dal Protocollo 11. I cambiamenti relativi

---

[3] L. CAFLISCH, "The reform of the European Court of human rights: Protocol no. 14 and beyond", in *Human Rights Law Review* 2006, p. 403 ss., p. 411; E. LAMBERT ABDELGAWAD, *L'exécution des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, Strasburgo, 2008, p. 55-59. Vedi anche X.-B. RUEDIN, *L'exécution des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme: procédure, obligations des Etats, pratique et réforme*, Bruxelles, 2009, p. 416.

[4] In effetti, se appare chiaro che la procedura di infrazione non possa essere utile allorché il ritardo nell'attuazione dipenda dalla complessità o dall'onerosità delle misure da adottare, è altrettanto lecito dubitare che una sentenza ex art. 46.4 CEDU possa costituire uno strumento adatto a rispondere all'assenza di genuina volontà politica da parte dello Stato: fra gli altri, P. EGLI, "Protocol no. 14 to the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: towards a more effective control mechanism", in *Journal of Transnational Law & Policy* 2007-2008, p. 1 ss., p. 21; F. DE LONDRAS, K. DZEHTSIAROU, "Mission impossible? Addressing non-execution through infringement proceedings in the European Court of human rights", in *International and Comparative Law Quarterly* 2017, p. 467 ss., pp. 482-489; A. KOMANOVICS, "Infringement proceedings against Azerbaijan: judicialization of the execution of the judgments of the European Court of human rights", in *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* 2018, p. 138 ss., p. 146-147.

[5] Corte europea dei diritti umani, *Procedura ex art. 46.4 CEDU nel caso Ilgar Mammadov c. Azerbaijan* [GC], ricorso n. 15172/13, sentenza 29 maggio 2019. In dottrina è stato sottolineato come le particolari condizioni dello Stato convenuto abbiano reso praticabile, da un punto di vista politico e diplomatico, l'attivazione della procedura di cui si dice attraverso il voto favorevole di almeno due terzi dei componenti del Comitato: «apparently, the reputation of the country mattered in the selection. Azerbaijan has a poor human rights record, it is considered dictatorial and it is not perceived as a state that shares common European values. Moreover, it is not too big, nor is it influential enough to destabilise theCouncil of Europe. Although the case of Ilgar Mammadov, who is in prison for political reasons, is an important one, it is not the only one. Other instances of political imprisonments did not trigger Article 46(4)»: K. DZEHTSIAROU, "Mammadov v. Azerbaijan: it is about effectiveness of the Strasbourg system", in *StrasbourgObservers*, 15 giugno 2018, disponibile su www.strasbourgobservers.org.

alla competenza della Camera e del Comitato e l'introduzione del giudice monocratico, infatti, incidevano sul funzionamento del meccanismo di tutela, mentre la condizione di ricevibilità sul pregiudizio importante intendeva aumentarne la capacità di filtro. La previsione di una possibile *giurisdizionalizzazione* della fase di controllo dell'esecuzione, invece, sembrava destinata ad avere un impatto sull'assetto istituzionale di Strasburgo, risistemando l'equilibrio esistente tra Corte e Comitato.
Il Protocollo 11 aveva infatti definitivamente espunto il Comitato dei Ministri dal meccanismo di verifica della sussistenza di una violazione della CEDU, consolidando la distinzione di competenze tra i due organi, alla luce della loro diversa natura e del diverso carattere delle due attività: puramente giurisdizionale, quella relativa all'interpretazione ed applicazione della CEDU al caso concreto; principalmente politica, invece, la supervisione dell'esecuzione. Introducendo la procedura di infrazione, il Protocollo 14 sembrava dunque promuovere ulteriormente la competenza della Corte, ritagliandole uno spazio di intervento in una fase prima affidata, a titolo esclusivo, all'organo esecutivo.
Tuttavia, una più attenta analisi rivela che la distinzione tra l'ambito e la natura delle competenze dei due organi non è mai stata così netta, neanche prima del Protocollo 14. Occorre, infatti, ricordare che la Corte si occupa talvolta di esecuzione - anche al di fuori della procedura ex art. 46.4 CEDU - e che il Comitato dei Ministri è spesso chiamato a svolgere, nella fase di controllo dell'esecuzione, un compito di natura giuridica e non solo politica.

2.1 La Corte e la valutazione (indiretta) sull'esecuzione delle sentenze

In linea di principio, il Comitato dei Ministri è l'unico organo responsabile del controllo dell'esecuzione: la Corte non ha il potere di intervenire nel dialogo che esso instaura con gli Stati e non può verificare l'adeguatezza delle misure adottate in attuazione delle sue sentenze[6].
In altre parole - al di fuori della procedura di infrazione - la Corte non può constatare una violazione dell'art. 46 CEDU. La disposizione, infatti, non riconosce di per sé il diritto alla corretta esecuzione di una sentenza, che possa essere invocato innanzi alla Corte attraverso l'introduzione di un ricorso[7]. In diverse pronunce, pertanto, la Corte ha ritenuto incompatibili *ratione materiae*, con le disposizioni convenzionali, doglianze relative alla violazione dell'art. 46 CEDU[8].

---

[6] Corte europea dei diritti umani: *Burdov c. Russia (n. 2)*, ricorso n. 33509/04, sentenza del 15 gennaio 2009, par. 121; *Xanthi Turkish Union e altri c. Grecia*, ricorsi n. 55557/12, 73646/13, decisione del 17 novembre 2015, par. 25.
[7] Corte europea dei diritti umani, *Organizzazione macedone unita Ilinden - Pirin e altri c. Bulgaria (n. 2)*, ricorsi n. 41561/07 e 20972/08, sentenza del 18 ottobre 2011, par. 66.
[8] Tra gli altri, Corte europea dei diritti umani: *Haase c. Germany*, ricorso n. 11057/02, decisione del 12 febbraio 2008; *Öcalan c. Turkey*, ricorso n. 5980/07, decisione del 6 luglio 2010; *Moldovan e altri c.*

Se questi principi sembrano consolidare la distinzione dei ruoli tra Corte e Comitato, occorre riconoscere che, nella realtà, i giudici di Strasburgo si occupano spesso delle conseguenze della violazione accertata (e dunque - *lato sensu* - dell'esecuzione delle sentenze di merito[9]), sia quando 'indirizzano' gli Stati richiedendo l'adozione di specifiche misure individuali e/o generali, sia allorché si trovino a valutare indirettamente quanto adottato in sede nazionale.
La Corte indica misura individuali, in particolare, nei casi in cui la natura della violazione accertata sia tale da non lasciare alcuna scelta concreta in merito ai rimedi necessari[10]. Spesso si tratta di violazioni di natura continuata in cui la misura individuale rappresenta non solo un modo per garantire la *restitutio in integrum*[11], ma anche la via per cessare l'illecito[12]. Parallelamente, la Corte può indicare misure di natura generale soprattutto (ma non solo[13]) nell'ambito della procedura delle sentenze pilota volte ad affrontare problemi sistemici o strutturali. Le modalità che la Corte utilizza per raccomandare l'adozione di misure generali possono essere molto diverse[14]: in alcuni casi si limita a suggerirne solo la natura, lasciando così allo Stato convenuto un ampio margine di apprezzamento per quanto riguarda il loro esatto contenuto[15]; in altri casi, invece, la Corte è molto più puntuale, arrivando

---

Moldavia, ricorso n. 8229/04, decisione del 15 febbraio 2011, par. 128; *Dowsett c. Regno Unito (n. 2)*, ricorso n. 8559/08, decisione del 4 gennaio 2011.

[9] Secondo autorevole dottrina, la competenza della Corte ad indicare le misure di esecuzione troverebbe una solida base normativa nella Convenzione, in particolare negli artt. 19, 32 e 46 (interpretato alla luce dell'articolo 1), nonché in strumenti adottati dal Comitato dei Ministri e, in particolare, nella risoluzione CM/Res(2004)3 del 12 maggio 2004 (*Resolution of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem*): L.-A. SICILIANOS, "The involvement of the European Court of human rights in the implementation of its judgments: recent developments under article 46 ECHR", in *Netherlands quarterly of human rights* 2014, p. 235 ss., pp. 253-260.

[10] Corte europea dei diritti umani: *O.H. c. Germania*, ricorso n. 4646/08, sentenza del 24 novembre 2011, par. 116; *Assanidze c. Georgia*, ricorso n. 71503/01, sentenza del 8 aprile 2004, par. 202-203; *Fatullayev c. Azerbaijan*, ricorso n. 40984/07, sentenza del 4 ottobre 2010, par. 174. Spesso queste misure non sono precisate nel dispositivo della sentenza, ma sono piuttosto indicate nelle argomentazioni che la Corte sviluppa.

[11] L.-A. SICILIANOS, *op. cit*., p. 243.

[12] V. COLANDREA, "On the power of the European Court of human rights to order specific non-monetary measures: some remarks in light of the Assanidze, Broniowski and Sejdovic cases", in *Human Rights Law Review* 2007, p. 396 ss., p. 410.

[13] Misure generali sono talvolta raccomandate anche nelle sentenze sull'equa soddisfazione: vedi, per esempio, Corte europea dei diritti umani, *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfi c. Turchia*, ricorso n. *32093/10*, sentenza (equa soddisfazione) del 20 giugno 2017, par. 25-29.

[14] L.-A. SICILIANOS, *op. cit*., p. 241-242. Le ragioni di queste differenze risiedono nella diversa natura, gravità o persistenza della violazione, nell'esistenza o meno di un problema di natura sistemica o strutturale, nonché nella variabilità delle misure di esecuzione da adottare: *ibid*., p. 244.

[15] Per esempio, Corte europea dei diritti umani, *M.C. e altri c. Italia*, ricorso n. 5376/11, sentenza del 3 settembre 2013, par. 120.

talvolta ad indicare il dettaglio delle necessarie modifiche normative[16]. In ogni caso, le misure generali non possono tecnicamente considerarsi una forma di riparazione, poiché il loro obiettivo non è tanto quello di rimuovere gli effetti della violazione perpetrata, quanto prevenirne la reiterazione. Esse dunque rappresentano garanzie di non ripetizione, in linea con quanto previsto dall'art. 30, lettera b), del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti[17]. Per qualcuno, nell'indicare misure generali, la Corte è andata oltre un'interpretazione letterale dell'art. 41 CEDU, non limitandosi a riconoscere un'equa soddisfazione allorché la *restitutio in integrum* non sia possibile, ma specificando anche altre conseguenze giuridiche, derivanti dalla violazione degli obblighi convenzionali[18].

Quando opera in questo modo, richiedendo l'adozione di specifiche misure individuali e/o generali, la Corte non solo riduce la discrezionalità degli Stati, ma ovviamente ridimensiona anche in modo sensibile il ruolo del Comitato.

Vi sono poi occasioni in cui la Corte, di fatto, valuta l'efficacia di quanto adottato in sede nazionale in esecuzione di una precedente sentenza di merito.

Può accadere, per esempio, che la Corte consideri le misure individuali e generali adottate dallo Stato, allorché definisca il *quantum* dell'equa soddisfazione con una seconda pronuncia. Nel caso *Schuler-Zgraggen*, per esempio, essa rilevava come, a seguito della sua pronuncia nel merito[19], le autorità svizzere avessero opportunamente riconosciuto alla ricorrente una pensione di invalidità con effetto retroattivo, senza tenere conto però degli interessi che nel frattempo la donna aveva maturato. La Corte riteneva, dunque, di liquidare tali interessi a titolo di equa soddisfazione[20]. In altri casi, ancora, la Corte ha attentamente valutato se (e fino a che punto) le misure adottate in esecuzione di una sua precedente sentenza di condanna fossero state sufficienti a riparare il danno provocato dalla violazione commessa dallo Stato convenuto[21].

Oltre alle sentenze sull'equa soddisfazione, la Corte valuta (più o meno implicitamente) la compatibilità con la CEDU delle misure di attuazione degli Stati quando si esprime su 'fatti nuovi', originati dall'esecuzione in sede nazionale[22]. In

---

[16] Corte europea dei diritti umani, *Dimitras e altri c. Grecia (n. 2)*, ricorsi n. 34207/08 e 6365/09, sentenza del 3 novembre 2011, par. 43.

[17] V. COLANDREA, *op. cit*., p. 409.

[18] *Ivi*, p. 410.

[19] Corte europea dei diritti umani, *Schuler-Zgraggen c. Svizzera*, ricorso n. 14518/89, sentenza del 24 giugno 1993.

[20] Corte europea dei diritti umani, *Schuler-Zgraggen c. Svizzera*, ricorso n. 14518/89, sentenza (equa soddisfazione) del 31 gennaio 1995, par. 14-15.

[21] Vedi per esempio, Corte europea dei diritti umani, *Barberà, Messegué e Jabardo c. Spagna*, ricorsi n.10588/83, 10589/83, 10590/83, sentenza (equa soddisfazione) del 13 giugno 1994, par. 15-20.

[22] Corte europea dei diritti umani: *Mehemi c. Francia (n. 2)*, ricorso n. 53470/99, sentenza del 10 aprile 2003, par. 43; *Moreira Ferreira c. Portogallo (n. 2)* [GC], ricorso n. 19867/12, sentenza del 11 luglio 2017, par. 57; *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Svizzera (n. 2)* [GC], ricorso n. 32772/02, sentenza del 30 giugno 2009, par 67.

alcuni casi, queste decisioni rappresentano l'occasione per la Corte di considerare attentamente gli obblighi derivanti dall'art. 46 CEDU. Interessante, da questo punto di vista, è il caso *Emre c. Svizzera (n. 2)*, in cui i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che un provvedimento della Corte federale svizzera non fosse in linea con le conclusioni e lo spirito della precedente sentenza della Corte EDU[23], a cui le autorità nazionali intendevano dare esecuzione. A seguito della prima pronuncia della Corte EDU, il giudice elvetico aveva infatti ridotto a dieci anni la durata del divieto di ingresso in Svizzera, inizialmente imposto *sine die* al ricorrente. La Corte europea riteneva però che le autorità nazionali avessero omesso di operare un corretto bilanciamento dei vari interessi in gioco[24]. Essa precisava, altresì, che la revoca del divieto sarebbe stata la misura più adatta a dar seguito alle statuizioni nel merito (costituendo di fatto una *restitutio in integrum*) e contestava la superficialità con cui le autorità svizzere avevano considerato le sue conclusioni sul merito, ribadendo l'importanza dei vincoli derivanti dall'art. 46.1 CEDU e la necessità di dare esecuzione alle sentenze «in good faith and in a manner compatible with the 'conclusions and spirit' of the judgment»[25]. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ravvisava una violazione dell'art. 8 in combinato disposto con l'art. 46 CEDU[26], con una formulazione, dunque, che rappresenta una significativa eccezione nella prassi di Strasburgo.

2.2 Il Comitato dei Ministri e l'interpretazione delle sentenze nella fase di controllo dell'esecuzione

La procedura di controllo dell'esecuzione, consolidatasi nella prassi del Comitato dei Ministri, si fonda su due principi essenziali: '*continous supervision*' e '*prioritization*'. Secondo il principio della 'sorveglianza continua', tutte le sentenze (nonché le decisioni sulla composizione amichevole ex art. 39 CEDU) appena divenute definitive vengono inserite nell'ordine del giorno della prima riunione utile del Comitato dei Ministri[27] e rimangono sotto la sua supervisione, fino a quando esso non chiuda la procedura con una risoluzione finale, ritenendo soddisfacente quanto deciso ed attuato in sede nazionale. Salvo che siano tenuti solo a versare una somma al ricorrente a titolo di equa soddisfazione[28], gli Stati devono depositare, entro sei

---

[23] Corte europea dei diritti umani, *Emre c. Svizzera*, ricorso n. 42034/04, sentenza del 22 maggio 2008.
[24] Corte europea dei diritti umani, *Emre c. Svizzera (n. 2)*, ricorso n. 5056/10, sentenza del 11 ottobre 2011, par. 72-73.
[25] *Ivi*, par. 75.
[26] *Ivi*, par. 77.
[27] Nella formazione che si occupa del monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze (ovvero quella composta dai rappresentanti permanenti degli Stati membri), il Comitato dei Ministri si riunisce, a porte chiuse, quattro volte l'anno.
[28] In questo caso lo Stato deve solo comunicare l'avvenuto pagamento, da effettuarsi nei termini previsti in sentenza o nella decisione sulla composizione amichevole.

mesi, un *action plan* o un *action report*[29]. Con l'*action plan*, lo Stato segnala le misure che ha adottato o che ritiene di adottare, oppure come intende individuare le modalità di esecuzione di una sentenza. L'*action report* è invece una relazione in cui sono indicate dettagliatamente le misure già adottate e ritenute sufficienti a conformarsi all'obbligo ex art. 46.1 CEDU. Uno Stato può emanare subito un *action report*, sia quando abbia provveduto tempestivamente a dare esecuzione alla sentenza, sia per spiegare le ragioni per cui non è stato necessario adottare alcuna misura, come quando il riconoscimento della violazione sia considerato dalla Corte sufficiente a riparare il torto subito dal ricorrente. La '*prioritization*' (o '*twin-track approach'*) si basa poi sulla previsione di due diverse procedure[30]. Nella procedura standard, che trova applicazione in tutti i casi che non rientrino in quella rafforzata, il Comitato dei Ministri si limita a verificare che siano stati presentati *action plans* e/o *action reports* e ad accertare l'adeguatezza delle misure annunciate o adottate[31]. La procedura rafforzata, invece, si applica ai casi che richiedono misure individuali urgenti, alle sentenze pilota o a pronunce che abbiano comunque ravvisato importanti problemi strutturali o situazioni particolarmente complesse, oltre che alle pronunce originate da ricorsi interstatali[32]. Questa procedura ha lo scopo di rafforzare il dialogo con le autorità nazionali e di sostenerle nell'esecuzione.
Occorre, infatti, ricordare che l'attività del Comitato non consiste solo nell'incalzare quegli Stati restii a dar seguito agli impegni assunti, ma anche nel fornire assistenza per trovare modalità di esecuzione adeguate, alla luce delle difficoltà date dalla natura e complessità delle problematiche che gli Stati talvolta debbono affrontare, nonché dai costi necessari per porvi rimedio[33]. Il Comitato dei Ministri, dunque, oltre ad adottare risoluzioni interinali come strumenti di pressione politica[34], può fornire un'assistenza nella redazione di *action plans* e *reports* (anche attraverso indicazioni sulle misure necessarie), sollecitare il completamento di riforme in atto, o richiamare

---

[29] Department for the execution of judgments of the European Court of human rights, *Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court of Human Rights*, p. 4.
[30] Department for the execution of judgments of the European Court of Human Rights, *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan - Modalities for a twin-track supervision system*, 2010, CM/Inf/DH(2010)37.
[31] Comitato dei Ministri, *Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of human rights - 13th Annual Report*, 2019, p. 69.
[32] *Ivi*, p. 67.
[33] Questo emerge anche dalla Dichiarazione adottata all'esito della 'High-level Conference on the implementation of the European Convention on human rights, our shared responsibility', tenutasi a Bruxelles nel marzo 2015. Per un'analisi delle tipologie di casi sotto revisione: F. DE LONDRAS, K. DZEHTSIAROU, *op.cit*., pp. 470-471.
[34] Manifestando, in particolare, preoccupazione per il ritardo nell'esecuzione: tra le altre, si veda la risoluzione interinale CM/ResDH(2011)184 (*Execution of the pilot judgment of the European Court of Human Rights Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine*) del 14 settembre 2011.

pareri di esperti[35]. Il monitoraggio dell'esecuzione, pertanto, si fonda sul dialogo bilaterale tra Stati e Comitato, a cui anche altre istituzioni (non solo del Consiglio d'Europa) possono talvolta contribuire[36].
Nonostante questa attività sia svolta su un piano essenzialmente diplomatico[37], occorre riconoscere che il Comitato di fatto è chiamato a svolgere un'operazione di natura giuridica e non (o non solo) politica, tutte le volte in cui valuta la compatibilità delle misure adottate da uno Stato con le conclusioni raggiunte in sentenza dalla Corte. Ciò vale, a maggior ragione, quando sia il Comitato ad individuare le misure individuali o generali da adottare, in assenza di specifiche indicazioni da parte della Corte. In questi casi il Comitato, infatti, identifica le conseguenze della violazione della CEDU, dando così applicazione alle norme secondarie sulla responsabilità degli Stati rispetto agli obblighi di riparazione, di cessazione dell'illecito e di non ripetizione[38]. Il controllo dell'esecuzione, dunque, di cui il Comitato rimane protagonista principale, ha un'indiscussa dimensione giuridica: non a caso nel sistema interamericano, esso è completamente affidato all'organo giurisdizionale[39].

3. La procedura di infrazione: la *giurisdizionalizzazione* dell'esecuzione come strumento politico

La procedura di infrazione introdotta dai paragrafi 4 e 5 dell'art. 46 CEDU si inseriva, dunque, nell'ambito di una ripartizione di competenze tra Corte e Comitato assai meno rigida di quanto potesse apparire ad un primo sguardo.
Tale procedura, peraltro, intendeva rappresentare uno strumento 'strategico' nelle mani del Comitato dei Ministri. Come ben messo in luce dal rapporto esplicativo del Protocollo 14, infatti, appariva all'epoca necessario dotare il Comitato di una gamma più ampia di mezzi di pressione per garantire l'esecuzione delle sentenze. In effetti, la possibilità di ricorrere all'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa - e dunque

---

[35] Con riferimento, per esempio, alla Commissione di Venezia: risoluzione interinale CM/ResDH(2013)199 (*Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Mahmudov and Agazade against Azerbaijan; Fatullayev against Azerbaijan*) del 26 settembre 2013.
[36] Il Comitato, per esempio, ha sollecitato il Segretario Generale del Consiglio d'Europa a promuovere l'attuazione della sentenza attraverso nei suoi rapporti con il governo interessato nella risoluzione interinale CM/ResDH(2015)251 (*Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Hirst and three other cases against the United Kingdom*) del 9 dicembre 2015. Inoltre, ai sensi della *rule* n. 9 del suo Regolamento, il Comitato può esaminare le informazioni inviate direttamente dal ricorrente, ma anche qualunque comunicazione proveniente da ONG ed istituzioni nazionali per la protezione dei diritti dell'uomo e, a far data dal 2017, anche da organizzazioni internazionali intergovernative, nonché istituzioni od organi che abbiano partecipato al procedimento davanti alla Corte, attraverso un intervento di terzi.
[37] Si tratta di una *peer review* la cui affidabilità è garantita da importanti aspetti procedurali: B. ÇALI, A. KOCH, "Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe", in *Human Rights Law Review* 2014, p. 301 ss., pp. 303-304.
[38] L.-A. SICILIANOS, *op. cit*., p. 254.
[39] *Ibidem*.

alla sospensione del diritto di voto di uno Stato parte o addirittura alla sua espulsione dall'organizzazione - rappresentava evidentemente una misura estrema, che sarebbe stata controproducente nella maggior parte dei casi: «indeed the High Contracting Party which finds itself in the situation foreseen in paragraph 4 of Article 46 continues to need, far more than others, the discipline of the Council of Europe»[40].
Per i redattori del Protocollo 14, pertanto, il vantaggio della procedura di infrazione risiedeva nella sua potenziale applicazione come strumento di pressione diplomatica («[t]he procedure's mere existence, and the threat of using it, should act as an effective new incentive to execute the Court's judgments»[41]), mentre il contributo della Corte nell'interpretazione e applicazione della CEDU nella fase dell'esecuzione era ritenuto secondario, rispetto al significato politico dell'attivazione della procedura. Non a caso, nel rapporto esplicativo del Protocollo 14, veniva ribadita la centralità del ruolo del Comitato, chiamato a mettere previamente in mora la Parte contraente e, poi, a decidere le misure da adottare in caso di constatata violazione dell'art. 46.1 CEDU[42].
Ciononostante, anche il semplice coinvolgimento della Corte era destinato ad ampliare l'analisi degli aspetti giuridici dell'esecuzione comportando, in particolare, la valutazione della sussistenza di una nuova violazione (relativa all'obbligo ex art. 46.1 CEDU), ulteriore rispetto a quelle ravvisate in precedenza con la sentenza di merito.

4. La prima sentenza ex art. 46.4 CEDU: il caso Ilgar Mammadov v. Azerbaijan

La procedura d'infrazione è stata attivata per la prima volta nel 2017 in un procedimento contro l'Azerbaijan. Alcune voci hanno sottolineato l'importanza di questa decisione con riferimento all'applicazione dell'art. 18 CEDU, su cui la giurisprudenza della Corte è ancora piuttosto scarsa[43]. Ai fini di questo scritto, la sentenza offre soprattutto spunti di riflessione sul rapporto tra Corte e Comitato e sul significato della *giurisdizionalizzazione* della fase di controllo dell'esecuzione.

4.1 La vicenda processuale

La sentenza trae origine dalla vicenda di Ilgar Mammadov, leader di un partito di opposizione (REAL) azero. A seguito della pubblicazione di alcuni post con cui contestava le dichiarazioni del governo dell'Azerbaijan in merito ad una rivolta

---

[40] Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, par. 100.
[41] *Ibidem*.
[42] *Ivi*, par. 99.
[43] J. GAVRON, R. REMEZAITE, "Has the ECtHR in Mammadov 46(4) opened the door to findings of 'bad faith' in trials?", in *EJIL:Talk!*, 4 luglio 2019, disponibile su www.ejiltalk.org.

scoppiata nella cittadina di Ismayilli, il ricorrente, convocato nel febbraio del 2013 per essere interrogato, veniva trattenuto in custodia cautelare. Diversi mesi dopo, aveva inizio il processo penale per incitamento a disordini di massa a carico di Ilgar Mammadov, che veniva condannato in primo grado a sette anni di reclusione, nel marzo 2014. Nel frattempo, egli adiva la Corte EDU, che accertava la responsabilità dell'Azerbaijan per la violazione dell'art. 5 par. 1 (c) e 4, dell'art. 6.2, nonché dell'articolo 18 in combinato disposto con l'art. 5 della Convenzione[44]. La Corte riteneva che lo scopo delle accuse mosse contro il ricorrente e della sua detenzione preventiva fosse stato esclusivamente quello di metterlo a tacere e punirlo per la sua posizione antigovernativa[45]. La sentenza non indicava quali rimedi fossero necessari per darvi esecuzione, ma riconosceva un importo a titolo di risarcimento per danni non pecuniari. A seguito di un ulteriore ricorso, poi, la Corte adottava una seconda sentenza, riconoscendo che le gravi carenze nella valutazione delle prove a carico del ricorrente avessero costituito una violazione dell'art. 6.1 della CEDU[46]. In tale pronuncia, tuttavia, non riteneva necessario valutare le doglianze relative all'art. 18 CEDU e, dunque, alle motivazioni politiche del processo[47] e, nuovamente, non indicava alcun rimedio specifico diverso dal risarcimento monetario.
Con riferimento alla sentenza del 2014, il Comitato dei Ministri - sin dalla prima riunione - aveva sollecitato il rilascio del ricorrente[48]. Sebbene infatti gli fosse stata corrisposta già nel dicembre 2014 la somma stabilita a titolo di equa soddisfazione, il sig. Mammadov (la cui sentenza di condanna era stata confermata in appello, e poi ancora di fronte alla Corte Suprema) era rimasto in carcere. Pertanto, dopo aver 'messo in mora' il governo, manifestando l'intenzione di attivare la procedura di infrazione prevista dalla CEDU[49], il Comitato dei Ministri richiedeva alla Corte di verificare se la Repubblica dell'Azerbaijian avesse adempiuto agli obblighi derivanti dall'articolo 46.1[50].
Prima dell'adozione della sentenza relativa alla procedura ex par. 4 dell'art. 46 CEDU, il sig. Mammadov veniva, inizialmente, rilasciato in libertà vigilata per buona condotta dalla Corte d'appello e, poi, a seguito di una riduzione della condanna da parte della Corte Suprema, definitivamente scarcerato, avendo esaurito la pena comminata.

---

[44] Corte europea dei diritti umani, *Ilgar Mammadov c. Azerbaijan*, ricorso n. 15172/13, sentenza del 22 maggio 2014.
[45] *Ivi*, par. 143
[46] Corte europea dei diritti umani, *Ilgar Mammadov c. Azerbaijan (n. 2)*, ricorso n. 919/15, sentenza del 16 novembre 2017, par. 237.
[47] *Ivi*, par. 262.
[48] Comitato dei Ministri, decisione CM/Del/Dec(2014)1214/1 del 5 dicembre 2014. Seguivano altre due risoluzioni per incoraggiare l'esecuzione della sentenza: risoluzioni interinali CM/ResDH(2015)43 del 12 marzo 2015 e CM/ResDH(2016)144 del 8 giugno 2016.
[49] Comitato dei Ministri, risoluzione interinale CM/ResDH(2017)379 del 25 ottobre 2017.
[50] Comitato dei Ministri, risoluzione interinale CM/ResDH(2017)429 del 5 dicembre 2017.

Con la sentenza del 29 maggio 2019, la Grande Camera stabiliva che l'Azerbaijan non avesse adempiuto all'obbligo di conformarsi alla sentenza del 2014 poiché non aveva agito in buona fede, né in maniera compatibile con le conclusioni e lo spirito della citata pronuncia[51]. Per la Corte, infatti, la ravvisata violazione del combinato disposto dell'art. 18 e 5 CEDU aveva viziato qualsiasi azione derivante dalle accuse mosse a carico del ricorrente[52]. Pertanto, l'obbligo di *restitutio in integrum* imponeva di rimuovere tutte le conseguenze negative derivanti da tale abuso di diritto e, in particolare, di liberare il sig. Mammadov[53].
A distanza di un anno dalla sentenza della Corte EDU - ed in seguito ad un ulteriore intervento del Comitato dei Ministri[54], che ha sollecitato il pieno ripristino dei diritti civili e politici del ricorrente, inclusa la possibilità candidarsi alle elezioni - la Corte Suprema dell'Azerbaijan ha finalmente assolto Ilgar Mammadov, il 23 aprile 2020.

4.2 La sentenza del 2019: il contributo della Corte EDU nell'ambito della procedura d'infrazione

La sentenza adottata il 29 maggio 2019 ha rappresentato l'occasione per la Corte di soffermarsi su alcuni aspetti del meccanismo ex art. 46.4 CEDU, interessanti ai fini di questo scritto. In particolare, essa ha chiarito il significato e la portata del suo contributo nella procedura d'infrazione, pur ribadendo la centralità del Comitato dei Ministri nella fase di controllo dell'esecuzione.
Dopo aver statuito che in nessun modo, in tale sede, l'equilibrio istituzionale tra i due organi possa essere compromesso[55], la Corte ha precisato che il suo compito è quello di fornire «a definitive legal assessment of the question of compliance»[56]. La Corte dunque assume un preciso ruolo nella procedura, che consiste nel verificare la sussistenza di una (eventuale) ulteriore violazione commessa dallo Stato convenuto, relativa all'obbligo di conformarsi alle sue sentenze. Sulle conseguenze di questa violazione la Corte ha anche stabilito chiaramente che «a total or partial failure to execute a judgment of the Court can engage the State Party's international responsibility»[57]. La Corte è così chiamata ad individuare un regime di responsabilità che - pur affiancandosi a quello definito con la sentenza di merito - non prevede conseguenze diverse rispetto a quelle derivanti dalla violazione dei diritti previsti dalla CEDU, rafforzando piuttosto gli obblighi (di cessazione dell'illecito, di

---

[51] Corte europea dei diritti umani, *Procedura ex art. 46.4 CEDU nel caso Ilgar Mammadov c. Azerbaijan* [GC], cit., par. 217.
[52] *Ivi*, par. 189.
[53] *Ivi*, par. 195.
[54] Comitato dei Ministri, risoluzione interinale CM/ResDH(2020)47 del 5 marzo 2020.
[55] Corte europea dei diritti umani, *Procedura ex art. 46.4 CEDU nel caso Ilgar Mammadov c. Azerbaijan* [GC], cit., par. 166.
[56] *Ivi*, par. 168.
[57] *Ivi*, par. 150.

riparazione e di *restitutio in integrum*) che da questa derivano[58]. Qualcuno, in dottrina, ha ravvisato in questo un limite della procedura d'infrazione, il cui esito parrebbe consistere in una sentenza che ribadisce quanto già affermato in precedenza e che va semplicemente ad aggiungersi agli strumenti cui lo Stato deve dare esecuzione[59]. Tuttavia, questo non riduce l'importanza, dal punto di vista giuridico, dell'intervento della Corte, anche perché la violazione dell'obbligo ex art. 46.1 CEDU si pone ai danni non solo del singolo ricorrente, ma dell'intero sistema di tutela, che subisce - in termini di ridotta efficacia complessiva - gli effetti negativi della mancata attuazione delle sentenze della Corte EDU.
Nello svolgere un compito tanto significativo, la Corte, pur mantenendo un'indipendenza decisionale, è inevitabilmente influenzata dalla posizione espressa dal Comitato nella fase del controllo dell'esecuzione. È infatti del tutto improbabile che essa si accontenti di misure ritenute inadeguate dall'organo esecutivo, anche perché ciò minerebbe sensibilmente la legittimità dello stesso Comitato dei Ministri[60]. La sentenza che si commenta conferma che l'attività del Comitato condiziona anche da un punto di vista 'operativo' quella della Corte. Nel caso di specie, essa ha infatti deciso di occuparsi solo delle misure individuali - ritenendo che le preoccupazioni dell'organo esecutivo riguardassero appunto tali forme di riparazione[61] - e ha omesso di pronunciarsi sulle misure generali[62], pur considerandole, al pari dell'equa soddisfazione, rientranti nell'ambito della

---

[58] Per un approfondimento sul regime di responsabilità interstatale per violazione dei diritti umani fondamentali: G. BARTOLINI, *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, 2009 e, con riferimento al contenuto della responsabilità internazionale dello Stato per illeciti derivanti da violazioni strutturali dei diritti umani, A. SACCUCCI, *La responsabilità internazionale dello Stato per violazioni strutturali dei diritti umani*, Napoli, 2018. Ancora, per una riflessione sulla possibilità per i giudici nazionali di verificare la corretta attuazione, da parte degli organi del potere esecutivo, delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, D. AMOROSO, P. PUSTORINO, "Aspetti problematici in tema di controllo sull'esecuzione delle sentenze della corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano", in *Giurisprudenza Italiana* 2014, pp. 287-294.
[59] K. DZEHTSIAROU, "How many judgments does one need to enforce a judgment? The first ever infringement proceedings at the European Court of Human Rights", in *Strasbourg Observers*, 4 giugno 2019, disponibile su www.strasbourgobservers.org. L'Autore evidenzia: « (…) it is not clear why the effect of an infringement proceedings judgment will be any different than the effect of any other judgment of the ECtHR».
[60] K. DZEHTSIAROU, "Mammadov v. Azerbaijan: it is about effectiveness of the Strasbourg system", cit..
[61] Corte europea dei diritti umani, *Procedura ex art. 46.4 CEDU nel caso Ilgar Mammadov c. Azerbaijan* [GC], cit., par. 176.
[62] *Ivi*, par. 179. La Corte ha ritenuto significativo che la questione delle misure generali fosse comunque all'attenzione del Comitato in merito all'esecuzione di altre sentenze contro l'Azerbaijan. Per B. ÇALI, ("No Going Nuclear in Strasbourg The Infringement Decision in Ilgar Mammadov v. Azerbaijan by the European Court of Human Rights" in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2019, disponibile su www.verfassungsblog.de) questa impostazione rischia di ridimensionare sensibilmente «the contribution of the Court to questions of compliance with judgments finding bad faith violations».

procedura in corso[63]. Inoltre, la Corte ha confermato a più riprese che è il Comitato il vero protagonista della fase di controllo dell'esecuzione. Per esempio, precisando che l'assenza di un esplicito riferimento alle misure individuali nella sentenza del 2014 non significava che esse fossero superflue, la Corte ha insistito sull'importanza di riconoscere un margine di discrezionalità al Comitato nella fase esecutiva[64]: «[a]n approach which limited the supervision process to the Court's explicit indications would remove the flexibility needed by the Committee of Ministers to supervise (…) the adoption of measures that are feasible, timely, adequate and sufficient[65]». Ancora, rispondendo ad una sollecitazione dello Stato convenuto (secondo cui il caso doveva esser chiuso in seguito al rilascio di Ilgar Mammadov), la Corte ha chiarito che, pur in assenza di indicazioni specifiche nella norma, i poteri conferiti al Comitato dei Ministri ai sensi dell'art. 46 CEDU implicano che l'organo possa anche ritirare una richiesta di intervento della Corte[66].

Quest'ultimo rilievo - occorre notare - sembra potenzialmente compromettere il significato dell'intervento della Corte nella procedura d'infrazione. Se, infatti, il Comitato, dopo aver attivato la procedura, dovesse ritirare una richiesta ex art. 46.4, dichiarandosi soddisfatto di quanto realizzato dallo Stato nel frattempo, il ruolo della Corte risulterebbe sensibilmente sminuito. Naturalmente ben si comprende però che, dal punto di vista pratico, tale possibilità si pone in linea con esigenze di economia processuale e con la necessità di non appesantire il carico di lavoro dei giudici di Strasburgo.

L'analisi della sentenza, dunque, rivela che la *giurisdizionalizzazione* della fase di controllo dell'esecuzione ha una portata significativa sul piano giuridico, anche se il fine ultimo del meccanismo - ovvero promuovere effettivamente l'esecuzione delle sentenze - può giustificare un ruolo (almeno in ipotesi) residuale della Corte, a vantaggio del significato fortemente 'strategico' della procedura d'infrazione. A ben vedere è l'intero sistema di tutela - che subisce, come si è detto, gli effetti pregiudizievoli del mancato adempimento dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU - a trovare conferma e sostegno nella pur tardiva attuazione delle pronunce dei giudici di Strasburgo. L'esecuzione delle sentenze è, infatti, un aspetto centrale del meccanismo di salvaguardia dei diritti fondamentali, rappresentando «the foundation upon which the institutions' legitimacy, moral authority, and

---

[63] Corte europea dei diritti umani, *Procedura ex art. 46.4 CEDU nel caso Ilgar Mammadov c. Azerbaijan* [GC], cit., par. 177.

[64] B. ÇALI, *op. cit.,* nota anche come questo sia funzionale ad evitare che gli Stati possano trincerarsi dietro l'assenza di previsioni di misure individuali per giustificare la mancata attuazione di una sentenza.

[65] Corte europea dei diritti umani, *Procedura ex art. 46.4 CEDU nel caso Ilgar Mammadov c. Azerbaijan* [GC], cit., par. 184

[66] *Ivi*, par. 144. La Corte precisa che ciò era comunque da escludersi nel caso di specie, i cui sviluppi imponevano piuttosto di procedere con l'esame della questione: par. 146.

effectiveness rest»[67]. In particolare, l'effettività della tutela è essenziale a preservare la legittimità del sistema nel suo insieme[68]. In effetti, la tenuta del meccanismo di garanzia è messa duramente alla prova allorché la 'resistenza' all'esecuzione sia frutto di una chiara scelta politica degli Stati (magari fondata sull'idea che la Corte abbia violato il principio di sussidiarietà o, nell'esercizio di un eccessivo *judicial activism*, si sia spinta oltre gli impegni assunti dalle parti attraverso la ratifica della CEDU), poiché, in questi casi, la mancata attuazione può essere sintomo dell'avversione, espressa da alcuni Stati, verso sentenze percepite come 'illegittime'[69]. Più in generale, poi, se la mancata attuazione di una sentenza della Corte determina il perdurare della violazione commessa (o, quanto meno, dei suoi effetti) e palesa l'inefficacia della tutela nel singolo caso, ogniqualvolta tale carenza interessi un numero considerevole di vicende, il meccanismo nella sua interezza rischia di essere percepito come non funzionante, improduttivo e, quindi, di fatto inutile[70].

5. Riflessioni conclusive

La *giurisdizionalizzazione* della fase di esecuzione - che ha trovato la sua prima *mise en oeuvre* con la sentenza nel caso Ilgar Mammadov - non si è risolta in un capovolgimento dell'equilibrio esistente tra Corte e Comitato, ma costituisce piuttosto la formalizzazione della convergenza sinergica dell'operato dei due organi, pur con una più evidente insistenza sul significato politico dell'attivazione della procedura da parte del Comitato. È tuttavia la stessa *ratio* della procedura - volta a rafforzare il processo di esecuzione per salvaguardare «[t]he Court's authority and the system's credibility»[71] - a giustificare una (almeno potenziale) marginalizzazione del ruolo del giudice di Strasburgo, a fronte di una 'radicalizzazione' della natura di strumento di pressione politica della procedura di infrazione. L'esecuzione delle sentenze è infatti centrale per l'effettivo godimento dei diritti da parte dei singoli, ma anche e soprattutto per la credibilità di un sistema - fondato sull'autorità e sull'autorevolezza della Corte europea - e della sua sostenibilità, anche alla luce dei

---

[67] C. HILLEBRECHT, "Rethinking Compliance: The Challenges and Prospects of Measuring Compliance with International Human Rights Tribunals", in *Journal of Human Rights Practice* 2009, p. 362 ss. Vedi anche H. KELLER, C. MARTI, "Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments", in *European Journal of International Law* 2015, p. 829 ss., p. 830.
[68] F. DE LONDRAS, K. DZEHTSIAROU, *op. cit*., p. 469.
[69] *Ivi*, 469: secondo gli Autori sarebbe possibile distinguere tra le ipotesi in cui il ritardo cronico nell'esecuzione delle sentenze derivi da fattori di varia natura organizzativi o finanche culturali ('*dilatory non-execution*') e casi in cui gli Stati invece rifiutino l'esecuzione di una pronuncia per ragioni 'di principio' ('*principled non-execution*'): p. 474.
[70] *Ivi*, 470.
[71] Explanatory Report to Protocol No. 14 cit., par. 16.

limiti che derivano dal decentramento della funzione di attuazione del diritto, tipico dell'ordinamento internazionale, e che sono particolarmente evidenti in un ambito, come i diritti umani, in cui non trova spazio il principio di reciprocità[72].

Testing institutional equilibrium in the first infringement procedure before the ECtHR: thoughts about the Ilgar Mammadov v. Azerbaijan judgment

Following the changes to art. 46 ECHR, introduced by Protocol 14, the Committee of Ministers of the Council of Europe may ask the European Court on human rights to ascertain the violation by a State of the obligation to comply with its judgments. This infringement procedure, regulated by par. 4 and 5 of art. 46 ECHR, has been activated for the first time in 2017 against Azerbaijan. The judgement adopted in 2019 shows that the 'jurisdictionalization' of the execution phase did not alter the balance of competences between the Court and the Committee, while confirming its strong strategic meaning.

Parole chiave: Comitato dei Ministri, esecuzione, art. 46 CEDU, procedura d'infrazione, Ilgar Mammadov
Key words: Committee of Ministers, execution, art. 46 ECHR, infringement procedure, Ilgar Mammadov

[72] A. KOMANOVICS, *op. cit*., p. 140. Vedi anche W.M. COLE, "Mind the Gap: State Capacity and the Implementation of Human Rights Treaties", in *International Organization* 2015, pp. 405 ss.; R. GOODMAN, D. JINKS, "Incomplete Internalization and Compliance with Human Rights Law", in *European Journal of International Law* 2008, p. 725 ss..