



CLAUDIO ZANGHÌ*

L'ESECUZIONE DELLA SENTENZA *MAMMADOV C. AZERBAIJAN*: IL PRIMO RINVIO DEL COMITATO DEI MINISTRI ALLA CORTE CEDU EX ART. 46.4

SOMMARIO: 1. L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: origine ed evoluzione. – 2. L'esecuzione delle sentenze dopo il Protocollo 14. – 3. L'intervento del Comitato dei Ministri nel caso in esame. – 4. Previsioni ipotizzabili sulla conclusione della procedura.

Il 5 dicembre dello scorso anno il Comitato dei Ministri ha adottato la Risoluzione 429 rivolgendosi per la prima volta alla Corte europea dei diritti dell'uomo la domanda intesa a conoscere ex art. 46 par. 4 della Convenzione stessa se l'Azerbaijan ha dato esecuzione alla sentenza del 22 maggio 2014 sul ricorso Mammadov contro Azerbaijan (n.15172/13)¹.

1. *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: origine ed evoluzione.*

Il problema del controllo sulla esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo era stato già avvertito dai redattori del primo testo della Convenzione, quello firmato a Roma nel 1950.² In quest'ultimo, dopo aver precisato che «le alte Parti

* Professore emerito di Diritto internazionale, Sapienza Università di Roma

¹ Ilgar Mammadov è un importante uomo politico di opposizione in Azerbaijan. Nel novembre 2012 le autorità lo hanno arrestato appena dopo aver pubblicato un *blog* su una manifestazione di piazza nella città di Ismayilli. È rimasto in custodia cautelare fino al marzo 2014 quando è stato condannato a 7 anni di reclusione per il reato di aver causato disordini di massa. Mammadov è rimasto detenuto da allora; la Corte suprema ha respinto il suo ultimo appello nel novembre 2016. Mammadov ha presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (15172/2013) che si è concluso con la sentenza del 22 maggio 2014.

² La dottrina è ricca di contributi sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea. Cfr. l'ampia bibliografia citata nel mio volume *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*,³ Torino 2013, ed anche; V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, nonché lo specifico sito *web* della Corte europea dei diritti dell'uomo. Per quanto riguarda il nostro Paese si veda l'esauriente relazione al Parlamento, l'ultima del 2016, sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato, 2016, edito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

contraenti si impegnano a conformarsi alle decisioni della Corte nelle controversie nelle quali sono parti» (art. 53), i redattori, ritenendo opportuno che un qualche organo si occupasse dell'effettivo rispetto dell'obbligo così assunto, vi hanno aggiunto il successivo art. 54 nel quale si legge «la decisione della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione». La disposizione non contiene alcuna precisazione al riguardo e quindi, fin dai primi casi, si è dovuto procedere, da parte del Comitato di Ministri, per progressive interpretazioni. Tralascio la situazione certamente più semplice, che peraltro non rileva nel caso di specie perché già eseguita, che è quella del pagamento dell'equo indennizzo eventualmente riconosciuto dalla Corte al ricorrente; in tal caso è agevole decidere se lo Stato ha dato esecuzione alla sentenza, cioè se ha pagato il ricorrente ovvero se non lo abbia fatto. Certamente più complesso, fin dalle prime occasioni, è stato l'accertamento delle misure individuali derivanti dal dispositivo della sentenza e più ancora, in epoca successiva, delle misure a carattere generale che la stessa sentenza riteneva necessarie.

A quel tempo gli organi della Convenzione (Commissione e Corte) nonché il Comitato dei Ministri erano piuttosto attenti nei riguardi degli Stati membri che avevano da poco, ed ancora in numero limitato, accettato le nuove funzioni di controllo. Nel primo caso sottoposto all'esame del Comitato dei Ministri ex art. 54 il rappresentante dell'Austria, paese coinvolto, sosteneva la tesi che le sentenze della Corte fossero soltanto di natura "dichiarativa" e che pertanto non richiedono alcuna esecuzione. Il Comitato dei Ministri avallava implicitamente tale tesi limitandosi a prendere atto della dichiarazione del rappresentante austriaco³. In casi successivi però, allorquando venivano coinvolte anche violazioni a carattere generale e che pertanto richiedevano necessariamente un intervento da parte dello Stato che si estendesse su tutti gli individui in situazioni analoghe a quelle del ricorrente, il Comitato dei Ministri, in occasione di una successiva sentenza⁴ esprimeva la soddisfazione, valutando positivamente le misure legislative adottate dal governo belga per dare esecuzione alla sentenza, mentre, nella nota sentenza degli affari linguistici belgi⁵, i delegati dei Ministri si limitano ancora una volta a prendere atto delle misure adottate, senza così esprimere alcun giudizio.

La formula utilizzata ed un attento esame delle modifiche legislative intervenute in Belgio evidenziano il carattere diplomatico dell'espressione «*prendre acte*» che nasconde in realtà la copertura politica per una insoddisfacente esecuzione della sentenza.

L'esperienza offre numerose soluzioni nella quali sentenze di tale natura sono state esaminate dal Comitato dei Ministri; e se, come si è detto, in qualche caso «... les délégués expriment leur satisfaction quant aux mesures législatives adoptées par le gouvernement belge pour assurer l'application de la Convention ...» – ed è quindi facilmente immaginabile l'esito positivo della valutazione compiuta dall'organo – in altri casi i delegati dei Ministri si limitano a «*prendre acte*» delle misure adottate per conformarsi alle esigenze dell'art. 46. In tal caso, la formula utilizzata, ed un attento esame delle modifiche legislative intervenute, evidenziano spesso il carattere «diplomatico» della espressione «*prendre acte*» che nasconde, in realtà, la copertura politica per una insoddisfacente esecuzione della sentenza.

La funzione di controllo così riconosciuta al Comitato di Ministri, già presente nell'originario testo della Convenzione, è rimasta anche dopo le modifiche di cui al Protocollo n. 11; si è riconosciuto, infatti, che il Comitato, in ragione della natura politica

³ Rés. CM su sentenza del 7.05.1974 *Neumeister v. Austria*.

⁴ Rés. CM Su sentenza del 18.06.1971, *De Wilde, Ooms e altri v. Belgium*.

⁵ *Affaire linguistiques belges, arrêt, Série S, n. 6*.

dell'organo ed inoltre, grazie ai suoi poteri di ultima istanza all'interno del Consiglio d'Europa, che possono spingersi sino a decretare l'espulsione di uno Stato dall'Organizzazione, rappresenta l'organo più indicato per verificare l'esatto adempimento delle sentenze della Corte ad opera degli Stati.

In anni successivi, pur non mancando casi simili ai precedenti,⁶ il Comitato ha rinviato la decisione conclusiva nella prospettiva che lo Stato adottasse misure idonee. Era ovvio, tuttavia, che a quel tempo che l'intervento del Comitato dei Ministri previsto dall'art. 54 era tutt'altro che soddisfacente. Ed in tal senso, già nel 1979, avevo avuto occasione di scrivere e di augurarmi che il problema fosse opportunamente risolto giacché «la concreta efficacia delle sentenze della Corte e per essa l'effettiva ed efficace protezione dei diritti dell'uomo oggetto delle sentenze stesse, utilizzando l'espressione matematica, può dirsi direttamente proporzionale alla esecuzione data dagli Stati alle pronunce della Corte»⁷.

La situazione si è leggermente evoluta, parallelamente all'atteggiamento assunto da parte degli organi della Convenzione nei confronti degli Stati parti contraenti, meno rispettoso di quanto non fosse stato in passato. In diverse circostanze, infatti, il Comitato dei Ministri pur non esprimendo giudizi negativi sul comportamento dello Stato si limitava però a riproporre l'esame del caso nella speranza che il trascorrere del tempo e le inevitabili pressioni politiche connesse al mantenimento del caso sull'ordine del giorno del Comitato, inducessero lo Stato ad assumere misure concrete e rispondenti alla sentenza della Corte.

L'esigenza di conferire maggiore certezza a questa funzione di controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte ad opera del Comitato di Ministri avrebbe potuto formare oggetto di una delle tante modifiche introdotte con il Protocollo 11 che, come è noto, ha rivoluzionato l'intero sistema della Convenzione.

Purtroppo così non è stato ed il nuovo testo, che deriva dal predetto Protocollo, pur modificando il numero dell'articolo, che è divenuto l'art. 46, si limita a riprodurre testualmente in 2 paragrafi diversi quelli che precedentemente erano gli articoli 53 e 54 sull'obbligo degli Stati a conformarsi alle sentenze della Corte (art. 46 par.1) e sul potere del Comitato dei Ministri a sorvegliarne l'esecuzione (art. 46 par. 2).

Di fronte alla decisa inversione di tendenza operata dalla Corte, che ha esteso il contenuto delle sue sentenze, insistendo sulla esigenza di rimuovere le cause che hanno determinato la violazione, e quindi sulle misure idonee a realizzare la *restitutio in integrum*, il Comitato dei Ministri ha assunto un ruolo "attivo", attraverso una serie di azioni miranti, nell'ottica della predetta *restitutio in integrum*, ad imporre allo Stato responsabile, l'eliminazione delle condizioni processuali che hanno determinato un ingiustificato svantaggio ed aiutando lo Stato ad identificare i problemi evidenziati nella sentenza ed eventualmente anche le misure di esecuzione necessarie. E ciò, ad esempio, attraverso la celebrazione di un nuovo processo, rispettoso delle garanzie di difesa della vittima, oppure, nel caso in cui il diritto interno non consenta la revisione del processo a seguito di una sentenza della Corte europea, attraverso l'introduzione di una riforma legislativa che contempli quest'ultima possibilità.

Queste considerazioni mettono in luce una chiara volontà espressa dalla Corte e dal Comitato dei Ministri a favorire un'interpretazione dell'art. 46 nel senso di dare priorità alla

⁶ Cfr. ad esempio sentenza del 21.02.1975 *Golder v. United Kingdom*.

⁷ Cfr. C. ZANGHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1979, p. 246.

prevenzione della violazione piuttosto che al suo indennizzo.⁸ Proseguendo nel suo ruolo attivo, il Comitato dei Ministri ritenuto che «... la mise en oeuvre des arrêts serait facilitée si l'existence d'un problème structurel était déjà identifiée dans l'arrêt de la Cour»⁹ invita espressamente la Corte ad identificare, nella stessa sentenza che constata la violazione, i problemi strutturali sottostanti e l'origine degli stessi, in maniera da aiutare gli Stati a trovare la soluzione appropriata ed il Comitato a sorvegliare meglio l'esecuzione delle sentenze¹⁰.

2. L'esecuzione delle sentenze dopo il Protocollo 14.

La svolta radicale a tutta la procedura si ha con la conclusione del Protocollo 14 adottato a Strasburgo il 13 maggio 2004 ma entrato in vigore soltanto nel 2010 che, in applicazione dell'art.6, ha introdotto una profonda modifica alla norma della Convenzione (art.46) che oggi si compone di ben 5 paragrafi e dal rinnovato titolo «Force obligatoire et exécutions des arrêts». In pratica ai primi due paragrafi che sono rimasti immutati ne sono stati aggiunti altri tre e quindi la nuova procedura del rinvio alla Corte, che per la prima volta viene espletata nel caso oggetto delle presenti riflessioni.

⁸ La Corte ha quindi rafforzato progressivamente il proprio controllo. Essa ammette oramai, in maniera esplicita, quale obbligo che discende dall'art. 46.1 della Convenzione, quello di adottare misure generali e/o individuali al fine di rimuovere le conseguenze di una violazione. Ad esempio, nella sentenza *Sejdovic c. Italia* del 10/11/2004, dopo aver rilevato che la violazione constatata risulta non da un incidente isolato ma dalla legislazione italiana (in materia di contumacia, e in particolare dalle disposizioni pertinenti del c.p.p.) e che essa può riguardare anche altre persone nel futuro, la Corte afferma che «aux termes de l'article 46 de la Convention, lorsqu'une violation est constatée, l'Etat défendeur a l'obligation juridique..... de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences.(...)». Ed in termini ancora più precisi nella sentenza *Torreggiani c. Italia* del 27.05 2013 la Corte : «4. Dit que l'État défendeur devra, dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle le présent arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, mettre en place un recours ou un ensemble de recours internes effectifs aptes à offrir un redressement adéquat et suffisant dans les cas de surpeuplement carcéral, et ce conformément aux principes de la Convention tels qu'établis dans la jurisprudence de la Cour». In esecuzione a questa sentenza sono state ideate sia misure normative volte a ridurre l'afflusso di detenuti (specie di quelli in attesa di giudizio), sia misure volte a migliorare e potenziare la distribuzione degli spazi negli Istituti di pena al fine di assicurare le misure minime per detenuto imposte dalla Corte, sia, infine, misure integranti rimedi di carattere compensatorio o preventivo volto ad anticipare sul piano nazionale la soddisfazione delle istanze di tutela altrimenti sottoposte alla Corte.

⁹ Cfr. la Risoluzione 3 (2004). Nel 2008, sulla base di una raccomandazione dell'Assemblea parlamentare (n.1764 del 2006) sull'esecuzione delle sentenze della Corte, è stata poi adottata la raccomandazione CM/Rec(2008) intesa sollecitare gli Stati membri perché provvedessero ad una struttura nazionale efficiente allo scopo di dare rapida esecuzione alle sentenze della Corte.

¹⁰ A seguito di questo invito, la Corte, con la sentenza della Grande Camera del 22.6.2004 (*Bronionski c. Polonia*) «Dit que l'Etat défendeur doit garantir par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en oeuvre du droit patrimonial en question pour les autres demandeurs concernés.» Ed il CM, con la Risoluzione provvisoria 58 (2005) del 5.7.2005, preso atto delle iniziative in corso in Polonia, «demande aux autorités polonaises d'intensifier leurs efforts afin d'adopter rapidement les réformes législatives...». Per le successive evoluzioni della giurisprudenza della Corte europea, cfr. C. ZANGHÌ, *Evoluzione ed innovazione nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. integr. eur.*, 2008, p. 29.

Quando la sentenza della Corte diviene definitiva, questa è trasmessa al Comitato dei Ministri che invita lo Stato a dare comunicazione delle misure adottate per quanto attiene il pagamento dell'eventuale risarcimento accordato ed eventualmente sulla adozione di altre misure generali o individuali prese per conformarsi alla sentenza. Il Comitato procede all'esame delle comunicazioni ricevute e, qualora constati che lo Stato ha adempiuto alle obbligazioni derivanti dalla sentenza, adotta una Risoluzione con la quale si conclude la procedura di controllo.

Per svolgere tale funzione il Comitato dei Ministri ha adottato delle proprie «Regole di procedura» per la sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze la cui l'ultima versione, oggi applicata, è quella del 10 maggio 2006, modificata da ultimo il 18 gennaio 2017 nella riunione del Comitato 1275¹¹.

Si è così realizzato un vero e proprio codice che, nonostante la composizione dell'organo, pone in rilievo il carattere giurisdizionale dell'esame condotto dal Comitato dei Ministri anzitutto attraverso una effettiva trasparenza della pubblicità della procedura che vi si svolge. In tal senso, ad esempio, le decisioni del Comitato e le informazioni ricevute sono accessibili non soltanto alle parti ma anche alle organizzazioni non governative. Analogamente l'ordine del giorno è preventivamente pubblicato. Il predetto carattere giurisdizionale risulta altresì dal rispetto del contraddittorio. In tal senso, ad esempio, il Comitato deve prendere in considerazione «toute communication transmise par la partie lésée concernant le paiement de la satisfaction équitable ou l'exécution des mesures individuelles» (règle n.9).

Peraltro, se sotto la vigenza del Protocollo n. 11 l'art. 46 (corrispondente al precedente art. 56) si limitava ad assegnare al Comitato dei Ministri una funzione di sorveglianza sull'esecuzione della sentenza, senza indicare le misure da adottare in caso di violazione dell'obbligo di adeguamento imposto agli Stati (par.1) con l'entrata in vigore del Protocollo n. 14 la funzione di controllo del Comitato dei Ministri viene ulteriormente precisata, in linea con la segnalata accentuazione dell'esigenza di evitare, per quanto possibile, la reiterazione di pronunce seriali su casi identici; anzitutto, se la sentenza dovesse presentare problemi interpretativi in ordine alla sua esecuzione, il par. 3 dell'articolo autorizza il Comitato dei Ministri – che decide al riguardo con la maggioranza dei due terzi – a richiedere un parere alla Corte sulla corretta interpretazione, circostanza questa che ancor oggi non si è mai verificata.

Nel caso in cui la sentenza stabilisca una indennità a favore del ricorrente, la sua «esecuzione», come si è detto, non presenta particolari problemi interpretativi giacché questa consiste nel materiale versamento della somma al ricorrente. In tali casi, pertanto, il compito del Comitato dei Ministri che, a termini del par. 2 dell'art. 46 della Convenzione «sorveglia l'esecuzione» delle sentenze della Corte, si presenta di facile assolvimento. Tuttavia, in un caso datato ma assai noto per rilevanza politica (sentenza del 28 luglio 1998 nel caso *Loizidou c. Turchia*), nonostante la semplicità dell'esecuzione, trattandosi di equa soddisfazione, il Comitato, con la Risoluzione DH(2003)174 del 12 luglio 2003, deplora che la Turchia non abbia versato l'indennizzo deciso dalla Corte a favore della ricorrente.

Ben più complesso si presenta il problema nel caso in cui la Corte, pur constatando l'avvenuta violazione, nega il richiesto indennizzo al ricorrente, ovvero non si pronuncia sul

¹¹ Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables (adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964 réunion des Délégués des Ministres et amendées le 18 janvier 2017, lors de la 1275 réunion des Délégués des Ministres.

medesimo, ovvero ancora nel caso in cui l'interessato non presenta alcuna domanda. Al riguardo, una interpretazione semplicistica potrebbe far ritenere che nessuna esecuzione della sentenza è in tal caso richiesta. Tale tesi, tuttavia, non è conforme alla giurisprudenza che ha sostenuto ripetutamente l'interesse pubblico inerente alla protezione dei diritti dell'uomo e la conseguente irrilevanza del comportamento dell'individuo in un caso di specie, e non è certamente invocabile nei confronti di quelle sentenze che hanno rilevato la violazione nel contrasto esistente fra norme dello Stato e disposizioni della Convenzione.

Ben più difficile si presenta poi la funzione del Comitato dei Ministri, sempre in applicazione del richiamato art. 46, con riferimento alle sentenze che accertano una violazione a carattere «generale», rilevando un contrasto fra norme interne dello Stato e disposizioni convenzionali, i cui effetti, conseguentemente, prescindendo dagli specifici interessi dei ricorrenti, coinvolgono, potenzialmente, tutti i destinatari della norma interna della quale si è rilevata l'incompatibilità con gli obblighi convenzionalmente assunti. In tale circostanza appare di piena evidenza come la concreta efficacia della sentenza della Corte dipenda unicamente dalla idoneità e dalla congruità delle misure adottate dallo Stato per rimuovere la violazione. Ed è quindi in tali ipotesi che acquista essenziale rilevanza la funzione di sorveglianza attribuita al Comitato dei Ministri.

Le misure di carattere generale sono spesso complesse da individuare ed ancor più da realizzare e presuppongono, in ogni caso, un approfondito esame da parte delle autorità nazionali ed anche del Comitato di Ministri sulle cause che hanno condotto alla violazione della Convenzione.

Qualora una Parte contraente rifiuti di conformarsi alla sentenza ed eventualmente anche alle misure indicate dalla Corte, il Comitato dei Ministri impone allo Stato un termine per adeguarsi e, in difetto, con decisione a maggioranza dei due terzi, comunica alla Corte l'inadempimento.

Secondo una prassi ormai consolidata, finché lo Stato non ha adottato misure soddisfacenti, la sentenza rimane all'ordine del giorno del Comitato dei Ministri; in tal caso, in attesa che lo Stato adempia, il Comitato dei Ministri può adottare una Risoluzione interinale per fare pressione sullo Stato inadempiente. Queste Risoluzioni fanno riferimento, generalmente, alle misure già adottate ma sottolineano le riforme e le iniziative necessarie a risolvere definitivamente i problemi sollevati dalla sentenza.

Il controllo sull'esecuzione delle sentenze si arricchisce così di una specifica fase giurisdizionale e ciò all'evidente scopo di evitare ogni possibile implicazione politica connessa alla composizione dell'organo ministeriale, e di riservare all'organo giurisdizionale per eccellenza cioè alla Corte europea, l'accertamento della ulteriore violazione consistente nella mancata esecuzione della sentenza.¹²

L'intervento della Corte può concludersi nel senso di accertare la corretta esecuzione della sentenza ed in tal caso la Corte rinvia la questione al Comitato dei Ministri che, suffragato dalla decisione della Corte, potrà chiudere definitivamente la procedura di controllo sull'esecuzione della sentenza. Nel caso contrario, la Corte constata che è avvenuta la violazione del par.1 e quindi rinvia sempre la questione al Comitato dei Ministri ma questa volta accioccché l'organo «esamini le misure da adottare».

¹² I redattori del Protocollo hanno spiegato che il Comitato dovrebbe avviare procedure di infrazione «solo in circostanze eccezionali». Hanno anche espresso la speranza che «da semplice esistenza della procedura e la minaccia di usarla dovrebbero rappresentare un nuovo incentivo efficace per l'esecuzione delle sentenze della Corte». Protocollo 14, «Exposé des motifs».

Nella conferenza di Interlaken era stata sottolineata la necessità urgente di migliorare il processo di esecuzione. Nell'ambito dei lavori della conferenza il ruolo fondamentale del nuovo procedimento è stato sottolineato nei documenti nonché i numerosi interventi delle delegazioni¹³. Dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14 i delegati dei Ministri, nella loro riunione del settembre 2010¹⁴, hanno ripreso le modalità di esame precedentemente decise nell'esecuzione delle sentenze ed hanno stabilito due metodi fondamentali di lavoro¹⁵: il primo metodo prevede una procedura semplificata, (*surveillance standard*) che è quella abituale, ed una procedura rafforzata (*surveillance soutenue*) per le questioni che rispondono a determinati criteri di classificazione indicati al punto 2 delle attuali regole del Comitato dei Ministri per la sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze¹⁶; fra questi criteri in particolare le sentenze che implicano misure individuali urgenti, le sentenze pilota, le sentenze che rilevano importanti problemi strutturali ed i ricorsi interstatali.

Nell'ambito di tale procedura gli Stati membri sono invitati a presentare un piano d'azione indicante le misure che lo Stato intende prendere per dare esecuzione alla sentenza¹⁷. Lo stesso documento del Comitato dei Ministri del 2010 all'allegato 1 presenta anche uno schema per redigere i piani d'azione da parte degli Stati membri. Qualora lo Stato non ottemperi a tale obbligo viene sollecitato con un richiamo del Segretario generale¹⁸. Il piano d'azione è di per sé un documento in evoluzione nel senso che ne potrebbero essere presentati più d'uno in funzione dell'adozione di determinate misure. Un documento sintetico, anche questo previsto nella procedura in oggetto, al quale potrebbero essere aggiunti altri documenti. Il bilancio d'azione è il documento nel quale lo Stato presenta le misure adottate per dare esecuzione alla sentenza ovvero le ragioni per le quali ritiene che non sia necessaria alcuna ulteriore misura¹⁹. L'attuale regolamentazione della fase di controllo sull'esecuzione della sentenza si ispira indubbiamente ad un continuo dialogo tra il governo nazionale obbligato all'esecuzione e gli organi del Consiglio d'Europa che

¹³ CM/Inf (2010) 28 rev. DD (2010) 263 e (2010) 293.

¹⁴ 1092e réunion (14-15 septembre 2010).

¹⁵ Document CM/Inf./DH(2010)37.

¹⁶ Règles.....cit. nota 11.

¹⁷ A termini dell'allegato II al documento CM/Inf/DH (2010)37, al punto 5 si precisa che: «Un plan d'action est: Un plan présentant les mesures que l'État défendeur entend prendre pour exécuter un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris un calendrier indicatif. Le plan présentera, si possible, toutes les mesures requises en exécution de l'arrêt. Lorsqu'il n'est pas possible de définir toutes les mesures immédiatement, le plan indiquera les actions à entreprendre pour déterminer les mesures requises, y compris un calendrier indicatif pour ces mesures.» Il piano predisposto dall'Italia a seguito della sentenza *Torreggiani* è proprio l'esempio di un Piano d'azione particolarmente complesso, predisposto in conseguenza di una sentenza pilota che ha evidenziato l'esistenza di problemi strutturali del nostro paese con riferimento alle condizioni dei detenuti. Cfr., Relazione al Parlamento 2016, cit. alla nota 2.

¹⁸ Par. 3.4 delle richiamate «Regole». «En l'absence de plan ou bilan d'action dans le délai imparti, le Secrétariat envoie un rappel à l'Etat concerné. L'absence de plan/bilan d'action ou d'explications à l'issue de ce rappel, est un motif de transfert de procédure standard en procédure soutenue». Doc.CM/Inf/DH(2010)37, §§27-28 et CM/Inf/DH(2010)45-final §20. Per un esempio di piano d'azione redatto conformemente alle previsioni del regolamento si veda quello presentato dall'Italia a seguito della sentenza della Grande Camera del 15.12.2016 (*Khlaifia e altri c. Italia*) Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, *Khlaifia et autres c. Italie, Requête n°16483/12, Arrêt Grande Chambre du 15/12/2016*.

¹⁹ Cfr. p. 7 dell'Allegato II al documento precitato: «Un bilan d'action est: Un rapport de l'État défendeur présentant les mesures adoptées pour exécuter un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, et/ou les raisons pour lesquelles aucune mesure additionnelle n'est requise».

hanno invece il compito di supervisione al fine di individuare ed attuare le soluzioni ottimali.²⁰

3. *L'intervento del Comitato dei Ministri nel caso in esame.*

Il Comitato dei Ministri, avendo ancora una volta esaminato l'esecuzione della sentenza della Corte, *Mammadov v. Azerbaijan* (n. 15172/13, 22 maggio 2014) e non avendo ottenuto, dopo reiterati rinvii, alcuna risposta soddisfacente, nella riunione 1298 del 25 ottobre 2017, ha adottato la risoluzione interinale CM / Res/DH (2017) 379 con la quale il Comitato ha notificato formalmente alla Repubblica di Azerbaijan la propria intenzione, in occasione della sua 1302a riunione (DH) in data 5 dicembre 2017, di deferire alla Corte, in conformità all'articolo 46 § 4 della Convenzione, la questione se la Repubblica di Azerbaijan sia venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'articolo 46 § 1 della Convenzione derivante dalla citata sentenza.

L'Azerbaijan ha replicato ricordando come, nell'ambito delle misure individuali, il 25 dicembre 2014, è stato versato al richiedente un importo totale di 22.000 euro a titolo di danno non patrimoniale, costi e spese; e che, con decisione del 13 ottobre 2015, la Corte suprema ha annullato la sentenza della Corte d'appello di Sheki del 24 settembre 2014, ritenendo che il rigetto da parte della Corte inferiore delle richieste di esame di ulteriori testimoni e altre prove da parte del ricorrente era contrario al diritto interno, alle norme procedurali ed ai requisiti di cui all'art. 6 della Convenzione. Successivamente, il 29 aprile 2016, la Corte d'appello Sheki ha concluso l'esame del caso ed ha confermato la sentenza della Corte Sheki del 17 marzo 2014.

Per quanto concerne le misure generali si ricorda che il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha avviato un'inchiesta per valutare come il diritto interno di ogni Stato membro assicura che la Convenzione sia correttamente applicata. Il 10 febbraio 2017, il Presidente della Repubblica dell'Azerbaijan ha firmato l'Ordine esecutivo «Sul miglioramento dell'operatività del penitenziario, sull'umanizzazione delle politiche penali e sull'estensione dell'applicazione di sanzioni alternative e misure procedurali di contenzione non detentive». Il decreto ha esaminato una serie di questioni sollevate dalla Corte nella sua sentenza, tra cui l'esistenza di un ragionevole sospetto che sia stato commesso un reato al momento dell'arresto e l'esame di misure alternative da parte delle autorità competenti. Il Presidente ha quindi raccomandato anche all'Ufficio del Procuratore Generale di iniziare l'esame di misure alternative riguardo al mandato di arresto ed ai tribunali di esaminare l'esistenza di ragionevoli sospetti che gli individui abbiano commesso un reato ed i motivi per l'arresto, al momento di decidere su misure alternative.

Il 20 ottobre 2017 il *Milli Medjlis*²¹ della Repubblica dell'Azerbaijan ha adottato la legge sugli emendamenti al codice penale, modificando più di trecento disposizioni della legislazione penale. Insieme alla depenalizzazione di alcuni atti, la legge prevede l'introduzione di misure alternative alla detenzione e regole più semplici riguardanti il rilascio anticipato. In sintesi, considerando l'assenza di una sentenza della Corte europea per garantire l'immediata liberazione del ricorrente e la discrezionalità della Parte contraente di scegliere i mezzi necessari

²⁰ Si veda in proposito l'esauriente relazione presentata da M.T. LEACCHE in occasione dell'incontro di studio presso la Corte di Cassazione su: *Le questioni ancora aperte nei rapporti tra le Corti supreme nazionali le Corti di Strasburgo il Lussemburgo. L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei dell'uomo* (2017).

²¹ Parlamento della Repubblica di Azerbaijan.

per conformarsi alla sentenza della Corte, il Governo ritiene di aver attuato le misure necessarie per conformarsi alla sentenza della Corte nel caso presente.

In altri termini, lo Stato, nel testo integrale delle sue osservazioni²², non ha svolto alcuna specifica osservazione in ordine ai diversi punti contenuti nelle conclusioni della sentenza ma si è giustificato richiamando i diversi interventi interni, che non hanno condotto, peraltro, ad alcun risultato concreto dell'esecuzione della sentenza stessa.

Sempre secondo l'Azerbaijan la Corte di appello avrebbe rivolto particolare attenzione alle conclusioni della Corte europea tratte dalla sentenza ed avrebbe rimediato alle carenze riscontrate nel procedimento che ha portato alla condanna del ricorrente. Affermazione questa che è direttamente contraria alla sentenza della Corte di Strasburgo nel 2° caso che Mammadov ha proposto sul processo dopo il suo arresto. In tale sentenza la Corte, conclude che «4. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention»;²³ L'Azerbaijan non menziona quali misure generali abbia preso e, facendo appello alla circostanza che nella sentenza della Corte europea non viene indicata alcuna misura individuale da adottare e che pertanto lo Stato in questione, nell'ambito di quel riconosciuto margine di apprezzamento, mantiene la più ampia libertà di adottare le misure che reputa utili per dare esecuzione alla sentenza, considerando che l'assenza di una sentenza della Corte che imponga l'immediata liberazione del ricorrente e la discrezionalità dell'Alta Parte contraente nello scegliere i mezzi necessari per conformarsi alla sentenza stessa, conclude affermando di aver attuato le misure necessarie per conformarsi alla sentenza della Corte²⁴.

Il Comitato dei Ministri, non avendo ritenuto soddisfacenti le osservazioni così formulate, coerentemente con la premessa, il 5 dicembre 2017 ha adottato la risoluzione con la quale investe la Corte, in applicazione del par. 4 dell'art. 46.²⁵

4. Previsioni ipotizzabili sulla conclusione della procedura.

A questo punto, sul piano procedurale, la Corte dovrà procedere alla costituzione di una Grande Camera²⁶, quindi invitare lo Stato interessato e tutte le altre Parti contraenti che

²² Vedi Allegato alla Risoluzione del 5 dicembre 2017.

²³ Sentenza del 16 novembre 2017 nel caso *Mammadov v. Azerbaijan* (n. 2, ricorso 919/15).

²⁴ In funzione del principio di sussidiarietà, ribadito anche al punto 1 delle Osservazioni preliminari del Regolamento del Comitato dei Ministri per la sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze, quest'ultima rientra nelle competenze dello Stato « 1.1 En vertu du principe de subsidiarité, l'exécution relève de la responsabilité des Etats; la surveillance de l'exécution relève de la responsabilité collective des Etats membres, dans le cadre du Comité des Ministres ». Ne deriva che per dare esecuzione alla sentenza della Corte, gli Stati conservano un margine di apprezzamento, nel senso che possono scegliere le diverse misure possibili, sempre che queste misure esistano. La Corte ha più volte precisato che quando la violazione trae origine da un problema sottostante questo deve essere risolto per realizzare la conformità dell'ordinamento interno con la Convenzione, e quindi l'obiettivo essenziale della stessa, che è quello di assicurare il rispetto degli obblighi assunti dagli Stati. La Corte ha quindi rafforzato progressivamente il proprio controllo. Essa ammette oramai, in maniera esplicita, quale obbligo che discende dall'art. 46.1 della Convenzione, quello di adottare misure generali e/o individuali al fine di rimuovere le conseguenze di una violazione.

²⁵ Résolution intérimaire CM/ResDH(2017)429 Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Ilgar Mammadov contre Azerbaïdjan* (adoptée par le Comité de Ministres le 5 décembre 2017, lors de la 1302 réunion des Délégués des Ministres). Il Comitato aveva già adottato altre tre risoluzioni interinali (nel marzo 2015, settembre 2015, giugno 2016).

²⁶ Art. 96 del Regolamento della Corte nell'ultima modifica del 14.11.2016.

lo volessero a presentare le proprie osservazioni,²⁷ convocare eventualmente un'udienza²⁸, e procedere finalmente con l'adozione della sentenza²⁹.

Sul piano concreto, invece, è opportuno ripercorrere le conclusioni della sentenza della Corte più volte citata per constatare che la Corte, a prescindere dal versamento pecuniario di € 22.000 di cui al punto 8 della sentenza, il cui pagamento è stato già acclarato dal Comitato di Ministri, ritiene unanimemente che vi sia stata: 1. la violazione dell'art. 5 par.1 lett. c della Convenzione; 2. la violazione dell'art 5 par. 3; 3. la violazione dell'art 5 par.4; 4. la violazione dell'art.6 par. 2 e la violazione dell'art. 18 in collegamento con l'art. 5 della Convenzione stessa.³⁰

Con la affermata violazione dell'art. 5 par. 1 lett. c, la Corte ha ritenuto che Mammadov non aveva contribuito a causare la protesta e che l'Azerbaijan non aveva presentato alcuna prova per dimostrare il contrario. Mammadov non era quindi stato detenuto per essere condotto davanti a un giudice come prescritto dalla norma convenzionale.

Inoltre, la Corte, con l'asserita violazione del par. 4 dello stesso art. 5, conferma che i tribunali nazionali avevano ordinato ed esteso la detenzione del ricorrente senza realmente rivedere la legittimità della stessa. Così facendo le autorità avevano anche violato il diritto alla presunzione di innocenza, (art. 6 par. 2) perché avevano emesso un comunicato stampa, già prima della condanna di Mammadov, sostenendo che le sue azioni erano state "illegali" e che era stato "stabilito" che aveva incitato i manifestanti a resistere alla polizia.

Infine, la Corte ha concluso che l'Azerbaijan ha violato l'art.18 in combinato disposto con l'art. 5, giacché le autorità, agendo in malafede, non avevano arrestato Mammadov per portarlo davanti a un giudice per rispondere di un crimine, ma per farlo tacere o punirlo per aver criticato il governo e per aver tentato di diffondere informazioni che credeva che il governo stesse cercando di nascondere.³¹

Anche se le violazioni riscontrate non sembrano lasciare molto spazio alla individuazione delle misure necessarie per darvi esecuzione, la Corte, nella sentenza, non ha

²⁷ Art. 97 del predetto Regolamento.

²⁸ Art. 98 del predetto Regolamento.

²⁹ Art. 99 del predetto Regolamento.

³⁰ «for these reasons, the Court, unanimously,

2. Holds that there has been a violation of Article 5 § 1 (c) of the Convention;

3. Holds that there is no need to examine separately the complaint under Article 5 § 3 of the Convention;

4. Holds that there has been a violation of Article 5 § 4 of the Convention;

5. Holds that there has been a violation of Article 6 § 2 of the Convention;

6. Holds that there is no need to examine the complaints under Articles 13 and 14 of the Convention;

7. Holds that there has been a violation of Article 18 of the Convention taken in conjunction with Article 5 of the Convention;

7. Hold (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into New Azerbaijani manats at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 20,000 (twenty thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;

(ii) EUR 2,000 (two thousand euros), plus any tax that may be chargeable to the applicant, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points».

³¹ Cfr. *blog* di LIZE R. GLAS, *Mammadov v. Azerbaijan*, rinvenibile sul *web*, 20 dicembre 2017, *Guest Blogger Implementation judgments, Infringement proceedings, Mammadov v. Azerbaijan*.

indicato le misure stesse ed *in primis* la liberazione di Mammadov illegalmente detenuto. Ma già lo stesso Comitato dei Ministri, prima ancora di adottare la risoluzione del rinvio alla Corte, aveva chiesto allo Stato di liberare Mammadov e di adottare le altre misure di esecuzione.³²

Peraltro, anche Il Commissario per i diritti umani, ha sollevato la questione della rapida esecuzione della sentenza Mammadov contro l'Azerbaijan con le autorità azere durante una visita in quel Paese. Ed anche, l'Assemblea parlamentare ha esortato «le autorità azere a dare esecuzione alla sentenza e a rilasciare immediatamente il signor Mammadov». Lo stesso Segretario generale è intervenuto usando del suo potere, di cui all'art. 52, per condurre un'inchiesta su come la legge interna dell'Azerbaijan garantisce l'effettiva attuazione della Convenzione.

Infine, anche una ben nota organizzazione non governativa - *Amnesty International* - è intervenuta con una lettera del 20 ottobre 2017 inviata a tutti i rappresentanti permanenti degli Stati membri presso il Consiglio d'Europa.³³

Come si è prima evidenziato, anche se la Corte non ha esplicitamente imposto la liberazione di Mammadov nel dispositivo della sentenza, appare evidente che, di fronte ad una detenzione espressamente ritenuta illegale, l'unica soluzione per dare esecuzione al dispositivo è certamente la liberazione della persona illegalmente detenuta. Questa misura individuale, ancorché implicita, è di piena evidenza e non abbisogna ulteriori argomentazioni. Ciò non toglie che si possano esprimere critiche sulla soluzione adottata dalla Corte nella sentenza.

Se è pacifico che si tratta di una detenzione illegale, contraria cioè all'art. 5 par.1, come si legge nel dispositivo, è implicito che l'esecuzione della sentenza, almeno su questo punto, si realizza solo con la liberazione del ricorrente. La Corte, tuttavia, nulla ha scritto al riguardo. È noto invece che in molte altre occasioni la Corte ha esplicitamente indicato le misure che lo Stato deve adottare³⁴, rispondendo, peraltro, ad un preciso invito rivolto dal Comitato dei Ministri³⁵. Come mai questa diversità di comportamento? Da una parte si potrebbe ritenere che, essendo la violazione così chiaramente individuata, per la sua stessa natura (detenzione illegittima) non consente altra soluzione se non la liberazione del ricorrente. D'altra parte, però, la Corte, conoscendo certamente l'atteggiamento politico dell'Azerbaijan anche in relazione ai precedenti casi, avrebbe forse dovuto esprimersi chiaramente al riguardo, anche se il silenzio potrebbe essere giustificato dal solito richiamo "*in claris non fit interpretatio*". Rimanendo silente al riguardo, quali che possano essere stati i motivi che a ciò l'hanno indotta, la Corte, da un lato non ha risposto all'invito che le era stato già rivolto anni prima dal Comitato dei Ministri, ma dall'altro, ed è ciò che è più grave, ha dato lo spunto allo Stato convenuto per reagire negativamente sostenendo, come si è accennato³⁶, che nessuna specifica misure di esecuzione è stata indicata dalla Corte.

³² «Recalling the Committee's numerous decisions and interim resolutions calling, in view of the fundamental flaws in the criminal proceedings revealed by the Court's conclusions under Article 18 of the Convention combined with Article 5, for the immediate and unconditional release of the applicant; Stressing that over three years have elapsed since the Court's judgment became final and that the applicant remains imprisoned on the basis of the flawed proceedings». Risoluzione interinale CM/Res DH (2017)379.

³³ Lettera EUR 55/7325/2017 *Support infringement procedure under article 46.4 ECHR on Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, nella quale conclude «We urge you to deliver justice for Ilgar Mammadov and uphold the integrity of the Convention system by lending your strong support to the Article 46.4 procedure».

³⁴ Si veda quanto già richiamato nelle note 8 e 10

³⁵ Cfr. quanto detto nella nota n. 9

³⁶ Cfr. nota n. 24

Ben diverso potrà essere il giudizio sulle misure generali derivanti dalle altre violazioni constatate. La Corte, investita della richiesta da parte del Comitato dei Ministri ha l'obbligo istituzionale di procedere ad una attenta analisi della presunta esecuzione della sentenza cui lo Stato ritiene di aver assolto³⁷, occupandosi non solo delle misure individuali di cui sopra è cenno ma anche delle altre misure di carattere generale derivanti dalle violazioni constatate. Ora, anche a prescindere dal giudizio che potrà essere condotto sulle misure di carattere generale, appare indubbio che la mancata liberazione del ricorrente che, si ribadisce, è illegalmente detenuto, nel giudizio della Corte, non può non portare ad una affermazione di mancata esecuzione della sentenza stessa e quindi alla violazione dell'art.46 par.1 da parte dell'Azerbaijan.³⁸

Non credo che la Corte possa sfuggire al suo ruolo ex art.46, specie perché utilizzato per la prima volta, trincerandosi dietro complesse argomentazioni che potrebbero far riferimento alle misure generali derivanti dalle violazioni constatate, giacché la liberazione del ricorrente costituisce un punto fermo di chiara individuazione che non lascia spazi né dubbi per una conclusione negativa per lo Stato. Certo, se le conversazioni probabilmente in corso, come riferito in nota, dovessero concludersi in senso positivo con la liberazione incondizionata del ricorrente, sarebbe ben più difficile per la Corte, sul piano politico e non anche giuridico, esprimere un giudizio di conformità delle misure adottate per dare esecuzione alla sentenza, a fronte delle tante violazioni constatate ed in particolare a quella relativa all'art.18, che si rileva decisamente pesante e difficilmente superabile. Nulla vieta, tuttavia, che in tal caso, la Corte, avendo già ottenuto il primo risultato concreto consistente nella liberazione del ricorrente, possa trovare argomentazioni sospensive di rinvio per quanto attiene la valutazione delle misure generali da adottare e ciò, probabilmente, allo scopo di evitare che il Comitato dei Ministri debba poi risolvere, con una risoluzione definitiva, il compito allo stesso affidato dall'art. 46 che, come si dirà, non lascia molte alternative.

Nell'ipotesi, apparentemente più probabile di una sentenza della Corte che constati la violazione dell'art. 46 par.1 da parte dello Stato, la procedura, com'è noto, ritornerebbe nell'ambito del Comitato dei Ministri il quale, a termini del par.5 della stessa disposizione, deve esaminare le misure da adottare³⁹. Queste ultime, non essendo indicate nella

³⁷ Cfr. Le conclusioni allegate alla risoluzione del Comitato dei Ministri del 5 dicembre 2017.

³⁸ A quanto si apprende dal Web - notizie peraltro non confermate - il 7 dicembre, Novrus Mammadov, assistente del Presidente dell'Azerbaijan per gli affari esteri, ha affermato che Ilgar Mammadov potrebbe essere liberato in determinate circostanze. Gli osservatori hanno notato l'importanza del fatto che, per la prima volta, le autorità dell'Azerbaijan hanno annunciato la possibilità di una liberazione anticipata di Ilgar Mammadov. L'assistente del Presidente ha anche detto che Mammadov potrebbe essere rilasciato condizionatamente se scrivesse una richiesta, poiché ha già scontato due terzi della sua pena. «Siamo pronti a negoziare», ha riferito l'agenzia *Trend* riferendosi a Novruz Mammadov. «Siamo anche pronti per questi colloqui», ha detto Fuad Agayev, avvocato di Ilgar Mammadov. Tuttavia, l'avvocato ha detto che il suo cliente non intende chiedere una riduzione della pena perché si considera innocente e insiste sulla piena giustizia. Pochi giorni dopo il ricorrente ha commentato l'intervista di Novrus Mammadov, ed ha confermato ancora una volta che non intendeva presentare alcuna domanda di rilascio condizionato e anticipato dal momento che la Corte europea ha concluso che lo scopo del suo arresto e della sua condanna era quello di metterlo a tacere e ostacolare le sue attività politiche. Quindi dovrebbe essere immediatamente e incondizionatamente rilasciato. In aggiunta ha dichiarato di essere pronto a presentare una mozione per chiedere il ritiro del rinvio del caso presso la Corte se fosse stato pienamente e incondizionatamente assolto non avendo commesso alcun crimine e se le autorità azeri si fossero impegnate a non ostacolare le sue attività politiche come parte dell'attuazione degli impegni derivanti dall'esecuzione della sentenza.

³⁹ «...afin qu'il examine les mesures à prendre».

Convenzione, rientrano nei poteri consueti del Comitato dei Ministri che agisce in applicazione dell'art. 8 dello statuto del Consiglio d'Europa. La violazione reiterata della Convenzione determina, infatti, la conseguente violazione di uno degli obblighi assunti dagli Stati membri dell'Organizzazione (rispetto dei diritti dell'uomo) che può dar luogo a misure sanzionatorie nei confronti dello Stato fino alla sospensione o espulsione dall'Organizzazione.⁴⁰ Si ritorna in tal modo alla situazione originariamente prevista dall'art. 32 della Convenzione quando il Comitato dei Ministri interveniva in alternativa alla Corte per concludere la procedura iniziata con ricorso alla Commissione⁴¹. Queste misure estreme, tuttavia, si rivelano controproducenti nella maggior parte dei casi, come hanno già osservato i redattori del Protocollo n. 14 poiché lo Stato, contro il quale il Comitato avvia la procedura d'infrazione, continua in realtà ad aver bisogno molto più di altri della supervisione del Consiglio d'Europa per la realizzazione degli obiettivi di quest'ultimo. Ciò vale in particolare per l'Azerbaijan. La novità rilevante consiste, pertanto, nel riservare alla stessa autorità giudiziaria della Corte l'accertamento della mancata esecuzione della sentenza e quindi la violazione dell'art. 46 par. 1, sia pure attraverso il rinvio operato dal Comitato dei Ministri ma fornendo così allo stesso una sicura base giurisdizionale per l'esercizio dei poteri riconosciutigli, ad evitare ogni possibile critica su eventuali implicazioni politiche.

Anche se non è difficile ipotizzare che la sentenza della Corte riconoscerà la violazione dell'art. 46 da parte dell'Azerbaijan, non è agevole ipotizzare il seguito che sarà dato a tale decisione da parte del Comitato dei Ministri. Da una parte appare evidente che, sia la sospensione dello Stato ed ancor peggio l'espulsione del medesimo, che non è ipotizzabile senza passare prima attraverso la misura temporanea della sospensione, sono misure certamente drastiche e politicamente pesanti alle quali però non è data alcuna alternativa giuridica ma semmai quella politico-diplomatica di procrastinare nel tempo l'adozione della misura, nella auspicabile prospettiva che lo Stato interessato, sia pure tardivamente, ed anche a seguito delle richiamate pressioni politiche, dia una corretta esecuzione alla sentenza della Corte, permettendo così al Comitato dei Ministri di chiudere la vicenda senza conseguenze.

In tale previsione il Comitato dei Ministri non potrà certo ignorare che, se il caso dell'Azerbaijan rappresenta il primo caso per il quale si è fatto ricorso al par. 4 dell'art. 46, fra gli Stati parti contraenti della Convenzione ve ne sono altri che, già al momento attuale, non hanno dato esecuzione ad alcune sentenze ed in qualche caso hanno anche manifestato opinioni decisamente contrarie circa l'obbligo incondizionato di adeguamento alla sentenza stessa.⁴²

Una misura di sospensione dello Stato, adottata dal Comitato di Ministri nel caso in esame, da una parte potrebbe servire da deterrente per tutti gli altri Stati ma non è da escludere, al contrario, che possa essere invece interpretata in maniera differente e

⁴⁰ Le uniche due misure che rimangono sono: sospendere i diritti di voto dell'Azerbaijan o espellere l'Azerbaijan dall'Organizzazione per una grave violazione dell'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa (art.8 dello statuto). L'art. 3 stabilisce che gli Stati membri «devono accettare i principi dello Stato di diritto e del godimento da parte di tutte le persone che rientrano nella sua giurisdizione sui diritti umani ... e collaborare sinceramente ed efficacemente alla realizzazione dello scopo del Consiglio». Il Comitato ha già sottolineato questo obbligo in una risoluzione provvisoria nel caso di Mammadov.

⁴¹ La disposizione non è sostanzialmente diversa dal par. 3 dell'originario art. 32 del testo del 1950 che attribuiva al Comitato dei Ministri di dare alla sua «decisione iniziale il seguito che essa comporta», espressione questa piuttosto sibillina, ampiamente commentata in passato.

⁴² È ben nota la posizione assunta della Russia in proposito.

costituire, pertanto, un'ulteriore preoccupazione, almeno per taluni Stati nei quali potrebbe agevolare l'idea di una denuncia della Convenzione stessa. Parimenti, come già si è evocato in altre occasioni, in un quadro politico generale europeo, appare preferibile trovare qualsiasi soluzione politicamente accettabile per mantenere lo Stato all'interno della Convenzione, dal momento che ciò agevola certamente una sia pur lenta e progressiva accettazione del rispetto di tutti gli obblighi derivanti dalla Convenzione stessa piuttosto che, ponendo direttamente lo Stato fuori dall'Organizzazione o agevolandone in altro modo la denuncia della Convenzione stessa, quest'ultimo, ormai svincolato dagli obblighi convenzionali generali del rispetto dei diritti umani, almeno secondo le procedure previste in ambito europeo, sarebbe libero di agire. Non è questa certamente un'ipotesi probabile ma è comunque un "*caveat*" che il Comitato di Ministri non potrà ignorare, quando sarà chiamato ad assumere le misure che comporta la probabile decisione di violazione dell'art. 46 decretata dalla Corte. Ed infine, a complicare la situazione, non può ignorarsi che essendo questo il primo caso di applicazione della norma, l'eventuale inazione del Comitato, o anche l'inefficacia dell'azione dello stesso, inciderebbe negativamente sulla credibilità della procedura di cui all'art. 46 introdotta dal richiamato Protocollo 14. È pertanto auspicabile, in conclusione, e nell'interesse della credibilità e funzionalità di tutto il sistema convenzionale, che le pressioni politiche effettuate dal Comitato dei Ministri, dagli altri organi del Consiglio d'Europa, dai singoli Stati e da ogni altra provenienza utile, riescano a convincere l'Azerbaijan a dare una adeguata esecuzione alla sentenza in oggetto, evitando fra l'altro, che il caso in esame possa costituire un cattivo esempio da non seguire.