

# L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici \*

di *Matteo Fiori*

L'intento di questo contributo è illustrare i tratti salienti del processo esecutivo delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, dando conto in particolare dei soggetti implicati, degli obiettivi perseguiti e della procedura seguita.

## 1. Introduzione

Dalla fine degli anni Novanta si è assistito a un aumento esponenziale dei ricorsi presentati davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito, "Corte Edu" o "Corte europea"). Questa dinamica è stata determinata da molteplici fattori, tra cui principalmente l'apertura del Consiglio d'Europa a numerosi nuovi Stati membri, una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini del diritto al ricorso individuale, nonché l'introduzione dell'automatismo di quest'ultimo<sup>1</sup>.

Questa situazione, ben presto divenuta critica, ha reso indispensabile intraprendere un percorso di riforma, al fine di salvaguardare nel lungo periodo l'efficienza del sistema convenzionale di protezione dei diritti umani<sup>2</sup>.

In questo contesto, un'enfasi particolare è stata posta sull'importanza del processo esecutivo e sull'impegno politico degli Stati membri, volto ad assicurarne il rapido ed efficace svolgimento.

La piena e tempestiva esecuzione di una sentenza

della Corte europea permette agli Stati di porre rimedio alla violazione constatata nei confronti del ricorrente e anche, laddove necessario, di adottare delle misure generali idonee a impedire il riprodursi di violazioni simili. Una tale dinamica genera un circolo virtuoso che rinforza l'efficacia del diritto al ricorso individuale e permette di ridurre il flusso di ricorsi ripetitivi, consentendo alla Corte Edu di fare un uso più razionale delle proprie risorse.

Il processo esecutivo ha assunto, quindi, un ruolo imprescindibile quale snodo cruciale da cui dipende, da un lato, la credibilità del sistema convenzionale di protezione dei diritti umani e, dall'altro, il suo funzionamento sostenibile.

Nonostante l'importanza ad essa riconosciuta, la fase esecutiva rimane ancora largamente inesplorata e poco conosciuta. L'obiettivo di questo breve contributo è, pertanto, di ripercorrerne i tratti salienti, dando conto in particolare dei soggetti implicati, degli obiettivi perseguiti e della procedura adottata, evidenziandone alcuni profili di interesse.

\* Un ringraziamento particolare va a Fredrik Sundberg, capo *ad interim* del Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze e decisioni della Corte Edu, per lo scrupolo e l'attenzione con cui ha curato l'attività di revisione, nonché per il supporto, i suggerimenti e le soluzioni proposte.

1. Con l'entrata in vigore, il 1° novembre 1998, del Protocollo n. 11, il diritto al ricorso individuale è stato dotato di carattere automatico e non più opzionale come in precedenza, quando era connesso alla necessità di un'accettazione preventiva da parte degli Stati.

2. Tale processo di riforma è iniziato con la Conferenza di alto livello di Interlaken nel 2010 ed è proseguito attraverso le Conferenze di alto livello di Izmir (2011), Brighton (2012), Bruxelles (2015) e Copenaghen (2018). Entro la fine del 2019, il Comitato dei ministri dovrà decidere se le misure adottate finora sono sufficienti a garantire il funzionamento sostenibile del meccanismo di controllo della Convenzione o se sono necessari cambiamenti più profondi.

## 2. Pronunce della Corte Edu oggetto del processo esecutivo

La fase esecutiva ha inizio nel momento in cui una sentenza della Corte europea in cui siano state riscontrate una o più violazioni della Convenzione diviene definitiva ed è trasmessa al Comitato dei ministri, cui la Cedu conferisce la responsabilità di controllarne l'esecuzione. Da questo momento, lo Stato soccombente è obbligato a conformarsi alla sentenza secondo quanto sancito dall'art. 46 della Convenzione.

Le pronunce della Corte hanno tempi diversi per quanto riguarda il loro "passaggio in giudicato", a seconda che siano state rese da un comitato di tre giudici, da una camera di sette, o dalla Grande Camera. Le sentenze rese da un comitato e quelle emesse dalla Grande Camera sono immediatamente definitive. Le sentenze pronunciate da una camera divengono definitive se le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, se trascorsi tre mesi dalla data della sentenza tale rinvio non è stato richiesto oppure se il collegio della Grande Camera respinge una richiesta di rinvio.

Con l'entrata in vigore (il 1° giugno 2010) del Protocollo n. 14, il Comitato dei ministri è divenuto competente a supervisionare anche l'esecuzione delle decisioni della Corte Edu che hanno disposto la cancellazione della causa dal ruolo a seguito dell'accettazione, da parte del ricorrente e del governo convenuto, di una proposta di regolamento amichevole formulata dalla Corte stessa (art. 39 Cedu). Tale procedura implica che il ricorrente accetti di rinunciare a ogni pretesa nei confronti dello Stato convenuto in merito ai fatti all'origine del ricorso, e che il governo riconosca l'avvenuta violazione della Convenzione e si impegni a corrispondere una somma a titolo di equa soddisfazione e/o ad adottare delle misure specifiche<sup>3</sup>.

Il Comitato dei ministri non segue, di regola, l'esecuzione delle dichiarazioni unilaterali (art. 37, §1, lett. (b), Cedu). Queste ultime riguardano i casi in cui la Corte Edu decide di cancellare la causa dal ruolo a seguito del rifiuto ingiustificato, da parte del ricorrente, di una proposta di regolamento amichevole, a fronte di una dichiarazione del governo convenuto di riconoscere la violazione della Convenzione indicando le misure che intende adottare per porvi rimedio<sup>4</sup>.

La differenza principale tra regolamenti amichevoli e dichiarazioni unilaterali in fase esecutiva riguarda le conseguenze dell'eventuale non esecuzione.

Mentre, infatti, nel caso dei regolamenti amichevoli spetta al Comitato dei ministri adottare le misure necessarie per assicurare che lo Stato ne rispetti i termini, in caso di mancata esecuzione di una dichiarazione unilaterale la causa sarà rimessa direttamente sul ruolo dalla Corte, su richiesta del ricorrente.

## 3. I soggetti coinvolti nel processo esecutivo

### 3.1. Lo Stato soccombente

Se l'attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è una responsabilità condivisa tra la Corte Edu, gli Stati membri e il Comitato dei ministri, così come riaffermato dalla Dichiarazione di Bruxelles del 2015, la responsabilità di un'esecuzione efficace delle sentenze della Corte di Strasburgo appartiene, in primo luogo, agli Stati contraenti, coadiuvati dall'azione del Comitato dei ministri.

Le sentenze della Corte sono essenzialmente di natura dichiaratoria e, in generale, è in primo luogo lo Stato in causa a dover scegliere, sotto il controllo del Comitato dei ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per conformarsi all'art. 46 della Convenzione. La Corte fornisce, in qualche misura, indicazioni rilevanti per la fase esecutiva circa la posizione del ricorrente (per esempio, riconoscendo una somma a titolo di equa soddisfazione) e, talvolta, in merito alle misure generali necessarie al fine di evitare la ripetizione di violazioni simili.

Un esempio di queste ultime sentenze è costituito dalle cd. "sentenze pilota". Questa procedura è stata sviluppata, a partire dal 2004, come tecnica per identificare i problemi strutturali che hanno dato (o possono dare) luogo a casi ripetitivi contro molti Paesi, imponendo agli Stati di adottare soluzioni efficaci. In una sentenza pilota, il compito della Corte Edu non è solo quello di decidere se una violazione della Convenzione si sia verificata nel caso specifico, ma anche di identificare il problema sistemico e fornire al governo indicazioni chiare sul tipo di misure correttive necessarie per risolverlo nonché, sovente, sul termine ultimo per la loro adozione<sup>5</sup>.

Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi, la questione dell'individuazione delle misure individuali e generali da adottare viene lasciata aperta dalla Corte, e avviene nel corso del processo esecutivo davanti

3. Si veda, per esempio, *Alfarano c. Italia*, ric. n. 75895/13, 6 aprile 2017.

4. Si veda, per esempio, *Jablońska c. Italia*, ric. n. 13774/15, 30 agosto 2016.

5. Si vedano, ad esempio, le sentenze pronunciate nei casi *Torreggiani e altri c. Italia*, ric. n. 43517/09, 8 gennaio 2013 e *M.C. e altri c. Italia*, ric. n. 5376/11, 3 settembre 2013.

al Comitato dei ministri, del quale – come si dirà più avanti – rappresenta un momento cruciale<sup>6</sup>.

Il Comitato dei ministri, al fine di agevolare gli Stati membri nel difficile compito di eseguire le sentenze della Corte Edu, ha posto l'accento su alcuni aspetti generali essenziali del processo esecutivo attraverso l'adozione di specifiche raccomandazioni agli Stati.

In questo contesto si colloca, per esempio, il richiamo all'esigenza di coordinare gli organismi interni che operano nell'ambito del processo esecutivo, potendo quest'ultimo richiedere interventi complessi, anche di carattere normativo, che implicano la partecipazione di diversi attori. È dunque cruciale, come evidenziato dal Comitato dei ministri, che ciascuno Stato sia in grado di coordinare efficacemente la propria azione, dotandosi di una struttura organizzativa snella ed efficiente che permetta di dare rapida esecuzione alle sentenze della Corte europea<sup>7</sup>.

In modo simile, il Comitato dei ministri ha esortato i governi degli Stati contraenti a dotare il proprio sistema giuridico di strumenti idonei a permettere, laddove questa esigenza risulti imprescindibile, la riapertura a livello nazionale di procedure giudiziarie in conseguenza delle decisioni della Corte Edu<sup>8</sup>. Anche quest'ultima ha affermato l'obbligo, per i governi degli Stati membri, di organizzare i loro sistemi giudiziari in modo tale che i loro tribunali possano soddisfare i requisiti della Convenzione, e che tale principio si applica anche all'esecuzione delle proprie sentenze<sup>9</sup>.

Sul versante della prevenzione di eventuali violazioni della Convenzione, il Comitato ha evidenziato l'importanza di verificare la compatibilità dei disegni di legge (nonché delle leggi esistenti e delle prassi amministrative) con gli *standard* fissati dalla Convenzione alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>10</sup>.

### 3.2. Il Comitato dei ministri

L'art. 46 Cedu conferisce al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, organo esecutivo dell'organizzazione, composto da un rappresentante di ciascuno dei 47 Stati membri, il compito di monitorare

l'esecuzione delle sentenze e delle decisioni rese dalla Corte Edu.

Il Comitato assicura impulso al processo esecutivo nella misura in cui ne valuta i progressi e, laddove necessario, sollecita e incoraggia, principalmente attraverso l'adozione di decisioni e risoluzioni, i governi degli Stati ad adottare le misure individuali e generali necessarie all'esecuzione di una sentenza della Corte europea. Inoltre, come detto, il Comitato dei ministri svolge anche un ruolo di controllo, vigilando affinché le misure scelte dai governi siano, da un lato, conformi allo spirito della sentenza e alla giurisprudenza della Corte nella materia e, dall'altro, tempestive e in grado di prevenire violazioni simili.

La supervisione assicurata dal Comitato è costante e opera dall'intervenuta definitività della pronuncia fino alla completa esecuzione della stessa e all'adozione di una risoluzione finale.

Ogni tre mesi, il Comitato dei ministri dedica una riunione di tre giorni all'esecuzione delle sentenze della Corte Edu (cd. "riunioni diritti umani"). Un intervento del Comitato dei ministri può, tuttavia, rendersi necessario in ogni momento secondo l'evoluzione del processo esecutivo e gli ostacoli che eventualmente possono manifestarsi. In queste circostanze, il Comitato dei ministri può decidere di esaminare un caso nel corso di una o più riunioni ordinarie.

Una sentenza della Corte Edu può rilevare problematiche di natura strutturale e/o sistemica (per esempio, in materia di sovraffollamento carcerario o eccessiva durata dei procedimenti giudiziari). Più spesso, tale natura emerge nel corso del processo esecutivo davanti al Comitato dei ministri. In questi casi il ricorso da parte del Comitato alle molteplici sinergie esistenti all'interno del Consiglio d'Europa si dimostra risorsa preziosa, sia nella fase esecutiva che in quella successiva alla chiusura del caso, per seguire – sul lungo periodo – l'impatto delle riforme adottate.

In questi casi, il Comitato, prima di passare il testimone, deve assicurarsi che lo Stato coinvolto abbia adottato misure di ampiezza sufficiente, che una tendenza positiva si sia delineata e consolidata, che esista un controllo permanente a livello nazionale e che esistano dei ricorsi interni efficaci.

6. Nel 2017, sono stati trasmessi al Comitato dei ministri 1333 nuovi casi. Di questi, 179 sono stati classificati come precedenti, ovvero casi che sollevano una questione nuova, non già pendente davanti al Comitato. Solo in 5 di questi casi, la sentenza della Corte ha fornito indicazioni sulle misure individuali e/o generali rilevanti per la fase esecutiva. Si veda, in proposito, Consiglio d'Europa, *Sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (2017) - 11° Rapporto annuale del Comitato dei ministri*, pp. 61 e 126-127 (disponibile online: <https://rm.coe.int/rapport-annuel-2017/16807af92a>).

7. Raccomandazione (2008)2, adottata dal Comitato dei ministri il 6 febbraio 2008.

8. Raccomandazione (2000)2, adottata dal Comitato dei ministri il 19 gennaio 2000.

9. *Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera* (n. 2) [GC], ric. n. 32772/02, 30 giugno 2009, § 97.

10. Raccomandazione (2004)5, adottata dal Comitato dei ministri il 12 aprile 2004.

### 3.3. Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu

Il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu ("Dipartimento") assicura un *follow-up* stretto e continuo dei progressi nell'esecuzione di tutti i casi.

L'attività del Dipartimento si rivolge, da un lato, al Comitato dei ministri e, dall'altro, ai governi degli Stati convenuti.

Sul primo versante, il Dipartimento assiste il Comitato, in particolare, nella valutazione delle misure adottate e/o previste dagli Stati per attuare le sentenze della Corte Edu e nell'individuazione delle risposte da dare. Il Dipartimento presenta, inoltre, proposte per quanto riguarda la scelta iniziale del percorso di supervisione e qualsiasi successivo trasferimento di casi tra i due percorsi<sup>11</sup>, nonché proposte relative a casi che richiedono un sostegno specifico da parte del Comitato dei ministri per rilanciare il processo esecutivo. Nell'ambito delle «riunioni "Diritti umani"» del Comitato dei ministri, il Dipartimento propone i casi da includere nell'ordine dei lavori, fornendo altresì analisi e valutazioni dello stato della loro esecuzione, nonché proposte in merito alle azioni da intraprendere sotto forma di progetti di decisioni e progetti di risoluzioni. Inoltre, il Dipartimento interviene, se necessario, durante le riunioni del Comitato per illustrare le suddette analisi, valutazioni e proposte.

Il secondo versante dell'azione del Dipartimento riguarda la collaborazione con gli Stati membri e il supporto loro fornito, in particolare, nell'identificazione e nell'attuazione delle misure individuali e/o generali richieste per eseguire una sentenza. Inoltre, esso mantiene un dialogo permanente con le autorità nazionali per favorire il processo di esecuzione, in particolare attraverso valutazioni tempestive dei piani e dei bilanci d'azione, nonché attraverso riunioni bilaterali.

Il Dipartimento promuove altresì il rafforzamento delle sinergie con altri attori del Consiglio d'Europa nelle loro aree di competenza, in particolare con la Corte Edu, l'Assemblea parlamentare e il Commissario per i diritti umani, e assicura la trasparenza e la visibilità dei risultati del processo di supervisione.

### 3.4. Ricorrenti, istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, organizzazioni non governative

Il Regolamento del Comitato dei ministri ("Regolamento") prevede la possibilità, per il ricorrente, di

partecipare al processo esecutivo attraverso l'invio di comunicazioni riguardanti le misure individuali. La stessa possibilità è offerta, in relazione alle misure generali, alle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani ed alle organizzazioni non governative (ong). A seguito di un emendamento adottato nel 2017, il Comitato dei ministri esamina anche comunicazioni provenienti da organizzazioni internazionali intergovernamentali la cui attività include la protezione dei diritti umani.

Il valore aggiunto di questo tipo di comunicazioni consiste nella possibilità di instaurare, in una certa misura, una forma di contraddittorio che arricchisce e completa il processo esecutivo, portando all'attenzione del Comitato dei ministri aspetti e problematiche spesso rilevanti.

Il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu provvede a portare le suddette comunicazioni all'attenzione del Comitato dei ministri e a pubblicarle sul proprio sito *web*, al fine di assicurare la trasparenza della procedura esecutiva.

## 4. Obiettivi dell'esecuzione

L'obbligazione dello Stato chiamato a dare esecuzione a una sentenza della Corte Edu è un'obbligazione di risultato, sia per quanto riguarda la posizione del ricorrente che per ciò che concerne la risoluzione del problema sottostante al fine di evitare una proliferazione di ricorsi simili<sup>12</sup>. Tale obbligazione si estrinseca concretamente nel pagamento dell'equa soddisfazione eventualmente riconosciuta dalla sentenza e, laddove necessario, nell'adozione di misure individuali e/o generali. Degli sviluppi tangibili, volti ad affrontare le criticità rilevate dalla Corte Edu, sono, pertanto, attesi.

L'obbligazione di raggiungere determinati risultati è corredata da un'ampia libertà di scelta dei mezzi per farlo. Quest'ultima è la concreta manifestazione del principio di sussidiarietà nella fase esecutiva che, come ribadito dalla Dichiarazione di Copenaghen del 2018, non è volto a limitare o indebolire la protezione dei diritti umani, ma a sottolineare la responsabilità delle autorità nazionali di garantire i diritti e le libertà sanciti nella Convenzione.

Questa discrezionalità circa le modalità di esecuzione di una sentenza, per quanto importante, non è assoluta e le misure scelte devono dimostrarsi effica-

11. Dal 2011, il Comitato dei ministri segue l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu attraverso una procedura "standard" e una procedura "rafforzata". L'introduzione di questo sistema a doppio binario ha permesso di migliorare l'efficienza del processo esecutivo, tenendo conto dei diversi livelli di priorità delle problematiche sollevate dalla Corte nelle proprie sentenze.

12. Da notare, tuttavia, come, in alcuni casi che sollevano questioni di giurisdizione extra-territoriale, tali obbligazioni possono divenire obbligazioni di mezzi e non necessariamente di risultato. Si veda, per esempio, il caso *Al Nashiri c. Polonia*, ric. n. 28761/11, 24 luglio 2014.



ci ed essere conformi alle conclusioni della sentenza della Corte Edu e alla sua giurisprudenza nella materia. Il Comitato dei ministri vigila al fine di assicurare tale conformità.

#### 4.1. Misure individuali

Le misure individuali mirano, da un lato, a porre fine alla violazione della Convenzione constatata dalla Corte Edu (qualora persistente) e, dall'altro, ad assicurare al ricorrente, per quanto possibile, la *restitutio in integrum* attraverso l'eliminazione delle conseguenze di tale violazione.

Il primo aspetto evocato, ovvero la necessità di porre rapidamente fine a una violazione persistente, può portare, a seconda delle circostanze del caso, all'adozione delle più svariate misure individuali. Per esempio, può concretizzarsi nell'esigenza di assicurare la liberazione del ricorrente, qualora la Corte abbia constatato che la sua detenzione violi gli artt. 5, § 1, e/o 6, § 1, Cedu (*Assanidzé c. Georgia*, ric. n. 71503/01, § 203), nella chiusura di un procedimento penale nel caso di una violazione del principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 4 Protocollo n. 7 (*Grande Stevens c. Italia*, ric. n. 18640/10, § 237) o, ancora, nella reintegrazione del ricorrente – nella fattispecie, giudice di una Corte suprema nazionale – nel suo posto di lavoro, qualora il suo licenziamento abbia violato i principi fondamentali del giusto processo di cui all'art. 6 Cedu (*Oleksandr Volkov c. Ucraina*, ric. n. 21722/11, § 208).

In questo tipo di situazioni può accadere (come avvenuto negli esempi di cui sopra) che la Corte Edu, considerate le circostanze particolari del caso e la necessità urgente di porre fine alla violazione della Convenzione constatata, nonché l'assenza di valide alternative, indichi in sentenza le misure individuali da adottare.

Riguardo alla *restitutio in integrum*, si può rilevare in via preliminare come questa esigenza risponda a un principio consolidato di diritto internazionale, secondo il quale uno Stato che si è reso responsabile di un atto illecito è obbligato a ripararne le conseguenze ripristinando la situazione preesistente (salvo che ciò sia materialmente impossibile o comporti un peso sproporzionato rispetto ai benefici derivanti dalla riparazione e rispetto al pagamento di un indennizzo). Tale principio è stato considerato, dalla Corte Edu e dal Comitato dei ministri, alla base del risarcimento dovuto a seguito di violazioni della Convenzione<sup>13</sup>.

Ne consegue che il ricorrente, idealmente, dovrebbe poter beneficiare della totale rimozione degli effetti della violazione della Convenzione ed essere posto in una situazione equivalente a quella in cui si sarebbe trovato se questa non avesse avuto luogo. Purtroppo ciò non sempre è possibile, ed è per questo che tale obbligazione non è assoluta, ma da adempiere *nei limiti del possibile (autant que possible)*.

Basti pensare ai casi in cui la Corte Edu ha concluso che le autorità, prima di prevedere la soluzione di una rottura del legame familiare, non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per fare rispettare il diritto dei genitori (ricorrenti a Strasburgo) di vivere con i propri figli, violando in tal modo il loro diritto al rispetto della vita familiare sancito dall'art. 8 della Convenzione.

Ebbene, in questi casi può accadere che il passare del tempo, e il relativo consolidamento di dinamiche familiari venutesi a creare dopo la separazione del minore dal genitore biologico, rendano non praticabile, in quanto contrario all'interesse del minore, un ricongiungimento dei genitori in sede di esecuzione della sentenza. L'interesse prevalente nell'esecuzione di questo tipo di sentenze non è quello del ricorrente, bensì quello del minore<sup>14</sup>.

In questi casi, un indennizzo di carattere economico riveste un ruolo importante nell'ambito delle misure individuali. Tale compensazione è solitamente riconosciuta dalla Corte Edu. Tuttavia, non è raro che i ricorrenti richiedano questo tipo di risarcimento alle autorità nazionali. Laddove questo sia il caso, sarà il Comitato dei ministri a supervisionare l'assegnazione del risarcimento necessario.

Secondo il tipo di violazione della Cedu constatata dalla Corte, e alla luce della situazione del ricorrente al momento in cui la sentenza diviene definitiva, le misure individuali che si rendono necessarie possono essere le più varie. Per esempio, le autorità possono essere chiamate a distruggere informazioni raccolte in violazione del diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata, a dare esecuzione a una decisione giudiziaria interna non eseguita o, ancora, a revocare un provvedimento di espulsione verso un Paese in cui il ricorrente correrebbe il rischio di essere torturato o sottoposto a trattamenti inumani e degradanti.

Nell'ambito delle misure individuali, una menzione particolare merita la possibilità di riaprire una procedura giudiziaria a seguito di una sentenza della Corte europea. Come detto, il Comitato dei ministri,

13. Si veda *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, ric. n. 14556/89, 31 ottobre 1995, § 36, nonché la raccomandazione CM/Rec(2000)2 del Comitato dei ministri, § 2.

14. Nel caso *R.M.S. c. Spagna*, ric. n. 28775/12, 18 giugno 2013, il Comitato dei ministri ha adottato la risoluzione finale CM/ResDH(2016)139 a seguito di un riesame della situazione della ricorrente da parte delle giurisdizioni interne competenti, alla luce della sentenza della Corte Edu, ma nel rispetto dell'interesse superiore del minore.

con la raccomandazione CM/Rec(2000)2, aveva invitato gli Stati contraenti a prevedere, nel loro sistema giuridico, la possibilità di riapertura dei processi laddove ciò risulti indispensabile per rimuovere la violazione della Cedu che ha viziato il processo.

L'importanza di tale misura, in particolare con riferimento ai processi penali, in cui la libertà personale o altri importanti interessi del ricorrente sono in gioco (per esempio, diritti politici, o il diritto ad ottenere un indennizzo per l'ingiusta detenzione), è stata affermata con forza dalle istituzioni del Consiglio d'Europa<sup>15</sup>. Nel corso degli anni, il ricorso a questa misura è divenuto quindi sempre più frequente, perdendo il carattere di eccezionalità suggerito dalla raccomandazione sopra richiamata.

Come per le altre misure, anche la necessità di una riapertura della procedura a livello interno è decisa dalle autorità dello Stato coinvolto sotto la supervisione del Comitato dei ministri.

In casi più recenti, la Corte Edu ha talvolta indicato in sentenza come questa misura fosse la più appropriata per assicurare la *restitutio in integrum*. In particolare, laddove un ricorrente sia stato condannato all'esito di un procedimento penale che non ha soddisfatto le esigenze dell'art. 6 Cedu, un nuovo processo o una riapertura del procedimento su richiesta dell'interessato costituiscono, in principio, la forma più appropriata di riparazione della violazione constatata<sup>16</sup>.

La raccomandazione CM/Rec(2000)2 del Comitato dei ministri fornisce una prima indicazione delle circostanze in cui è necessario procedere alla riapertura di una procedura interna.

Ciò è necessario, in primo luogo, quando il ricorrente continui a subire gravi conseguenze a causa della decisione interna oggetto della sentenza della Corte Edu, che non sono adeguatamente sanate dall'equa soddisfazione e non possono essere rettifiche, se non mediante riesame o riapertura della procedura; in secondo luogo, quando la sentenza della Corte Edu porti a concludere che la decisione in questione è contraria nel merito alla Convenzione, oppure quando la violazione constatata si basi su errori procedurali di gravità tale da gettare seri dubbi sulle conclusioni del procedimento di cui il ricorrente si lamenta.

Nella supervisione del processo esecutivo, il Comitato dei ministri farà affidamento sulle conclusioni

raggiunte dai tribunali nazionali in merito al fatto che le violazioni procedurali della Cedu creino o meno seri dubbi sull'esito del caso, nella misura in cui tali conclusioni siano adeguatamente motivate e tengano pienamente conto dei requisiti della Convenzione.

Se una procedura è riaperta a seguito di una sentenza della Corte Edu, i tribunali nazionali dovranno porre rimedio alle *défaillance* riscontrate dalla Corte europea. In caso di violazioni sostanziali della Cedu (artt. 7 e 10, per esempio) risultanti da una condanna penale, l'esito della causa riaperta non può, in linea di principio, che essere l'assoluzione del ricorrente (salvo che non sia eccezionalmente possibile rimediare alle violazioni in altro modo, in particolare attraverso l'equa soddisfazione). In caso di violazioni procedurali (prevalentemente, nell'ambito dell'art. 6 Cedu), sono le lacune procedurali a dover essere sanate nel nuovo processo. Fintanto che ciò è assicurato e il procedimento rispetta le garanzie procedurali dell'art. 6 Cedu, l'esito del nuovo procedimento non è una questione che necessariamente rientra nella supervisione dell'esecuzione da parte del Comitato dei ministri.

Ad ogni modo, la riapertura di un procedimento interno è solo una delle possibili misure – anche se spesso la migliore, se non l'unica – per assicurare la *restitutio in integrum* al ricorrente. Misure alternative, come per esempio un provvedimento di grazia<sup>17</sup> o un riesame della situazione del ricorrente, senza annullamento di precedenti decisioni, al fine di adottare nuove decisioni giudiziarie o amministrative<sup>18</sup> (soluzione particolarmente rilevante in casi in materia di diritto di famiglia o immigrazione), possono essere ritenute congrue e altrettanto efficaci a seconda della natura del caso e delle violazioni constatate.

Misura altrettanto rilevante, soprattutto riguardo a violazioni della Convenzione attinenti a procedure civili, in cui emerge la necessità di proteggere gli interessi dei terzi in buona fede, è l'indennizzo economico (inclusa l'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte Edu) o in forma equivalente, inclusa la possibilità di un'azione civile contro lo Stato per responsabilità extracontrattuale per perdita di *chance*<sup>19</sup>.

#### 4.2. Misure generali

L'adozione di misure generali da parte delle autorità dello Stato convenuto mira a evitare che violazioni simili a quelle riscontrate nella sentenza in ese-

15. L'esigenza della riapertura di una procedura penale nazionale ha caratterizzato l'esecuzione delle sentenze di Strasburgo sin dai primi casi risalenti agli anni Sessanta. Si veda, per esempio, *Pataki e Dushirn c. Austria*, ric. n. 596/59, 28 marzo 1963.

16. *Ex multis, Lesjak c. Croazia*, ric. n. 25904/06, 18 febbraio 2010, § 54 e *Lorefice c. Italia*, ric. n. 63446/13, 29 giugno 2017, § 52.

17. *Dalban e altri c. Romania*, Risoluzione finale CM/ResDH(2011)73.

18. *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldavia*, risoluzione interinale ResDH(2006)12 e risoluzione finale CM/ResDH(2010)8.

19. *Ex multis, Bar-Bau Sp. z o. o. c. Polonia*, risoluzione finale CM/ResDH(2013)248.

cuzione possano riprodursi. Le misure generali forniscono una soluzione al problema generale che è alla radice delle violazioni della Convenzione riscontrate dalla Corte Edu, a prescindere dalla loro gravità e dal numero di persone che ne sono state (o potrebbero esserne) colpite<sup>20</sup>. Quest'aspetto della fase esecutiva è, dunque, essenziale per assicurare l'effettiva implementazione della Convenzione.

Nel contesto attuale, in cui il numero di ricorsi ripetitivi continua a minacciare la sostenibilità del sistema, la rapida adozione delle misure generali riveste un'importanza particolare per porre rimedio a problemi strutturali, che danno luogo a numerosissimi ricorsi ripetitivi, in particolare, in considerazione dell'assenza frequente di rimedi effettivi nazionali.

Non è, quindi, sorprendente che il Comitato dei ministri presti particolare attenzione all'esistenza e all'efficacia di rimedi interni. L'adozione della raccomandazione CM/Rec(2004)6 si iscrive in questo contesto. Il Comitato dei ministri aveva invitato gli Stati contraenti a effettuare, in presenza di sentenze della Corte Edu che rilevino carenze di natura strutturale o sistemica nella legislazione o nella pratica nazionale, una revisione dell'efficacia dei rimedi interni esistenti e, laddove necessario, a crearne di nuovi, al fine di evitare l'aumento di ricorso ripetitivi davanti alla Corte europea<sup>21</sup>.

A seconda dei casi, l'adozione di misure generali può comportare la necessità di interventi legislativi o di cambiamenti nella giurisprudenza dei tribunali interni. In certi casi, può altresì essere necessario un intervento sulla costituzione di uno Stato al fine di assicurarne la conformità alle esigenze della Convenzione.

Altri esempi di misure generali, solo per citarne alcuni, possono includere la ristrutturazione di istituti penitenziari o l'organizzazione di corsi di formazione e/o di aggiornamento in materia di diritti umani per magistrati e forze dell'ordine<sup>22</sup>.

Laddove l'ordinamento interno di uno Stato assicuri l'efficacia diretta alle sentenze e della giurisprudenza della Corte Edu, la pubblicazione e la diffusione di queste ultime, ove necessario tradotte e commentate, sono spesso sufficienti per ottenere

i necessari cambiamenti e per assicurare efficaci rimedi interni.

## 5. Procedura

Con l'entrata in vigore, nel 2011, del Regolamento del Comitato di ministri, sono stati introdotti rilevanti requisiti di natura procedurale nel processo esecutivo, nonché cambiamenti nei metodi di lavoro, al fine di migliorarne l'efficienza e la trasparenza.

### 5.1. Procedura a doppio binario

In primo luogo, è stato introdotto un sistema di controllo a doppio binario (*twin track procedure*) fondato sul presupposto di un monitoraggio costante da parte del Comitato dei ministri di tutti i casi, che tenga conto – allo stesso tempo – delle peculiarità e, soprattutto, del livello di complessità di ciascuno di essi. Questo sistema permette di seguire i casi più complessi nell'ambito di quella che viene definita “procedura rafforzata”, e gli altri in “procedura *standard*”.

In pratica questo sistema prevede che, una volta divenuta definitiva e trasmessa al Comitato dei ministri, una sentenza della Corte Edu sia classificata, alla prima “riunione diritti umani”, *utile* nell'una o nell'altra procedura, sulla base dei seguenti criteri.

Tutti i casi sono, di regola, seguiti in procedura *standard*. La classificazione in procedura rafforzata è, quindi, residuale e riguarda le sentenze che richiedono l'adozione di misure individuali urgenti, le sentenze pilota, le sentenze che rivelano un problema strutturale importante o comunque di complessità elevata, le sentenze emesse nell'ambito di un caso interstatale, nonché i casi in cui sia lo Stato convenuto a farne richiesta. La procedura rafforzata è, quindi, riservata a quei casi che richiedono un'attenzione prioritaria da parte del Comitato dei ministri.

La procedura rafforzata implica una stretta cooperazione tra lo Stato convenuto e il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze. Questa cooperazione si concretizza nell'assistenza nella preparazione dei piani e dei bilanci d'azione, e nell'individuazione

20. Si vedano per esempio: *Broniowski c. Polonia* [GC], ric. n. 31443/96, 22 giugno 2004, (compensazione di proprietà abbandonate a seguito di cambiamenti di confine successivi alla Seconda guerra mondiale), *Kudeshkina v. Russia*, ric. n. 29492/05, 26 febbraio 2009 (non imparzialità dei procedimenti disciplinari contro magistrati in Russia), *Meltex Ltd e Mesrop Movsesyan c. Armenia*, ric. n. 32283/04, 17 giugno 2008 (mancato riconoscimento di una licenza televisiva) e *Paksas c. Lituania* [GC], ric. n. 34932/04, 6 gennaio 2011 (ineleggibilità permanente del Presidente della Lituania a seguito del suo *impeachment*).

21. Si veda anche la raccomandazione CM/Rec(2010)4 in materia di rimedi interni per la durata eccessiva dei procedimenti, adottata dal Comitato dei ministri il 24 febbraio 2010.

22. Dal 2015 il *Rapporto annuale del Comitato dei ministri (Sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo)* comprende una selezione delle riforme più importanti adottate dagli Stati membri nell'ambito del processo esecutivo.

delle misure necessarie, nonché in frequenti contatti bilaterali (riunioni, seminari, tavole rotonde). La procedura rafforzata include la possibilità che un caso sia inserito nell'ordine dei lavori di una riunione diritti umani del Comitato dei ministri e che, in questo contesto, possa fare oggetto di dibattito. Ciò non significa, tuttavia, che ogni caso classificato in procedura rafforzata debba essere necessariamente esaminato dal Comitato dei ministri.

Nell'ambito della procedura *standard*, l'intervento del Comitato dei ministri è solitamente limitato all'adozione di decisioni sulla classificazione nell'ambito di questa procedura e, successivamente, a prendere nota formale dei piani e dei bilanci d'azione.

Gli sviluppi nell'esecuzione di questi casi sono strettamente seguiti dal Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze; le informazioni ricevute e le valutazioni fatte dal Dipartimento sono diffuse il più rapidamente possibile.

La classificazione di un caso non è irreversibile ma, al contrario, risponde a esigenze di flessibilità legate agli sviluppi concreti del processo esecutivo. Può, per esempio, accadere che, nell'esecuzione di una sentenza seguita in procedura *standard*, insorgano ostacoli impreveduti che rendano necessario un intervento del Comitato dei ministri. In tal caso, il Dipartimento o uno Stato membro possono proporre il trasferimento di una causa alla procedura di "supervisione rafforzata" per consentire al Comitato dei ministri di intervenire per definire le risposte adeguate ai nuovi sviluppi (*trigger up*). Al contrario, quando, nel corso dell'esecuzione di una sentenza classificata inizialmente in procedura rafforzata, siano state adottate importanti misure e si siano raggiunti risultati positivi, il Comitato, qualora sussistano questioni che ancora non permettono di adottare una risoluzione finale, può ritenere opportuno continuare a seguire il caso in procedura *standard* (*trigger down*).

### 5.2. Piani e bilanci d'azione

Nel corso del processo esecutivo, il Comitato dei ministri riceve le informazioni riguardanti lo stato di avanzamento dell'esecuzione da parte delle autorità degli Stati coinvolti sotto forma di piani e bilanci d'azione.

Un piano d'azione è un documento che illustra le misure che lo Stato convenuto intende adottare (e/o ha adottato) per dare esecuzione a una sentenza della Corte Edu, compreso un calendario indicativo per l'adozione e l'attuazione di tali misure. Esso deve essere presentato il prima possibile e, in ogni caso, non oltre sei mesi dalla data in cui una sentenza è diventata definitiva. Da sottolineare come questo sia il limite massimo di tempo. Il piano di azione dovrà essere presentato prima in situazioni urgenti o in presenza di una sentenza pilota che contiene, di per sé, un termine per

l'adozione di determinate misure prescritte dalla Corte europea. In quest'ultimo caso, ad esempio, il piano d'azione deve essere presentato in tempo utile affinché il Comitato possa garantire il rispetto del termine fissato dalla Corte. Per i casi che implicano l'adozione di misure individuali urgenti, le autorità devono fornire informazioni sulle singole misure non appena la sentenza diventi definitiva – se necessario, in una comunicazione specifica.

Un piano d'azione è un documento in costante evoluzione, che deve essere regolarmente aggiornato durante tutto il processo esecutivo con informazioni sugli sviluppi che si sono verificati nell'adozione delle misure inizialmente previste. Un piano d'azione deve essere rivisto anche quando le autorità ritengono che le misure inizialmente previste debbano essere riesaminate alla luce dei nuovi sviluppi.

Come ricordato, il Comitato dei ministri ha sempre assicurato che, nell'esercizio del loro margine di apprezzamento nella scelta delle misure da adottare, gli Stati rispettino lo spirito della sentenza e la giurisprudenza della Corte nella materia in questione. Il piano d'azione permette al Comitato dei ministri di conoscere la lettura che le autorità hanno fatto della sentenza e di intervenire, qualora necessario (per esempio, in caso di interpretazione troppo restrittiva della sentenza), per assicurare la conformità dell'azione delle autorità al dettato della pronuncia della Corte.

Un bilancio d'azione è una relazione dello Stato convenuto che espone tutte le misure adottate per attuare una sentenza della Corte Edu e/o una spiegazione del motivo per cui non sono necessarie misure (o misure ulteriori). Quando sono state adottate tutte le misure descritte nei piani d'azione inizialmente presentati dallo Stato, l'aggiornamento finale del piano d'azione si trasforma in un bilancio d'azione. Qualora non siano necessarie misure (ad esempio, perché i fatti oggetto della sentenza risalgono a un periodo antecedente l'intervento legislativo che abbia risolto la problematica sottostante) o le misure necessarie siano già state adottate in una fase iniziale, lo Stato presenta direttamente un bilancio d'azione.

Il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze effettua una valutazione finale del bilancio d'azione entro sei mesi dalla sua presentazione. Se lo Stato membro e il Dipartimento concordano che le misure attuate sono adeguate e sufficienti, il Dipartimento proporrà al Comitato dei ministri di adottare una risoluzione finale che ponga fine all'esame del caso. Qualora, al contrario, vi sia una divergenza che si dimostri insanabile, spetterà al Comitato dirimere la questione.

Come si evince dalla breve illustrazione delle caratteristiche principali di questi documenti, i piani e i bilanci d'azione sono diventati elementi chiave nella



supervisione dell'esecuzione, apportando un importante contributo alla maggiore trasparenza e dinamicità del processo di esecuzione.

Secondo i nuovi metodi di lavoro, qualora nel suddetto termine di sei mesi non venga presentato al Comitato dei ministri alcun piano o bilancio d'azione, il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze invia una lettera di sollecito alla delegazione interessata, stabilendo un nuovo termine di tre mesi, se il caso è seguito in procedura *standard*, o di due mesi, se in procedura rafforzata. Se anche tale termine non è rispettato, senza che alcuna spiegazione sia fornita al Comitato dei ministri, il Dipartimento è incaricato di proporre che il caso venga esaminato dal Comitato dei ministri nell'ambito della successiva riunione di riuniti umani, in procedura rafforzata.

### 5.3. Ostacoli e resistenze nel processo esecutivo

Il Protocollo n. 14, entrato in vigore il 1° giugno 2010, ha modificato l'art. 46 Cedu introducendo la possibilità, per il Comitato dei ministri, di rivolgersi alla Corte Edu, da un lato, qualora una questione di interpretazione di una sentenza definitiva ostacoli il processo esecutivo e, dall'altro, quando uno Stato membro rifiuti di conformarsi a una sentenza della Corte<sup>23</sup>.

In relazione al primo punto, si può ribadire come l'interpretazione di una sentenza sia un elemento essenziale del processo esecutivo alla luce delle implicazioni che può avere sulla natura e sull'ampiezza delle misure che lo Stato può essere chiamato ad adottare. Qualora vi siano divergenze interpretative che non riescono a essere superate e che, quindi, minacciano l'effettività del processo esecutivo, l'intervento della Corte Edu potrebbe permettere di risolvere la questione, sbloccando l'esecuzione del caso. La procedura prevede, *inter alia*, che la domanda indirizzata alla Corte indichi, in maniera precisa e completa, la natura e la fonte della questione interpretativa della sentenza che è di ostacolo alla sua esecuzione. La domanda è esaminata dalla Corte secondo la composizione che aveva deciso il merito del caso.

Da notare, tuttavia, che questa procedura, la quale richiede una decisione a maggioranza qualificata da parte del Comitato dei ministri, non è stata ad oggi ancora attivata.

Passando al secondo punto, l'articolo 46 Cedu prevede ormai che, in caso di rifiuto da parte di uno Stato di adempiere una sentenza definitiva della Corte di Strasburgo, il Comitato dei ministri possa (dopo aver messo in mora il suddetto Stato) adottare una decisione con la quale adisce la Corte. Anche questa

decisione è adottata attraverso una maggioranza qualificata di due terzi degli aventi diritto.

Una volta investita della questione, la Corte decide con una sentenza di Grande Camera, dopo aver fissato un termine per la presentazione di osservazioni. Il Comitato è rappresentato davanti alla Corte dalla sua presidenza. Se la Corte constata una violazione dell'art. 46, rinvia il caso al Comitato affinché valuti le misure più appropriate da adottare.

L'inserimento di questa procedura nelle disposizioni di cui all'art. 46 della Convenzione fornisce al Comitato dei ministri uno strumento di pressione ulteriore. Il carattere eccezionale e residuale di questa procedura è evidente, così come lo è l'incertezza circa i suoi potenziali effetti.

Ad oggi, il Comitato dei ministri ha attivato questa procedura una sola volta nell'ambito dell'esecuzione del caso *Ilgar Mammadov c. Azerbaijan* (ric. n. 15172/13). In questo caso, il ricorrente è stato arrestato e posto in custodia il 4 febbraio 2013 per aver contestato nel suo *blog* la versione del Governo in relazione ad alcuni disordini provocati da un incidente che aveva visto coinvolto il figlio del ministro del lavoro e il nipote di un politico locale. Il ricorrente è stato, poi, condannato in primo grado a sette anni di reclusione il 17 marzo 2014. La Corte Edu ha ritenuto, in particolare, che l'arresto e la detenzione del ricorrente avessero avuto luogo in assenza di ogni ragionevole sospetto di aver commesso un reato e avessero avuto l'obiettivo di punirlo per aver criticato il Governo e tentato di divulgare ciò che riteneva la verità e che il Governo stava cercando di nascondere (violazioni dell'art. 5 Cedu).

Il 25 ottobre 2017, il Comitato dei ministri, considerando di essere in presenza di un rifiuto di conformarsi alla sentenza definitiva della Corte Edu (non essendo stato assicurato il rilascio incondizionato del ricorrente), ha notificato formalmente alla Repubblica dell'Azerbaijan la propria intenzione, secondo l'art. 46, § 4, Cedu, di adire la Corte Edu – CM/ResDH(2017)379. Il 5 dicembre 2017, il Comitato ha adito la Corte – risoluzione interinale CM/ResDH(2017)429, e il caso è pendente. Nelle more, il 13 agosto 2018, il ricorrente è stato liberato condizionalmente.

## 6. Conclusioni

L'esecuzione delle sentenze della Corte Edu rappresenta una fase cruciale del meccanismo conven-

23. Si veda a riguardo il documento del gruppo di lavoro *ad hoc* sulla riforma del sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – GT-REF.ECHR(2013)2 rev2 –, contenuto nel *Rapporto annuale 2013* del Comitato dei ministri (*Sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*), pp. 177-178.

zionale di tutela dei diritti umani, che ha ripercussioni dirette sulla sua credibilità e sostenibilità. Tale ruolo cruciale, sia sul versante nazionale che a livello del Consiglio d'Europa, è stato sottolineato nell'ambito del processo di riforma iniziato a Interlaken.

I risultati ottenuti, in termini di efficacia dell'esecuzione delle sentenze della Corte negli ultimi anni, sono positivi. Essi mostrano che il processo esecutivo funziona e che le riforme adottate si stanno dimostrando efficaci.

Il 2017 ha fatto registrare una riduzione dei casi pendenti (passati da 10.000 nel 2016 a 7500) e un nuovo *record* nel numero di casi chiusi (passati da 2066 nel 2016 a 3691). Progressi concreti sono stati riscontrati in relazione a problemi generali e complessi (per esempio, in materia di condizioni di detenzione, indipendenza del sistema giudiziario e controllo sulle azioni delle forze dell'ordine), nonché in relazione ad ambiti più specifici (per esempio, nella criminalizzazione della tortura, nell'analisi dei fattori di rischio in procedure d'asilo e nel diritto al ricongiungimento familiare per coppie omosessuali)<sup>24</sup>.

Tuttavia, come evidenziato dal *Rapporto annuale 2017* del Comitato dei ministri sulla sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della

Corte Edu, numerose e difficili sono le sfide che continuano a richiedere una risposta efficace da parte del Comitato dei ministri. Tale risposta, soprattutto quando ci si confronta con l'esecuzione di sentenze della Corte che hanno rilevato problemi estremamente complessi (si pensi, per esempio, alla situazione delle zone post-conflitto in Europa), non può che passare per un ulteriore rafforzamento del dialogo costruttivo già instaurato con le autorità degli Stati coinvolti, al fine di individuare soluzioni efficaci. Questo dialogo deve poter contare su un ampio ricorso alle sinergie esistenti tra gli organi del Consiglio d'Europa, sullo sviluppo di nuove attività di cooperazione, su una più efficace interazione con la Corte Edu, nonché su una cooperazione con altre organizzazioni internazionali (cui dal 2017, non a caso, è consentito intervenire nel processo esecutivo). Appare, inoltre, importante sviluppare ulteriormente la capacità del sistema di affrontare situazioni di stallo del processo esecutivo.

Il futuro (prossimo) dirà se il sistema convenzionale di protezione dei diritti umani sarà stato in grado di rispondere efficacemente a tali sfide, in un contesto europeo particolarmente complesso come quello attuale.

24. Per una più ampia disamina dei risultati ottenuti nell'ambito dell'esecuzione delle sentenze della Corte Edu e dei relativi dati statistici, si rinvia al *Rapporto annuale 2017* del Comitato dei ministri, citato in nota (n. 7).