

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

CONSIGLIO D'EUROPA

Attività del primo semestre 2020

1. *Premessa.* – Nella presente rassegna si intende esaminare l'attività di due degli organi principali del Consiglio d'Europa, ossia l'Assemblea parlamentare e il Comitato dei ministri, nel corso del primo semestre del 2020, volgendo lo sguardo anche alle attività più significative di taluni organi ausiliari. Infatti, nonostante le misure restrittive di contrasto all'epidemia di COVID-19 abbiano reso impossibile la realizzazione di molte delle attività in presenza già programmate per questo periodo, il Consiglio d'Europa ha continuato la sua importante attività di monitoraggio e ha programmato molte sedute in via telematica¹. Peraltro, proprio l'epidemia di COVID-19 ha avuto importanti conseguenze su alcune questioni affrontate dal Consiglio d'Europa. Tra queste, è possibile ricordare, a titolo esemplificativo, l'impatto delle misure restrittive, adottate dagli Stati a causa dell'avvento della pandemia, sulla tutela dei diritti umani, da diversi punti di vista. Ciò, peraltro, come si vedrà nella rassegna, non ha impedito che altri temi ugualmente importanti per l'attività del Consiglio d'Europa fossero portati all'attenzione degli organi pertinenti, come ad esempio la perdurante situazione problematica dei prigionieri politici in alcuni contesti particolarmente complessi, come l'Azerbaijan.

2. *Questioni generali* – La questione senz'altro più importante analizzata nel quadro delle problematiche di natura generale riguarda la procedura complementare² congiunta tra il Comitato dei ministri e l'Assemblea parlamentare, in risposta a una violazione grave degli obblighi previsti dallo Statuto del Consiglio d'Europa da parte di uno Stato membro. Tale procedura costituisce un ulteriore strumento, di natura prettamente politica, a disposizione degli organi del Consiglio d'Europa per affrontare i casi in cui si verificano situazioni di grave inadempimento da parte degli Stati membri degli obblighi statutari.

¹ Ad esempio, gli incontri del Comitato permanente dell'Assemblea parlamentare sono stati svolti in videoconferenza ad aprile e maggio. Lo stesso è avvenuto per le riunioni dei delegati del Comitato dei ministri a livello plenario e per le riunioni dell'Assemblea parlamentare: le riunioni preventivate a partire da marzo si sono svolte in videoconferenza, per assicurare la prosecuzione dei lavori degli organi del Consiglio in piena sicurezza. Tuttavia, è evidente la difficoltà riscontrata a lavorare esclusivamente in via telematica, come emerge dalle moltissime questioni che sono state posticipate.

² Tale complementarità riguarda la sua natura integrativa della procedura rispetto alle regole e alla disciplina già esistente, evitando così la necessità di modificare lo Statuto.

Il Comitato dei ministri ha analizzato la questione nell'incontro del 5 febbraio 2020, adottando una decisione³ sul punto, mentre l'Assemblea parlamentare si è espressa in favore della procedura nella risoluzione n. 2319⁴. In particolare, i parlamentari hanno individuato i principi essenziali della procedura e hanno dato alcune indicazioni pratiche (ad esempio, sull'avvio di questo meccanismo e sulle tempistiche di realizzazione⁵), mentre il Comitato dei ministri ne ha indicato le modalità pratiche⁶ di implementazione. Prevedendo un meccanismo di natura essenzialmente informale, basato sul dialogo e la collaborazione tra gli organi del Consiglio e lo Stato membro in questione, la procedura complementare viene inquadrata come un meccanismo da avviare solo in casi eccezionali e dunque soltanto nelle ipotesi più gravi di violazione dei principi e valori del Consiglio d'Europa.

Uno degli aspetti più interessanti è che il diritto di iniziare tale procedura può spettare al Comitato dei ministri, all'Assemblea parlamentare o anche al Segretario generale e prevede una partecipazione di tutti e tre questi organi (sebbene si caratterizzi per una preponderanza dei primi due organi: da ciò anche la qualificazione di tale procedura come "congiunta"). All'avvio della procedura, segue una missione presso lo Stato membro coinvolto, che consente ai delegati del Consiglio d'Europa di discutere le questioni problematiche rilevate, con le autorità dello Stato membro. A questa prima fase segue l'adozione di una *roadmap* nella quale sono indicate le misure che le autorità dello Stato devono prendere per porre fine alla violazione rilevata e le tempistiche in cui tali misure devono essere implementate.

La conclusione più grave cui si può giungere nel caso in cui la procedura congiunta non abbia esito positivo è la sospensione, l'invito a recedere o addirittura la cessazione dello *status* di Membro dello Stato coinvolto. Tali provvedimenti sono disposti ai sensi dell'art. 8 dello Statuto⁷ e a seguito di una decisione del Comitato dei ministri, adottata con una maggioranza di due terzi, e previa consultazione dell'Assemblea parlamentare e del Segretario generale.

In definitiva, la procedura ha carattere essenzialmente interlocutorio e viene condotta in uno spirito di piena collaborazione con lo Stato membro, tuttavia può portare a conclusioni molto gravi per la vita dell'Organizzazione e per la *membership* dello Stato coinvolto, conducendo addirittura a un suo recesso e alla conseguente necessità di procedere con un nuovo procedimento di ammissione qualora esso intenda diventare nuovamente membro del Consiglio d'Europa.

³ Comitato dei ministri, decisione n. CM/Del/Dec(2020)1366/1.7 del 5 febbraio 2020, *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*.

⁴ Assemblea parlamentare, risoluzione n. 2319 del 29 gennaio 2020, *Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*.

⁵ Paragrafi 5 e 7.

⁶ Comitato dei ministri, appendice n. CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app del 5 febbraio 2020, *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*.

⁷ Cfr. art. 8 dello Statuto: «Ogni Membro del Consiglio d'Europa che contravvenga alle disposizioni dell'articolo 3, può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e invitato dal Comitato dei ministri a recedere nelle condizioni di cui all'articolo 7. Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottempererà a tale invito, cessi d'appartenere al Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso».

Come ha ricordato anche l'Assemblea parlamentare⁸, questo meccanismo si pone lo scopo principale di riportare uno Stato membro che sta violando i propri obblighi statutari a rispettare i principi del Consiglio d'Europa, utilizzando il dialogo e non facendo leva sull'imposizione di sanzioni⁹. Tale impostazione ha senz'altro il pregio di cercare di evitare frizioni eccessive con lo Stato, ma proprio per questo rischia di avere minore forza impositiva nelle fasi iniziali. Al contrario, prevede conseguenze piuttosto gravi nella sua ultimissima fase, ove consente l'adozione di un provvedimento tale da condurre addirittura lo Stato a perdere il suo *status* di membro del Consiglio d'Europa e dover eventualmente richiedere l'ammissione.

3. *Tutela della democrazia e questioni politiche* – Tra le problematiche affrontate dal Consiglio d'Europa nei primi mesi dell'anno in corso, figura la delicata questione dei prigionieri politici in Azerbaigian¹⁰. Il problema, che ha rilevanza significativa anche nell'ambito della più generale tutela dei diritti umani ed è già all'attenzione degli organi del Consiglio d'Europa da prima che esso aderisse all'organizzazione nel 2001, assume particolare rilievo per la natura politica della detenzione di queste persone.

Negli ultimi anni, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è trovata a dover esaminare diversi casi in cui è emerso un ricorso frequente ad arresti e detenzioni arbitrarie a danno degli oppositori politici, di attivisti e difensori dei diritti umani¹¹. In questo quadro, la detenzione amministrativa è attuata sistematicamente come metodo di dissuasione dalla partecipazione alla vita politica di individui schierati o sospettati di essere schierati all'opposizione¹². Un comportamento metodico inaccettabile che ha dunque sollecitato l'attenzione del Consiglio d'Europa. Di conseguenza, l'Assemblea ha invitato il Parlamento e il Governo azeri ad implementare le sentenze della Corte e a cooperare con il Comitato dei ministri nella sua attività di supervisione dell'attuazione delle sentenze, al fine di porre fine all'incresciosa pratica delle detenzioni politicamente motivate¹³.

Tra i casi più noti in quest'area di monitoraggio è da ricordare la detenzione puramente politica del capo dell'opposizione in Azerbaigian, Ilgar Mammadov. La Corte EDU aveva disposto che le sentenze con cui Mammadov era stato incarcerato erano in contrasto con la Convenzione¹⁴ ma, al 31 dicembre 2019, le autorità azeri non avevano ancora disposto il rilascio del politico, come hanno notato i relatori speciali per il monitoraggio dell'Azerbaigian in una dichiarazione di gennaio 2020¹⁵. Anche l'Assemblea parlamentare¹⁶ ha reiterato le sue richieste all'Azerbaigian di rilasciare tutti i prigionieri politici ancora detenuti e in particolare Mammadov, nel

⁸ Assemblea parlamentare, risoluzione n. 2319 del 29 gennaio 2020, *Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*.

⁹ Par. 4.1 della risoluzione.

¹⁰ Assemblea parlamentare, risoluzione n. 2322 del 30 gennaio 2020, *Reported cases of political prisoners in Azerbaijan*.

¹¹ Par. 2 della risoluzione.

¹² Par. 3 della risoluzione.

¹³ Par. 11 della risoluzione.

¹⁴ Si veda la sentenza del 22 maggio 2014, ric. n. 15172/13, *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*.

¹⁵ Si veda: <https://pace.coe.int/en/news/7744/monitors-call-on-azerbaijan-to-comply-with-strasbourg-court-ruling-and-annul-sentences-against-ilgar-mammadov>, del 7 gennaio 2020.

¹⁶ Assemblea parlamentare, risoluzione n. 2325 del 30 gennaio 2020, *The progress of the Assembly's monitoring procedure (January-December 2019)*.

pieno rispetto della sentenza della Corte¹⁷. La questione della mancata implementazione della sentenza *Mammadov* è, come si vedrà, oggetto della nuova procedura di infrazione, ai sensi dell'art. 46, par. 4, CEDU.

Il problema dei detenuti politici in Azerbaigian non si è attenuato negli ultimi mesi, quando addirittura il Presidente azero Ilham Aliyev ha proposto l'isolamento dell'opposizione politica in risposta alla diffusione della pandemia da coronavirus, in quello che è stato visto da taluni relatori speciali del Consiglio d'Europa come l'ennesimo tentativo di operare una repressione dell'opposizione¹⁸. Gli stessi relatori hanno accolto con favore il decreto con cui il presidente Aliyev ha graziato 176 prigionieri di età superiore ai 65 anni che, nel contesto dell'epidemia di COVID-19 hanno mostrato di avere bisogno di cure specifiche legate alla loro età. D'altra parte, essi hanno anche sottolineato un aspetto essenziale, ossia che una grazia legata a condizioni eccezionali e discrezionali non può essere in alcun modo un sostituto valido di un apparato giurisdizionale indipendente, che prevenga qualunque forma di detenzione politicamente motivata¹⁹.

L'attenzione dell'Assemblea parlamentare nei mesi in esame ha riguardato anche il funzionamento delle istituzioni democratiche in Polonia²⁰. I parlamentari hanno espresso preoccupazione per la scarsa indipendenza del sistema giudiziario e per la diffusione di discorsi d'odio e di intolleranza nel sistema politico polacco, sottolineando che le riforme dell'ordinamento giudiziario polacco indeboliscono ulteriormente l'indipendenza dei giudici e lo stato di diritto in Polonia. In ragione di ciò, l'Assemblea parlamentare ha deciso di aprire la procedura di monitoraggio²¹ nei confronti di questo Stato, al fine di sorvegliare gli sviluppi nelle aree di criticità individuate²².

Infine, un'interessante questione è stata sollevata in una domanda scritta²³ rivolta al Comitato dei ministri dal parlamentare Barna Pál Szigmond. In particolare, si affronta il problema del conflitto di interessi tra le organizzazioni non governative e i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, evidenziando in particolare alcune questioni che meriterebbero maggiore attenzione al fine di garantire la piena indipendenza della Corte. Tra queste, ad esempio l'assenza della pubblicazione di una dichiarazione sul conflitto d'interessi da parte dei giudici e di una procedura efficace per il loro ritiro e la loro ricasazione. In conclusione, il parlamentare ha chiesto al Comitato dei ministri quali misure intende adottare per affrontare e risolvere i problemi evidenziati e ripristinare la credibilità della Corte.

¹⁷ Par. 4.3 della risoluzione.

¹⁸ Si veda, sul punto, la dichiarazione disponibile qui: <https://pace.coe.int/en/news/7829/covid-19-rapporteurs-outraged-by-the-azerbaijani-government-s-reliance-on-the-pandemic-to-justify-political-repression>.

¹⁹ <https://pace.coe.int/en/news/7849/covid-19-rapporteurs-welcome-prisoner-pardon-in-azerbaijan-but-call-for-release-of-all-political-prisoners>, 9 aprile 2020.

²⁰ Assemblea parlamentare, risoluzione n. 2316 del 28 gennaio 2020, *The functioning of democratic institutions in Poland*.

²¹ Sul punto si veda il documento AS/Mon/Inf(2013)06rev3, *The monitoring procedure of the Parliamentary Assembly*, del 27 giugno 2013, adottato dal *Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*.

²² Ivi, par. 17.

²³ Assemblea parlamentare, domanda scritta n. 749 del 29 aprile 2020.

4. *Rapporti con gli Stati membri* – In relazione ai rapporti tra il Consiglio d'Europa e gli Stati membri, il 5 febbraio 2020 i delegati del Comitato dei ministri hanno preso nota del rapporto finale²⁴ relativo all'implementazione dell'*Action plan for Georgia 2016-2019*, guardando anche all'implementazione del futuro *Action plan* adottato per il quadriennio 2020-2023. Il rapporto evidenzia ottimi progressi nelle aree di priorità strategica dell'*Action plan*, ossia protezione e promozione dei diritti umani, tutela della giustizia, lotta contro le minacce allo stato di diritto e promozione della *governance* democratica.

Tra i progressi più significativi vale la pena di ricordare la ratifica della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la repressione della violenza domestica e contro le donne, avvenuta il 19 maggio 2017, nonché una accresciuta applicazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, grazie all'assistenza fornita dal Consiglio d'Europa, sono stati segnalati alcuni importanti e tangibili risultati, tra cui ad esempio, con specifico riferimento alla protezione e promozione dei diritti umani, maggiore consapevolezza tra gli operatori del diritto georgiani, in materia di regole di procedura della Corte EDU (ad esempio, in relazione alla riapertura dei casi dinanzi ai giudici) oppure, con riferimento al rafforzamento dello stato di diritto, è stato segnalato lo sviluppo di un piano d'azione per ridurre il problema del riciclaggio di denaro e rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Pur segnalando alcune criticità che inevitabilmente permangono nel Paese, ad esempio in relazione agli alti tassi di violenza contro le donne o al problema della disuguaglianza di genere, il rapporto appare comunque segnare un primo punto d'arrivo positivo per l'ordinamento georgiano e per il rafforzamento dello stato di diritto ma segnala ugualmente la necessità che il Consiglio d'Europa continui a fornire ulteriore supporto alle autorità del Paese, che sarà garantito grazie al nuovo *action plan*, almeno fino al 2023.

Sempre con particolare riferimento a questo Stato, il Comitato dei ministri ha preso nota²⁵ del 21° rapporto adottato dal Segretario generale²⁶ sul conflitto in Georgia del 2008, che continua ad avere importanti conseguenze sulla politica e sull'ordinamento del Paese. Il documento prende in esame in particolare il periodo tra ottobre 2019 e marzo 2020. È interessante notare che il Segretariato non è stato autorizzato a visitare l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud²⁷, le zone più colpite dal conflitto, ma ha comunque potuto condurre importanti ricerche al fine di porre in evidenza i principali sviluppi nel periodo in cui è stata effettuata la revisione. Diversi sono i profili analizzati dal rapporto: tra questi, emergono in particolare l'adempimento degli obblighi statuari, con specifico riferimento al conflitto e alle sue conseguenze, nonché la tutela dei diritti umani nelle aree colpite dal conflitto²⁸. Attenzione specifica è stata posta sulla situazione dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, dove particolari restrizioni alla libertà di movimento sono in vigore (rafforzate anche a causa della situazione di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del

²⁴ Documento realizzato dall'Ufficio del Direttorato Generale per i programmi, GR-DEM(2020)2, adottato il 21 gennaio 2020.

²⁵ Comitato dei ministri, decisione n. CM/Del/Dec(2020)1374/2.1 del 22 aprile 2020, *The Council of Europe and the conflict in Georgia*.

²⁶ Segretario generale, rapporto n. SG/Inf(2020)10, del 3 aprile 2020, *Consolidated report on the conflict in Georgia*.

²⁷ Par. 5.

²⁸ Par. 2.

COVID-19²⁹) e dove anche la situazione dell'educazione scolastica appare piuttosto fragile³⁰. Particolare preoccupazione desta, infine, la situazione degli sfollati, per i quali durante il periodo di revisione non è stato ravvisato alcun miglioramento, ma in relazione ai quali sono stati segnalati significativi sforzi da parte delle autorità georgiane per fornire a queste persone particolarmente vulnerabili una soluzione abitativa alternativa³¹.

Sempre il 5 febbraio 2020, i delegati del Comitato dei ministri hanno preso nota del *Progress review report*³² relativo all'*Action plan for the Republic of Moldova 2017-2020*³³, che è ancora in fase di implementazione. Come la Georgia, infatti, anche la Repubblica moldava è un Paese la cui situazione di tutela dei diritti umani e dello stato di diritto è particolarmente fragile. In questi casi, il supporto di un'organizzazione come il Consiglio d'Europa si rivela essere particolarmente importante, sia per quanto riguarda il rafforzamento della capacità di risolvere i problemi, sia nella fase di monitoraggio di tale tutela. Anche per la Moldavia, il rapporto ha segnalato l'esistenza di una costruttiva collaborazione tra le autorità nazionali e quelle europee nell'implementazione del piano d'azione, che si concentra prevalentemente sulla effettiva esecuzione del quadro giuridico e istituzionale già esistente, nonché sul rafforzamento della capacità nazionale di portare avanti effettivamente le riforme democratiche, proteggere i diritti umani e assicurare la tutela dello stato di diritto.

4. *Diritti umani* – Nell'ambito delle questioni inerenti ai diritti umani, il Comitato dei ministri ha avuto modo di rispondere ad alcune raccomandazioni formulate dall'Assemblea parlamentare. Le questioni tematiche sottoposte negli ultimi mesi all'attenzione dei ministri sono certamente eterogenee³⁴. Tra queste, sembra meritare particolare attenzione la risposta adottata in riferimento alla raccomandazione n. 2161 del 2019, che ha il pregio di soffermarsi su un problema che in questi mesi ha visto un calo dell'attenzione mediatica, ossia i flussi migratori e i diritti di migranti e richiedenti asilo. In riferimento alla raccomandazione

²⁹ Ivi, paragrafi 30 e 47.

³⁰ Ivi, par. 39 ss., par. 53.

³¹ Ivi, par. 54 ss.

³² Ufficio del Direttorato generale per i programmi, rapporto n. GR-DEM(2020)3 del 19 dicembre 2019, adottato il 21 gennaio 2020, *Council of Europe Action Plan for the Republic of Moldova 2017-2020*.

³³ Ufficio del Direttorato Generale per i programmi, piano d'azione n. GR-DEM(2017)3 del 17 gennaio 2017, *Action Plan for the Republic of Moldova 2017-2020*.

³⁴ Le raccomandazioni in questione riguardano l'accesso agli Stati membri da parte di organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite (Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2140 del 10 ottobre 2018, *Unlimited access to member States, including "grey zones", by Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies*); il tema dell'uguaglianza (Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2157 del 26 giugno 2019, *Towards an ambitious Council of Europe agenda for gender equality*); una maggiore attenzione alla tutela della salute mentale (Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2158 (2019) del 26 giugno 2019, *Ending coercion in mental health: the need for a human rights-based approach*); le politiche di respingimento degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2161 del 28 giugno 2019, *Pushback policies and practice in Council of Europe member States*), nonché la figura del difensore civico in Europa e la necessità di *standard* comuni per queste istituzioni (Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2163 del 2 ottobre 2019, *Ombudsman institutions in Europe – The need for a set of common standards*).

dell'Assemblea parlamentare³⁵, che suggeriva al Comitato dei ministri di esortare gli Stati membri ad adottare alcune importanti misure per contrastare la pratica dei respingimenti, il Comitato ha risposto³⁶ in modo molto articolato, ricordando che la CEDU proibisce i respingimenti collettivi e che la protezione accordata dalla Convenzione si estende a tutti coloro i quali sono sottoposti alla "giurisdizione" degli Stati membri³⁷. I ministri hanno inoltre ricordato l'importanza di diffondere le linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto di procedure d'asilo accelerate a tutte le autorità nazionali coinvolte nell'implementazione di tali procedure³⁸. I delegati dei ministri hanno inoltre ricordato, in questo contesto, l'importanza del lavoro svolto dal Commissario per i diritti umani, che ha sollevato espressamente il problema dei respingimenti, raccomandando agli Stati l'adozione di norme e regole che possano più nel dettaglio proibire queste pratiche³⁹.

Anche l'Assemblea parlamentare ha continuato a tenere alta l'attenzione sui problemi legati ai flussi migratori e alla loro corretta gestione, specialmente con riferimento all'integrazione dei migranti nel continente europeo, dato che anche negli ultimi mesi i flussi migratori non si sono interrotti. È stato dunque nuovamente affrontato il problema della lotta alla discriminazione contro rifugiati e richiedenti asilo, con particolare riferimento ai casi in cui tale discriminazione sia legata a motivi di natura religiosa⁴⁰. I fattori religiosi possono certamente rappresentare un momento di attrito tra le comunità che ricevono i rifugiati e i gruppi di persone in arrivo. L'Assemblea ha dunque ricordato il ruolo fondamentale che gli Stati membri hanno nella promozione del dialogo interreligioso e nella risoluzione di conflitti basati su motivazioni religiose, specialmente quando questi si scatenano nei luoghi di accoglienza. Senz'altro questi luoghi di prima integrazione tra comunità diverse possono essere terreno fertile per attriti e contrapposizioni, pertanto il ruolo e la formazione del personale⁴¹ che gestisce le strutture, ma anche la corretta informazione degli ospiti, diventano elementi essenziali per garantire una pacifica convivenza e preparare i rifugiati al loro futuro inserimento nella società. In questo contesto, non sono da sottovalutare le iniziative locali, che dovrebbero essere promosse e realizzate, puntando sull'accrescimento dei contatti e delle relazioni tra i vari gruppi religiosi diffusi tra rifugiati e richiedenti asilo e le comunità del Paese di arrivo⁴².

Anche il quesito posto in relazione alla questione degli *standard* comuni da adottare per la figura del mediatore o difensore civico sul territorio europeo ha ricevuto una risposta piuttosto articolata. Nel testo adottato⁴³, il Comitato ha ricordato alcune iniziative già intraprese per accrescere e migliorare il

³⁵ Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2161 del 28 giugno 2019, *Pushback policies and practice in Council of Europe member States*.

³⁶ Comitato dei ministri, risposta n. CM/AS(2020)Rec2161-final del 12 febbraio 2020, *Pushback policies and practice in Council of Europe member States*.

³⁷ Ivi, par. 2.

³⁸ Ivi, par. 3.

³⁹ Ivi, par. 5.

⁴⁰ Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2328 del 6 marzo 2020, *Prevention of violence and discrimination against religious minorities amongst refugees in Europe*.

⁴¹ Ivi, par. 5.2.

⁴² Ivi, par. 5.3.

⁴³ Comitato dei ministri, risposta n. CM/AS(2020)Rec2163-final del 12 febbraio 2020, *Ombudsman institutions in Europe – the need for a set of common standards*.

funzionamento del mediatore in Europa. Tra queste, ad esempio, si ricorda il supporto mostrato dal Comitato dei ministri per i c.d. Principi di Venezia (*Venice Principles*)⁴⁴, in cui la Commissione di Venezia (Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto) ha identificato alcune linee guida che possono incentivare la protezione e la promozione della figura del mediatore, elaborate in collaborazione con il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ma anche con altre figure di caratura internazionale, tra cui l'Alto commissario ONU per i diritti umani⁴⁵. I ministri hanno inoltre realizzato un incontro informale sul contributo che il mediatore nei vari Stati può dare al rafforzamento della tutela dei diritti umani e dello stato di diritto, individuando punti di forza e sfide che tali istituzioni affrontano nei diversi Paesi⁴⁶. Infine, il Comitato dei ministri ha anche dato mandato al Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa di rivedere la raccomandazione Rec(97)14, riguardante la creazione di istituzioni nazionali indipendenti che si occupino della promozione e della tutela dei diritti umani⁴⁷.

Sempre con riferimento alla tutela dei diritti umani, il Comitato dei ministri ha seguito l'implementazione della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali in Finlandia, Olanda, Georgia e Portogallo, nell'ambito del sistema di monitoraggio previsto dalla stessa Convenzione⁴⁸. Nel primo caso⁴⁹, i delegati hanno formulato alcune raccomandazioni d'azione immediata per le autorità finlandesi, con particolare riferimento alla protezione della comunità Sami e all'importanza di garantire la rappresentanza di questa minoranza presso le istituzioni nazionali. Nel secondo caso⁵⁰, invece, pur evidenziando la presenza di una legislazione completa e articolata contro la discriminazione, i delegati hanno segnalato l'esistenza di alcune questioni che necessitano di ulteriori interventi. In particolare, si segnala una situazione di generale ineguaglianza per i popoli Rom, Sinti e Camminanti, che necessita di un'azione immediata. Tale risposta dovrebbe consentire una maggiore partecipazione di queste minoranze alla vita politica, nonché una rafforzata lotta alla discriminazione. Si segnala inoltre, sempre con riferimento al contesto olandese, la necessità di prendere in maggiore considerazione la situazione della minoranza linguistica frisa, puntando a una rappresentanza più significativa di questo gruppo presso le autorità nazionali e a un uso maggiore della lingua in diversi canali (tra cui i procedimenti giudiziari e i media), al fine di consentire il diritto di utilizzo di questa lingua in alcuni ambiti fondamentali della vita delle persone che la parlano.

⁴⁴ Commissione di Venezia, documento n. CDL-AD(2019)005, del 16 marzo 2019, *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution* ("The Venice Principles").

⁴⁵ Par. 3 della risposta.

⁴⁶ Ivi, par. 5.

⁴⁷ Ivi, par. 6.

⁴⁸ Articoli 24-26 della Convenzione.

⁴⁹ Comitato dei ministri, risoluzione n. CM/ResCMN(2020)1 del 12 febbraio 2020, *Resolution CM/ResCMN(2020)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland*.

⁵⁰ Comitato dei ministri, risoluzione n. CM/ResCMN(2020)2 del 12 febbraio 2020, *Resolution CM/ResCMN(2020)2 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Netherlands*.

Per quanto riguarda la Georgia⁵¹, ancora molti sono i punti che destano preoccupazione: tra questi, appare particolarmente importante la necessità di rafforzare la tutela della libertà religiosa per le minoranze diffuse sul territorio georgiano, che appaiono vittime di una discriminazione sistemica, come mostra l'assegnazione dei finanziamenti, elargiti generalmente sulla base di criteri giuridici non oggettivi. In merito al Portogallo⁵², infine, si segnala la situazione della minoranza Rom, che necessiterebbe di misure più incisive volte all'inclusione, specialmente negli ambiti dell'istruzione e del lavoro. Infatti, l'abbandono scolastico tra i bambini di etnia Rom appare particolarmente significativo e le autorità sono chiamate ad affrontare in modo capillare questo problema, coinvolgendo sia le autorità locali, sia i membri delle stesse comunità Rom.

Ancora nell'ambito della tutela dei diritti umani, giova ricordare che i delegati dei ministri hanno preso nota⁵³ del rapporto annuale della Commissione europea contro l'intolleranza⁵⁴, adottato a conclusione dell'anno solare 2019, in cui sono stati indicati i principali andamenti di fenomeni come la xenofobia, il razzismo o, più in generale, l'intolleranza in Europa. I delegati dei ministri hanno inoltre preso nota⁵⁵ anche del rapporto⁵⁶ adottato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o delle punizioni inumane e degradanti, relativo al medesimo periodo (1° gennaio-31 dicembre 2019), in cui è stata data notizia delle numerose visite *in loco* del Comitato e degli incontri svolti, sia con le autorità nazionali, sia con altri organismi interni ed esterni al Consiglio d'Europa, per contrastare congiuntamente la pratica della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti.

L'attenzione del Comitato dei ministri, come da disposizioni previste dallo Statuto del Consiglio d'Europa, è stata rivolta anche all'implementazione delle sentenze della Corte EDU. Il Comitato ha adottato il 13° rapporto annuale, relativo alla sua attività di supervisione delle sentenze e delle decisioni della Corte per il 2019⁵⁷. Esso evidenzia l'esistenza di una situazione sistemica incoraggiante, in cui lo stato generale di esecuzione delle sentenze appare soddisfacente, sebbene permangano alcuni problemi piuttosto importanti. In particolare, il rapporto sottolinea che le difficoltà maggiori di esecuzione delle sentenze riguardano tipicamente i ricorsi interstatali e quelli individuali che affrontano situazioni successive a un conflitto: significativamente, il 2019 è stato caratterizzato da una

⁵¹ Comitato dei ministri, risoluzione n. CM/ResCMN(2020)5 del 17 giugno 2020, *Resolution CM/ResCMN(2020)5 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Georgia*.

⁵² Comitato dei ministri, risoluzione n. CM/ResCMN(2020)6 del 17 giugno 2020, *Resolution CM/ResCMN(2020)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Portugal*.

⁵³ Comitato dei ministri, decisione n. CM/Del/Dec(2020)1368/4.1b del 26 febbraio 2020, *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), b. Annual report on ECRI's activities covering the period from 1 January to 31 December 2019*.

⁵⁴ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, rapporto n. CM(2020)12 del 30 gennaio 2020, *Annual activity report (1 January to 31 December 2019)*.

⁵⁵ Comitato dei ministri, decisione n. CM/Del/Dec(2020)1376/4.1b del 27 maggio 2020, *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 29th General report (1 January – 31 December 2019)*.

⁵⁶ Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o delle punizioni inumane o degradanti, rapporto n. CM(2020)72 del 27 aprile 2020, *29th General report*.

⁵⁷ Comitato dei ministri, *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights 2019, 13th Annual Report*.

sostanziale staticità in questi ambiti⁵⁸. Il rapporto ha inoltre ribadito l'importanza per gli organi del Consiglio d'Europa di lavorare a stretto contatto con le autorità nazionali per assicurare la corretta esecuzione delle sentenze in situazioni politiche o istituzionali particolarmente difficili: in questi casi, il supporto dell'organizzazione può rivelarsi cruciale nel favorire l'implementazione delle sentenze.

Non mancano, in ogni caso, situazioni in cui si verifica una vera e propria "resistenza"⁵⁹ all'esecuzione di certe sentenze, come nel citato caso *Mammadov*. Nel 2019, il Comitato dei ministri ha avviato la nuova procedura d'infrazione che, ai sensi dell'art. 46, par. 4, CEDU, gli consente di portare nuovamente all'attenzione della Corte un caso specifico in cui lo Stato sta persistentemente ritardando o rifiutandosi di applicare una data sentenza⁶⁰. In tali casi, la Corte può adottare una nuova sentenza, di accertamento, in cui dichiara che lo Stato è ufficialmente in violazione dei suoi obblighi convenzionali di esecuzione delle sentenze della Corte. Ebbene, questo per l'Azerbaigian è avvenuto il 29 maggio 2019, quando i giudici hanno adottato la sentenza che ha accertato l'assenza di qualunque misura che potesse consentire il rilascio di Ilgar Mammadov o che potesse mostrare sforzi significativi da parte delle autorità azere nel rimediare alle violazioni accertate dalla Corte nella sentenza del 2014: in ragione di ciò, i giudici di Strasburgo hanno accertato la violazione dell'art. 46, par. 1, CEDU⁶¹. Si tratta finora della prima e unica procedura avviata ai sensi del nuovo art. 46, par. 4, il che conferma che tale procedimento è attivato soltanto in casi particolarmente gravi di inadempimento.

Ancora in relazione all'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, il Comitato dei ministri ha adottato, tramite procedura scritta⁶², 21 decisioni riguardanti 16 Stati membri e 53 risoluzioni finali in relazione a 105 tra sentenze e decisioni della Corte, riguardanti 25 Stati differenti⁶³. In particolare, in questa occasione, esso ha adottato una risoluzione provvisoria⁶⁴ riguardante specificamente il caso *Pichugin*⁶⁵, in cui ha nuovamente chiesto alla Federazione russa di dare piena esecuzione alle sentenze della Corte. Il Comitato dei ministri ha esortato le autorità russe ad adottare le misure individuali necessarie a rimediare alle sofferenze subite dal ricorrente, in relazione alla sua detenzione conseguente a procedimenti penali giudicati, dai giudici di Strasburgo, in violazione della Convenzione.

⁵⁸ Ivi, 8-9.

⁵⁹ Ivi, 9.

⁶⁰ In particolare, l'art. 46, par. 4, prevede che «[s]e il Comitato dei ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1».

⁶¹ Rapporto, cit., par. 66.

⁶² A causa delle circostanze eccezionali legate alla pandemia, il Comitato dei ministri ha riorganizzato l'incontro previsto per il 4 giugno in modo da esaminare solo una parte dei casi presenti sull'agenda del *meeting* tramite procedura scritta e rimandare i restanti casi a un incontro in presenza previsto per l'inizio di settembre 2020.

⁶³ L'elenco delle decisioni e delle risoluzioni adottate è disponibile qui: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809e9531.

⁶⁴ Comitato dei ministri, risoluzione n. CM/ResDH(2020)100 del 4 giugno 2020, *Execution of the judgments of the European Court of Human Rights, Pichugin against Russian Federation*

⁶⁵ Sentenze del 23 ottobre 2012, ric. n. 38623/03, *Pichugin v. Russia*, e del 6 giugno 2017, ric. n. 38958/07, *Pichugin v. Russia*.

6. *Lotta alla corruzione* – Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) ha pubblicato negli ultimi mesi alcuni rapporti sulla situazione della lotta a questo grave fenomeno in alcuni Stati membri. In particolare, il 6 febbraio esso ha pubblicato il secondo *compliance report*⁶⁶ che valuta le misure adottate dalle autorità montenegrine sulla base delle raccomandazioni formulate dal GRECO nel quarto *round* di valutazione del Montenegro.

Il *compliance report* costituisce un utile strumento per verificare periodicamente se lo Stato sottoposto alla valutazione ha ottemperato o sta ottemperando alle misure raccomandate dal Gruppo. Con particolare riferimento al caso del Montenegro, i risultati sono parsi complessivamente incoraggianti poiché, sebbene diverse raccomandazioni non siano ancora state implementate⁶⁷ e altre sono state solo parzialmente eseguite⁶⁸, molte altre sono state invece implementate in modo soddisfacente, mostrando una sostanziale collaborazione da parte dello Stato oggetto della revisione. Tra le misure accolte positivamente, il GRECO ha segnalato in particolare l'adozione del nuovo codice etico per i membri del Parlamento⁶⁹.

Il 5 marzo, il GRECO ha inoltre pubblicato il rapporto intermedio relativo alla Repubblica Ceca⁷⁰, che valuta invece lo stadio d'avanzamento dell'implementazione delle raccomandazioni che, dopo l'adozione del *compliance report*, ancora non erano state eseguite dalle autorità statali. In questo caso, il quadro che emerge dal rapporto non è particolarmente confortante, poiché il GRECO ha valutato positivamente soltanto l'implementazione di una raccomandazione⁷¹, mentre le restanti sono state valutate come implementate parzialmente⁷² o non implementate del tutto⁷³, evidenziando inoltre che l'esecuzione delle raccomandazioni riguardanti i membri del Parlamento avviene molto lentamente mentre, nonostante ciò sia stato fortemente raccomandato, non è stato ancora adottato un codice di condotta per i giudici⁷⁴.

Infine, il GRECO ha anche adottato il rapporto⁷⁵ relativo alle attività svolte nel 2019, in cui ha segnalato alcuni incoraggianti progressi nel contrasto alla corruzione e alcune aree su cui è necessario continuare a lavorare. Tra queste, emergono la trasparenza e la lotta alla corruzione tra i livelli più elevati dell'apparato governativo degli Stati, nonché l'implementazione delle norme già esistenti. Il rapporto si chiude con alcune segnalazioni di buone prassi esistenti in taluni ordinamenti europei.

⁶⁶ Gruppo di Stati contro la Corruzione, rapporto n. GrecoRC4(2019)27, adottato il 6 dicembre 2019, pubblicato il 6 febbraio 2020, *Second Compliance Report, Montenegro*.

⁶⁷ In particolare, le raccomandazioni n. ii, v e vii.

⁶⁸ In particolare, le raccomandazioni n. i e x.

⁶⁹ Rapporto, cit., par. 42.

⁷⁰ Gruppo di Stati contro la Corruzione, rapporto n. GrecoRC4(2019)29 adottato il 6 dicembre 2019, pubblicato il 5 marzo 2020, *Interim Fourth Round Compliance Report, Czech Republic*.

⁷¹ Raccomandazione n. xii.

⁷² Raccomandazioni n. i, iv, v, vi, vii, x e xiii.

⁷³ Raccomandazioni n. ii, iii, vii, ix, xi e xiv.

⁷⁴ Rapporto, cit., par. 83 s.

⁷⁵ GRECO, rapporto n. CM(2020)44 del 1° aprile 2020, *Twentieth General Activity Report (2019)*, di cui il Comitato dei ministri ha preso nota nella decisione n. CM/Del/Dec(2020)1376/10.1b del 27 maggio 2020.

7. *Educazione e cultura* – I ministri hanno risposto⁷⁶ alla raccomandazione n. 2165 dell'Assemblea parlamentare riguardante la conservazione del patrimonio culturale ebraico, ribadendo l'importanza del ruolo del Consiglio d'Europa in questo quadro. Essi hanno inoltre fatto specifico riferimento alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società⁷⁷ come strumento che ha le potenzialità per promuovere la tutela del patrimonio culturale, incluso quello ebraico, anche coinvolgendo le comunità locali in prima persona nella sua gestione e protezione. Allo stesso modo, la Strategia sul patrimonio europeo per il 21° secolo può supportare questo obiettivo, poiché individua raccomandazioni e buone prassi per incentivare la tutela del patrimonio culturale⁷⁸.

8. *Questioni giuridiche* – Questa area tematica raccoglie taluni problemi eterogenei e di natura trasversale alle diverse questioni, oggetto d'attenzione del Consiglio d'Europa.

I ministri hanno preso nota⁷⁹ del primo rapporto in forma abbreviata del Comitato *ad hoc* sull'intelligenza artificiale (CAHAI), adottato a novembre 2019⁸⁰, che rappresenta un'interessante innovazione nell'ambito delle aree tematiche generalmente poste all'attenzione del Consiglio d'Europa. Gli obiettivi di questo Comitato, istituito da pochi mesi⁸¹, riguardano principalmente lo studio delle nuove tecnologie e la compatibilità e utilizzo di queste, nel pieno rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, così come previsto dai principi del Consiglio d'Europa⁸².

Tra le questioni giuridiche portate all'attenzione dei ministri, vale la pena di menzionare, inoltre, le linee guida relative ai parametri sui rapporti tra la maggioranza parlamentare e l'opposizione in una società democratica, elaborati e adottati dalla Commissione di Venezia nel giugno 2019⁸³, che si concentrano sull'importanza della dialettica tra maggioranza e opposizione nell'ambito di una società democratica funzionante. L'adozione di questo documento riflette la necessità di indicare alcune linee guida operative per le istituzioni degli Stati membri, al fine di valutare e incrementare il buon funzionamento delle istituzioni democratiche rappresentative negli ordinamenti nazionali. I ministri hanno

⁷⁶ Comitato dei ministri, risposta n. CM/AS/(2020)Rec2165-final dell'8 aprile 2020, *Jewish Cultural heritage preservation*.

⁷⁷ CETS n. 199, *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* del 27 ottobre 2005.

⁷⁸ Risposta, cit., par. 3.

⁷⁹ Comitato dei ministri, decisione n. CM/Del/Dec(2020)1365/10.6 del 22 gennaio 2020, *Ad hoc committee on artificial intelligence (CAHAI), Abridged report of the 1st plenary meeting (Strasbourg, 18-20 November 2019)*.

⁸⁰ Comitato ad hoc sull'intelligenza artificiale, rapporto n. CM(2019)191 del 16 dicembre 2019, *Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), Abridged report of the 1st Plenary meeting (Strasbourg, 18-20 November 2019)*.

⁸¹ Il Comitato è stato creato l'11 settembre 2019, su iniziativa del Comitato dei ministri.

⁸² Comitato dei ministri, decisione n. CM/Del/Dec(2019)1353/1.5-app, dell'11 settembre 2019, *Council of Europe work on artificial intelligence, Terms of reference for the Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI)*.

⁸³ Commissione di Venezia, documento n. CDL-AD(2019)015 del 24 giugno 2019, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019)*.

approvato⁸⁴ il documento adottato dalla Commissione di Venezia, esprimendo il loro supporto per i parametri identificati e invitando inoltre i governi, i parlamenti e le altre autorità pertinenti degli Stati membri a prendere questo documento in considerazione, dandone ampia diffusione⁸⁵.

Sempre con riferimento alle attività della Commissione di Venezia, i ministri, nell'incontro del 17 giugno 2020, hanno preso nota del rapporto annuale delle attività della Commissione per il 2019⁸⁶. Nel rapporto emerge l'imponente lavoro svolto nei confronti sia di alcuni Stati membri, sia di Stati non membri del Consiglio d'Europa, con particolare attenzione alla valutazione di riforme costituzionali, funzionamento delle Istituzioni degli Stati e protezione dei diritti umani. Proprio in merito all'attività consultiva della Commissione, è importante segnalare che il 19 giugno essa ha adottato un parere⁸⁷ su alcune proposte di modifica all'ordinamento maltese. Nel parere, la Commissione ha apprezzato il significativo sforzo profuso dalle autorità nazionali al fine di migliorare l'equilibrio tra i poteri dello Stato, ma ha anche formulato ulteriori raccomandazioni da prendere in considerazione.

I ministri hanno inoltre risposto⁸⁸ alla raccomandazione n. 2162⁸⁹ dell'Assemblea parlamentare, relativa alla protezione dei c.d. *whistle-blowers* in Europa. In particolare, il Comitato dei ministri, dopo aver esaminato attentamente i suggerimenti dell'Assemblea e aver sottolineato il ruolo fondamentale svolto dai "segnalatori" in una società aperta e democratica, i quali dovrebbero quindi essere protetti da eventuali ritorsioni legati alle loro denunce, ha ricordato la raccomandazione⁹⁰ adottata nel 2014 che ha istituito una serie di principi e linee guida per aiutare gli Stati membri nella loro attività di tutela e protezione dei *whistle-blowers*. Queste figure rappresentano uno strumento importante per rompere la cultura del silenzio, che rende la corruzione un fenomeno così diffuso, agevolandone la proliferazione e la diffusione indisturbata. È anche per questo che i ministri hanno reiterato il loro incoraggiamento alla ratifica da parte degli Stati membri della Convenzione civile sulla corruzione (ETS n. 174) che, tra le altre cose, impone anche la protezione degli impiegati che denunciano casi di sospetta corruzione⁹¹. Questa azione di pressione sugli Stati membri si inserisce nel più ampio tentativo del Consiglio d'Europa di ridurre ed eliminare nel futuro i fenomeni di corruzione negli Stati membri, problema purtroppo ancora molto diffuso in numerose realtà nazionali.

L'Assemblea parlamentare aveva anche proposto la redazione di uno strumento vincolante in materia, ma su questo punto non vi è stato accordo da parte del Comitato. Esso, infatti, ha ricordato come la disciplina dei *whistle-blowers* sia

⁸⁴ Comitato dei ministri, decisione n. CM/Del/Dec(2020)1366/10.1 del 5 febbraio 2020, *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Checklist of parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy*.

⁸⁵ Par. 2.

⁸⁶ Commissione di Venezia, rapporto n. CM(2020)85 del 26 maggio 2020, *Annual report of activities 2019*.

⁸⁷ Commissione di Venezia, parere n. 986/2020 del 19 giugno 2020, *Malta. Opinion on proposed legislative changes*.

⁸⁸ Comitato dei ministri, risposta n. CM/AS(2020)Rec2162-final del 22 aprile 2020, *Improving the protection of whistle-blowers all over Europe*.

⁸⁹ Assemblea parlamentare, raccomandazione n. 2162 del 1° ottobre 2019, *Improving protection of whistle-blowers all over Europe*.

⁹⁰ Comitato dei ministri, raccomandazione n. CM/Rec(2014)7 del 30 aprile 2014, *Protection of whistle-blowers*.

⁹¹ Risposta, cit., par. 4.

molto complessa e preveda grande eterogeneità tra le normative degli Stati membri. Di conseguenza, una negoziazione sul tema potrebbe rivelarsi molto dispendiosa in termini di tempo e risorse da impiegare, senza peraltro avere alcuna certezza sulla sua eventuale riuscita⁹². Di conseguenza, potrebbe essere più appropriato (oltre che produttivo) incoraggiare gli Stati a implementare le raccomandazioni già esistenti, adottate tanto dal Comitato quanto da altri organismi *ad hoc*, come il GRECO, al fine di garantire una protezione completa e soddisfacente dei *whistle-blowers*, senza necessariamente adottare un atto vincolante.

9. *COVID-19* – La pandemia legata alla diffusione del virus COVID-19, e le conseguenti misure di prevenzione e di riduzione della diffusione adottate dagli Stati membri hanno avuto un duplice effetto sulle attività del Consiglio d'Europa. Da un lato, hanno reso impossibili gli incontri in presenza dei diversi organi del Consiglio, anche se non hanno impedito che il lavoro proseguisse, per quanto possibile, a distanza. Dall'altro, proprio le misure di natura emergenziale adottate in questo momento di particolare tensione e difficoltà per tutto il continente europeo, hanno anche reso di particolare importanza il ruolo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in relazione al rispetto dei diritti fondamentali nella lotta al coronavirus. Il presidente dell'Assemblea parlamentare ha dunque ricordato agli Stati membri l'importanza di condurre una lotta efficace a questa minaccia sanitaria, sempre aderendo ai principi fondamentali dell'organizzazione e garantendo una stretta proporzionalità tra il pericolo affrontato e le misure adottate⁹³. Tale precisazione appare particolarmente significativa non solo in ragione delle misure adottate dagli Stati membri, ma anche alla luce delle deroghe che, in relazione alla pandemia, alcuni di essi hanno formulato ai sensi dell'art. 15 CEDU, notificandole al Consiglio d'Europa. È interessante notare che tra gli Stati che hanno comunicato la loro intenzione di derogare⁹⁴ ne figurano alcuni in cui la tenuta del sistema democratico può a volte risultare particolarmente fragile⁹⁵, mentre molti degli Stati con una tradizione democratica più solida non hanno ritenuto necessario apporre una deroga alla Convenzione.

Peraltro, poiché alcune delle disposizioni della Convenzione, con cui le misure adottate nel periodo di emergenza possono entrare in contrasto, tutelano diritti non assoluti (ad esempio, la libertà di movimento o il diritto alla libera associazione), le stesse disposizioni prevedono che, in periodo di emergenza pubblica o nazionale, cui non pare difficile ascrivere i fatti legati alla pandemia, sia possibile comprimere, esclusivamente ove necessario e certamente in maniera proporzionale all'obiettivo perseguito, le libertà che essi proteggono. Potrebbe dunque sorgere il dubbio se sia effettivamente necessario apporre una deroga alla Convenzione in questo momento di emergenza, oppure se non sia consentito, e preferibile, adottare le misure contenitive del virus senza necessariamente ricorrere a una deroga *ex art. 15 CEDU*. Nel-

⁹² Ivi, par. 8.

⁹³ <https://pace.coe.int/en/news/7825/covid-19-president-urges-states-to-abide-by-the-echr-when-responding-to-the-crisis>.

⁹⁴ Hanno apposto una deroga *ex art. 15* per motivi legati alla lotta alla pandemia i seguenti Stati: Lettonia (17 marzo 2020), Armenia, Estonia e Repubblica di Moldavia (19 marzo 2020), Georgia (23 marzo 2020), Albania (31 marzo 2020), Macedonia del Nord (1° aprile 2020), Romania (2 aprile 2020), Serbia (6 aprile 2020) e San Marino (10 aprile 2020).

⁹⁵ L'elenco completo delle deroghe formulate alla CEDU dagli Stati membri è disponibile qui: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-reservations-and-declarations/-/conventions/declarations/search/cets>

l'adozione di tali provvedimenti deve sempre essere garantito un ruolo significativo del parlamento nazionale, al fine di assicurare un costante scrutinio democratico sulle misure in oggetto. Proprio sotto questo profilo, strettamente legato al problema della compatibilità delle misure restrittive con i diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione europea è anche il progressivo ricorso a procedure veloci per adottare i provvedimenti di contrasto alla diffusione del virus. L'uso di procedure velocizzate pare aver momentaneamente "marginalizzato" i parlamenti nazionali. Su questo problema si sono espressi più volte i parlamentari dell'Assemblea che, nel corso dei mesi di marzo e aprile, hanno ricordato l'importanza di garantire sempre il controllo parlamentare sulle misure governative, al fine di assicurare la trasparenza e il pieno rispetto delle istituzioni democratiche, anche in periodi di crisi⁹⁶.

L'11 giugno 2020, inoltre, il Comitato sugli affari sociali, la salute e lo sviluppo sostenibile ha adottato il rapporto *Lessons for the future from an effective and rights-based response to the COVID-19 pandemic*⁹⁷, in vista dell'analisi da parte dello *Standing Committee* dell'Assemblea parlamentare nella seduta del 26 giugno 2020. Il rapporto evidenzia le conseguenze che possono scaturire da una pandemia e i rischi per i diritti umani, sottolineando l'importanza di proteggere il diritto alla vita e l'accesso al diritto alla salute, tutelando allo stesso tempo i gruppi particolarmente vulnerabili (che in queste situazioni sono generalmente le persone più anziane) e adottando misure proporzionali nella risposta all'emergenza sanitaria. Il rapporto pone inoltre l'accento sul problema delle conseguenze finanziarie ed economiche di questi eventi, proponendo un rafforzamento della produzione locale, specialmente per i prodotti essenziali di uso quotidiano (farmaci e cibo)⁹⁸.

10. *Conclusioni* – Il COVID-19 ha avuto un impatto significativo su molte, se non tutte le società europee, inaspettatamente scatenando ripercussioni sociali, giuridiche ed economiche sulle vite di ogni cittadino europeo. Il Consiglio d'Europa ha, in questi mesi così complessi, proseguito la propria attività, sebbene con una evidente limitazione degli incontri in presenza e riducendo significativamente le tematiche trattate e i testi adottati. Molti incontri sono stati realizzati in videoconferenza, al fine di proseguire il lavoro, pur tra le evidenti difficoltà logistiche.

Come è emerso nella presente rassegna, nonostante l'influenza del tema COVID-19, al quale è anche stata dedicata una pagina web *ad hoc* dell'Assemblea parlamentare⁹⁹, moltissime sono le questioni affrontate dagli organi del Consiglio d'Europa, che in molti casi hanno esulato dalla trattazione di questo problema. La prosecuzione dell'attività di monitoraggio del Consiglio d'Europa ha avuto il merito

⁹⁶ Sul punto, si vedano l'intervento del 25 marzo 2020 della Presidente del Comitato sugli affari politici e la democrazia del Consiglio d'Europa, Cheryl Gillan (<https://pace.coe.int/en/news/7828/covid-19-in-times-of-crisis-parliamentary-democracy-cannot-be-put-on-hold->), la dichiarazione congiunta del 16 aprile 2020 dei Presidenti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dell'Assemblea parlamentare della NATO e dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE sul ruolo dei parlamenti in tempo di pandemia (*Joint Statement on the role of parliaments in a time of pandemic*, <https://pace.coe.int/en/news/7854/covid-19-joint-statement-on-the-role-of-parliaments-in-a-time-of-pandemic>), nonché le risultanze della video-conferenza sul tema *The role of national parliaments and the holding of elections in emergency situations*, organizzata il 28 maggio dal Comitato sugli affari politici e la democrazia dell'Assemblea parlamentare (<https://pace.coe.int/en/news/7903/covid-19-the-pandemic-must-not-be-an-opportunity-to-strengthen-governments-against-parliaments>).

⁹⁷ Comitato sugli affari sociali, la salute e lo sviluppo sostenibile, rapporto n. 15115, 11 giugno 2020.

⁹⁸ Rapporto, cit., par. 66.

⁹⁹ Disponibile qui: <https://pace.coe.int/en/pages/covid-19-special-page>.

di tentare di mantenere alta l'attenzione delle istituzioni nazionali degli Stati membri su taluni problemi e su talune fasce particolarmente vulnerabili della popolazione, che continuano a essere presenti nelle società europee. Tra queste, certamente è possibile ricordare l'esame di questioni relative alla tutela dei diritti umani in alcune zone di conflitto (ad esempio, in Georgia), così come il monitoraggio della situazione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati che, posti in una situazione già difficile, si trovano a fare i conti con una epidemia virulenta in condizioni molto più precarie di tanti altri. Infine, resta alta l'attenzione del Consiglio d'Europa sul delicatissimo problema dei prigionieri politici, in particolare in Azerbaigian, dove il ricorso a questa pratica antidemocratica e profondamente lesiva dei diritti civili e politici delle vittime è apparso ancora drammaticamente diffuso anche negli ultimi mesi.

CLAUDIA CANDELMO