

Roberto Conti

**La richiesta di “parere consultivo” alla Corte europea delle Alte Corti introdotto dal
[Protocollo n. 16 annesso alla CEDU](#) e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE. Prove
d’orchestra per una *nomofilachia europea**.**

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Alla ricerca delle origini del parere consultivo. Il rapporto dei Saggi al Consiglio d’Europa del 15 novembre 2006. – 3. L’approvazione del [Protocollo n. 16](#) e la “non vincolatività” del parere consultivo. Una prima messa a fuoco dello strumento. – 4. Rinvio pregiudiziale alla Corte UE e richiesta di parere consultivo alla Corte di Strasburgo a confronto. 5. Il ruolo dell’interpretazione orientata alle fonti sovranazionali come elemento propedeutico al corretto esercizio della richiesta di parere consultivo e del rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE. – 6. Le *più alte giurisdizioni* e la legittimazione a chiedere il parere consultivo. Un catalogo da scrivere o già scritto? – 7. L’impatto che il ricorso al meccanismo del [Protocollo n. 16](#) potrà avere sui rapporti interni alle giurisdizioni superiori. – 8. Alcune questioni controverse “interne” quanto ai rapporti *diritto interno-CEDU* che potrebbero approdare a Strasburgo. – 9. Gli effetti del [Protocollo n. 16](#) sulla *fisionomia* della Corte europea dei diritti dell’uomo. – 10. La nuova *nomofilachia* della Corte di Cassazione. – 11. Le inquietudini del giudice nazionale di ultima istanza. – 12. Qualche considerazione conclusiva sulla *nomofilachia europea*.

1. *Premesse.* – L’imminente – almeno così si auspica – entrata in vigore del Protocollo n. 16 annesso alla CEDU, adottato dal Comitato dei Ministri nella seduta del 10 luglio 2013 e aperto alla firma degli Stati contraenti dal 2 ottobre 2013, che ha introdotto la possibilità dei giudici di ultima istanza nazionale di rivolgersi direttamente alla Corte europea dei diritti dell’uomo prima della decisione finale che gli stessi andranno ad adottare per chiedere un parere “non vincolante” in ordine all’interpretazione del diritto della CEDU, chiama l’interprete a un momento ulteriore di analisi sul ruolo e sulla funzione dei meccanismi di collegamento fra le istituzioni giurisdizionali sovranazionali e le Corti nazionali.

Il senso delle idee sparse che qui si cercherà di rappresentare è dunque quello di tratteggiare, in modo sicuramente superficiale, i possibili scenari che si apriranno innanzi al giudice nazionale allorché questi decida di avvalersi di tali strumenti, apertamente orientati a rendere concreto e effettivo il tanto auspicato dialogo fra le Corti, sul quale si è ormai praticamente detto e scritto tutto¹, con la sola, peraltro

* Testo dell’intervento al Convegno su *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 Cedu*, organizzato dall’Università degli Studi di Milano Bicocca -Dipartimento delle Scienze Giuridiche Nazionali e Internazionali, Dipartimento dei Sistemi Giuridici- e dalla Scuola Superiore della Magistratura – Ufficio territoriale della formazione del distretto di Milano– in Milano, 10 marzo 2014.

¹ Per un inquadramento delle tematiche affrontate, cfr. A. Ruggeri, *Ragionando sui possibili sviluppi dei rapporti tra le Corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all’adesione dell’Unione alla CEDU e all’entrata in vigore del prot. 16)*, in <http://www.diritticomparati.it> e in www.rivistaaic.it, 1/2014; F. Vecchio, *Le prospettive di riforma della convenzione europea dei diritti umani tra limiti tecnici e ‘cortocircuiti’ ideologici*, in <http://www.diritticomparati.it>, 3 febbraio 2014, e in www.rivistaaic.it, 1/2014.

ovvia precisazione, che l'analisi non potrà qui che risultare *in vitro*, mancando dei punti di riferimento *in vivo*, proprio in ragione dell'attuale inoperatività del Protocollo, dell'assenza di richieste di parere provenienti dal giudice nazionale e di pareri della Corte europea.

2. *Alla ricerca delle origini del parere consultivo. Il rapporto dei Saggi al Consiglio d'Europa del 15 novembre 2006.* – In passato, ci era capitato di evidenziare come il dialogo fra la Corte EDU e il giudice nazionale risentiva inevitabilmente del meccanismo operativo che individua un ruolo di istanza ultima della Corte di Strasburgo, chiamata a intervenire quando nessun altro rimedio interno è possibile sperimentare a tutela di un diritto fondamentale.

Il punto è, allora, che secondo la giurisprudenza CEDU i giudici nazionali devono conformarsi, nell'applicare il diritto interno, alla CEDU ed alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Agli stessi è sì riservato in via prioritaria il sindacato ermeneutico sul diritto nazionale, purché questo si compia in consonanza con i dettami della CEDU.

È, in definitiva, questo il senso finale del principio di sussidiarietà che anima i rapporti fra giudice nazionale e Corte europea.

Il nodo problematico è dato, tuttavia, dalla posizione asimmetrica del giudice nazionale rispetto alla Corte EDU, non essendo egli munito di quel fondamentale strumento rappresentato dal rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* che costituisce il paradigma fondamentale dei rapporti fra giudice nazionale e Corte di Giustizia.

Il tema è stato così oggetto di nuovi approfondimenti proprio a livello europeo fin dal 2005.

In particolare, la commissione di Saggi nominata dai capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa in occasione della riunione tenuta il 15/16 maggio 2005 a Varsavia, chiamata fra l'altro a proporre eventuali modifiche che potessero accelerare il processo perseguito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nel rapporto finale depositato il 15 novembre 2006², aveva esaminato le forme di cooperazione tra la Corte di Strasburgo e i giudici nazionali, ricordando che ricade sulle autorità giurisdizionali interne la responsabilità di attuare una protezione effettiva dei diritti garantiti dalla Convenzione, in linea con il canone di sussidiarietà che disciplina i rapporti fra Corte di Strasburgo e autorità dei singoli Paesi aderenti.

Nel raccomandare al Consiglio d'Europa l'incremento delle attività rivolte ai giudici nazionali per espandere la conoscenza nei giudici nazionali dei diritti umani, il gruppo di saggi ulteriormente sottolineava il ruolo pilota della Corte di Strasburgo nell'applicazione della Convenzione per la

² Cfr. il *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

salvaguardia dei diritti dell'uomo, pure riconoscendo l'essenzialità di stabili rapporti fra giudici nazionali e Corte europea.

In questo contesto nacque la proposta di recepire un meccanismo che potesse, in qualche modo, avvicinarsi a quello del rinvio pregiudiziale esistente nell'ambito dei rapporti fra giudici nazionali e Corte di Giustizia.

Tale soluzione, tuttavia, era stata prospettata in termini problematici, ritenendola non automaticamente esportabile nell'ambito dei rapporti fra autorità giudiziarie nazionali e Corte di Strasburgo.

Si sottolineava, in proposito, la diversa *filosofia* sottesa al sistema di tutela voluto dalla Convenzione dei diritti dell'uomo che, com'è noto, all'art. 35, presuppone l'esaurimento delle vie di ricorso interno prima di prevedere l'intervento della corte europea e non si fonda, dunque, su un intervento preventivo del giudice sovranazionale.

In tale prospettiva, l'introduzione del sistema del rinvio pregiudiziale avrebbe potuto, secondo i saggi, creare problemi di coordinamento che richiedevano ulteriori approfondimenti.

Per altro verso, secondo il rapporto finale dei Saggi, l'introduzione di un meccanismo che consente alle Corti di ultima istanza e alle Corti costituzionali di rivolgersi alla Corte dei diritti dell'uomo per ottenere dei pareri consultivi su questioni che involgono l'interpretazione della Convenzione, avrebbe potuto rappresentare un'innovazione intesa a favorire il dialogo fra le corti e sviluppare il ruolo di "Corte costituzionale" del giudice di Strasburgo.

Il valore del parere espresso dalla Corte di Strasburgo non doveva avere, secondo tale proposta, la stessa efficacia della decisione resa dalla Corte di giustizia che, come è noto, costituisce diritto cogente e vincolante non solo nei confronti della causa che ha originato il rinvio pregiudiziale, ma anche per tutti gli altri giudici ed amministratori pubblici chiamati ad applicare la stessa disciplina eurounitaria autenticamente interpretata dal giudice di Lussemburgo.

Secondo i saggi, infatti, non poteva esservi alcun obbligo di sollecitare il parere della Corte di Strasburgo né tale parere, ove eventualmente reso, avrebbe dovuto essere vincolante per il giudice a quo. Tuttavia, proprio in ragione delle ricadute che un simile meccanismo avrebbe potuto produrre sul lavoro della Corte dei diritti umani, furono indicate talune condizioni particolarmente rigorose per attivarlo. In particolare, oltre alle limitazioni in ordine alla legittimazione attiva – proponibilità solo da parte delle Corti di ultima istanza e delle Corti costituzionali – tale meccanismo poteva operare solo per le questioni di principio o per quelle di ordine generale in merito all'interpretazione della Convenzione e dei suoi protocolli. Peraltro, il giudice di Strasburgo avrebbe potuto comunque rifiutare di esprimere l'opinione, ritenendo già esistente nella giurisprudenza della Corte la risposta al quesito proposto, ovvero evidenziando che la stessa sarebbe in grado di influenzare la decisione di altra causa già

pendente innanzi alla Corte.

3. *L'approvazione del [Protocollo n. 16](#) e la “non vincolatività” del parere consultivo. Una prima messa a fuoco dello strumento.* – Ci si è attardati sulla proposta dei Saggi poiché la stessa, dopo le prese di posizione formali assunte nelle Dichiarazioni espresse in occasione delle Conferenze di Izmir³ e di Brighton⁴ è stata, anche per effetto del documento di riflessione adottato dalla Corte dei diritti dell'uomo,⁵ in massima parte recepita dal Protocollo n. 16 annesso alla CEDU, destinato a entrare in vigore alla scadenza del termine di tre mesi successivo alla ratifica e approvazione da parte di dieci Paesi contraenti (art. 8, par. 1).

Si tratta di un provvedimento epocale che, muovendosi sul crinale della cooperazione fra giudici nazionali ed europei, chiama le giurisdizioni superiori allo svolgimento di un ruolo che, nell'ottica europea, dovrebbe avere un duplice effetto.

Per un verso, infatti, verrebbe implementato il ruolo e la funzione dei diritti di matrice convenzionale, resi più concretamente efficaci ed effettivi attraverso un meccanismo che, in modo equilibrato, induce le istanze nazionali a sviluppare al massimo le dirette conoscenze in ordine alla giurisprudenza della Corte europea e, in definitiva, a evitare l'intervento della Corte europea al momento dell'esaurimento delle vie di ricorso interne.

Il solo fatto di mettere in collegamento il giudice interno e la Corte europea indurrà il primo a compiere una ricognizione completa– e perciò assai laboriosa, per il numero delle decisioni e per la lingua nella quale esse possono reperirsi– della giurisprudenza CEDU.

Ciò che, d'altra parte, sembra capace di “vincere” quel clima di diffidenza che, nemmeno sottotraccia, continua a serpeggiare nell'ambito giudiziario quando si fa cenno ai diritti di matrice convenzionale.

La giurisprudenza nazionale ha spesso⁶ vissuto con angoscia e preoccupazione le numerose decisioni che provenivano da Strasburgo, ogni volta capaci di fomentare un clima di “scontro” che

³ Cfr. la Dichiarazione finale della Conferenza sul futuro della Corte tenutasi ad Izmir del 26/27 aprile 2011, conclusasi con l'auspicio che “*the Committee of Ministers to reflect on the advisability of introducing a procedure allowing the highest national courts to request advisory opinions from the Court concerning the interpretation and application of the Convention that would help clarify the provisions of the Convention and the Court's case-law, thus providing further guidance in order to assist States Parties in avoiding future violations*”

⁴ “[Noted] that the interaction between the Court and national authorities could be strengthened by the introduction into the Convention of a further power of the Court, which States Parties could optionally accept, to deliver advisory opinions upon request on the interpretation of the Convention in the context of a specific case at domestic level, without prejudice to the non-binding character of the opinions for the other States Parties; invites the Committee of Ministers to draft the text of an optional protocol to the Convention with this effect by the end of 2013; and further invites the Committee of Ministers thereafter to decide whether to adopt it.”

⁵ Cfr. la *Reflection Paper on the proposal to extend the Court's advisory jurisdiction*, in www.echr.coe.int.

⁶ Si pensi alle ripetute violazioni dell'art. 1 Protocollo n. 1 CEDU ritenute dalla Corte europea nell'ambito del contenzioso relativo alle c.d. occupazioni acquisitive.

finiva col coinvolgere non solo e tanto le legislazioni e i sistemi “astratti”, quanto i gangli *viventi* che quei sistemi animavano. Questo clima era poi il riflesso inevitabile del particolare meccanismo sotteso alla protezione dei diritti fondamentali di matrice CEDU, fondato sul *principio di sussidiarietà* e, dunque, necessariamente sulla verifica dell’operato nazionale da parte del giudice di Strasburgo.

Per queste ragioni l’accertamento della violazione da parte della Corte di Strasburgo ha suonato come una sconfitta dello Stato nel suo complesso, coinvolgendo anche e soprattutto le Istituzioni giudiziarie alle quali, in definitiva, si attribuisce la responsabilità di non avere posto in essere quei meccanismi capaci di porre nel nulla gli effetti perniciosi che possono derivare non solo dall’agire stesso delle giurisdizioni ma anche, e soprattutto, dalla legislazione nazionale.

Appare allora evidente il cambio di passo che il Protocollo n. 16 intende favorire, tutto proteso verso un’ottica di leale collaborazione fra Istituzioni che si vogliono tutte partecipi, ciascuna nel proprio ruolo, a un processo di progressiva e reale attuazione dei diritti fondamentali.

Anzi, proprio l’assenza del carattere della vincolatività carica l’istituto di cui si discute e gli “attori” che ne entrano a far parte di significati anch’essi rilevanti.

Il parere, ovviamente, presuppone l’esistenza di una lite pendente e la rappresentazione, da parte del giudice richiedente, del contesto fattuale e giuridico nel quale si innesta il problema interpretativo rivolto al giudice europeo.

Se, come risulta dai documenti preparatori, la Corte suprema nazionale può spingersi a fornire essa stessa l’interpretazione del diritto di matrice convenzionale, in modo che ne sia vagliata la correttezza dalla Corte EDU, ancora una volta in funzione di ausilio alla stessa Corte dei diritti umani, si vede bene che tale strumento è destinato a realizzare una sorta di rivoluzione copernicana negli ordinamenti – e nelle giurisdizioni– che hanno sempre vissuto con un notevole grado di ansia “la prova Strasburgo”.

Per altro verso, il rischio, astrattamente prospettabile, che il giudice comune nazionale, avvalendosi delle prerogative che si è visto gli competono e dunque procedendo a un’interpretazione convenzionalmente orientata solo *nella sostanza*, tenga comportamenti solo formalmente improntati al rispetto degli obblighi fissati dalla Corte costituzionale, utilizzando magari percorsi assai impervi, si riduce enormemente proprio attraverso il meccanismo introdotto dal Protocollo di cui si è qui detto⁷.

⁷ Secondo A. Ruggeri, *L’interpretazione conforme e la ricerca del “sistema di sistemi” come problema*, Relazione svolta al convegno su *L’interpretazione conforme al diritto UE. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Rovigo 15-16 maggio 2014 (in corso di pubblicazione, p. 12 del dattiloscritto), il parere reso dalla Corte dei diritti dell’uomo potrebbe restringere sensibilmente gli ambiti interpretativi del giudice nazionale, andando a incidere sul canone, coniato dalla Corte costituzionale, del rispetto “nella sostanza” dei principi CEDU: “Piuttosto, è da mettere in conto un significativo restringimento dei margini di manovra rimessi agli operatori nazionali in sede di selezione del materiale giurisprudenziale europeo, per effetto dell’entrata in vigore del prot. 16. Una volta, infatti, richiesta la consulenza del giudice di Strasburgo e fermo restando il carattere astrattamente non vincolante dei pareri da quest’ultimo somministrati, viene difficile immaginare che le indicazioni al riguardo date non siano espressive della “sostanza” suddetta, che il parere cioè non riassume e fedelmente interpreta e rispecchi l’indirizzo della giurisprudenza di cui è artefice lo stesso organo consulente”

4. *Rinvio pregiudiziale alla Corte UE e richiesta di parere consultivo alla Corte di Strasburgo a confronto.* – Quel che sembra caratterizzare, all'interno del Protocollo n. 16, il rapporto di complementarità fra giudice interno e giudice di Strasburgo è correlato all'atteggiarsi del rinvio in esame come strumento preventivo che parte dal giudice nazionale e che non intende né elidere le prerogative, né travolgere l'operato della Corte europea, esulando realmente da un meccanismo di tipo gerarchico. In questo appaiono evidenti le sintonie con il fratello maggiore, rappresentato dal rinvio pregiudiziale alla Corte UE.

In questo senso non è superfluo sottolineare, anzitutto, la “centralità” del giudice nazionale, essendo questi non soltanto l'unico ad avere piena conoscenza dei fatti di causa, ma anche trovandosi nella situazione più idonea per valutare la pertinenza delle questioni di diritto sollevate e la necessità di una pronuncia interlocutoria rispetto al procedimento pendente.

Se, infatti, la pronuncia della Corte in sede di richiesta di parere non vincolante entra nel circuito decisorio che verrà definito, a livello interno, dalla sentenza del giudice nazionale di ultima istanza, è più che ovvio come l'intervento del giudice interno finirà con l'assumere importanza notevole tanto nella fase di proposizione del ricorso che in quella successiva di recepimento dell'opinione, come detto non vincolante, della Corte europea.

In entrambi i casi il giudice domestico avrà la possibilità di svolgere, questa volta in maniera equiordinata con la Corte europea⁸ – o, addirittura, per effetto di una sorte di capovolgimento, da posizione privilegiata – il proprio ruolo di interprete del diritto interno e di quello di matrice convenzionale.

Una differenza particolarmente evidente emerge, poi, rispetto al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE che si atteggia in termini di *obbligatorietà e doverosità* quanto al giudice di ultima istanza⁹, secondo le rime ora nuovamente tracciate dalla Corte di Giustizia (18 luglio 2013, causa C-

Sempre secondo Ruggeri, *ibidem*, “la circostanza per cui lo stesso organo cumula sopra di sé la qualità di consulente e di (potenziale) giudice accorcia sensibilmente la distanza tra le attività da esso svolte, al di là della diversità di natura propria di ciascuna di esse; e ciò, se non altro per il fatto che lo scostamento dal parere da parte del giudice nazionale può spianare la via per un immediato “appello” allo stesso giudice di Strasburgo, che quindi assai difficilmente (perlomeno, il più delle volte) lo contraddirà. Il giudice nazionale che voglia distaccarsi dalle indicazioni contenute nel parere, nondimeno, dispone pur sempre delle risorse offerte dal canone della tutela più “intensa” che dà modo di sfuggire all'accerchiamento del giudice europeo, peraltro dimostratosi – com'è stato messo in luce da una sensibile dottrina – alle volte espressivo di un vero e proprio *animus* caratterizzato da “aggressività”

⁸ Sulle coordinate del dialogo fra Corte dei diritti umani e giudice nazionale, cfr. R. Conti, *Il “dialogo” fra giudice nazionale e Corte di Strasburgo sull'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo*, in *Corr. giur.*, 2009, 11, 1484 ss.

⁹ La ratio principale dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, ora disciplinato dall'art. 267, par. 3, TFUE, è quella di impedire il formarsi o il consolidarsi di una giurisprudenza nazionale che rechi errori di interpretazione o un'erronea applicazione del diritto comunitario. Tale obbligo è commisurato alla posizione strategica di cui godono le corti supreme negli ordinamenti giuridici nazionali. Infatti, nel rispetto del loro tradizionale ruolo di unificazione del diritto, dette corti sono tenute ad assicurare il rispetto, da parte degli altri giudici nazionali, della corretta ed effettiva applicazione del diritto comunitario. Inoltre, esse si occupano degli ultimi ricorsi destinati a garantire la tutela dei diritti che il diritto comunitario

136/12, *Consiglio nazionale dei geologi*¹⁰), dopo un'assai discutibile ordinanza del Consiglio di Stato 5 marzo 2012, n. 1244¹¹.

Proprio l'assenza di obbligatorietà del rinvio impedisce di ritenere applicabile, per il meccanismo di cui qui si discute, il sistema dell'*acte clair* scolpito dalla sentenza *Cilfit* della Corte di Giustizia (causa 283/81).

Il che significa che anche in caso di indirizzo consolidato – e magari datato – della Corte europea, il giudice nazionale potrebbe ad essa rivolgersi per suscitare un *revirement* in relazione al diverso quadro normativo formatosi a livello dei Paesi contraenti.

Questa prospettiva rende evidente come l'artefice primo di eventuali modifiche di orientamenti diventerebbe non già la Corte dei diritti dell'uomo ma il giudice nazionale, in tal modo dimostrando la fecondità dei meccanismi di dialogo fra le Corti.

D'altra parte, tale strumento sembra potere avere una qualche utilità per i casi nei quali un indirizzo su un diritto di matrice convenzionale della Corte europea si sia formato con riferimento a decisioni nelle quali non era parte lo Stato al quale appartiene il giudice nazionale chiamato ora a fare applicazione di quello stesso principio.

La matrice dei due strumenti rimane, comunque, unitaria, entrambi tendendo a suscitare un intervento sull'interpretazione delle disposizioni che fanno riferimento, rispettivamente, all'UE e alla CEDU (art. 19, par. 3, lett. b) e art. 32).

Già questa circostanza intercetta un possibile problema di sovrapposizione fra i ruoli delle due Corti sovranazionali quando l'oggetto dell'interpretazione è comune. Il che potrebbe verificarsi proprio sul tema dei diritti fondamentali per effetto non solo dell'acquisita vincolatività della Carta di Nizza e delle regole che essa contempla rispetto alla CEDU (art. 52, par. 3, della Carta di Nizza e art. 6 TUE).

conferisce ai singoli. Secondo la Corte comunitaria-sentenza 6 ottobre 1982, *Cilfit* e a. – i giudici nazionali le cui decisioni non possono costituire oggetto di ricorso giurisdizionale di diritto interno «sono tenuti, qualora una questione di diritto comunitario si ponga dinanzi ad essi, ad adempiere il loro obbligo di rinvio, salvo che non abbiano constatato che la questione non è pertinente, o che la disposizione comunitaria di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte, ovvero che la corretta applicazione del diritto comunitario si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi». Cfr. R. Conti, *Il "dialogo" tra giudice nazionale e Corte UE*, cit., 1053 ss.

¹⁰ V., volendo, R. Conti, *Si sciolgono i dubbi del Consiglio di Stato sul rinvio pregiudiziale alla Corte UE*, in *Corr. giur.*, 2014, 4, 464 ss.

¹¹ Il riferimento è a Cons. Stato 5 marzo 2012 n. 4584, in *Foro it.*, 2012, III, 350 ss. con nota di N. Pignatelli; M. Chiti, *Il rinvio pregiudiziale e l'intreccio tra diritto processuale nazionale ed Europeo: come custodire i custodi dagli abusi del diritto di difesa?*, in *Dir. un. eur.*, 2012, 5, 745, anche in http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Chiti-rinvio_sesta_sezione.htm. V., volendo R. Conti, *Rinvio pregiudiziale alla Corte ue del giudice di ultima istanza. Ma è davvero tutto così poco «chiaro»? (Note su Cons. Stato 5 marzo 2012 n. 4584)*, in *Pol.dir.*, 2012, 1, 83 ss.; A. Ruggeri, *Il Consiglio di Stato e il "metarinvio" pregiudiziale (a margine di Cons. St. n. 4584 del 2012)*, in <http://www.diritticomparati.it>.

5. *Il ruolo dell'interpretazione orientata alle fonti sovranazionali come elemento propedeutico al corretto esercizio della richiesta di parere consultivo e del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE.* –

L'esistenza di un parere della Corte europea potrebbe, in definitiva, accrescere il ruolo dell'interpretazione convenzionalmente orientata riservata al giudice nazionale, riducendo al minimo la necessità di ricorrere al meccanismo della caducazione della norma per incostituzionalità.

In questa direzione, d'altra parte, sembra in qualche modo spingere l'originale natura “casistica” degli interventi della Corte di Strasburgo sui quali tanto si è detto, in passato, senza peraltro adeguatamente considerare che gli interventi della Corte europea sono spesso “sistemici”, tanto quanto quelli delle Corti costituzionali interne, soprattutto rispetto a parametri convenzionali che richiedono essi stessi operazioni di bilanciamento fra valori fondamentali (v., ad es., artt. 2, 6, 8, 9, 10, 11 CEDU¹²).

D'altra parte, la sperimentazione delle tecniche d'interpretazione eurounitariamente e convenzionalmente conformi rende i giudici nazionali remittenti sempre più capaci di incidere realmente sulle soluzioni delle Corti sovranazionali.

Non è dunque un caso, come si ricordava in precedenza, che tanto la Corte di giustizia nelle Note informative¹³ e nelle Raccomandazioni¹⁴ per la proposizione del rinvio pregiudiziale che la Corte europea, per come previsto dai documenti preparatori del Protocollo¹⁵, accettino di buon grado le “opinioni” dei giudici remittenti. Proprio attraverso questi opinioni, del resto, potrebbero emergere elementi tali da rendere indefettibile la “risposta” della Corte europea, soprattutto quando il giudice remittente esprima il proprio avviso facendo riferimento ai margini di apprezzamento che la stessa

¹² Sul punto, va soltanto sottolineato come, nella *Relazione* tenuta dal Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri sulla giurisdizione costituzionale dell'anno 2013 in data 27 febbraio 2014 (<http://www.cortecostituzionale.it>), si affermi che “anche nel 2013 non sono mancate pronunce che ribadiscono la necessità di porre attenzione alla tutela «sistemica, non frazionata dei diritti fondamentali». La Corte costituzionale italiana, per effetto della sua collocazione nell'ordinamento, deve sempre effettuare il necessario bilanciamento tra il diritto di volta in volta preso in considerazione *singulatim* dalla Corte europea ed il complesso dei diritti tutelati dalla Carta costituzionale nazionale, perché non si verifichino squilibri nocivi al principio di eguaglianza, che verrebbe ad essere violato da una iper-tutela di un diritto a scapito di altri ([sentenza n. 170 del 2013](#), in conformità alle pronunce [nn. 85 del 2013](#), [264 del 2012](#) e [317 del 2009](#)).” Ora, la prospettiva che tende ad escludere una tutela sistemica all'interno delle pronunzie della Corte europea accentrando nella Corte costituzionale l'unico organo capace di offrire una “tutela [...] sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro” pare in effetti riduttiva, tralasciando di considerare gli aspetti segnalati nel testo.

¹³ V. la *Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali* (2011/C 160/01), 23.

¹⁴ V. le *Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, in *GUCE* 6. 11. 2012, C-338, 1 ss. Tali Raccomandazioni seguono il nuovo regolamento di procedura della Corte di giustizia, adottato a Lussemburgo il 25 settembre 2012 (*GU L* 265 del 29. 9. 2012, 1) e sostituiscono la nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali di cui alla precedente nota. V. in particolare (p. 24): “il giudice del rinvio, se si reputa in condizione di farlo, può indicare succintamente il suo punto di vista sulla soluzione da dare alle questioni pregiudiziali sottoposte. Una siffatta indicazione risulta utile alla Corte, in particolare quando essa è chiamata a decidere sulla domanda nell'ambito di un procedimento accelerato o di un procedimento d'urgenza.”

¹⁵ V. il *Rapporto esplicativo al Protocollo n. 16*, 12.

Corte riserva non infrequentemente agli Stati contraenti, già prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 15 annesso alla CEDU.

Non sembra così di trovarci di fronte ad una mera possibilità offerta graziosamente al giudice nazionale ma, semmai, di un'occasione straordinaria di mutua assistenza fra giudici che, pur non appartenendo a un unico ordine gerarchicamente orientato, si muovono tutti— *recte*, dovrebbero tutti muoversi— verso una medesima prospettiva. Anzi, tale cooperazione consentirebbe di stemperare l'accusa che talvolta si muove alla Corte di Strasburgo di non avere ben calibrato il quadro normativo e giurisprudenziale interno potendo il giudice nazionale, forte della sua intrinseca carica di imparzialità e terzietà, fornire ogni elemento utile di valutazione alla corte europea.

Nè le considerazioni appena espresse sembrano poter subire un qualche ridimensionamento in ragione del carattere facoltativo della richiesta di parere, ovvero della natura non vincolante della risposta della Corte europea poiché, come già abbiamo esposto in altra sede, non può porsi in dubbio il *valore legale*¹⁶ della posizione espressa dalla Grande Camera e, in definitiva, la sua forza nei confronti dell'organo giurisdizionale richiedente.

Quanto alla facoltatività della richiesta di parere, il problema investe ovviamente il ruolo che il giudice nazionale vorrà giocare in questo dialogo e, sul punto, non possiamo che rifarci a quanto già esposto in altra sede¹⁷.

Resta semmai da dire che il ruolo della Corte costituzionale “dopo” l'entrata in vigore del Protocollo n. 16, impregiudicata la questione della legittimazione della stessa a farsi parte attiva nelle richieste di parere consultivo, sembra destinato a subire modifiche non di forma ma, “di sostanza”, proprio in relazione a quello che a ragione è stato definito come consolidamento della centralità di posto detenuto nel sistema multilivello di tutela dei diritti dalla Corte di Strasburgo (Ruggeri).

Sembra comunque di poter dire che la conoscenza della giurisprudenza nazionale, come anche delle interconnessioni che possono emergere fra diritto UE e CEDU— delle quali è testimone l'art. 52 della

¹⁶ Cfr. C. Chope, *Explanatory memorandum in Committee on legal affairs and human rights, Draft protocol No. to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms*, in <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19771&Language=EN>, 11: “... As far as Article 5 of the additional Protocol is concerned, “Advisory opinions shall not be binding”; this provision must be read in conjunction with what is stated in paragraph 27 of the (draft) explanatory report, which specifies: “Advisory opinions ... would ... form part of the case-law of the Court, alongside its judgments and decisions. The interpretation of the Convention and the Protocols thereto contained in such advisory opinions would be analogous in its effect to the interpretative elements set out by the Court in judgments and decision.” Hence, although advisory opinions will not have the binding character of Grand Chamber judgments in contentious cases, they would nevertheless have “undeniable legal effects”. Sul punto, v. anche il p. 11 del draft che, alla nota 7, richiama un importante precedente della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, al cui interno opera un meccanismo analogo al parere.

¹⁷ V., volendo, R. Conti, *I giudici e il biodiritto*, cit., 151.

Carta di Nizza-Strasburgo, costituiscono e costituiranno sempre più elemento imprescindibile per le decisioni delle Corti sovranazionali¹⁸.

6. *Le più alte giurisdizioni e la legittimazione a chiedere il parere consultivo. Un catalogo da scrivere o già scritto?* – Il primo nodo che verrà al pettine in sede di ratifica del protocollo sarà certamente quello della sua operatività nei rapporti fra Corte costituzionale e CEDU.

La questione, già tratteggiata in modo raffinato da autorevole dottrina¹⁹, anche con riguardo agli effetti che potrebbe avere il parere sulle decisioni della Corte costituzionale, risentirà indubbiamente delle linee fissate dalla Consulta nell'ambito dei rapporti fra diritto interno e Convenzione.

Se, infatti, si prenderà come base di partenza il diritto vivente inaugurato dalle sentenze gemelle del 2007 e, poi, con qualche non marginale scostamento, confermato nelle successive decisioni della Corte costituzionale, sarà difficile pensare che il nostro legislatore escluderà la Corte costituzionale dal novero delle alte giurisdizioni legittimate a “informarsi” sull'opinione della Corte dei diritti umani²⁰.

Il che, in definitiva, non potrà non fare felici quanti hanno guardato e guardano con favore alle possibilità di dialogo fra le Corti.

Del resto, l'*attivismo* delle Corti costituzionali sul piano dei rapporti diritto interno-diritto UE si è di recente apprezzato tanto sul versante interno con la nota decisione [Corte cost. n. 207/13](#), successiva alla pure rilevante decisione [Corte cost. n. 103/2008](#), che, recentissimamente, con la scelta della Corte costituzionale francese²¹ e della Corte costituzionale tedesca di promuovere il rinvio alla Corte di Giustizia²².

E, tuttavia, non lo si può negare, il riconoscimento della legittimazione a dialogare con la Corte europea, ben lungi dal risultare come una prerogativa della Corte costituzionale, cela dietro l'angolo il rischio stesso che tale dialogo può rappresentare per la “libertà” – *recte*, autonomia – che il giudice

¹⁸Non è questa la sede per approfondire i rapporti fra Carta di Nizza-Strasburgo e CEDU e sui nessi di collegamento, già esistenti e in progress, per effetto del processo di adesione dell'Unione alla CEDU.

¹⁹Cfr. A. Ruggeri, *Ragionando sui possibili sviluppi dei rapporti tra le Corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all'adesione dell'Unione alla CEDU e all'entrata in vigore del Prot. 16*, cit.

²⁰Non sembrano esservi dubbi sul fatto che nel novero delle Alte giurisdizioni rientrino, accanto alla Cassazione, il Tribunale superiore delle acque pubbliche, il Consiglio di Stato, nella veste di organo giurisdizionale, e la Corte dei Conti.

²¹Cfr. *Conseil constitutionnel* 2013-314P QPC, 4 aprile 2013, *M. Jérémy F.*, in tema di compatibilità di alcune disposizioni interne rispetto alla disciplina in tema di mandato di arresto europeo.

²²Cfr. *Bundesverfassungsgericht* (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg14-009en.html>) su questioni relative ai limiti dei poteri riconosciuti dall'UE alla BCE in ordine alle politiche di sostegno dell'euro.

Sul ruolo delle Corti costituzionali nell'ordinamento comunitario, cfr. *Corti costituzionali e rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia* (a cura di P. Passaglia) in <http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegniseminari/CCSSCorticostituzionalirinviopregiudiziale12012010.pdf>. Si tratta di scelte già da tempo condivise dalla Corte costituzionale austriaca e dalla Corte costituzionale belga (già *Cour d'arbitrage*); v. Corte giust., cause C-143/99, 171/01, C-93/97, C-212/06.

costituzionale intenderà, sembra di potere dire, con certezza mantenere rispetto alle decisioni, anche se solo interlocutorie, dei “colleghi” europei.

E', questo, l'aspetto, molto ben esposto in dottrina²³, che collega inscindibilmente il tema della legittimazione di una Corte nazionale a dialogare con una Corte sovranazionale a quello della vincolatività che, nel momento stesso in cui si esercita tale prerogativa si mostra, per altro verso, come “limitativa” delle stesse prerogative di quel medesimo organo.

E', certo, difficile ipotizzare un silenzio del legislatore interno in sede di ratifica, se si guarda al dato testuale del Protocollo n. 16 e, in particolare, al combinato disposto degli artt. 1, par. 1, e 10 ove si indica perentoriamente agli Stati di dichiarare quali siano le “Alte giurisdizioni” legittimate a proporre la richiesta di parere²⁴. Il silenzio, infatti, consentirebbe forse alla Corte costituzionale stessa di valutare se essa rientra fra le Alte Corti legittimate a richiedere l'opinione della Corte europea e, per altro verso, al giudice di Strasburgo di valutare il senso e la portata del protocollo in caso di richiesta proveniente dalla Corte costituzionale.

Ma se ci si ferma al testo del Protocollo, l'indicazione da parte degli Stati aderenti sembra tassativa. Chiarito che la scelta dei singoli Stati, una volta adottata, non sembra potere essere messa in discussione a livello europeo né dal Consiglio d'Europa né dalla Corte europea, ci si deve interrogare sugli effetti di una scelta inclusiva e quelli di un'eventuale non menzione della Corte costituzionale che, automaticamente, equivarrebbe a un'esclusione della stessa dalla possibilità di dialogo.

La prima opzione potrebbe apparire come meno invasiva, se si considera il carattere non vincolante del parere consultivo e, a monte, la stessa non obbligatorietà della richiesta di parere.

Ciò in relazione a quanto specificamente disposto dagli artt. 1 primo par. e 5 del Protocollo.

In definitiva, la scelta inclusiva lascerebbe intatta la possibilità della Corte costituzionale di avvalersi o meno, a seconda della questione alla stessa demandata, con tutte le conseguenze e le prospettive che potrebbero derivare in esito al parere, sulle quali si è già ampiamente indagato²⁵. Essa, del resto, si muoverebbe sui binari tracciati dalla stessa Corte costituzionale che, quando per la prima volta riconobbe di essere legittimata a sollevare il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia non mancò di precisare che “...questa Corte, pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia

²³ Cfr. R. Caponi, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della corte costituzionale tedesca)*, in <http://www.astrid-online.it/>.

²⁴ Sull'uso del plurale contemplato dall'art. 1, si diffonde il punto 8 del *Rapporto esplicativo*, cit., reperibile anche in lingua italiana all'indirizzo <http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol16explanatoryreportITA.pdf>, che sembra dare per scontata l'inclusione delle Corti costituzionali nel concetto di Alte giurisdizioni.

²⁵ V. ancora A. Ruggeri, *Ragionando sui possibili sviluppi dei rapporti tra le Corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all'adesione dell'Unione alla CEDU e all'entrata in vigore del Prot. 16)*, cit., par. 3.

costituzionale, ha natura di giudice, e in particolare di giudice di ultima istanza” ([Corte cost. n. 103/2008](#)²⁶).

Una scelta di tipo diverso consentirebbe, per altro verso, alla Corte di smarcarsi dal “controllo” del giudice europeo, ma al contempo esautorerebbe quel Giudice da un’interlocuzione che, come puntualmente osservato in dottrina, sarebbe comunque dotata di un grado di autorevolezza probabilmente superiore a quella delle altre alte giurisdizioni non costituzionali (Ruggeri).

7. *L’impatto che il ricorso al meccanismo del [Protocollo n. 16](#) potrà avere sui rapporti interni alle giurisdizioni superiori.* – E’ così giunto il momento di riflettere, sempre *de iure condendo*, sull’impatto che il ricorso al meccanismo del Protocollo n. 16 potrà avere sui *rapporti interni* alle giurisdizioni superiori.

Se, infatti, si riflette sul ruolo nomofilattico istituzionalmente riservato alle Sezioni Unite della Cassazione (art. 65 ord.giud.)²⁷ e a quello, (anche solo) per certi aspetti simile, dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato²⁸ e delle Sezioni riunite della Corte dei conti²⁹, non è difficile ipotizzare che le eventuali ipotesi di contrasto interno fra diversi indirizzi giurisprudenziali potrà approdare direttamente a Strasburgo emarginando il rinvio agli organi operanti in funzione nomofilattica.

²⁶ Certo, quest’affermazione trovava una sua giustificazione in relazione al giudizio al cui interno [Corte cost. n. 103/2008](#) operava, caratterizzato dall’essere proprio di un controllo sulle leggi in via di azione nel quale non esisteva un giudice comune al quale potesse riconoscersi il potere di operare il rinvio pregiudiziale.

²⁷ L’art. 65 ord. giud. (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) prevede che la Corte di Cassazione, organo supremo della giustizia, “assicura l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, l’unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge”. Non può dimenticarsi, poi, la disposizione di cui all’art. 374 c.c., a cui tenore se una Sezione semplice della Cassazione “ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso”.

²⁸ L’art. 99 c.a. – come da ultimo modificato dall’articolo 1, comma 1, d.lgs. n. 195 del 2011-, sotto la rubrica “Deferimento all’adunanza plenaria”, stabilisce che “La sezione cui è assegnato il ricorso, se rileva che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo o possa dare luogo a contrasti giurisprudenziali, con ordinanza emanata su richiesta delle parti o d’ufficio può rimettere il ricorso all’esame dell’adunanza plenaria. Prima della decisione, il presidente del Consiglio di Stato, su richiesta delle parti o d’ufficio, può deferire all’adunanza plenaria qualunque ricorso, per risolvere questioni di massima di particolare importanza ovvero per dirimere contrasti giurisprudenziali. Se la sezione cui è assegnato il ricorso ritiene di non condividere un principio di diritto enunciato dall’adunanza plenaria, rimette a quest’ultima, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso. L’adunanza plenaria decide l’intera controversia, salvo che ritenga di enunciare il principio di diritto e di restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente. Se ritiene che la questione è di particolare importanza, l’adunanza plenaria può comunque enunciare il principio di diritto nell’interesse della legge anche quando dichiara il ricorso irricevibile, inammissibile o improcedibile, ovvero l’estinzione del giudizio. In tali casi, la pronuncia dell’adunanza plenaria non ha effetto sul provvedimento impugnato. In dottrina, v. A. Storto, *Decisioni della plenaria e vincolo di conformazione*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/NOMOFILACHIASTORTO%202.htm>. Diffusamente anche S. Oggiani, *Giurisprudenza amministrativa e funzione nomofilattica. L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, Milano, 2011.

²⁹ L’art. 42 legge n. 69/2009 stabilisce che “Il presidente della Corte può disporre che le sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio.”

Questa tendenza a riversare sul giudice europeo i conflitti interni che trovano la loro matrice ultima nei rapporti fra diritto interno e diritto sovranazionale si va, d'altra parte, già nitidamente delineando nella giurisprudenza della Corte di Cassazione che, di recente-ord. 25035/13-³⁰, ha investito la Corte di giustizia su questione tributaria nella quale si erano andati componendo, all'interno della stessa Corte, indirizzi interpretativi diversi in ordine alla portata interpretativa di alcune decisioni della Corte di Giustizia.

La scelta di dialogare con la Corte di giustizia piuttosto che con le Sezioni Unite—rispetto alle quali le Sezioni semplici sono soggette a un preciso vincolo nascente dall'art. 374 comma 3 c.p.c., indiscutibilmente collegata alla necessità di ottenere dal giudice di Lussemburgo “lumi” sulla portata del diritto dell'UE sembra, in questo modo, ridisegnare il ruolo delle Sezioni Unite, proprio in relazione alla portata ed efficacia delle sentenze della Corte di giustizia³¹.

Ora, non è difficile ipotizzare che analoghe evenienze potranno presentarsi nel piano dei rapporti che vede coinvolto il diritto interno rispetto alla CEDU e che potrebbe, certamente, mostrare ipotesi di contrasto interno fra pronunzie del giudice di ultima istanza che hanno offerto diverse soluzioni interpretative rispetto a fattispecie simili e che hanno dato, implicitamente o esplicitamente, una lettura diversa dei valori scolpiti dalla CEDU o della giurisprudenza europea che li ha vivificati. Evenienza affatto marginale se si pensa alla solo recente “attenzione” che la CEDU ha avuto nella formazione della giurisprudenza nazionale, per anni favorevole a una sostanziale svalutazione del valore di quel documento e della giurisprudenza della sua Corte. Il che rende più che concreta la possibilità di pregressi orientamenti “non in linea” con le coordinate di Strasburgo³².

Ma anche uscendo dall'ipotesi di contrasti già esistenti, non par dubbio che investire la Corte dei diritti umani di una questione di massima importanza che involge la qualificazione di un diritto fondamentale pure riconosciuto dalla CEDU significa, in definitiva, rafforzare il peso e il valore della decisione che verrà successivamente data dal giudice nazionale.

³⁰ Cass. ord. 7 novembre 2013 n. 25035, in *Foro it.*, 2014, I, 835.

³¹ Volendo, per un attimo, immaginare il *dopo* del rinvio pregiudiziale al quale si è fatto cenno, sembra agevole ipotizzare che la soluzione espressa dalla Corte di giustizia potrebbe avere eliminato le ragioni di contrasto a favore di uno degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza interna, in tal modo rendendo vano il sistema di rinvio alle Sezioni Unite o comunque in qualche modo il percorso di tale organo “vincolato”. Per altro verso, non è superfluo rammentare che la funzione nomofilattica svolta dalle S.U. della Cassazione viene tratteggiata, tradizionalmente, nel senso che quando, essendovi decisioni in contrasto, intervengono le Sezioni Unite per mettere fine a una incertezza interpretativa, la decisione delle S. U. costituisce una sorta di annuncio implicito di giurisprudenza futura determinante affidamento per gli utenti della giustizia in generale e per il cittadino in particolare: cfr. Cass. S.U. 23 febbraio 1994, n. 7455, in *Cass. pen.*, 1995, 5, 1264, con nota di G. Di Chiara. Principio poi trasfuso nel ricordato art. 374 c. 3 c.c., come sostituito dall'art. 8 d.lgs. n. 40/2006.

³² Si pensi, per restare all'ambito tributario, alla recente decisione della Corte di Cassazione di trattare in pubblica udienza la questione relativa alle tassazioni delle plusvalenze da indennità di esproprio introdotta dalla l. n. 413/91, art. 11 (Cass., ord. 11 febbraio 2014, n. 3062). Si tratta di una decisione che intende chiaramente affrontare le ricadute di un precedente reso dalla stessa Cassazione (Cass. 22 gennaio 2013, n. 1429) che aveva messo in discussione un indirizzo giurisprudenziale “pietrificato” in materia, proprio evocando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Rafforzamento che potrebbe raggiungere l'apice ove fossero, appunto, le Sezioni Unite della Cassazione a rivolgersi direttamente alla Corte europea con la richiesta di parere consultivo ove investito di una questione di massima di particolare rilevanza.

In definitiva, proprio la sempre maggiore consapevolezza che il giudice di ultima istanza avverte rispetto all'essere anche giudice eurounitario e giudice della convenzione europea dei diritti dell'uomo accresce indiscutibilmente il proprio ruolo, profilando scenari ancora difficili da delineare, ma finisce col modificarlo *internamente*³³.

8. *Alcune questioni controverse "interne" quanto ai rapporti diritto interno-CEDU che potrebbero approdare a Strasburgo.* – Passando comunque al tema degli effetti del parere consultivo sulle giurisdizioni nazionali, non sembra potersi porre in discussione che tale meccanismo finirà con l'introdurre un nuovo autorevole interlocutore sulle questioni che riguardano i rapporti fra fonti interne e CEDU.

Se, infatti, giustamente la Corte di Giustizia non ha mancato di evidenziare la propria estraneità rispetto al tema della disapplicazione della norma interna contrastante con la CEDU – sent. *Kamberaj*³⁴ – non può certo ritenersi che la Corte europea dei diritti dell'uomo potrebbe omettere di rispondere a un quesito che riguarda direttamente l'interpretazione della CEDU e il suo modo di operare all'interno del sistema, se appunto si guarda al contenuto precettivo dell'art. 1 par. 1 del

³³Di ciò sembra consapevole un'attenta dottrina (A. Storto, *Decisioni della plenaria e vincolo di conformazione*, cit.), che, in chiusura delle riflessioni sul ruolo "nomofilattico" dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato osserva "...come l'indubbia funzione nomofilattica, riconoscibile in capo all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, non possa che trarre fisiologico alimento dal confronto con le posizioni, ancorché critiche, del giudice di primo grado e che, piuttosto, essa sconta maggiori insidie per effetto di sempre più pervasive incursioni delle sezioni unite della cassazione e della Corte di Giustizia Ce, al potere nomofilattico delle quali rischia di cedere ampie fette decisionali ove non riesca a stabilire con esse un efficace ed equilibrato dialogo giurisprudenziale, dialogo che, indubbiamente, trova una sicura base di partenza nell'uso bilanciato dei poteri disciplinati dall'art. 99 c.a.".

³⁴Corte giust. 24 aprile 2012, causa C-571/10, 62 ss.: "Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, così come garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Tale disposizione del Trattato UE consacra la giurisprudenza costante della Corte secondo la quale i diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., segnatamente, sentenza del 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 112). Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 3, TUE non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale. Si deve pertanto rispondere alla seconda questione dichiarando che il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa." Il principio è stato espresso con più precisione da Corte giust., Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/2010, *Fransson*, 44. Il diritto dell'Unione non disciplina i rapporti tra la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale. Su tale punto, v., volendo, di recente, R. Conti, [Dalla Fransson alla Siragusa. Prove tecniche di definizione dei "confini" fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa](#), in [Consulta OnLine](#), 2014, 04.04.14.

Protocollo n. 16 che, testualmente, attribuisce alla Corte europea il potere di esprimersi su “... questioni di principio relative all’interpretazione o all’applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli”. Formula che riproduce quasi pedissequamente– malgrado in non perspicuo riferimento alle questioni “di principio”– l’art. 32 della CEDU, appunto dedicato alla competenza della Corte europea.

Altro è, ovviamente, discutere su cosa potrebbe dire la Corte europea e su quale margine di apprezzamento potrebbe essere riconosciuto ai singoli sistemi nazionali, secondo paradigmi peraltro già presenti nella giurisprudenza della Corte europea.

Ma quel che qui si vuol dire è che nel dibattito che tanto agita la dottrina interna e che, in definitiva, non è nemmeno estraneo alla giustizia costituzionale, non potrà non fare capolino il giudice di Strasburgo, ove sul punto venga “interrogato” dalle alte Corti nazionali, rientrando fra le prerogative riservate alla Corte anche quella di valutare se la richiesta di parere rientra nell’ambito previsto dall’art. 2, par. 1, del Protocollo n. 16.

Non si può, del resto, dimenticare la posizione decisamente più favorevole alla disapplicazione della norma contrastante con la CEDU espressa, in passato, dal Consiglio di Stato³⁵; nè è peregrino ipotizzare che quello stesso giudice non mancherà di investire direttamente della questione proprio la Corte europea³⁶.

Cominciano, allora, a profilarsi ulteriori affatto marginali nodi che si porranno all’indomani dell’entrata in vigore del Protocollo n. 16.

³⁵ Cfr. Cons. Stato 2 marzo 2010, n. 1220, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, con nota di Colavitti e Pagotto, *Nota a Cons. Stato 2 marzo 2010 n. 1220*, ivi; v. anche G. Repetto, *Il Consiglio di stato applica direttamente le norme Cedu grazie al trattato di Lisbona: l’inizio di un nuovo percorso?*, in <https://diritti-cedu.unipg.it/>; A. Celotto, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell’ordinamento italiano?*, in <http://www.neldiritto.it/>. Ma v. anche, conf., Tar Lazio 18 maggio 2010 n. 11984.

³⁶ Il Consiglio di Stato, di recente- (sent. 13 giugno 2013 n. 3293) si è infatti “conformato” alla giurisprudenza costituzionale affermando che “...la Corte costituzionale ha di recente ribadito l’orientamento già espresso nelle note decisioni [24 ottobre 2007, n. 348](#) e [n. 349](#): le norme della CEDU non sono direttamente operanti nell’ordinamento dello Stato, ma rappresentano fonti interposte, per effetto del richiamo operato dall’art. 117, primo comma, Cost. Ove il giudice nazionale ravvisi un contrasto tra le norme del diritto interno e quelle convenzionali, non può risolvere l’antinomia disapplicando le norme nazionali ma, ricorrendone le condizioni, può solo sollevare questione di legittimità di fronte alla Corte costituzionale (sentenza 11 marzo 2011, n. 80, par. 5). Nei casi di specie, di contro, il T.A.R. non ha sollevato una questione di legittimità costituzionale per contrasto fra le normative richiamate, ma ha direttamente applicato la disciplina CEDU implicitamente disapplicando quella dell’art. 14 del decreto-legge più volte richiamato. Il che non gli era consentito.” Si è così superato l’indirizzo che aveva inaugurato Cons. Stato n. 1220/2010, già citato, apertamente favorevole alla disapplicazione della norma interna contrastante con la CEDU per effetto della trattatizzazione della CEDU ad opera del Trattato di Lisbona. Questa prospettiva di conformazione all’indirizzo espresso dalla Corte costituzionale risalta, ancora di più, in Cons. Stato, 17 febbraio 2014, n. 754, che ha rimesso alla Corte costituzionalità la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 c. 7 l. n. 89/2001, richiamando testualmente le parti più rilevanti delle sentenze della Corte costituzionale a proposito della mancata trattatizzazione della CEDU ([Corte cost. n. 80/2011](#)). Sulla questione della disapplicazione della norma interna per contrasto con la CEDU, v., di recente, A. Ruggeri, *Spunti di riflessione in tema di applicazione diretta della CEDU e di efficacia delle decisioni della Corte di Strasburgo (a margine di una pronuncia del Tribidem di Roma, I Sez. Civ., che dà “seguito” a Corte EDU Costa e Pavan)*, in <http://www.diritticomparati.it/2013/10/spunti-di-riflessione-in-tema-di-applicazione-diretta-della-cedu-e-di-efficacia-delle-decisioni-dell.html#sthash.Em2wOUvL.dpuf>

La possibilità di interloquire direttamente fra “giurisdizioni Alte” e Corte europea potrebbe consentire, quindi, di risolvere numerose questioni che in atto sembrano dovere passare necessariamente da un controllo interno riservato alla Corte costituzionale.

Si pensi, per tutte, alle vicende collegate alla possibilità di esaminare per la prima volta innanzi al giudice di ultima istanza questioni collegate alla violazione dei diritti convenzionali, sulla quale si è espressa di recente la Corte costituzionale – [sent. n. 214/13](#) – offrendo una soluzione diametralmente opposta a quella profilata addirittura dalle Sezioni Unite della Cassazione penale³⁷, invece orientata a giustificare tale sindacato e, dunque, la stesa rilevanza della questione di costituzionalità.

Pare infatti che la chiusura espressa dalla Corte costituzionale sulla nuova visione dei rapporti fra diritto interno e CEDU invece caldeggiata dalla Cassazione nell’ordinanza di rimessione non potrà più rappresentare il terminale della questione ma, semmai, il punto di partenza per eventualmente investire direttamente la Corte europea di una questione che attiene indiscutibilmente, a giudizio di chi scrive, alla conformazione della struttura della CEDU e del suo modo di operare all’interno dei paesi membri e dunque rientrante nel più volte ricordato art. 1, par. 1, Protocollo n. 16.

Il parere di cui si è detto potrebbe, ancora, essere il luogo ideale per indagare sulle modifiche apportate dal Protocollo n. 14 annesso alla CEDU a proposito del danno di lieve entità³⁸.

³⁷ Sul punto, v. la nota di G. Leo, *Una questione inammissibile in tema di pubblicità delle udienze nel procedimento per la riparazione dell’ingiusta detenzione (ancora a proposito degli effetti delle sentenze della Corte edu nell’ordinamento interno)*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it

³⁸ La questione dell’impatto del novellato art. 35 CEDU è ormai all’attenzione della Corte di cassazione che, in alcune pronunzie, ha mostrato di offrire un’interpretazione per cui l’art. 35 ult. cit., che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 CEDU per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali. La Corte di Cassazione (sent. n. 633/14), infatti, ha fornito un’interpretazione dell’art. 35 cit. tale da ritenere operante tale limitazione anche nei giudizi interni concernenti la liquidazione dell’indennizzo per irragionevole durata del processo sul presupposto, opinabile, che il giudice interno offrirebbe una tutela identica a quella della Corte europea “la c.d. Legge Pinto, per come concepita dal legislatore e interpretata dalla giurisprudenza, non attribuisce al soggetto che vi ricorra una tutela differente o peggiore rispetto a quella cui questi avrebbe diritto innanzi al giudice della Convenzione. L’istanza nazionale ne costituisce soltanto un diverso luogo processuale d’attuazione, presidiato da regole ermeneutiche comuni che l’esperienza giuridica interna, sulla base del suo portato valoriale di riferimento può solo completare ed arricchire”. Ora, la Corte di legittimità ha ritenuto di fare propri i criteri utilizzati dalla Corte europea per valutare se il pregiudizio lamentato dal ricorrente innanzi ad essa fosse di lieve entità, rendendoli operativi rispetto ai giudizi interni. Ciò che avrebbe determinato il superamento della concezione del danno da violazione CEDU come *iniuria* – o danno evento – sempre risarcibile (Cass. n. 633/2014, cit.). Ancora più esplicitamente, Cass.n. 14777/13 ha affermato che in base al principio *de minimis non curat praetor* recepito dalla Corte di Strasburgo non sarebbe indennizzabile la violazione che non raggiunga una soglia minima di gravità opererebbe come se fosse la Corte europea. Ora, è evidente che la posizione assunta dal giudice di legittimità sembra muoversi su una linea di pensiero che estende l’operatività del riformato art. 35 par. 3 CEDU ai giudizi nazionali. Il che non sembra particolarmente persuasivo, se si considera che tale previsione riguarda “esclusivamente” i giudizi innanzi alla Corte EDU (v., sul punto, Corte dir. uomo, *Cusan e Fazzo c. Italia*-7 gennaio 2014, 36, ove il principio *de minimis* viene espressamente riconosciuto come canone operanti per le “giurisdizioni internazionali” e poi parecchio temperato in relazione all’oggetto della controversia e alla sua valenza anche soggettiva); né convince la costruzione del giudizio interno ex legge Pinto come surrogato di quello europeo, non foss’altro che per il fatto che il primo è anch’esso soggetto alla verifica di convenzionalità da parte della Corte europea, ove questa venga chiamata a verificarne la compatibilità con la CEDU. Peraltro, tale previsione è collegata a quella che sia salvaguardata a livello interno la possibilità di ottenere tutela anche per i danni di non rilevante entità. In definitiva, la CEDU non sembra avere affatto affermato un principio di irrisarcibilità dei danni di lieve entità, piuttosto limitando il ricorso al sistema di tutela individuale

Come, ancora, non pensare a un chiarimento in ordine alla possibilità di porre in esecuzione nell'ordinamento interno i “giudicati” della Corte europea che hanno dato luogo a condanna pecuniaria o ad accordi bonari rimasti inadempiti da parte dello Stato che la giurisprudenza interna, allo stato, colloca al di fuori della giurisdizione nazionale³⁹. E qui il pensiero corre, pure, alla portata del giudicato interno rispetto alle sentenze della Corte europea come anche al ruolo delle sentenze-pilota, sul quale si è puntualmente focalizzata l'attenzione della dottrina più avvertita⁴⁰.

Il catalogo delle questioni si prospetta, all'evidenza, come “non definito”⁴¹.

Occorrerà, probabilmente, trovare delle linee direttive bilanciate per evitare che lo strumento resti una “mera lustra” ovvero divenga luogo indiscriminato di trasferimento di contenzioso dai giudici nazionali a Strasburgo, ove certo il carico di richieste di pareri non potrebbe certo essere visto con particolare favore.

Provando a tracciare qualche ipotetica indicazione, sembra che lo strumento della richiesta di parere debba avere il suo campo di applicazione privilegiato quando si rivolga alla “Alta Corte nazionale una questione “sistemica”, capace cioè, per le caratteristiche che essa dimostra nel singolo caso processuale,

garantito dal ricorso alla Corte di Strasburgo alle ipotesi di violazioni di maggiore entità. Ma tale limitazione vale finché sia garantita una tutela interna anche alle violazioni modeste, tanto che mancando tale garanzia si riespanse la possibilità del ricorso individuale. Si tratta di una previsione che il Protocollo n. 15 annesso alla CEDU (art. 5) intende superare limitando *tout cour* l'intervento della Corte anche nelle ipotesi di assenza di rimedi interni (sul punto, v. F. Vecchio, *Le prospettive di riforma della Convenzione europea dei diritti umani tra limiti tecnici e 'cortocircuiti' ideologici*, cit.): “l'articolo 5 del Protocollo 15 modifica anche il terzo comma dell'articolo 35 della Convenzione e rafforza l'applicazione convenzionale del brocardo *de minimis non curat praetor*. In particolare, la nuova disciplina prevede che, diversamente da quanto accade attualmente, anche nei casi che non sono stati preventivamente esaminati da alcun tribunale interno, possano essere dichiarati irricevibili quei ricorsi individuali in cui il ricorrente ha subito un pregiudizio poco importante.”. È dunque evidente che anche tale problematica questione potrebbe finire in via preventiva sotto la lente della Corte europea per scelta del giudice nazionale. Ciò che confermerebbe, il riposizionamento della Corte costituzionale nell'ambito dei rapporti fra giudice nazionale e CEDU. Di ciò sembra esservi eco in Appello Bari, 19 marzo 2013, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, c. 1, lett. d), D.L. 22. 6. 2012 n. 83, convertito con legge 7. 8. 2012 n. 134, che ha sostituito il previgente art. 4 della legge 24. 3. 2001 n. 89, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 117 della Costituzione.

³⁹ Il riferimento è a Cass. S.U. n. 11826 del 16 maggio 2013 e a Tar Sicilia, sez. Catania, 6 febbraio 2014, n. 424, a quanto consta allo stato entrambe inedite. V. anche Corte dir. Uomo, 11 febbraio 2014, *Vural c. Turchia* (ric. n. 16009/04) sui poteri di revisione della Corte europea.

⁴⁰ Ancora A. Ruggeri, nello scritto qui citato *Ragionando sui possibili sviluppi dei rapporti tra le Corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all'adesione dell'Unione alla CEDU e all'entrata in vigore del Prot. 16*. Il pensiero corre poi immediatamente a [Corte cost., sent. n. 210 e ord. 235 del 2013](#), su cui v. F. Viganò, *La Corte costituzionale sulle ricadute interne della sentenza Scoppola della Corte EDU*, e *Prosegue la 'saga Scoppola': una discutibile ordinanza di manifesta inammissibilità della Corte costituzionale in www.dirittopenalecontemporaneo.it*.

⁴¹ Si pensi, ancora, alla tematica della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali e alla congruità della stessa. Tema assai agitato nel nostro ordinamento, tanto in prospettiva *de iure condendo* che, nella pratica quotidiana. Sul punto, v. infatti, di recente, Cass. n. 1531/14 che, nel rimettere al Primo Presidente della Corte per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite la questione relativa alla nullità della sentenza per motivazione apparente in quanto “ricalcata” pedissequamente sulle difese di una parte afferma che “Persino alcuni recenti arresti europei sono stati intesi da taluna dottrina come il segnale che “ciò che realmente appare ineludibile, non è tanto la presenza di una parte motivatoria nel testo della sentenza, quanto l'effettività, nel caso concreto, della tutela delle garanzie fondamentali di cui essa è presidio. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato, ad esempio, che addirittura il verdetto, per sua natura privo di motivazione, non realizza per ciò solo la violazione del principio del giusto processo, se siano previste adeguate garanzie che consentano agli interessati di comprendere le ragioni della decisione (v. CEDU, 16 novembre 2010, *Taxquet c/ Belgio*, sui processi che prevedono una giuria popolare).”

di potere avere effetti di rimbalzo vuoi su fasci di ricorsi omologhi che presentano un problema comune– es. cause seriali– vuoi su questioni che involgono, in generale, l'applicazione di principi di ordine processuale e sostanziale di spiccato rilievo.

In questa prospettiva, potrebbero essere di un qualche aiuto i meccanismi che la Corte europea ha tratteggiato in via pretoria per determinare la ricorrenza dei presupposti per adottare una “sentenza pilota” proprio per determinare se è o meno opportuno il ricorso alla richiesta di parere⁴².

Non meno rilevante potrebbe essere l'apporto fornito dai giudici richiedenti rispetto a possibili interpretazioni *evolutive* della stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tutte le volte in cui si tratta di verificare, per grandi linee, l'applicazione della Convenzione e delle tutele che essa offre⁴³.

Un campo elettivo, in questo settore, potrebbe probabilmente essere quello dell'applicazione al diritto tributario interno del sistema del giusto processo tutelato dall'art. 6 CEDU⁴⁴.

Ciò perché la giurisprudenza– invero risalente-Corte dir. Uomo, *Ferruzzini c. Italia* del 12 luglio 2001– fin qui formatasi su art. 6 CEDU e sistema processuale tributario, pur apertasi rispetto al passato a contemplare alcune specifiche tipologie di contenzioso-Corte dir. Uomo, *Jussila c. Finlandia*, sentenza del 23 Novembre 2006-, non si è, ancora, misurata sul possibile impatto che potrebbe avere la Carta di Nizza sulla CEDU, nella parte in cui ha introdotto una disposizione sovrapponibile all'art. 6 CEDU senza tuttavia più evocare l'espressione dalla quale il giudice europeo ha desunto l'esclusione dei procedimenti tributari⁴⁵.

⁴² Il terreno elettivo delle richieste di rinvio consultivo dovrebbe, dunque, essere quello in cui il giudice nazionale ha consapevolezza del possibile carattere sistemico della vicenda perché correlata all'atteggiarsi della legislazione ovvero, della giurisdizione che ad esso ha fornito una certa interpretazione che appare necessario confrontare con il sistema di protezione convenzionale.

⁴³ V., volendo R. Conti, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo*, (23-03-2010), in www.federalismi.it

⁴⁴ V. Corte dir.uomo, 12 luglio 2001, *Ferrazzini c. Italia* (ric. n. 44759/98); Corte dir. uomo, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlandia* (ric. n. 73053/01); Corte dir. Uomo, *Chambaz c. Suisse*, 11633/04, sentenza del 5 aprile 2012.

⁴⁵ Cfr. l'art. 47 Carta di Nizza-Strasburgo: “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”. L'art. 6 CEDU fa, invece, riferimento, solo alle controversie sui diritti e doveri civili di carattere civile. La diversità testuale rende evidente come la protezione offerta dall'art. 47 sia più ampia di quella dell'art. 6 CEDU. Come emerge dalle spiegazioni dell'art. 47: “Nel diritto dell'Unione il diritto a un giudice non si applica solo a controversie relative a diritti e obblighi di carattere civile. È una delle conseguenze del fatto che l'Unione è una comunità di diritto come la Corte ha constatato nella causa 294/83, Parti ecologiste «Les Verts» contro Parlamento europeo (sentenza del 23 aprile 1986, Racc. 1986, pag. 1339). Tuttavia, fatta eccezione per l'ambito di applicazione, le garanzie offerte dalla CEDU si applicano in modo analogo nell'Unione.”. Tale circostanza fa sì che la garanzia dell'art. 47 va, ad esempio, riconosciuta per le questioni regolate dal diritto UE in materia fiscale, fra le quali spiccano quelle relative ai tributi armonizzati.

In definitiva, se è la Corte di Strasburgo ad avere, a più riprese, affermato una visione mobile, *vivente– living instrument*-⁴⁶, effettiva della Convenzione⁴⁷, alla cui applicazione e attuazione devono concorrere tutti coloro che sono tenuti a garantire la tutela dei diritti fondamentali, sarà proprio il ruolo propulsivo dei giudici nazionali, anche nell'utilizzo della richiesta di parere per promuovere interpretazioni evolutive della CEDU anche alla luce degli strumenti internazionali– ma anche costituzionali nazionali, quando gli stessi incarnano valori fondamentali– a determinare nuovi scenari, nuove prospettive.

Pare evidente, allora, che nei casi appena esposti l'interlocuzione preliminare con la Corte dei diritti dell'uomo finirà col condizionare, ancora una volta, l'ordine interno e i rapporti fra le giurisdizioni nazionali.

Ed è sempre la medesima prospettiva a consentire di “immaginare” interventi diretti della Corte europea su questioni che, ad oggi, non potevano che “passare” dal giudice costituzionale.

Ecco che la stessa prospettiva, tracciata dalla Corte costituzionale nelle sentenze gemelle, che si fonda sulla obbligatoria “navetta” fra giudice interno e Corte costituzionale e sulle plurime pregiudizialità che verrebbero a crearsi, anche per effetto del carattere non vincolante del parere (Vecchio) potrebbe trovare nuovi spunti proprio perché, pare di potere dire, si inseriscono nuovi interlocutori.

⁴⁶ Secondo la giurisprudenza di Strasburgo, gli obblighi nascenti dalla Convenzione possono essere interpretati alla luce: a) dei principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili-cfr. l'art. 38 § 1 dello Statuto internazionale della Corte di Giustizia; b) di strumenti resi dalle Istituzioni del Consiglio d'Europa anche se privi di giuridica vincolatività-raccomandazioni e risoluzioni del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare (v. sent. Öneriyıldız c. Turchia [GC], ric. n. 48939/99, §§ 59, 71, 90 e 93) e ancora di documenti emananti da altri organi del Consiglio d'Europa anche se privi, questi ultimi, di capacità rappresentativa delle parti contraenti (Commissione di Venezia, Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, Rapporti del Comitato europeo per la prevenzione delle torture e dei trattamenti disumani, punitivi o degradanti). Proprio nella sentenza Saadi c. Regno Unito (§ 63), cit., la Corte non ha mancato di sottolineare che l'accettazione di certi principi di natura internazionale da parte di numerosi Stati contraenti impone di considerare, nel processo interpretativo della CEDU, gli standards internazionali *e nazionali* adottati al fine di chiarire lo scopo della CEDU. In questa prospettiva, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto particolare rilevanza nel processo interpretativo alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza-Corte dir.uomo, Goodwin c. Regno Unito [GC], ric. n. 28957/95; sent. Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia ([GC], ric. n. 63235/00 – ed alla Convenzione di Oviedo – sent. Glass c. Regno Unito, ric. n. 61827/00, § 75 sent. Demir, cit. 85 ss: “... *The Court, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values. The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases.* 86. *In this context, it is not necessary for the respondent State to have ratified the entire collection of instruments that are applicable in respect of the precise subject matter of the case concerned. It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies (see, mutatis mutandis, Marckx, cited above, § 41)*”.

⁴⁷ V., ancora, R. Conti, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, cit.

Le esemplificazioni potrebbero continuare ancora, ma non è difficile immaginare che i casi della vita, le vicende giudiziarie, nella loro multiforme varietà, alimenteranno non poco questo canale di dialogo.

Anzi, proprio la necessità che il parere si inserisca in un giudizio pendente e che lo stesso non sia stato pensato per giustificare richieste di revisione in astratto della legislazione che non deve essere applicata nella causa pendente⁴⁸ potrebbe indiscutibilmente alimentare il canale di collegamento fra giudici nazionali e Corte, anche per realizzare forme di protezione che non richiedono “necessariamente” la declaratoria di incostituzionalità della norma interna contrastante con la CEDU secondo lo “schema” delle sentenze gemelle.

9. *Gli effetti del [Protocollo n. 16](#) sulla fisionomia della Corte europea dei diritti dell'uomo.* – Né pare possibile escludere che le decisioni stesse della Corte di Strasburgo possano subire delle modifiche “di sostanza” per effetto delle richieste di parere.

Un conto è, infatti, accertare una violazione sulla base di un giudizio concluso per effetto dell'esaurimento delle vie di ricorso interno, altro è invece l'espressione di un parere “a giudizio in corso” nel quale, in definitiva, la Corte europea non avrà da valutare una decisione definitiva del giudice nazionale, ma si troverà a dovere esprimere, per l'appunto, un parere sulla richiesta di quello stesso giudice al quale spetterà l'ultima parola, salvo il nuovo intervento che una delle parti potrà richiedere secondo quanto già previsto dalla CEDU⁴⁹.

Né può passare sotto silenzio la circostanza che il parere motivato richiesto alla Corte europea sarà emesso dalla Grande Camera (art. 2 Prot.).

Si apprezza, in questo modo come lo stesso riconoscimento all'organo “nomofilattico” della Corte europea del potere di decidere le richieste di parere inserisce all'interno della Corte una competenza specialissima dei giudici nazionali che si affianca a quella attribuita alle singole Camere della Corte nel rivolgere richiesta di intervento alla grande Camera (artt. 30, 31, 43).

Se si riflette su tale circostanza, ci si accorge, forse, che proprio il parere consultivo conferma di essere strumento capace di creare un “nuovo ordine” nei rapporti interni ed esterni delle giurisdizioni nazionali e della stessa Corte europea⁵⁰.

⁴⁸ V. il p. 10 del *Rapporto esplicativo*, cit., ma anche 7 dell'opinione della Corte europea dei diritti dell'uomo espressa in data 6 maggio 2013, in <http://www.echr.coe.int/Documents/2013Protocol16CourtOpinionENG.pdf>.

⁴⁹ È interessante sottolineare come il *Rapporto esplicativo*, cit., rapporto esplicativo prenda in considerazione la possibilità che il ricorso proposto dalla parte riporti questioni già affrontate nel parere consultivo, ritenendo che lo stesso risultare per tali parti irricevibile (v. il p. 26 del *Rapporto esplicativo*, cit.). Ciò che dimostra quanto sia flebile il concetto di non vincolatività secondo gli stessi redattori del Protocollo.

⁵⁰ Non è superfluo ricordare che già all'interno della Convenzione europea era previsto che la Corte potesse esprimere pareri consultivi ove tale richiesta fosse pervenuta dal Comitato dei Ministri ed avesse ad oggetto questioni giuridiche relative all'interpretazione della CEDU e dei suoi protocolli (art. 47, par. 1, pur con particolari limitazioni, fissate al par. 2

Verrà, forse, a crearsi un “archivio parallelo” all’interno della giurisprudenza della Corte europea⁵¹, nel quale transiteranno i pareri – e le opinioni difformi di uno o più giudici del Collegio – resi nei confronti degli Stati, indirizzati al richiedente ma anche destinati alla pubblicazione e, dunque, a diventare anch’esso *case law* a beneficio di tutti gli Stati e i cittadini europei.

E che il giudizio suscitato dalla richiesta di parere abbia rilevanza oggettiva e non “soggettiva” – in quanto proposto dal singolo giudice nazionale – è vieppiù dimostrato dalla possibilità che allo stesso partecipino il Commissario europeo per i diritti umani presso il Consiglio d’Europa o anche altri Stati secondo un meccanismo simile a quello previsto dall’art. 36 CEDU.

Resta solo da dire che la proposizione della richiesta di parere non priva la parte privata di adire a sua volta la Corte europea all’esito del giudizio finale da parte del giudice nazionale, la suddetta godendo delle medesime prerogative riservatele dalla CEDU⁵².

E se, nel breve periodo, l’eventuale “fortuna” di tale strumento potrà portare a un appesantimento del lavoro dei giudici della Corte europea sembra evidente che, nel medio periodo, tale meccanismo dovrebbe ridurre il carico della Corte europea per effetto delle decisioni del giudice nazionale, le quante volte queste dovessero uniformarsi ai pareri di Strasburgo.

10. *La nuova nomofilachia della Corte di Cassazione.* – Sembra, dunque, che il ruolo nomofilattico del giudice di ultima istanza, anche per effetto del Protocollo n. 16 che qui si è cercato di esaminare, stia mutando radicalmente, a dimostrazione di quanto sia antiquata e fuori tempo massimo la formula scolpita nell’art. 65 ord. giud., a cui tenore « La Corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, l’unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, e adempie gli altri compiti a essa conferiti dalla legge. La corte suprema di cassazione ha sede in Roma ed ha giurisdizione su tutto il territorio del regno, dell’impero e su ogni altro territorio soggetto alla sovranità dello Stato. ».

Vale la pena, infatti, di ricordare che l’aggettivo “nomofilattico” deriva etimologicamente dal greco νόμος, che significa “norma“, unito al verbo φυλάσσω, che indica l’azione del “*proteggere con lo sguardo*”.

Ora, è ben chiaro che tale funzione, allorché la norma venne introdotta (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) aveva riguardo, in modo esclusivo, alla legge nazionale, intendendo appunto garantire l’unità del

dello stesso articolo). In tali casi, tuttavia, non è previsto che sia la Grande Camera a decidere, riferendosi genericamente la Convenzione alla “Corte”.

⁵¹ V. il p. 27 del *Rapporto esplicativo*, cit..

⁵² V. su tale questione il p. 26 del *Rapporto esplicativo*, cit., ove si prevede l’irricevibilità dei soli ricorsi nei casi in cui l’autorità nazionale si sia conformata al parere.

“diritto oggettivo nazionale”.

Il mutare delle coordinate rappresentato dall'avvento del diritto di matrice sovranazionale – diritto eurounitario, CEDU, trattati internazionali, in relazione a quanto previsto dall'art. 117 1^a comma Cost. – rende evidente il cambio di prospettiva della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, ormai “giuridicamente obbligata” a garantire – anche – l'uniforme interpretazione della legge come reinterpreta alla luce della CEDU, dei trattati internazionali e del diritto di matrice eurounitaria.

Non può sfuggire, in definitiva, che il ruolo unificante attribuito alla Cassazione, rivisto alla luce dell'evoluzione dei rapporti delle fonti, sembra avere un'efficacia devastante per il tradizionale ruolo del diritto.

Basti per un momento pensare alla disapplicazione del diritto interno contrastante con il diritto eurounitario, ma anche a tutte quelle forme di interpretazione eurounitariamente e convenzionalmente conformi che, in buona sostanza, piegano il dato normativo interno verso significati totalmente diversi da quelli che il legislatore interno aveva prefigurato.

Se, dunque, si conviene sul fatto che la Cassazione debba comunque svolgere il proprio ruolo anche rispetto al mutamento delle fonti e del loro ruolo, si percepisce in termini netti la metamorfosi della funzione nomofilattica, proprio alla luce del ruolo attribuito alle Alte Corti dal Protocollo, n. 16.

Ruolo che, in definitiva, delinea in modo evidente una “*cessioni di supremazia*” da parte del giudice nazionale in favore della Corte di Strasburgo, alla quale fa da contrappeso l'acquisizione da parte di quelle stesse Corti nazionali di non indifferenti “*quote di sovranazionalità*” che rendono meno lontane le Corti tutte, intersecandone in modo più deciso i compiti, gli sviluppi interpretativi, le soluzioni.

Ciò, d'altra parte, consentirà ancora di più quello che Elisabetta Lamarque prospettava come “auspicio” per la nostra giurisprudenza prima dell'approvazione del medesimo Protocollo n. 16 quando affermava che “la possibilità per i giudici italiani[...] di fare valere, in un modo o nell'altro, il proprio margine di apprezzamento pone finalmente l'ordinamento italiano nelle condizioni di partecipare alla fondamentale opera condotta dalla giurisprudenza di Strasburgo di fare vivere il testo della Convenzione europea alla luce delle condizioni attuali, perché mette a disposizione, a tale scopo, tutto il prezioso patrimonio della tradizione costituzionale italiana.”⁵³

Esce così fortemente rimodulato (e, forse, rivitalizzato) il concetto di sussidiarietà, nel senso che esso *investe*, ancora una volta ed in modo deciso, sul giudice nazionale, offrendogli uno strumento di portata cruciale sulla strada della sempre maggiore e più efficace tutela dei diritti fondamentali.

⁵³ Cfr. E. Lamarque, *I giudici italiani e l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità? Ragionando intorno al libro di Victor Ferreres Comella Constitutional Courts and Democratic Values*, a cura di L. Cappuccio e E. Lamarque, Napoli, 2013, 299.

11. *Le inquietudini del giudice nazionale di ultima istanza.* – Fermo quanto detto non si può nascondere che l'inquietudine rispetto a tale strumento non può dirsi meno intensa del gaudio rappresentato dalla possibilità di dialogare in via diretta con la Corte europea riconosciuta alle Alte giurisdizioni e per quel che qui più interessa, alla Corte di Cassazione.

E', ancora una volta, la complessità del sistema, la conoscenza approfondita della giurisprudenza europea che occorrerà possedere anche solo per proporre una questione alla Corte europea che chiamerà la Cassazione -e gli altri giudici di ultima istanza- a sforzi non consueti di ricerca, di studio, di approfondimento.

E', infatti, la stessa proposizione della richiesta di parere a rendersi per un verso *impellente*, al fine di evitare condanne nella fase successiva alla definizione interna del giudizio e a costringere, così, il giudice nazionale a rappresentare all'esterno- e non più solo nei confini nazionali- il proprio grado di europeizzazione.

Saranno, in questo modo, i provvedimenti di rinvio a mostrare l'immagine del Paese Italia e la dimensione che questo è in grado di svolgere a livello giudiziario in Europa.

Certo, è inutile nascondersi le difficoltà connesse all'esercizio corretto del potere sollecitatorio di attivare lo strumento del parere.

Occorre, quale pre-condizione, l'abbandono dell'idea tradizionale di giudice Supremo nazionale che rappresenta, allo stato, il riflesso dell'appartenenza di quel giudice a una Corte "Suprema".

Si tratta di questioni assai delicate che, tuttavia, meritano di essere affrontate.

È, infatti, agevole immaginare i travagli anche solo psicologici che un giudice abituato a considerare la propria attività come punto finale della giurisdizione e della lite avverterà non appena avrà focalizzato che il prodotto del suo lavoro non sarà direttamente funzionale alla decisione della controversia ma costituirà, semmai, l'occasione perché un altro giudice posto al di fuori della giurisdizione nazionale esprima un proprio avviso che entrerà a far parte del materiale da esaminare. Si tratta di rimodulare la portata del provvedimento giurisdizionale che chiede il parere e della decisione che quello stesso giudice sarà chiamato a emettere in esito al parere.

Anche a volere sminuire del tutto la portata del meccanismo qui scrutinato, è infatti evidente che nell'eventualità che la Corte nazionale, dopo averlo chiesto, decida di non uniformarsi a esso, sarà comunque tenuta a motivare la propria decisione.

E non sarà certo una decisione agevole, se si pensa al possibile sviluppo successivo- affatto ipotetico, ma anzi reale- che potrebbe seguire in caso soluzione distonica rispetto al parere.

Lo spettro di un nuovo ricorso a Strasburgo renderà ancora più evidente e meno ipotetico ciò che poteva determinarsi prima dell'introduzione di tale strumento.

Se, infatti, *ante* Protocollo n. 16 la possibilità di ricorrere a Strasburgo presentava comunque un’alea rilevante per i ricorrenti che avevano già ottenuto una decisione sfavorevole dalla giustizia nazionale—essa stessa dotata di una certa capacità dissuasiva—, la sentenza del giudice nazionale contrastante con il parere potrà produrre un effetto diametralmente opposto, esistendo una sorta di “presunzione di contrasto” con la CEDU che potrebbe “indurre” al ricorso alla Corte europea la parte che si è vista negare la protezione di un diritto fondamentale ritenuta sussistente dal parere. Ciò che renderà ancora più presente lo spettro della responsabilità del giudice nazionale per non essersi conformato alle decisioni di Strasburgo.

Certo, non è difficile pensare che la Corte europea potrebbe utilizzare forme blande nella redazione dei pareri in modo da lasciare alla Corte nazionale un ampio margine di decisione, pur dovendosi riconoscere che se dovesse affermarsi una simile tecnica decisoria nei pareri della Corte EDU si perderebbe il senso e l’efficacia stessa dello strumento voluto dal Protocollo n. 16, teso per l’appunto a evitare proliferazioni di contenziosi, siano essi interni che sovranazionali.

Un altro fattore da non sottovalutare, in definitiva collegato a quanto appena esposto, è rappresentato dal disagio talvolta avvertito da chi, svolgendo tali funzioni giudiziarie comprende, per il fantomatico “fattore tempo”, di non (potere) offrire un prodotto adeguato alla nozione di *iuris prudentia* che pure incarna e di non svolgere, quindi, in modo adeguato alla difficoltà delle vicende il proprio ruolo.

Ruolo che, proprio la dimensione internazionale del diritto ormai innescatasi, pretende di essere svolto coniugando all’indeffettibile professionalità anche tempi di studio e di sedimentazione adeguati.

Umberto Vincenti, nel suo quadro della giustizia, non certo confortante, di recente offerto in *Diritto e menzogna*⁵⁴, sottolinea che “se i giudici sono impegnati a sbrigare un numero di pratiche superiore alla loro capacità, è probabile che il prodotto-sentenza possa non essere il migliore possibile, che qualche dettaglio, magari determinante, sfugga o non sia apprezzato adeguatamente”.

Ecco che il discorso si sposta dall’etica della materia di cui qui discutiamo *all’etica del giudice*, del buon giudice, di quel giudice che talvolta preferirebbe, piuttosto che *andar per massime*, offrire risposte più appaganti, più consapevoli e, in definitiva, meglio capaci di essere comprese e dunque più “giuste”.

E ciò non tanto e solo per un non certo deprecabile appagamento individualistico personale del singolo giudice di legittimità, ma soprattutto per la funzione che lo stesso è chiamato a svolgere e che, quanto al giudice – soprattutto– di ultima istanza, lo pone al centro di un dibattito “senza confini” fra giurisdizioni.

Non è forse lontano dal vero Vincenti laddove riconosce che il giurista dei tempi nostri– e soprattutto

⁵⁴ Cfr. U. Vincenti, *Diritto e menzogna*, Roma, 2013.

quello che si trova a svolgere il ruolo di giudice della Corte di Cassazione— sia spesso costretto, per un'inusitata (almeno rispetto alle altre Corti supreme) quantità di ricorsi da decidere, a rinunciare alla missione che gli compete, quella di dire la verità e di quella che tale in coscienza gli appare, preferendo imboccare la strada del giudice burocrate, per come la traccia, ancora una volta, Vincenti.

Ciò, a dire il vero, non sembra accettabile e lo è ancor di meno se si pone lo sguardo alle potenzialità del Protocollo n. 16.

In conclusione, i due fattori sui quali si è detto mettono in chiaro il rischio che in concreto corre il Protocollo n. 16.

Un rischio di *inattività* o *inoperatività* che potrà e dovrà essere superato attraverso la rimodulazione e il potenziamento degli strumenti già esistenti— ad es., Ufficio del Massimario, ma non solo⁵⁵— che vengono messi al servizio della Corte all'atto della decisione e che dovrebbero, ad avviso di chi scrive, fornire ausilio più immediato al giudice della fattispecie, offrendo elementi conoscitivi della giurisprudenza sovranazionale.

12. *Qualche considerazione conclusiva sulla nomofilachia europea.* — Le metamorfosi che si è cercato di descrivere come effetto — diretto o indiretto— connesso all'introduzione del Protocollo n. 16 sugli organi di giustizia nazionale e sovranazionale può trovare a questo punto una sintesi.

Proprio i cambiamenti radicali che detto protocollo potrà determinare sugli *Statuti* per così dire *interni* del giudice nazionale e della stessa Corte europea dei diritti dell'uomo cominciano lentamente a determinare un nuovo ordine, una nuova *nomofilachia europea*⁵⁶ che assume tratti e caratteristiche decisamente nuove, al punto da non potere essere definita secondo gli schemi classici che, invece, vengono utilizzati ancora oggi per tratteggiare il ruolo della Corte suprema di Cassazione e, con i dovuti distinguo, degli altri organi giurisdizionali interni.

Si tratta, a ben considerare, di un nuovo composito ordine giurisdizionale che si compone di tanti vertici e che si alimenta e continuamente si mostra all'esterno in modo variegato per effetto di interscambi che cominciano a prendere una forma precisa, meno eterea, meno evanescente.

Si avverte, in sostanza, il passaggio da forme di cooperazione e collaborazione spontanea, fondate sull'attivismo a fasi alterne di talune autorità giurisdizionali più favorevolmente orientate ad assecondare le giurisdizioni sovranazionali, alla formalizzazione di strumenti capaci di costituire un

⁵⁵ Non pare peregrino pensare che all'interno di ciascuna sezione delle Corti supreme vengano istituzionalmente individuati dei referenti che espletino la loro attività istituzionale anche fornendo ai colleghi un'attività di aggiornamento settoriale sulle materie trattate, raccogliendo periodicamente la giurisprudenza pertinente, redigendo ove richiesto, dei rapporti concernenti le questioni che si presentano.

⁵⁶ Cfr. A. Barone, *The European « nomofilachia » network*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Com.*, fasc. 2, 2013, 351.

ordinato canale di collegamento fra organi nazionali decentrati e giurisdizioni sovranazionali centralizzate.

E' difficile, in definitiva, dire chi acquista sovranità e chi la perde per effetto dell'implementazione di queste forme di collegamento, tanto forte sembra essere l'istanza di approfondire e di rendere sempre più efficaci ed effettivi i diritti della persona in dimensione europea.

Dietro la richiesta di parere consultivo potrebbero, allora, innescarsi forme virtuose di cooperazione fra giudici che, tutte avvinte da un sistema di pesi e contrappesi, in definitiva, rendono tutti sovrani e tutti serventi verso la persona, le sue aspettative, i suoi bisogni. Se, infatti, si affianca alla decisione della Corte in sede consultiva l'opera di interpretazione convenzionalmente conforme riservata alle Corti nazionali, ci si accorge che sarà difficile individuare un prima e un dopo, un vertice e una base piuttosto emergendo, ancora una volta e sempre di più, un "sistema" nuovo al cui interno tutti ci si tiene.

Ci si allontana, in definitiva, da un meccanismo fondato sulla responsabilità per la violazione dei diritti fondamentali al quale ci eravamo abituati parlando di "condanne dell'Italia" che piovevano da Strasburgo e ci si avvicina, invece, ad un meccanismo di collaborazione fondato sulla reciproca fiducia.

L'affiancamento di un corpo di decisioni della Corte europea che prendono luogo da richieste dei giudici nazionali a quello –tradizionale– che nasce – per lo più– dalle domande di privati cittadini al giudice europeo non contribuisce, così, soltanto a tratteggiare un'immagine gratificante e affascinante per chi ha creduto in questi collegamenti anche quando era difficile anche solo affermare la legittimazione interna delle Corti sovranazionali.

E', piuttosto, la dimostrazione più piana di un processo di cambiamento epocale delle giurisdizioni nazionali, della loro "anima" e della loro forma che si muoverà sulle gambe di quanti avranno il coraggio di compiere i primi passi, con tutte le incertezze e, probabilmente, le cadute che ne deriveranno.

Certo, è allora il caso di chiedersi se mai le Corti potranno individuare con matematica certezza dei meccanismi di prevalenza, equivalenza o subordinazione fra quegli stessi Giudici e le Carte che gli stessi applicano, ovvero se l'epoca che già si affaccia sarà quella della costruzione, caso per caso, di un sistema policentrico nel quale l'unica granitica certezza sembra rappresentata dal ruolo affidato al *giudiziario*.

Né può nascondersi l'interrogativo su quale sarà, alla fine, il risultato dei pareri consultivi, non apparendo nemmeno peregrino ipotizzare che tale misura potrebbe essere antesignana di un definitivo decentramento della giustizia convenzionale su base nazionale, attraverso organismi creati appositamente capaci di fornire risposte più effettive di quelle che un'unica Corte europea è in grado di offrire rispetto a una platea enorme di "attori".

Certo, tutte le considerazioni appena esposte potrebbero essere vanificate da un atteggiamento in chiave restrittiva vuoi da parte dei giudici nazionali in sede di scelta sul promovimento della richiesta, vuoi della Corte europea in fase di “risposta”. Ma non pare potersi revocare in dubbio che proprio l’esistenza di un meccanismo nuovo imporrà una nuova riflessione, anche solo sui contraccolpi che un’esplosione delle richieste di rinvio e dei conseguenti pareri potrebbe produrre sull’attività della Corte fino al punto da ingolfarla definitivamente. Saranno, probabilmente, le Corti stesse a trovare, nel tempo un corretto bilanciamento.

Non resta, allora, che attendere la ratifica del Protocollo e, soprattutto, l’opera “attiva” delle Alte giurisdizioni nazionali e della Corte europea per verificare se le previsioni qui esposte saranno smentite o confermate.

Non resta, allora, che attendere la ratifica del Protocollo e, soprattutto, l’opera “attiva” delle Alte giurisdizioni nazionali – e della Corte di Strasburgo– per verificare se le previsioni qui esposte saranno smentite o confermate.