



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 1/2016

2. L'ITALIA E IL DIALOGO CON LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: LA CORTE DI CASSAZIONE SI CANDIDA AD ADERIRE ALLA RETE DELLE CORTI SUPREME NAZIONALI DI STRASBURGO

Lo scorso 11 dicembre, a Strasburgo, il Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Guido Raimondi, ed il Primo Presidente della Corte di Cassazione italiana, Giorgio Santacroce, hanno stipulato un [Protocollo d'intesa](#) al fine di rafforzare ed alimentare il dialogo tra la Corte di Strasburgo e la Corte di Cassazione italiana, favorendo il consolidamento di pratiche di scambio proficuo tra le due Corti in grado migliorare l'efficienza della tutela dei diritti umani promossa dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Congiuntamente all'obiettivo dialogico, l'accordo in oggetto ha avuto come scopo pratico quello di manifestare la volontà dell'Italia, per tramite della sua Corte di Cassazione, di prendere parte alla Rete delle corti supreme nazionali (il nome completo in inglese è: *Network for the exchange of case-law information with national superior courts*) [lanciata il 5 ottobre 2015 dall'allora Presidente della Corte di Strasburgo Dean Spielmann](#). Questa Rete è stata proposta come strumento utile alla realizzazione di uno scambio reciproco di giurisprudenza tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e le Corti supreme nazionali, in grado di facilitare il lavoro di entrambi i livelli di giudizio nell'implementazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, rispetto alla quale la Corte di Strasburgo e gli Stati Parti condividono la responsabilità.

L'iniziativa per la creazione di questa Rete di Corti supreme nazionali è da attribuire proprio all'ex Presidente della Corte di Strasburgo Dean Spielmann, il cui mandato ha indubbiamente avuto come *leit motiv* il rafforzamento del confronto tra le giurisdizioni nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo. È impossibile non ricordare che durante il suo mandato, tra le altre cose, è stato finalizzato ed aperto alla firma degli Stati contraenti la CEDU il Protocollo n. 16, nominato dallo stesso Spielmann "Protocollo del dialogo" il quale, com'è ben noto, dovrebbe introdurre nel sistema convenzionale una sorta di rinvio pregiudiziale che consenta ai giudici nazionali di interrompere il procedimento interno e chiedere un parere alla Corte di Strasburgo che, seppur non provvisto di efficacia vincolante, potrà rivestire un ruolo

considerevole nel sistema di tutela dei diritti umani improntato sulla CEDU (per un commento sul Protocollo 16 si leggano, G. ASTA, [Il Protocollo n. 16 alla CEDU: chiave di volta de sistema europeo di tutela dei diritti umani?](#); ed E. NALIN, [I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#)).

Nonostante il riconosciuto valore dell'influsso che un siffatto meccanismo potrebbe avere una volta introdotto nel sistema convenzionale, il Protocollo n. 16 non ha raggiunto ancora il numero necessario di ratifiche per l'entrata in vigore. E proprio nell'attesa, dunque, che le condizioni per l'entrata in vigore di questo Protocollo si verifichino, Spielmann ha inteso predisporre un canale di confronto potenzialmente propedeutico al Protocollo stesso, utile non soltanto a rafforzare il dialogo tra i giudici nazionali ed il giudice convenzionale, ma soprattutto ad istituzionalizzarlo.

Il confronto diretto tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e le Corti supreme nazionali, infatti, non sarà introdotto *ex novo* dalla costituenda Rete. Al contrario, da più di dieci anni, a margine della cerimonia organizzata in occasione dell'inaugurazione di ogni anno giudiziario, che si svolge generalmente alla fine di gennaio, la Corte organizza un evento nel corso del quale il dialogo tra i giudici si concretizza sotto forma di un seminario al quale partecipano i Presidenti delle Corti supreme di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, *ergo* della CEDU, confrontandosi di volta in volta su temi rilevanti come «The role of consensus in the system of the European Convention on Human Rights», ovvero «50 years of the Court viewed by its fellow international Courts», oppure ancora «Execution and effects of the judgments of the European Court of Human Rights: the role of the judiciary». Inoltre, da anni il Presidente della Corte di Strasburgo, in qualità di rappresentante esterno dell'istituzione che presiede, non solo riceve i suoi omologhi a Strasburgo, ma rende anche personalmente visita alle Corti supreme dei Paesi aderenti al sistema della CEDU. E proprio durante questi incontri portati a termine dal Presidente Spielmann, questi ha avuto modo di rendersi conto di come all'esigenza della Corte di avere a disposizione informazioni dettagliate sulla giurisprudenza nazionale e sulle procedure utilizzate a questo livello, corrispondesse ugualmente il desiderio diffuso presso le Corti supreme nazionali di avere a disposizione informazioni più specifiche sulla giurisprudenza di Strasburgo.

Ufficialmente, queste esigenze sono state negli ultimi anni a più riprese confermate non soltanto da rappresentanti del mondo giudiziario, ma dagli Stati stessi, a conferma del fatto che l'esigenza di un maggiore confronto tra i due livelli di protezione dei diritti umani fosse avvertito a tutto tondo dalla complessa struttura statale.

Nella [dichiarazione finale di Brighton](#), adottata a margine della Conferenza di Alto Livello svoltasi nella città inglese nel 2012 ed avente ad oggetto la riflessione sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Convenzione da cui questa è stata istituita, si leggeva infatti che gli Stati rappresentati alla Conferenza salutavano con favore anzi incoraggiavano «open dialogues between the Court and States Parties as a means of developing an enhanced understanding of their respective roles in carrying out their shared responsibility for applying the Convention, including particularly dialogues between the Court and the highest courts of the States Parties».

A seguito dell'annuncio della volontà di dare vita al Network in oggetto, effettuato per la prima volta dal Presidente Spielmann durante il discorso solenne pronunciato in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2015, gli Stati hanno avuto modo di esprimere la loro

soddisfazione, dichiarando [nell'atto finale della Conferenza di Alto Livello svoltasi a Bruxelles](#) a marzo dello scorso anno, di accogliere con favore «the Court's dialogue with the highest national courts and the setting-up of a network facilitating information exchange on its judgments and decisions with national courts, and invites the Court to deepen this dialogue further».

Gli obiettivi perseguiti dalla creazione di questa Rete possono essere ripartiti in due ordini: generali o sostanziali, specifici o procedurali.

Tra gli obiettivi generali spicca innanzitutto la volontà, più volte messa in evidenza, di voler arricchire il dialogo tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e le Corti supreme nazionali, dal momento che queste condividono la responsabilità nell'applicare ed implementare le norme contenute nella CEDU. Volendo ampliare ancora maggiormente l'analisi degli obiettivi, potremmo dire in modo più preciso che la creazione di questo Network non è altro che l'ennesimo tentativo messo in atto dagli Stati appartenenti al sistema europeo di protezione dei diritti umani allestito dalla Convenzione europea di contribuire a dare un senso pratico ad uno dei principi su cui, ormai non più implicitamente, il sistema intero si regge, ossia il principio di sussidiarietà.

Sebbene i giuristi europei siano avvezzi a considerare rilevante tale principio (insieme a quelli di proporzionalità e di leale collaborazione), essenzialmente nell'ambito del diritto dell'Unione europea, vi è da sottolineare che anche nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, esso presenta uno specifico rilievo, sebbene in un'accezione del tutto peculiare (e ciò – sia detto per inciso – non è affatto sorprendente, tenuto conto che il Consiglio d'Europa e per riflesso il sistema istituito dalla CEDU, e l'Unione europea, hanno una struttura totalmente differente, con la conseguenza che l'identica formulazione dei relativi principi fondamentali di funzionamento sottintende significati diversi).

Com'è noto, in base al modello di integrazione ordinamentale accolto nell'Unione europea, il principio di sussidiarietà concorre a definire le modalità attraverso le quali le competenze legislative dell'Unione e degli Stati Membri devono essere rispettivamente esercitate, presupponendone perciò la ripartizione. Il funzionamento di questo principio potrebbe essere quindi descritto con il concetto di “competitive subsidiarity”, il cui ambivalente funzionamento può risultare alternativamente nella preferibilità di un'azione statale ovvero di un'azione europea.

Per contro, la Convenzione non stabilisce nessuna ripartizione di competenze tra gli Stati e la Corte ovvero uno degli organi del Consiglio d'Europa. La Convenzione, invero, prevede degli obblighi, negativi o positivi che essi siano, in capo agli Stati, conferendo alla Corte un potere d'intervento soltanto nel caso in cui questi siano inadempienti rispetto a quegli obblighi: in questo contesto, quindi, si può parlare di “complementary subsidiarity”.

Come si può notare da questa sintetica ricostruzione, il principio di sussidiarietà viene ad applicarsi nei due contesti istituzionali europei secondo schemi divergenti, circostanza che sostanzialmente non li rende confrontabili.

Nell'ambito dell'Unione europea, il suddetto principio ricade, infatti, nella sfera legislativa e la sua operatività coinvolge principalmente le istituzioni che sono direttamente implicate nel processo di *decision-making* e *law-making*, secondo l'articolato complesso di norme che regolano il procedimento legislativo dell'Unione. Il riflesso nazionale della naturale appartenenza del principio di sussidiarietà al processo decisionale europeo ha condotto, nell'ultima riforma che ha investito l'Unione europea, ad includere nei Trattati specifiche previsioni che conferiscono ai

Parlamenti nazionali un ruolo di primordine nel controllo del corretto uso che le istituzioni europee fanno di questo principio, quando si apprestano ad impiegare la loro competenza legislativa. Con ciò si può affermare che nel contesto dell'Unione europea il principio di sussidiarietà mette in stretto contatto e fa lavorare congiuntamente gli organi che, ad ogni livello, sono responsabili del "potere" legislativo.

Nell'ambito della CEDU, invece, il principio in oggetto opera sul piano della cooperazione giudiziaria (sul punto, si rinvia alla risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1226 del 28 settembre 2000, in <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16834&lang=en>, laddove si chiarisce come il sistema di protezione giudiziaria della CEDU sia basato sui principi di *solidarietà* e *sussidiarietà*). Secondo quanto è stato poc'anzi notato, la Corte di Strasburgo è chiamata a svolgere anzi la funzione di controllore del comportamento degli Stati rispetto agli obblighi da questi assunti (al netto delle pratiche di *creeping jurisdiction* che stanno via via diventando ricorrenti non solo nell'ambito della CEDU ma anche nell'ambito di altri sistemi di tutela dei diritti umani), e ad intervenire, se chiamata a farlo, soltanto dinanzi ad una (presunta) violazione dei suddetti obblighi. La validità di questa considerazione viene ad essere corroborata dall'iniziativa oggetto di questo contributo. La costituenda Rete di Corti supreme nazionali ha l'obiettivo di coinvolgere maggiormente i giudici nazionali nell'attuazione della Convenzione di Roma nei loro Stati, e a renderli ancor più consapevoli del loro essere responsabili, congiuntamente alla Corte di Strasburgo ma con una certa preminenza rispetto ad essa, della corretta applicazione ed implementazione della Convenzione medesima negli ordinamenti nazionali. La Rete, ispirandosi alla natura del rapporto di sussidiarietà che lega i giudici comuni alla Corte europea dei diritti dell'uomo, stabilisce pertanto un collegamento, oltre che quasi un dovere di collaborazione e solidarietà, tra i rappresentanti (convenzionali e nazionali) della competenza giurisdizionale. E questo riconoscimento del ruolo dei giuridici comuni come "prime sentinelle" della CEDU all'interno degli Stati parti non è altro che uno degli elementi fondanti e ricorrenti della riforma che negli ultimi anni ha coinvolto la Corte così come la stessa CEDU, pertanto rinvenibile, in modo più o meno celato, in ogni Protocollo finora adottato sulla scia di quella riforma, così come nelle risoluzioni dell'Assemblea parlamentare e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che hanno accompagnato questa trasformazione sin dai suoi albori.

Al di là di queste precisazioni di ordine contenutistico, tuttavia utili a fare chiarezza in un contesto regionale di difficile articolazione e comprensione come quello europeo, e nonostante l'importanza che questo principio assume in ambito *convenzionale*, non è possibile riscontrare la sua previsione esplicita né nella Convenzione né nei suoi Protocolli, almeno quelli in vigore. Il suo inserimento all'interno dell'*aquis conventionnel* è subordinato, infatti, all'entrata in vigore del Protocollo n. 15 il quale prevede, tra le altre cose, un arricchimento del preambolo della Convenzione, con l'aggiunta del principio di sussidiarietà, così come del concetto del margine di apprezzamento. Nonostante ciò, la Corte ha da sempre riconosciuto la centralità di questo principio nel sistema di tutela multilivello istituito dalla CEDU, e sin dalle sue prime sentenze non ha esitato a chiarirne contenuti e fondamento. Ed il fatto che la Corte lo abbia rapidamente dedotto ed immediatamente applicato come strumento imprescindibile, fa pensare che questo principio sia una caratteristica intrinseca del sistema stesso di protezione dei diritti umani, e non solo europeo, ma anzi quasi un principio strutturale del diritto internazionale dei diritti umani (P.

CAROZZA, [*Subsidiarity as a structural principle of international law*](#)), degno perciò di un'applicazione sempre concreta, capace di adattarsi alle sfide cui l'intero sistema è sottoposto.

Tornando quindi alla descrizione degli obiettivi, tra quelli specifici o procedurali perseguiti dalla messa in opera di questo Network, spicca senz'altro quello di voler creare mezzi pratici utili allo scambio della giurisprudenza tra le Corti appartenenti ai due livelli di protezione dei diritti umani in Europa, scambio che avverrà favorendo il passaggio da un rapporto piramidale ad un rapporto paritario ed orizzontale fra le Corti, le quali comunicheranno nel riconoscimento della loro uguaglianza che in tal caso si fonderà sull'informazione e la documentazione vicendevole. Inoltre, la creazione di una piattaforma virtuale di accesso diretto e riservato, potrà consentire ad ogni Corte di acquisire materiale utile all'approfondimento della conoscenza reciproca ed al rafforzamento di una cultura condivisa in materia di diritti umani.

Contestualmente, la creazione di questa Rete contribuirà alla realizzazione di una banca dati fruibile dalla Corte per favorire ed alimentare l'uso della metodologia comparata, utile a misurare il consenso europeo rispetto ai diritti dalla stessa tutelati. Questo metodo, inoltre, è risultato nel tempo particolarmente proficuo quando la Corte è stata costretta ad operare come *law-maker* e ad utilizzare quella che è stata definita autorevolmente come *jurisprudence prospective* con cui la Corte è «chargé non de déclarer le droit en vigueur mais de créer celui de demain» (F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, 2015).

Del resto, la validità del metodo comparato è corroborata dal fatto che la *cross fertilization* si sta estendendo anche al di là dell'*aquis conventionnel*, dal momento che le citazioni reciproche avvengono sempre più anche tra sistemi di tutela dei diritti umani regionali ed internazionali (per un'illuminante analisi relativa alle citazioni reciproche tra la Corte di Strasburgo e la Corte interamericana si veda lo studio di T. GROPPI E A. M. LECIS COCCO-ORTU, [*Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*](#)), facendo sviluppare il diritto e rendendo gli strumenti che lo declamano vivi, incoraggiando al contempo l'uniformità di diritti fondamentali nel mondo globale.

I cardini su cui si fonda la costituenda Rete sono, oltre al ricordato riconoscimento dell'autonomia ed uguaglianza delle Corti, i principi di confidenzialità, imparzialità ed indipendenza. Da ciò scaturisce che questo strumento utile a favorire lo scambio dialogico tra le giurisdizioni nazionali e la Corte di Strasburgo, non potrà in nessun caso essere utilizzato da quest'ultima come mezzo per richiedere informazioni aggiuntive ad uno Stato rispetto ad un caso pendente che vede quest'ultimo come parte convenuta.

Dal punto di vista strettamente operativo, dal momento che il progetto è stato giudicato sin dal principio come complesso, è stato deciso di procedere ad una fase di prova nella quale mettere a punto le strategie ed i contenuti della Rete stessa al fine di identificare più precisamente le aspettative, i bisogni e le sfide cui questa intende rispondere. Per procedere a questa fase pilota, che si è aperta contestualmente al lancio della Rete e si è conclusa alla fine di gennaio 2016, è stato deciso di creare un confronto attivo con un numero ristretto di Corti, ed in particolare con le due Corti supreme della giurisdizione francese, ossia la *Cour de Cassation* ed il *Conseil d'Etat*, organo supremo della giurisdizione amministrativa. La scelta di invitare queste Corti per prime è stata dettata da due ragioni: la prima, perché sono le Corti supreme dello Stato ospite del Consiglio d'Europa e della Corte dei diritti umani, e secondo perché queste Corti hanno da subito incoraggiato la costituzione del Network per lo scambio di informazioni sulla

giurisprudenza. Così, il 5 ottobre 2015, il Presidente della *Cour de Cassation* Bertrand Louvel ed il Presidente della Sezione del Contenzioso del *Conseil d'Etat* Bernard Stirn, hanno firmato due *memoranda of understanding* con il Presidente Dean Spielmann, che ha consentito alla Francia di essere il primo Paese a prendere parte a questo Network.

Durante questa fase test, così come è stato reso noto in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2016, avvenuta il 29 gennaio, dal consigliere del Presidente della Corte di Strasburgo sulla Rete delle Corti supreme Mark Villiger, la Corte di Strasburgo e le Corti supreme nazionali hanno da un lato esaminato il tipo di informazioni che possono proficuamente essere scambiate tra loro, il modo in cui trattarle e le modalità da esperire per sviluppare in futuro il Network, dall'altro hanno convenuto che un importante mezzo con cui rilanciare ed approfondire il dialogo e soprattutto assicurare l'implementazione più efficace possibile a livello nazionale della Convenzione, è certamente la formazione a distanza del personale giudiziario.

Per quanto concerne in particolare il primo aspetto, è utile notare che lo scambio di informazioni relative alla giurisprudenza è stato formalmente avviato tra le Corti supreme francesi e la Corte di Strasburgo, le quali si sono scambiate su richiesta o spontaneamente, informazioni relative a casi specifici di giurisprudenza, ma anche informazioni relative a questioni procedurali. Le informazioni sono state preparate dal Servizio giuridico della Corte di Strasburgo, e dai dipartimenti di ricerca delle Corti supreme; inoltre, in ognuna di queste divisioni, sono stati nominati dei punti di contatto responsabili dello scambio pratico di queste informazioni attraverso indirizzi di posta elettronica dedicati.

Nei prossimi sei mesi prenderà vita quella che è stata nominata come la "fase due" del progetto, nella quale sarà predisposto un sito internet *ad hoc* con accesso riservato alle Corti che prenderanno progressivamente parte a questo Network, il cui ampliamento è proprio il secondo obiettivo di questa fase.

Sebbene, per le ragioni già menzionate, la Francia sia l'unico membro del Consiglio d'Europa e quindi parte alla CEDU ad essere attualmente rappresentato nella Rete grazie all'adesione delle sue Corti supreme, tutti i Paesi aderenti alla CEDU hanno salutato con favore, durante la Conferenza di Bruxelles svoltasi nel marzo 2015, questa iniziativa e potenzialmente prenderanno quindi parte ad essa. Alcuni paesi però hanno espressamente manifestato la volontà di parteciparvi, e hanno preso contatti con la Corte, tramite il suo Presidente, a questo proposito. Tra questi paesi, come abbiamo detto inizialmente, figura l'Italia che, grazie alla volontà espressa dalla Corte di Cassazione in questo senso, ha avviato confronti informali con la Corte di Strasburgo al fine di predisporre misure adeguate a favorire un ingresso facilitato della nostra Corte suprema nella costituenda Rete.

Più precisamente, come si legge nel Protocollo d'intesa siglato lo scorso dicembre dai Presidenti Guido Raimondi e Giorgio Santacroce, nell'ottica di intensificare il dialogo ed i momenti di scambio tra le due giurisdizioni che sono propedeutici alla partecipazione dell'Italia al Network delle Corti supreme, saranno organizzati una serie di incontri, a partire da quest'anno, da tenersi a Roma e a Strasburgo, durante i quali sarà possibile «approfondire i meccanismi di funzionamento delle due giurisdizioni ed i temi di attualità giurisprudenziale, confrontando la prospettiva del diritto interno e quella della CEDU anche attraverso lo scambio reciproco di informazioni sulla rispettiva giurisprudenza», dedicando particolare importanza «all'analisi del ragionamento giuridico delle corti e alle eventuali modalità di dialogo 'attraverso le sentenze'».

Dopo una serie di scambi informali tra la Cancelleria della Corte di Strasburgo e la Corte di Cassazione, è stato già organizzato un primo incontro preliminare che si è svolto il 22 settembre 2015 a Roma nel quale è stato confermato l'interesse ad approfondire il rapporto tra le due Corti ed è stata anche organizzata una tavola rotonda aperta al pubblico, nella quale si è discusso sul tema del diritto tributario e la CEDU.

Gli incontri bilaterali tra gli esponenti delle due Corti non saranno però gli unici modi per favorire il contatto tra le giurisdizioni: si lascia aperta, infatti, la possibilità di sviluppare altre modalità di scambio, che coinvolgano non solo le giurisdizioni nazionali ma anche gli altri organi dello Stato interessati al dialogo con la Corte di Strasburgo. Al fine di favorire la realizzazione di questi propositi, anche in questo caso, così come previsto nei *memoranda* siglati dall'ex Presidente della Corte EDU e le due giurisdizioni supreme francesi, sono stati nominati dei punti di contatto che saranno incaricati di implementare questo progetto nelle rispettive giurisdizioni.

In fase d'implementazione interna, questo Protocollo d'intesa è stato seguito da una [Nota del Segretario Generale della Corte di Cassazione, Franco Ippolito](#), pubblicata il 21 dicembre 2015. In questa nota, oltre a ribadire le esigenze che il dialogo promosso da questa Rete intende soddisfare, ed unitamente all'individuazione delle pratiche che l'organizzazione interna della Corte di Cassazione deve predisporre al fine di dare viva applicazione a questo progetto di dialogo, vengono sottolineati gli effetti specifici che questa iniziativa ha per l'Italia. Per i giudici italiani questo scambio proficuo ha più valore proprio perché i rapporti tra il sistema interno e la CEDU non trovano una dettagliata disciplina positiva interna, a differenza di quanto accade in altri Paesi, bensì sono affidati «all'interpretazione che la Corte costituzionale e gli stessi giudici offrono del quadro costituzionale e sovranazionale». E questa responsabilità comporta per il giudice italiano, che è soggetto soltanto alla legge ai sensi del dettato costituzionale, «di essere non soltanto informato compiutamente della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ma anche pienamente consapevole del proprio ruolo e delle ricadute che una decisione interna può avere sul piano sovranazionale».

Volendo considerare la bontà di questa iniziativa, certamente si deve notare come ogni giudizio di merito sia inopportuno quanto prematuro. Come abbiamo già rilevato, la Rete per lo scambio d'informazioni tra le Corti supreme nazionali è ancora in stato embrionale, essendo passati soltanto pochi giorni dalla fine della fase pilota in cui sono stati definiti i termini organizzatori su cui si muoveranno le relazioni dialogiche auspiccate dalle parti interessate.

Tenendo tuttavia in conto la breve vita di questa Rete, l'iniziativa non può non essere vista con favore, soprattutto se ne vengono presi in considerazione gli intenti. Chiaro è che il suo successo potrà solo e soltanto essere determinato dalla costanza e dalla perseveranza con cui gli attori coinvolti vorranno contribuire alla sua messa in opera.

Ma la valutazione di questa iniziativa è tanto più positiva quanto più se ne apprezza la propedeuticità rispetto ai due protocolli pendenti, dato il legame (non solo ideale) che c'è con entrambi. Se per il [Protocollo n. 15](#) la strada rimane comunque lunga e tortuosa poiché per la sua entrata in vigore c'è bisogno della ratifica di tutti i 47 Stati Parti alla CEDU, per il [Protocollo n. 16](#) la via dell'entrata in vigore potrebbe essere più breve. Qualora il confronto rafforzato da questa procedura di dialogo istituzionalizzato orizzontale tra Corti si rivelasse nel breve termine proficuo, gli Stati che hanno firmato il Protocollo senza averlo ratificato, potrebbero decidere di perfezionare la dimostrazione della loro volontà depositando gli strumenti di ratifica. E gli altri

Stati che non hanno proceduto ancora alla firma, potrebbero decidere di farlo. La pratica potenzialmente risultante dalla messa in opera di questo Network potrebbe quindi conferire rinnovato impulso a questo Protocollo, la cui fortuna è stata indubbiamente segnata dal giudizio negativo che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha espresso rispetto al progetto di adesione dell'Unione europea alla CEDU.

In aggiunta, il legame tra il Network ed i due Protocolli pendenti potrebbe andare ben al di là di questa relazione preparatoria. Sebbene ogni previsione sia ad oggi prematura, vista la quantità di variabili presenti nel ragionamento, non sarebbe del tutto una farneticazione pensare all'eventualità dell'istituzione di un legame tra questo Network ed il meccanismo predisposto dal Protocollo n. 16, una volta che questo diventerà operativo.

Per di più, in linea con il *fil rouge* caratterizzante tutto il processo di riforma che ha investito la Corte così come la Convenzione, inaugurato dal Protocollo 14 e proseguito poi dalle Conferenze di Alto Livello che negli anni si sono susseguite, a partire da Interlaken nel 2010 fino ad arrivare a Bruxelles nel 2015, dal successo di questo Network potrebbe dipendere l'alleggerimento della mole di casi che la Corte si trova a dover affrontare, i quali nel tempo, e per ragioni ormai note, hanno appesantito il suo lavoro tanto da farla diventare vittima del suo successo. Se questo Network invece favorisse una migliore comprensione ed applicazione della Convenzione a livello nazionale, in coerenza con la giurisprudenza consolidata di Strasburgo, sarebbe facile prevedere la riduzione dei casi che la Corte si trova a dover esaminare, ed un conseguente miglioramento del suo ruolo di controllore degli obblighi convenzionali contratti dagli Stati.

Infine, deve essere notato che gli effetti più grandi in termini qualitativi che il successo di questo Network potrebbe avere, si registrerebbero senza dubbio in un miglioramento dell'effettività e dell'efficacia della tutela multilivello dei diritti umani in Europa, che potrebbe ancora una volta costituire un modello per le Corti omologhe nel mondo. Certo, questa non è la prima rete tra Corti di Paesi appartenenti ad una organizzazione internazionale, sovranazionale ovvero ad un sistema convenzionale ad essere stata istituita. Anche l'Unione europea ha istituito un network tra i Presidenti delle Corti supreme nazionali degli Stati membri. Va tuttavia evidenziato che questa Rete viene istituita in un contesto specifico che è dedicato alla tutela dei diritti umani. Inoltre, la sua potenzialità di estensione è enorme, se si considera il numero di Stati che potrebbero aderirvi. Infine, il grande punto di forza di questa Rete sta nel fatto che essa si fonda su scambi pragmatici di giurisprudenza, oltre che su incontri informativi o su formazione a distanza. Queste caratteristiche peculiari sono in grado di candidare il Network per lo scambio di giurisprudenza tra le Corti supreme nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo a diventare uno strumento in grado di marcare un nuovo passo verso la maggiore efficacia e l'armonizzazione della tutela dei diritti fondamentali in Europa, e non solo.

A margine delle limitate e generali considerazioni rivolte a questa iniziativa esaminata nel suo complesso, occorre, a nostro avviso, soffermarsi brevemente sul significato che riveste, nell'ordinamento giuridico italiano, l'adesione della Suprema Corte di Cassazione italiana alla costituenda Rete di Strasburgo, alla luce dell'articolazione dei rapporti tra il nostro ordinamento interno ed il sistema di tutela giurisdizionale dei diritti predisposto dalla CEDU. Come abbiamo avuto modo di notare poc'anzi, il dialogo tra i giudici italiani e la Corte di Strasburgo riveste una particolare importanza per il nostro ordinamento se si considera che i rapporti tra il sistema

interno e la CEDU non sono oggetto di una dettagliata normativa positiva bensì si reggono proprio sull'attività interpretativa dei giudici comuni nonché della Corte costituzionale. Com'è noto, questa già complessa ed in un certo senso fragile dinamica che lega l'ordinamento italiano al sistema nato dalla CEDU ma che aveva trovato, negli ultimi anni, una struttura ben precisa sulla scorta di due direttive principali, ossia il novellato articolo 117 della Costituzione da un lato e le indicazioni sostanziali e procedurali date dalla Corte costituzionale sulla base dei principi contenuti nelle ben note "sentenze gemelle" dall'altro, è stata recentemente messa in discussione dalla stessa Consulta (per un maggiore approfondimento sulla questione, N. COLACINO, [Convenzione europea e giudici comuni dopo Corte costituzionale n. 49/2015: sfugge il senso della «controriforma» imposta da Palazzo della Consulta](#); R. CONTI, [La CEDU assediata? \(osservazioni a Corte cost. sent. N. 49/2015\)](#); G. GUARINO, [Corte costituzionale e diritto internazionale: noterelle a margine della sentenza 49/15](#); A. RUGGERI, [Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedi in ambito interno](#)).

Con la [sentenza 49/2015](#), la Corte costituzionale ha infatti messo in discussione gli assunti fondamentali sui quali le ricordate sentenze [348](#) e [349](#) del 2007 avevano "ricostruito" l'ordine gerarchico interno del nostro ordinamento, individuando nella Carta europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali un parametro di norma interposta alla luce del già ricordato articolo 117, comma 1 Cost. In particolare, con questa pronuncia, che ha destato non poche perplessità in dottrina, la Consulta sembra, in prima battuta ed in attesa di sviluppi successivi che potrebbero anche modificare la portata della stessa sentenza, chiedere ai giudici nazionali di rinunciare al loro ruolo di "prime sentinelle" della CEDU per sposare principalmente la difesa della Costituzione, verso la quale a questi è richiesto un dovere di obbedienza (così COLACINO, *op. loc. cit.* a p. 558).

Viene da sé chiedersi se la manifestazione d'intenti della Cassazione di entrare a far parte della Rete di Corti supreme di Strasburgo, non possa essere in qualche modo interpretata come un'ufficiale esternazione di dissenso verso questa ricostruzione del ruolo che la CEDU dovrebbe avere nell'ordinamento nazionale. Senza dover ricorrere a tali supposizioni, ad ogni buon conto resta indubbio che il rafforzamento del rapporto tra la Corte di Strasburgo e la nostra Corte di Cassazione, *ergo* i giudici comuni, non potrà in nessun caso comportare delle conseguenze nefaste per la tutela dei diritti dell'uomo: al contrario, come abbiamo in precedenza notato, l'effetto maggiore che potrebbe generarsi dalla costituenda Rete sarebbe una migliore conoscenza (reciproca) tra i due livelli di giudizio e di tutela dei diritti dell'uomo che si risolverebbe inevitabilmente in un massimizzazione del livello di protezione degli stessi, risultato che, a parer nostro, non osta con la funzione di giudice delle leggi della Corte costituzionale. Tutto ciò sottolineando, in ultima battuta, come l'obiettivo profondo di questa Rete, così come delle altre iniziative attraverso cui ha preso forma e continua a forgiarsi l'intero processo di riforma che ha investito la Corte e la CEDU, e alle quali il Network in oggetto si ricollega, non è altro che quello di dare concreta validità al principio di sussidiarietà, custode della nozione di responsabilità condivisa nella tutela dei diritti del giudice convenzionale e dei giudici nazionali, ivi compresa la Corte costituzionale, nozione che, nello specifico porta con sé il riconoscimento implicito del ruolo di primordine che i giudici nazionali, qualunque sia il loro grado, hanno nell'assicurare il rispetto dei diritti umani.

VALENTINA NARDONE