GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e carta dei diritti fondamentali

Dieci anni fa la firma del protocollo fra la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte di Cassazione

di Giacinto Bisogni

29 settembre 2026

Esattamente l'11 dicembre 2015 l'allora primo Presidente della Corte di Cassazione Giorgio Santacroce e Guido Raimondi all'epoca presidente della Corte Europea dei diritti dell'Uomo siglarono un protocollo che aveva un solo precedente in Europa. Si trattò, a mio modo di vedere, di un evento particolarmente significativo per il nostro sistema giustizia anche perché accelerò il dibattito politico e accademico sul cd. dialogo fra le Corti europee e le Corti supreme dei paesi aderenti all'Unione europea e al Consiglio di Europa.

Questo incontro mi offre l'occasione per ringraziare e rendere omaggio a Roberto Conti il cui ruolo fu decisivo nella ideazione e nella preparazione del protocollo e nella fase successiva della sua prima attuazione. Roberto, tre anni dopo la nascita del protocollo, in uno scritto molto appassionato che sottolineava il ruolo di Guido Raimondi nella nascita e nella attuazione del protocollo, raccontò la storia delle origini: l'incontro casuale fra lui e Roberto Chenal, giurista presso la CEDU, l'ideazione di un progetto di dialogo fra Cassazione e CEDU, la adesione incondizionata al progetto da parte del Presidente Santacroce. Descrisse poi quello che avvenne dopo la firma del 2015: la creazione di un gruppo di lavoro all'interno della Cassazione, vero centro del pensiero della Corte sui rapporti con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il collegamento del protocollo con la Rete delle Corti Supreme Europee, il cui punto di contatto fu da subito Valeria Piccone, la collaborazione con i Presidenti della Cassazione Giovanni Canzio e

Giovanni Mammone e con l'Ufficio per le relazioni internazionali della Corte sotto la responsabilità di Lina Rubino. La creazione di un flusso di informazioni sulla giurisprudenza della Cassazione verso l'Ufficio dei giureconsulti della CEDU. Il dibattito all'interno del gruppo sulle sentenze della CEDU che avevano un impatto importante sulla giurisprudenza di legittimità e la segnalazione ragionata di tali decisioni ai vertici e ai componenti della Corte di Cassazione, la discussione in incontri pubblici e riservati di grande interesse fra le Corti nazionali (Cassazione Consiglio di Stato Corte dei Conti) e giudici e giureconsulti della Corte EDU sui temi di maggior impatto della giurisprudenza europea. La creazione dunque di un canale di comunicazione informale destinato ad approfondire la conoscenza reciproca delle istituzioni, dei metodi di studio e decisione delle controversie, delle problematiche proprie dell'ordinamento giuridico italiano e della costruzione di quel comune denominatore europeo che costituisce un metro di valutazione fondamentale nelle decisioni della Corte di Strasburgo. Infine il successo e l'interesse suscitato dal protocollo e la stipulazione a catena di altrettanti protocolli fra il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura. L'apertura di un dialogo diretto fra la Corte Costituzionale e la Corte EDU.

Dal racconto di Roberto riemerge vivamente l'atmosfera di una comunità di giuristi mossi da un *idem sentire* che può riassumersi nella consapevolezza di appartenere a un sistema giurisdizionale multilivello e trasversale nel contesto europeo, non basato su un principio di gerarchia ma di sussidiarietà. Un sistema nel quale la tutela dei diritti fondamentali assume una rilevanza basilare perché non solo la sensibilità dei cittadini europei richiede sempre più fortemente il loro rispetto, anche al di là dei confini nazionali, ma anche, e forse soprattutto, perché la codificazione di un catalogo europeo dei diritti fondamentali è il motore del processo di costruzione di una reale cittadinanza europea. Un processo federativo che dalla integrazione economica non può che evolvere nella delineazione di una nuova costituzione europea portatrice dei valori comuni e condivisi dalle culture dei paesi aderenti all'Unione e alla Convenzione europea. Un comune denominatore più intenso nello scenario dell'Unione e più articolato in quello del Consiglio d'Europa, un patrimonio di cui le rispettive Corti sono affidatarie: la CGUE, nella dialettica diretta e sovraordinata fra ordinamenti, la Corte EDU nella ricerca di una interpretazione della convenzione che sia compatibile con la appartenenza al sistema convenzionale di una sfera più estesa e eterogenea di paesi, ordinamenti e culture.

Cosa diceva specificamente il protocollo del dicembre 2015?

Si trattava di un documento definibile come una reciproca dichiarazione di intenti e di collaborazione continuativa nel tempo. Si faceva riferimento alla creazione, il 5 ottobre 2015,

della rete delle Corti Supreme europee e alla stipulazione del primo protocollo con la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato francesi. Si ricordava la importanza della collaborazione nell'attuazione della convenzione riconosciuta come fondamentale nella recente conferenza intercorsa il 27 marzo 2015 fra gli Stati appartenenti al Consiglio d'Europa. Una collaborazione fondata sui principi di sussidiarietà e responsabilità condivisa operanti nei rapporti fra Consiglio d'Europa e Stati membri con l'obiettivo immediato della certezza e comprensibilità della giurisprudenza convenzionale e nazionale in materia di diritti fondamentali e quello strategico della creazione di uno spazio di giustizia europeo connotato dalla operatività della convenzione.

Specificamente il progetto prevedeva lo svolgersi di incontri, da tenersi a Strasburgo e Roma, nei quali approfondire i meccanismi di funzionamento delle due giurisdizioni e i temi di maggiore attualità e complessità giurisprudenziali. Un confronto fra diritto italiano e della CEDU con particolare attenzione all'analisi del *legal reasoning* delle due Corti nella prospettiva di un linguaggio condiviso e comprensibile e di un dialogo attraverso le rispettive sentenze. Veniva immaginata la creazione di un canale informativo fra le due Corti sulle proprie controversie pendenti e sulle decisioni emanate. Si sottolineava l'esigenza di garantire che questo dialogo si svolgesse nel rispetto della indipendenza delle due giurisdizioni e dell'accesso ai soli atti processuali disponibili per il pubblico.

Come per tutte le dichiarazioni di intenti e in generale per quello che si definisce come *soft law* l'accordo sottoscritto a Strasburgo l'11 dicembre 2015 poteva prendere corpo e identità solo in virtù della determinazione e volontà dei componenti nel renderlo effettivamente operativo.

Da subito questa volontà di "prendere sul serio" (per citare Ronald Dworking) le dichiarazioni sottoscritte dai due Presidenti delle Corti ha trovato la piena attuazione da parte della Corte di Cassazione e ad essa ha fatto sponda quella dei giuristi e dei giudici della Corte di Strasburgo. Il successo del protocollo va ricercato nella consapevolezza da parte dei vertici della Corte di Cassazione e di un numero sempre crescente di consiglieri e presidenti di sezione della necessità di attualizzare la funzione di nomofilachia della Corte di Cassazione alla luce del nuovo sistema integrato di giurisdizioni nazionali ed europee. Ma è stato anche determinato dalla aspirazione di appartenere effettivamente a una rete di giurisdizioni nazionali traendo i benefici in termini di comparazione e dialogo in uno spazio giurisdizionale europeo.

Per citare concretamente i risultati di questo impegno occorre ricordare il dato fondamentale della creazione all'interno della Cassazione di una struttura, un gruppo di lavoro che quotidianamente si è assunto la responsabilità di portare avanti il progetto. Ne è derivata la creazione di un canale informativo costante fra le due Corti attraverso schede di segnalazione

delle decisioni più rilevanti ai fini della interpretazione e attuazione della convenzione. La realizzazione di convegni e incontri estesi anche alle altre giurisdizioni (Consiglio di Stato, Corte dei Conti) con i giudici e i giureconsulti della Cedu. Fra i molti momenti di dibattito vanno ricordati quelli dedicati alla conoscenza delle proprie origini genetiche in relazione al formarsi della giurisprudenza delle Sezioni Unite in materia e, sul versante del funzionamento e confronto fra le due giurisdizioni, quelli dedicati ai temi dell'attuazione delle decisioni Cedu e dell'interpretazione conforme del diritto italiano alla convenzione su specifici settori di confronto quali, per esempio, il diritto tributario di origine comunitaria e le sue interferenze con la convenzione, il diritto di asilo, la tutela della proprietà nei procedimenti espropriativi, la durata ragionevole dei processi.

Una spinta decisiva a dare la dovuta importanza ai protocolli informali di intesa è venuta dalla contemporanea gestazione e approvazione del protocollo n. 16 della Convenzione. Un meccanismo facoltativo di consultazione della Corte Edu da parte delle giurisdizioni superiori nazionali destinato ad operare con riferimento a specifiche questioni interpretative della convenzione rilevanti nella decisione di processi pendenti davanti alle Corti supreme. Con la previsione del carattere non vincolante del parere emesso dalla Corte EDU per il giudice richiedente ma con l'evidente finalità di attutire i contrasti interpretativi a livello nazionale ed europeo. La Corte di Strasburgo in base al protocollo n. 16 può dare un preventivo orientamento su quella che sarà la propria interpretazione della convenzione in relazione a questioni nuove o su questioni controverse che possono determinare un cambiamento della giurisprudenza europea. Una sorta di rinvio pregiudiziale privo dei caratteri cogenti dei rinvii pregiudiziali alla CGUE e alla Corte Costituzionale ma che è inteso a rafforzare il dialogo della Corte europea con le giurisdizioni nazionali e a disinnescare il rischio di condanne degli Stati membri e gli effetti negativi per i diritti fondamentali dei cittadini derivanti dalla dilatazione nel tempo della definizione delle questioni interpretative della convenzione.

Sebbene vi sia stato un largo consenso dottrinale alla ratifica del protocollo da parte dell'Italia una parte minoritaria della dottrina ha contestato la confusione di ruoli che potrebbe essere implicita nel meccanismo di consultazione preventiva. Al contempo si è manifestata una impostazione politica preoccupata dell'erosione della sovranità giurisdizionale che deriverebbe dalla ratifica. La combinazione di queste perplessità e preoccupazioni ha impedito sinora il recepimento del protocollo n. 16 da parte dell'Italia.

Tuttavia la funzione anticipatoria e dialogica del protocollo è con evidenza destinata a operare anche nei confronti delle giurisdizioni dei paesi non attuatori del protocollo. Emblematica la

vicenda conseguente all'emanazione nel 2019 del primo *avis consultatif* reso dalla Corte europea in materia di riconoscimento dei figli nati all'estero da gestazione per altri da parte dei cd. genitori d'intenzione. Il riferimento all'orientamento interpretativo reso con quel parere (e poi confermato dalle successive decisioni della CEDU) ha ispirato il rinvio alla Corte costituzionale della questione in un giudizio pendente davanti la prima sezione civile della Corte di Cassazione. Ne è derivato un dialogo "interno" – ma condizionato dal principio sancito in sede europea di effettività e di tempestività del diritto del minore al riconoscimento – che ha visto protagoniste la Corte Costituzionale, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione e ora nuovamente la prima sezione civile della Corte. Un dialogo che ha determinato cambiamenti del diritto vivente in materia di adozione in casi particolari e che potrebbe per una via diversa dalla trascrizione dell'atto di nascita o della decisione giurisdizionale del Paese in cui è avvenuta e si è conclusa la g.p.a. vedere accolto pienamente nel diritto italiano il principio giurisprudenziale convenzionale della effettività e tempestività del riconoscimento.

All'inizio del decennio la vicenda COVID ha segnato una fase nuova dell'attuazione del protocollo. Da un lato ha reso impraticabile fisicamente quel confronto diretto che aveva indubbiamente arricchito il dibattito giurisprudenziale e culturale prefigurato dal protocollo d'intesa. Per altro verso ha incrementato il lavoro di repertoriazione della giurisprudenza europea e italiana sui diritti fondamentali tutelati dalla convenzione. Ne è conseguito il progressivo consolidamento della struttura e dell'istituzionalizzazione interna del gruppo di lavoro per l'attuazione dei protocolli. Si è conseguentemente stabilizzato e allargato il versante informativo interno dell'attività del gruppo mediante la redazione "in tempo reale" di report informativi e valutativi della giurisprudenza di Strasburgo mentre è continuata l'attività informativa esterna verso la Corte EDU sulla giurisprudenza di legittimità nella prospettiva di un network aperto e consultabile on line delle decisioni delle Corti Supreme in materia di diritti fondamentali.

Il descrive così la struttura e le attività del gruppo di lavoro.

Il Gruppo di lavoro permanente per l'attuazione dei Protocolli sottoscritti con la Corte europea dei diritti dell'uomo e con la Corte di giustizia (Gruppo europeo) è istituito all'interno della Corte di cassazione e svolge da anni un lavoro intenso e proficuo, di predisposizione di immediati e sintetici, ma al tempo stesso approfonditi, report di commento e segnalazione delle più significative sentenze della Cedu e della Corte di giustizia atte ad avere ricadute sul nostro ordinamento. I report sono diffusi con estrema velocità a mezzo mail all'interno della Corte. Il Gruppo, la cui struttura interna è stata rivista in occasione del suo inserimento nel progetto

tabellare della Corte di cassazione, è composto da due Consiglieri per ciascuna sezione civile e penale, un coordinatore per ciascun settore e due Presidenti coordinatori. Si avvale, inoltre, di due punti di contatto, rispettivamente operanti con la Corte europea dei diritti dell'uomo e con la Corte di giustizia. Per valorizzare e non disperdere il lavoro svolto, e per fornire un prezioso e immediato strumento di consultazione allargata, gli abstract di ciascun report sono stati raccolti in maniera organica, all'interno di un Bollettino pubblicato con cadenza semestrale – dai prossimi numeri, quadrimestrale – ed inserito sul sito internet della Corte. In tal modo, il lavoro di selezione ed approfondimento delle pronunce sovranazionali più significative, e di confronto delle stesse con il quadro giurisprudenziale interno sarà fruibile in maniera organica non solo all'interno della Corte, ma anche all'esterno, dai magistrati di merito, dalla comunità dei giuristi e dai cittadini interessati. Il Bollettino è articolato in due sezioni, la prima dedicata alle pronunce della Cedu, significative per le ricadute sia nel settore civile che nel penale, e la seconda dedicata alle pronunce della Corte di giustizia. Ciascuna sezione dispone di un indice, redatto per articoli della Convenzione, quanto alle sentenze Cedu, per materie, quanto alle sentenze della Corte di giustizia. Talvolta, i report sono stati redatti congiuntamente da componenti dei due settori, civile e penale, per le pronunce destinate ad avere un impatto rilevante su entrambi o che toccavano problematiche generali di interesse comune. Il Bollettino è liberamente scaricabile e dotato di collegamenti ipertestuali che consentono di risalire dall'abstract al testo integrale del report, pubblicato nel sito internet della Corte.

Uno sguardo ai report più recenti e alla loro sistemazione per materie nelle rassegne e bollettini ci consente di comprendere meglio l'attività del gruppo di lavoro basata su una consultazione e scambio di pareri e informazioni continui fra i componenti del gruppo prima della trasmissione al Primo Presidente della Corte e all'Ufficio per le relazioni internazionali dei report e quindi della loro pubblicazione. Si è venuto così a consolidare un formato omogeneo dei report tale da consentire l'immediata utilizzabilità nel concreto lavoro dei consiglieri della Corte di Cassazione. Particolarmente importante sarà l'apertura della banca dati ai giudici del merito in una prospettiva di concatenazione del dialogo fra le corti particolarmente significativo nella formazione della giurisprudenza sulle questioni nuove che si pongono in sede di primo accesso alla giustizia.

Se posso formulare alcuni suggerimenti per il successivo lavoro del gruppo, alla luce della mia esperienza di coordinatore, felicemente condivisa con Maria Vessichelli, direi che l'obiettivo da perseguire è quello della creazione di una specie di cabina di regia finalizzata a facilitare e adiuvare un lavoro collettivo di tutta la Corte che dovrebbe investire proprio lo studio preliminare dei ricorsi e la formazione dei ruoli. In questa prospettiva essenziale si rivela il

coordinamento fra l'attività del gruppo e quella dei presidenti di sezione. Credo poi che il coinvolgimento in questo lavoro collettivo della Corte dell'Ufficio del processo e dei tirocinanti darebbe un apporto prezioso per sostenere l'impegno necessario a garantire gli strumenti informativi e culturali per un dialogo realmente proficuo fra la Corte di Cassazione e le due Corti europee. Infine da affezionato estimatore delle origini di questo percorso decennale del protocollo auspico una ripresa del dialogo diretto e in presenza fra le Corti che a mio avviso aveva costituito un momento molto innovativo nella vita della Corte di Cassazione. Un esperimento di respiro più aperto e di attuazione concreta dei principi di sussidiarietà e responsabilità condivisa nello spazio di giustizia europeo.

Intervento al **Convegno "1950-2026 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la Tutela dei Diritti Fondamentali a cavallo tra due secoli"** svoltosi presso l'Aula Magna della Corte di Cassazione il 5 maggio 2026 e organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura – Struttura della formazione decentrata della Corte di Cassazione.