

# La Corte di Cassazione italiana e il ruolo svolto da Guido Raimondi nel dialogo con la Corte EDU

*Roberto Giovanni Conti\**

Il ruolo svolto da Guido Raimondi nel favorire la conoscenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'interno della giurisdizione nazionale è stato cruciale producendo, nel corso dell'ultimo triennio, risultati formidabili e davvero inimmaginabili fino a qualche anno fa.

Chi scrive non ha l'autorevolezza né la competenza per delineare il peso svolto da Raimondi all'interno della Corte EDU, pur avendo chiaro che il periodo da lui ricoperto presso quella Istituzione giudiziaria, anche come Presidente, non potrà essere facilmente eguagliato per risultati e spinte verso l'affermazione del ruolo dei diritti fondamentali nelle democrazie europee, tanto da rendere evidentemente oneroso il passaggio del testimone che egli lascerà a chi sarà chiamato a rappresentare l'Italia in quel Consesso.

Sembra, invece qui utile rendere pubblica una storia, si potrebbe dire una bella storia, capace di offrire il senso di come si sia sviluppato il dialogo fra la Corte di Cassazione e la Corte EDU negli ultimi anni e, al contempo, di tratteggiare il ruolo, silenzioso ma fondamentale, giocato da Guido Raimondi in questo contesto.

Tutto cominciò un sabato mattina dell'autunno del 2015, quando Vladimiro Zagrebelsky chiese a chi scrive se fossi stato disponibile a partecipare ad un seminario organizzato da un consorzio di università europee a Venezia, al quale lui non avrebbe potuto presenziare per un sopravvenuto impegno oltre oceano.

---

\* Consigliere della Corte di Cassazione e Punto di contatto tra la Corte di cassazione e Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nacque in questo modo occasionale la conoscenza di Roberto Chenal, giurista presso la Corte europea, anche lui coinvolto in quell'incontro.

L'immediata condivisione di alcuni punti cardinali in ordine al ruolo delle Corti nazionali e della Corte edu nel processo di progressivo invero dei diritti fondamentali in chiave anche sovranazionale costituì, così, il collante sul quale cominciammo a pensare di costruire "qualcosa" capace di favorire il dialogo fra le due Corti.

Progetto al quale, per voce di Chenal, Raimondi teneva molto anche per il ruolo di consigliere della Corte di Cassazione che in passato aveva svolto, penso prendendo coscienza di quanto fosse poco conosciuta e, direi limitatamente considerata ed apprezzata, la giurisprudenza della Corte edu.

Per altro verso, si era tutti ben consapevoli che ben poco si sarebbe potuto realizzare – dal lato della Cassazione - senza la volontà dell'allora Primo Presidente Giorgio Santacroce, noto peraltro per la naturale vocazione all'ascolto dei suoi interlocutori e delle proposte che gli venivano sottoposte.

Occorreva, dunque, porre le basi anche giuridiche che avrebbero dovuto anche solo supportare un progetto di dialogo fra le due Corti, mai prima di allora immaginato.

Anzitutto, la presa d'atto del ruolo *sussidiario* del sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel senso che è imposto prima di ogni altro ai giudici nazionali il compito di assicurare l'applicazione concreta ed effettiva dei diritti contemplati dalla Cedu, rappresentando la verifica della Corte europea dei diritti dell'uomo una garanzia aggiuntiva tesa a valutare e ponderare la coerenza del controllo operato a livello nazionale con i diritti di matrice convenzionale.

Accanto a questa prima coordinata se ne affacciava un'altra, assai complessa, tutta interna al giudice di legittimità. Una Corte di Cassazione chiamata ad una progressiva apertura verso sempre più pressanti occasioni di confronto, non sempre indolori, con altre Corti, nazionali e sovranazionali, capaci di cambiarne il volto a legge invariata, visto che essa è pur sempre tenuta ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, insieme all'unità del diritto oggettivo nazionale – così recita testualmente l'art. 65 del R.D.30.I.1941, n. 12 sull'ordinamento giudiziario – ma anche il rispetto dei limiti

esterni delle diverse giurisdizioni e tutti gli altri compiti affidati dallo stesso art. 65 e dalla legge.

Giudice di ultima istanza chiamato, dunque, a curare e gestire i rapporti con il suo ordinario interlocutore, il giudice di merito appunto, ma che è sempre più risultato assillato dal trovarsi all'interno di quel circuito di Corti nelle quali 'inventa' il diritto vivente insieme alle altre Corti, per dirla con Paolo Grossi<sup>1</sup>.

Dunque una Cassazione che avvertiva sempre di più la necessità di un'apertura al dialogo<sup>2</sup>, interno – “blindato” fra singole Sezioni e le Sezioni Unite per effetto dell'art. 374 comma 3 c.p.c., in penale, dell'art. 618 comma 1 bis c.p.p., introdotto dalla legge n. 103/2017 – ed esterno, con la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia – obbligata per come è al rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* in assenza dell'*atto chiaro* – e per di più presto legittimata a richiedere pareri non vincolanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo – appena sarà reso esecutivo in Italia il Protocollo n. 16 annesso alla CEDU, già operativo in dieci Paesi del Consiglio d'Europa<sup>3</sup>.

Il mutare delle coordinate rappresentato dall'avvento del diritto di matrice sovranazionale – diritto UE, CEDU, trattati internazionali che riconoscono diritti fondamentali, in relazione a quanto previsto dall'art. 117, 1° comma, Cost. – rendeva così viepiù evidente il cambio di prospettiva della funzione nomofilattica e, in definitiva la *mutazione genetica* della Corte di Cassazione, ormai “giuridicamente obbligata” a garantire – anche – l'uniforme interpretazione della legge come reinterpreta alla luce della CEDU e delle altre Carte dei diritti fondamentali.

Tutto ciò in una posizione assai peculiare di quella stessa Corte, al servizio di plurime funzioni che ne atteggiano il tratto al contempo di *giudice controllore* rispetto al merito e *giudice controllato* rispetto alle altre giurisdizioni nazionali

1 P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma 2017, 82 e 115.

2 V., sulla centralità del dialogo per il giudice federale americano, ma in una prospettiva che non è molto diversa da quella del giudice di ultima istanza nazionale, G. CALABRESI, *Il mestiere di giudice. Pensieri di un accademico americano*, Bologna 2014, 66 e ss. Anche l'ordinanza n.207/2018 della Corte costituzionale, appena pubblicata, sulla vicenda “Cappato” è sintomatica di quanto le Corti superiori tendano quasi naturalmente a favorire soluzioni che presuppongono un dialogo con il legislatore o le altre Corti. Dialogo cercato addirittura forzando prassi secolari ed attingendo ad esperienze oltreoceaniche pur se proprie di sistemi giuridici che la tradizione giuridica colloca in ambiti diversi da quelli nostrani.

3 V., ancora, R. 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*, in <http://www.giurcost.org/studi/conti2.pdf>.

– Corte costituzionale – e sovranazionali – Corte europea dei diritti dell’uomo  
– per quel che qui direttamente rileva<sup>4</sup>.

Una Corte di Cassazione chiamata dunque a fronteggiare diverse criticità, alle quali si aggiungono quelle che la vedono come gradino ultimo, oltrepassato il quale si aprono, a favore di chi assume di avere subito un torto dall’istanza giudiziaria, le porte della giurisdizione sovranazionale di stanza a Strasburgo. Ciò che determina, in caso di condanna dello Stato italiano per una violazione convenzionale, il compito di affrontare complessi problemi, chiamando la Corte di legittimità, in fase di ritorno, a verificare quali effetti potrebbero o dovrebbero prodursi in esito alla condanna pronunciata a Strasburgo sul giudicato nazionale ‘corrotto’, per effetto della pronuncia della Corte EDU<sup>5</sup>.

Ambiti vissuti per lunghi anni dalla stessa Corte di legittimità con atteggiamenti a volte di indolenza e indifferenza, altre di più o meno manifestato svilimento delle istanze giurisdizionali sovranazionali, ritenute non adeguate a fronteggiare il diritto interno e la ‘grandezza’ della blasonata Corte di Cassazione italiana e, altre ancora, con sentimenti di supina osservanza o ‘deificazione’ – secondo taluni – delle stesse istanze giudiziarie sovranazionali.

Qualunque fosse l’idea circa il ruolo della CEDU nell’ordinamento interno, risultò già allora chiaro che fossero enormemente cresciute le responsabilità della Cassazione che, come giudice comune di ultima istanza, era chiamata a far luogo ad apprezzamenti estremamente delicati, restando pur sempre ad essa demandato tanto l’impulso iniziale che dà modo alle Corti europee così come alla Corte delle leggi di pronunziarsi, quanto la decisione finale, con la quale si dà seguito alle pronunzie delle Corti stesse e – come si è venuti dicendo – al loro confronto o, per dirla con Antonio Ruggeri, al bilanciamento sollecitato dal canone dell’ottimizzazione delle tutele<sup>6</sup>.

Occorreva allora indagare sulla possibilità di creare un canale diretto di ‘dialogo’ e/o di ‘confronto’, superando l’idea che ciò non potesse realizzarsi fra questi

---

4 I tratti, a volte accidentati, di questo cammino della Corte di Cassazione sono stati esteriorizzati in maniera brillante da A. COSENTINO, *Il dialogo fra le Corti e le sorti (sembra non magnifiche, né progressive) dell’integrazione europea*; in [www.questionegiustizia.com](http://www.questionegiustizia.com).

5 Questione, quella accennata nel testo, della c.d. efficacia di cosa giudicata della sentenza di Strasburgo, ben diversa da quella tesa a comprendere in che misura un precedente della Corte EDU possa determinare un *revirement* rispetto a precedenti indirizzi interpretativi interni – c.d. efficacia di cosa interpretata delle sentenze della Corte EDU –.

6 A. RUGGERI, *Corte europea dei diritti dell’uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Riv. AIC*, 5 febbraio 2018, 20.

due plessi giurisdizionali. Forti dell'elaborazione dottrinale maturata sul ruolo e sull'importanza del dialogo<sup>7</sup> sembrò che l'assenza di canali formali di comunicazione fra giudice nazionale e Corte EDU dovesse ridursi in via amichevole, *soft*.

In questa prospettiva composita circa il ruolo della Cassazione, venne naturale ipotizzare la creazione di periodici momenti di confronto fra Corte EDU, quale interprete massimo della CEDU e la Corte di Cassazione, la quale non poteva comunque che mantenere il proprio ruolo di garante dell'interpretazione del quadro giuridico nazionale e la sua funzione nomofilattica, in una prospettiva che la pone tuttavia al centro di un sistema di protezione multilivello che amplia il concetto di diritto 'interno'.

Questi momenti di confronto, d'altra parte, sembravano dovere tendere a realizzare scambi di conoscenze capaci di offrire ai dialoganti, in una posizione di perfetta equiordinazione, elementi di riflessione sugli aspetti nazionali e convenzionali rilevanti rispetto a questioni già esaminate o da esaminare. Tutto ciò considerando che tale prospettiva avrebbe potuto, nel medio periodo, favorire il recupero del valore della certezza del diritto e della tendenziale stabilità e prevedibilità dei precedenti nazionali, sempre meno in tal modo destinati a subire aggiustamenti di rotta per effetto delle pronunzie della Corte europea che, per Statuto, è destinata ad intervenire dopo l'esaurimento dei ricorsi interni e, dunque, quando già il giudice di ultima istanza (*generaliter*) ha chiuso il giudizio sul piano nazionale.

Senza che ciò potesse, peraltro, vulnerare l'autonomia delle due Istituzioni, che non potevano in alcun modo essere vincolate dai *confronti* informali a margine degli incontri bilaterali.

Questa necessità di dialogo, ancora, nasceva dalla necessità di soddisfare un'esigenza particolarmente avvertita dai giudici italiani, visto che i rapporti fra il sistema interno e la CEDU non hanno mai trovato, a differenza che in altri

---

7 P. GAETA, *Giudici europei: dialogo ascendente e discendente. La prospettiva della Corte costituzionale*, Relazione tenuta all'incontro di studio organizzato dal CSM sul tema "I giudici e la globalizzazione: il dialogo tra le Corti nazionali e sopranazionali", Roma, 22-24 giugno 2009, in [www.csm.it](http://www.csm.it), p. 4 del dattiloscritto: "In particolare, Grice [Logica e conversazione. Su intenzione, significato e comunicazione n.d.r.] individua quattro regole che dovrebbero improntare il dialogo in modo da soddisfare il principio di cooperazione: 1) la regola della *quantità* (ovvero, dare la quantità di informazione richiesta); 2) la regola della *qualità* (dare un contributo veritiero al dialogo); 3) la regola della *pertinenza* (dire solo cose pertinenti); 4) infine, la regola della *modalità* (esprimersi in forma chiara, non ambigua, concisa ed ordinata)".

Paesi-per es., Regno Unito- una dettagliata disciplina positiva, risultando affidati all'interpretazione che la Corte costituzionale e gli stessi giudici nazionali hanno, nel tempo, offerto del quadro costituzionale (artt. 2, 11 e 117 Cost.; legge n. 848/1955 di ratifica della CEDU) e sovranazionale.

In questo senso, le 'storiche' sentenze gemelle del 2007 rese dalla Corte costituzionale, ma anche la più recente sentenza n. 49/2015 in tema di confisca, sembravano dimostrare quanto dovesse svilupparsi il dialogo circa il peso e il senso attribuito alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e, dunque, sul ruolo stesso del giudice nazionale 'comune'.

Uno dei pilastri del futuro dialogo fu dunque individuato nella necessità di fugare definitivamente non solo la preoccupazione che la Corte EDU costituisse un quarto grado di giudizio, ma anche di marginalizzare la convinzione che esistesse un'ordinazione gerarchica o una subalternità fra il giudice nazionale e quello di Strasburgo invece dimostrando, non con declamazioni astratte ma nei fatti, che la chiave di volta per una sempre più profonda e radicata affermazione dei diritti fondamentali fosse data dall'interazione parioridinata fra i giudici, lasciando a quelli – soprattutto di ultima istanza – nazionali sia l'individuazione delle migliori modalità da seguire per rendere possibile il rispetto degli obiettivi e degli scopi dei diritti di matrice convenzionale, sia l'obiettivo della 'massima espansione delle tutele', secondo una visione non frazionata dei diritti fondamentali, alla quale la Corte costituzionale italiana aveva da sempre prestato particolare attenzione.

Parve subito chiaro che lo scambio di conoscenze che il Protocollo intendeva favorire avrebbe potuto rappresentare un'occasione importante anche sul versante della Corte europea dei diritti dell'uomo che, in quanto garante della corretta interpretazione della Cedu, intesa come strumento 'vivente', aperta al dinamico mutamento del suo significato in dipendenza di vari fattori, anche provenienti dalle giurisdizioni nazionali, non avrebbe potuto nemmeno prescindere dal ruolo di queste ultime nell'interpretazione della stessa Convenzione europea e dei diritti fondamentali, esse pure attingendo ad un ceppo di principi comuni che erano stati considerati all'atto di stilare le Carte dei diritti fondamentali – e la CEDU, in particolare - approvate a livello sovranazionale e nazionale nell'immediato dopoguerra.

Apparve, così, chiaro che la possibilità di confronto diretto avrebbe potuto consentire di accelerare e migliorare i meccanismi di emersione ed inclusione

della giurisprudenza della Corte dei diritti umani nell'ordinamento nazionale, offrendo altresì l'opportunità di un interscambio sui 'conflitti' –già in atto o potenziali - destinati a presentarsi rispetto ai casi concreti, favorendo la comprensione piena delle rispettive posizioni.

I contatti allacciati nei primi mesi del 2015 direttamente con il Giudice Raimondi e con i giuristi della divisione italiana della Cancelleria della CEDU –Paolo Cangemi e, appunto, Roberto Chenal- consentì in questo modo di realizzare, grazie alla piena disponibilità della Formazione decentrata presso la Corte di Cassazione, un primo tassello di quel progetto.

L'incontro di studio sul tema "Diritto tributario e giusto processo", al quale presero parte i Presidenti di Sezione Mannino, Merone e Fiale, realizzò una prima modalità di confronto caratterizzato dall'invio preventivo delle bozze di relazione da parte di uno dei giuristi presso la Corte EDU ai consiglieri e dalla possibilità di rivolgere quesiti e sollecitazioni in vista della riunione plenaria, svolta presso la Corte di Cassazione. Era questo il tentativo di valorizzare e riempire di contenuti quell'esigenza di 'confronto' autentico su singole questioni pensate e ripensate senza che alle spalle vi fossero 'precedenti' ai quali potere attingere.

La scelta dell'argomento sul primo incontro di studio, pienamente condivisa dall'allora Presidente titolare della sezione Quinta civile Mario Cicala assumeva, peraltro particolare significato, essendo ben noto agli addetti ai lavori che il diritto tributario, pur tradizionalmente considerato immune dal controllo di convenzionalità, almeno sotto il profilo del giusto processo, aveva in realtà subito un processo di avvicinamento, più o meno consapevole, alla Cedu idoneo a dimostrare la capacità espansiva dei diritti fondamentali, arrivando a soglie di protezione addirittura maggiori di quelle prefigurate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. E questo proprio grazie alla forza prepotente di quello strumento convenzionale, manifestatasi in vari gradi ed a vari livelli nei paesi europei.

Il successo di quell'iniziativa costituì dunque la base del Protocollo che l'11 dicembre 2015 Giorgio Santacroce firmò a Strasburgo con Guido Raimondi.

Pare utile ricordare quell'incontro e, a monte, i momenti che lo precedettero per coglierne al contempo la naturalezza e l'autentica finalità, nemmeno lontanamente offuscata da intenti utilitaristici o da personalismi.

La predisposizione di una bozza sottoposta ai due Presidenti con previsioni elastiche, capaci di non ingessare il futuro sviluppo dei rapporti, la scelta di suggellare la firma del Protocollo presso la Corte di Strasburgo, la concomitanza del giorno individuato per la firma con il periodo finale della presidenza di Giorgio Santacroce che aveva, ad un certo punto, manifestato difficoltà a lasciare Roma in quei frangenti particolarmente complessi per la Prima Presidenza e, alla fine, la frenetica organizzazione del viaggio, i momenti passati con Santacroce prima, durante e dopo la firma del Protocollo e con Raimondi, la firma del Protocollo, costituiscono tanti piccoli tasselli di un mosaico che si era andato componendo per una serie di circostanze, alcune delle quali assolutamente casuali ed altri, invece, quasi calamitate fra loro da spinte che andavano nella stessa direzione pur provenendo da centri decisionali autonomi. Tasselli vissuti, in ogni caso, dai partecipanti con grande intensità ed anche da chi scrive, consapevole dell'unicità di quell'esperienza per un giovane consigliere della Cassazione, al quale il suo Presidente aveva mostrato apertamente di sposare *toto corde* le istanze di base e, soprattutto, gli orizzonti aperti da quel Protocollo.

Il primo e più importante passo era dunque fatto, ma apparve subito chiaro che il lavoro da fare era enorme e tutto da *inventare*, prendendo indegnamente a prestito il significato che Paolo Grossi ha attribuito a questo verbo.

Al ritorno in Italia si decise di pensare immediatamente alla fase di attuazione del Protocollo ed apparve chiara la duplice prospettiva del Protocollo.

Per un verso, esso poneva immediatamente la nostra Corte come seconda Alta giurisdizione nazionale aderente ad un progetto sperimentale –iniziato fra Corte EDU, Corte di Cassazione e Consiglio di Stato francesi– di creazione di una piattaforma virtuale con accesso diretto, riservato alle Corti Supreme, che avrebbe consentito ai giudici delle Corti nazionali di conoscere in tempo reale la giurisprudenza europea con i *report* redatti a cura della stessa Corte e, al contempo, alla Corte EDU di ottenere notizie circa la legislazione e la giurisprudenza relative alle questioni all'esame della Grande Camera. Ciò che, quando la Rete fra le Corti fosse stata a regime– come in effetti avvenne attraverso l'individuazione del referente della Cassazione per i rapporti con la Rete, individuato in Valeria Piccone–, avrebbe consentito ad ogni Corte suprema di acquisire importanti materiali di conoscenza degli altri Paesi, dando una spinta significativa alla comparazione.



Per altro verso, l'altro versante sul quale il Protocollo avrebbe potuto operare era quello del 'dialogo' fra giudici e giuristi su temi concreti e della 'formazione-informazione'.

Apparve subito chiaro che il Protocollo avrebbe potuto prendere il largo solo attraverso il pieno coinvolgimento diretto di tutte le sezioni della Corte di cassazione.

Risultò, così, chiaro che fosse indispensabile favorire il massimo coinvolgimento di una platea sempre più ampia di consiglieri sul tema della protezione dei diritti fondamentali, questi ultimi rappresentando l'unico vero collante capace di salvaguardare le democrazie occidentali e di farle progredire emarginando tendenze, sempre presenti ed oggi addirittura prevalenti, rivolte tutto al contrario a favorire approcci egoistici o statalisti. Prospettive che, d'altra parte, rendevano palpabile la necessità di un confronto intersezionale e inter-settoriale continuo, non solo mettendo in gioco il ruolo stesso del giudice che opera presso la Corte di Cassazione, ma anche confermando l'ineliminabilità di una struttura stabile destinata a rappresentare un laboratorio *in progress* sulla CEDU e sugli effetti che questa produce a livello nazionale senza dimenticare, ovviamente, le non meno delicate interrelazioni di questo ambito con la protezione dei medesimi diritti in chiave costituzionale<sup>8</sup>.

Seguendo questa prospettiva fu naturale proporre all'allora Segretario Generale della Corte, Franco Ippolito, e al Presidente Santacroce la creazione di un Gruppo di lavoro che avrebbe dovuto coinvolgere tutte le Sezioni della Corte mediante l'individuazione di un referente che, attraverso l'opportuno raccordo sinergico con i Presidenti di sezione ed i consiglieri o assistenti di studio – ove presenti – e addetti allo spoglio, avrebbe dovuto fare da elastico fra il gruppo stesso e la sezione di appartenenza, veicolando al tempo stesso il flusso di decisioni della Corte EDU, in entrata, ed individuando le tematiche che, decise o in

---

8 Non è necessario aggiungere altro alle parole espresse dal Primo Presidente Giovanni Canzio e dal Primo Presidente aggiunto Renato Rordorf sul ruolo del Protocollo d'intesa firmato da Cassazione e Corte EDU nel dialogo fra le due Corti, secondo i quali « Il Protocollo 'Cassazione Corte edu', marginalizzando l'idea che i rapporti fra le due Corti siano improntati ad una prospettiva di subalternità del giudice nazionale rispetto e quello di Strasburgo intende dimostrare, non con declamazioni astratte, ma in concreto, che la chiave di volta per un sempre più compiuto appagamento dei bisogni elementari dell'uomo è dato dall'interazione pariordinata delle Carte dei diritti fondamentali e, di conseguenza, degli organi che ne sono istituzionalmente garanti, i giudici » - in *Dialogando sui diritti, Cassazione e Corte EDU a confronto*, (a cura di) AA.VV., Napoli, 2016, 1-.

fase di decisione, coinvolgevano questioni collegate alla protezione dei diritti fondamentali.

Nel volgere di poco più di due giorni Franco Ippolito diramò, d'intesa con il Primo Presidente Santacroce, una nota con la quale indicava la necessità di creare un gruppo di lavoro, invitando i Presidenti delle sezioni ad una procedura interna per scegliere il componente che avrebbe partecipato al gruppo.

Si posero così le basi per la creazione di un *unicum* nella Corte di Cassazione, un piccolo gruppo che racchiudeva tutte le componenti – penale, civile e tributaria- con il supporto parimenti indispensabile dell'ufficio del Massimario. Mai prima di allora la Corte aveva formalizzato la creazione, al suo interno, di un luogo di confronto, di una piccola *agorà*, nella quale i rappresentanti delle sezioni potessero confrontarsi su questioni che, involgendo la tutela dei diritti fondamentali, non era possibile confinare nel singolo settore (civile o penale) o nella competenza delle singole sezioni richiedendo, appunto, una presa di coscienza comune che andasse oltre le specifiche previsioni tabellari. Se, poi, questo confronto dialettico poteva addirittura svolgersi a stretto contatto con una giurisdizione sovranazionale che, per Statuto, è chiamata a dire l'ultima parola sui contenuti dei diritti di matrice convenzionale, si comprende bene con quanto entusiasmo si cominciò a lavorare.

Una volta creato il gruppo, coordinato da me in qualità di punto di contatto nei rapporti fra la Cassazione e la Corte EDU, si aprivano, a quel punto, diversi possibili scenari.

Gli obiettivi del Protocollo apparvero subito essere bivalenti.

Essi per l'un verso erano indirizzati, su un versante esterno, alla partecipazione della nostra Corte alla Rete con la Corte EDU e le altre Corti supreme. Per altro verso, essi risultavano ancora più ambiziosamente indirizzati, sul piano interno, a valorizzare al massimo il ruolo stesso della nostra Corte sul piano della protezione effettiva dei diritti fondamentali, nella consapevolezza dell'accresciuto ruolo assunto dal *giudiziario* in materia anche per effetto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La creazione di una *mailing list* denominata 'Protocollo Cedu Cassazione' nella quale fosse possibile dialogare fra i componenti del gruppo in tempo quasi reale sull'attuazione dell'intesa rappresentò la base di partenza di un lavoro

con il quale il gruppo assumeva *responsabilità* impagnative e difficoltose non soltanto per dimensioni, ma anche in relazione alle varie e composite sensibilità che animavano e animano la Corte di Cassazione rispetto al ruolo dei colleghi ‘omologhi’ a Strasburgo e, al fondo, della stessa Convenzione dei diritti dell’uomo.

Potrà sembrare strano, ma proprio le poliedriche complessità che cominciavano a dispiegarsi hanno fatto da collante, alimentando un’ansia di operare, di pensare e progettare, pur essendo ciascun componente del gruppo oberato dei compiti propri svolti in Corte, un ‘qualcosa’ che, proprio perché mai realizzato in passato, lasciava forti margini di creatività e, al contempo, rendeva tutti molto consapevoli della potenzialità, ma anche dei ‘pericoli’ che potevano annidarsi rispetto ad un’attività che avrebbe potuto determinare un prevedibile accrescimento, nel medio e lungo periodo, di questioni a rilevanza CEDU anche ‘a causa’ del Protocollo.

Un gruppo che, sotto la guida discreta ma attenta dei Primi Presidenti Canzio e Mammone, anche nel vaglio preventivo dei *report* volta per volta predisposti dal gruppo ha camminato, anch’esso, sulla linea dell’equiordinazione, al punto da essere coordinato dal più giovane dei consiglieri senza che questo abbia mai rappresentato un problema per i componenti delle Sezioni Unite e i Presidenti che lo compongono.

È stata, in definitiva, la stessa magmatica giurisdizionalizzazione del diritto, alimentata di continuo da processi di scambio di giurisprudenze nazionali e sovranazionali, ad imporre un cambio di passo della Corte di Cassazione, capace di spogliarsi dell’abito di “imputato condannato” a Strasburgo e di indossare quello, ad essa più consono, di garante della protezione dei diritti fondamentali, al cui interno il gruppo sembrò potere giocare un ruolo non marginale purché esso riuscisse ad essere ed apparire autenticamente ‘aperto’, alieno da logiche correntizie e capace di favorire lo scambio di conoscenze fra tutti i Colleghi. Gruppo che ha inteso perseguire la stella polare del *principium cooperationis* che, per dirla con Antonio Ruggeri, impone di considerare tutti i giudici come “orizzontali”, siccome distinti tra di loro unicamente per le funzioni esercitate o, se si preferisce, per la tipicità dei ruoli, comunque bisognosi di essere espressi al massimo rendimento possibile ad ogni livello istituzionale, senza dunque alcuna assiomatica, forzosa “graduatoria” tra di loro: siano giudici comuni e siano pure giudici costituzionali o materialmente costituzionali, quali ormai in modo sempre più marcato e vistoso vanno confor-

mandosi le stesse Corti europee, senza per ciò abdicare alla loro originaria, peculiare natura<sup>9</sup>.

Su queste basi occorre dunque pensare al dopo, ai rapporti con le sezioni, all'individuazione di temi e sentenze da segnalare, all'organizzazione di incontri di scambio e formazione. Il primo incontro di scambio dei quali svoltosi a Strasburgo, con una delegazione capitanata dal Primo Presidente aggiunto, Renato Rordorf, si è ? lavorando in sinergia con Roberto Chenal, punto di contatto per la Corte EDU nei rapporti con la Cassazione, attraverso la raccolta di piccoli *dossier* destinati ad essere esaminati e studiati durante le sessioni di confronto diretto sul ruolo della Corte di Cassazione quale giudice di legittimità di ultima istanza, su quello della Corte EDU e sull'efficacia delle sentenze della Corte europea rispetto a vicende pendenti e/o alla mancata esecuzione da parte delle autorità interne dei 'giudicati' sovranazionali.

A distanza di tre anni dalla firma di quel Protocollo molto si è fatto, in termini di diffusione ragionata delle giurisprudenze nazionali e sovranazionali in tema di diritti fondamentali, anche grazie all'apporto dell'Ufficio relazioni internazionali istituito presso la Corte di Cassazione e in atto diretto dal Vice Segretario generale Lina Rubino che ha reso possibile, anche con l'apporto della struttura amministrativa, uno degli obiettivi già individuati all'indomani della costituzione del gruppo, predisponendo una raccolta semestrale del materiale predisposto dal Gruppo, rendendone possibile la consultazione anche sul sito internet della Corte.

Per altro verso, è difficile descrivere e rappresentare *ab externo* in tutta la fecondità il confronto svolto all'interno del gruppo di attuazione del protocollo, essendosi approfonditi, col tempo, i rapporti e le relazioni personali coi i componenti - persone di rara sensibilità e cultura-, creando un clima di fiducia che ha fatto poi da enorme facilitatore per l'attività svolta.

Per dare il senso del ruolo svolto dai *compagni* del gruppo vale la pena di ricordare i diversi incontri che hanno messo di fronte colleghi e giuristi della Corte EDU a discutere, giù dal piedistallo, di questioni spinose e concrete, scelte da noi stessi consiglieri e con l'accordo della corte europea. Tra queste, la vicenda del diritto alla conoscenza delle origini, fu oggetto di confronto fra le due Corti prima che le Sezione Unite (sent. n. 1946/2017) decidessero il ricorso nell'inte-

---

9 A. RUGGERI, *Costituzione e CEDU, alla sofferta ricerca dei modi con cui comporsi in "sistema", in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XVI.Studi dell'anno 2012*, Torino, 2013,246.

resse della legge proposto dalla Procura Generale della Cassazione, dedicando specificamente un apposito paragrafo alle relazioni fra la decisione adottata ed il diritto di matrice convenzionale<sup>10</sup>.

Non è poi mancata la sinergia del Gruppo con gli organi di vertice della Corte di Cassazione e mediamente con la Rappresentanza italiana a Strasburgo, avendo offerto il proprio contributo sullo stato di attuazione di sentenze rese dalla Corte EDU, in relazione ai piani d'azione che lo Stato italiano si accingeva a predisporre davanti al Comitato dei ministri.

Due pubblicazioni che hanno raccolto il lavoro del gruppo in preparazione di due incontri di studio organizzati fra le due Corti – il secondo dei quali in collaborazione con il Consiglio di Stato - *Dialogando sui diritti, Cassazione e Corte EDU a confronto*, Napoli 2016, *Fattore tempo e diritti fondamentali*, Ist. Pol. Zecca dello Stato 2017- ed il coinvolgimento nella diffusione delle attività del Gruppo della dottrina, che ha dedicato ampio risalto al varo del Protocollo auspicandone l'estensione a tutte le giurisdizioni superiori nazionali<sup>11</sup>, hanno poco a poco costituito quell'*humus* favorevole nel quale hanno trovato spazio, in successione, analoghi Protocolli sottoscritti dalla Corte dei Conti, dal CSM, dal Consiglio di Stato ed, infine, dalla Corte costituzionale, che l'11 gennaio 2019 ha formalizzato, presso il Palazzo della Consulta, la firma del Protocollo fra le due Corti da parte del Presidente Lattanzi e del Presidente Raimondi<sup>12</sup>.

Si aprono, così, nuovi scenari che, coinvolgendo le alte giurisdizioni nazionali e l'organo di autogoverno della giurisdizione ordinaria nel confronto con la Corte EDU, non possono dirsi allo stato tutti prevedibili.

Se, infatti, l'interazione fra i diversi punti di contatto del Protocollo sembra essere un elemento indispensabile per favorire il coordinamento delle iniziative, capaci di rispondere ad esigenze comuni, non per questo risulterà meno

10 Cfr. R. G. CONTI, *Diritto all'anonimato versus diritto alla conoscenza delle proprie origini dell'adottato*, in *Fattore tempo e diritti fondamentali*, AA.VV., I.P.Z.S., 2017,77.

11 A. DI STASI A., *Corte di Cassazione e Corti europee*; in A. Didone, F. De Santis (a cura di) *I processi civili in Cassazione*, Milano, 2018,356 ss.; M. BARNABÒ, *L'Italia si unisce alla rete delle corti supreme a Strasburgo*, in *I diritti dell'uomo*, 3, 2015, 525; R. CONTI, *Protocolli d'intesa tra la Corte di Cassazione e la Corte dei diritti dell'uomo. Introduzione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2016, 103; E. LAMARQUE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo a uso dei giudici italiani*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, 510.

12 Va altresì ricordato che sempre l'11 gennaio 2019 la Procura Generale della Corte di Cassazione ha anch'essa formalizzato un Protocollo di dialogo con la Corte EDU.

decisivo l'impulso che ciascuna autorità giurisdizionale e/o di autogoverno riuscirà a dare al tema della leale cooperazione con la Corte EDU.

In questa prospettiva, la Corte di Cassazione, quale garante “primo e ultimo”, sul piano interno, dei diritti delle persone ed in posizione equiordinata con la giurisdizione di merito, dovrà assumersi con responsabilità il compito di promuovere una cultura della giurisdizione dei diritti nella quale l'applicazione delle Carte nazionali ed internazionali costituisca momento centrale nella decisione dei casi all'esame di tutti i giudici – di merito e non - nazionali.

Di tutto questo Guido Raimondi è stato, pur con estrema riservatezza, artefice insieme ai suoi omologhi delle Corti e del CSM, offrendo all'interno dell'organo giurisdizionale sovranazionale un'immagine di giurista italiano di altissimo profilo che non ha mai teso ad immiserire e/o ridurre il ruolo delle giurisdizioni nazionali, al contrario valorizzandole al punto da considerarle come artefici, insieme alla Corte EDU, della concreta e più intensa tutela dei diritti.

In questa prospettiva, assume peculiare rilievo l'affermazione espressa dallo stesso Raimondi a margine del volume dedicato alla creazione del Protocollo con la Cassazione, secondo cui « la creazione di una “rete di ricerca condivisa” (...) segna un passaggio importante: quello della piena consapevolezza che il rapporto tra la Corte di Strasburgo e le corti superiori nazionali non può consistere in una relazione di tipo gerarchico, piramidale, anche se la responsabilità ultima dell'interpretazione della Convenzione non può che appartenere alla Corte europea, ma deve essere un rapporto paritario tra istituzioni giurisdizionali consapevoli della loro comune responsabilità nella tutela dei diritti fondamentali ».

Una conclusione, quella espressa da Raimondi in piena sintonia con quella di Renato Rordorf, il quale non ha mancato di precisare che “Il diritto, oggi, non è più fatto solo da disposizioni cogenti di legge e non è più solo espressione della sovrastante volontà dello Stato legislatore (ammesso che mai davvero così sia stato), ma sempre più è integrato da strumenti complementari (che li si voglia o meno definire di *soft law*), che nascono dal basso e sono destinati ad indirizzare il comportamento degli operatori tutti, compresi i giudici; ed i protocolli d'intesa, in questo come in molti altri campi, sono ormai sempre più presenti nella cassetta degli attrezzi del giurista. Talvolta fanno storcere un

po' il naso ai tradizionalisti, ma assai più proficuo è prenderne atto e cercare di utilizzarli al meglio.”<sup>13</sup>

Rimarrà, così, sulle spalle di chi è stato parte di quest'esperienza, per molti versi esaltante e decisamente contagiosa, il dovere di continuare ed incrementare il lavoro fin qui svolto con la stessa umanità e umiltà e con la stessa determinazione di Guido Raimondi, avendo a mente il messaggio che lui stesso ha lanciato sull'importanza del dialogo e della cooperazione fra persone alle quali stanno a cuore le sorti dell'umanità e con esse, dei diritti fondamentali della persona, senza i quali le democrazie non possono sopravvivere.

---

13

R. RORDORF, *La Corte di Cassazione e la corte europea dei diritti umani*, in corso di pubblicazione sullo Speciale di *Questione Giustizia* dedicato alla Corte EDU.

