



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

**ENRICO ALBANESI**

**ABBIAM FATTO QUINDICI, POSSIAM FARE ANCHE SEDICI...**

**SULL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI AUTORIZZAZIONE ALLA  
RATIFICA DEL PROTOCOLLO N. 15 ALLA CEDU DA PARTE  
DELL'ITALIA (E SULLE PROSPETTIVE DEL PROTOCOLLO N. 16)**

17 FEBBRAIO 2021

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Enrico Albanesi**

**Abbiam fatto quindici, possiam fare anche sedici...**

**Sull'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 15 alla CEDU da parte dell'Italia (e sulle prospettive del Protocollo n. 16)\***

**ABSTRACT: *The article analyses Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. At last, an Act passed by the Italian Parliament has just authorised Italy's ratification of the Protocol. It is argued here that the Italian Parliament should now authorise also the ratification of Protocol No. 16 to the Convention.***

SOMMARIO: 1. La legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 15 (legge 15 gennaio 2021, n. 11): le ragioni del suo ritardo e, finalmente, il superamento della situazione di stallo. – 2. I contenuti del Protocollo n. 15. – 3. Le prospettive di autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 16.

*1. La legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 15 (legge 15 gennaio 2021, n. 11): le ragioni del suo ritardo e, finalmente, il superamento della situazione di stallo.*

Con legge 15 gennaio 2021, n. 11<sup>1</sup>, le Camere hanno autorizzato il Presidente della Repubblica alla ratifica del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>2</sup>.

Il Protocollo, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013, entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui tutte le Alte Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo: ebbene, ad oggi, è proprio la ratifica della sola Italia a mancare, così che la legge di autorizzazione ha finalmente rimosso l'impedimento giuridico (e politico) perché alla ratifica e, quindi, all'entrata in vigore si possa ora giungere.

L'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 15 può essere l'occasione per riflettere sulle ragioni per cui l'Italia abbia per così tanto tempo impedito, con la propria mancata ratifica, che si completasse il meccanismo per l'entrata in vigore del Protocollo n. 15, ormai prossimo a definirsi e su cosa abbia finalmente consentito di superare la situazione di stallo; per commentarne i contenuti (cfr. *infra* par. 2); e, alla luce di tutto ciò, per guardare ora ad un altro Protocollo alla CEDU in attesa di autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere (il Protocollo n. 16) (cfr. *infra* par. 3).

Gli ostacoli alla ratifica del Protocollo n. 15 non hanno riguardato, per vero, profili particolarmente controversi dal punto di vista giuridico (salvo alcuni rilievi piuttosto circoscritti, come si dirà *infra* nel par. 2) o politico. L'impedimento maggiore è derivato dal fatto che le disposizioni di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione dello stesso Protocollo erano contenute in un disegno di legge<sup>3</sup> che, al suo interno, conteneva anche le disposizioni di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione di un altro protocollo, ben più controverso: ossia il Protocollo n. 16, volto all'introduzione di un parere (non vincolante) che le più alte giurisdizioni degli Stati contraenti sarebbero facoltizzate a

---

\* Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 12, del Regolamento della Rivista.

<sup>1</sup> Cfr. G.U. n. 34 del 10 febbraio 2021.

<sup>2</sup> Cfr. [Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentale.](#)

<sup>3</sup> Cfr. XVIII legislatura, A.C. 1124, *Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013; e del Protocollo n. 16 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013.*

chiedere a Strasburgo su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla CEDU o dai suoi protocolli<sup>4</sup>.

Sul Protocollo n. 16, infatti, si sono appuntate forti critiche sia in sede dottrinale<sup>5</sup>, sia in sede politica<sup>6</sup> così che la trattazione congiunta dei due Protocolli, che doveva fungere da “traino” del Protocollo n. 16 grazie all'urgenza di giungersi alla ratifica del Protocollo n. 15, ha finito, invece, per costituire un freno alla celere approvazione dell'autorizzazione alla ratifica e dell'esecuzione di quest'ultimo.

Si comprende, pertanto, perché la situazione di stallo sia stata finalmente superata nel momento in cui si è deciso di “separare i destini” dei due Protocolli, approvando le Commissioni riunite II e III della Camera il 23 settembre 2020 un emendamento che ha espunto dal disegno di legge le parti riguardanti l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione del Protocollo n. 16<sup>7</sup>.

## 2. I contenuti del Protocollo n. 15.

Il Protocollo n. 15 va sostanzialmente ad innovare la Convenzione in cinque punti<sup>8</sup>.

In primo luogo, esso mira all'introduzione, alla fine del *Preambolo*, di un nuovo *Considerando*, contenente un riferimento al principio di sussidiarietà ed a quello del margine di apprezzamento del seguente tenore: «Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione».

In secondo luogo, si va a disporre che i candidati alla carica di giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo devono avere meno di sessantacinque anni di età alla data in cui la lista di tre candidati, presentata da un'Alta Parte contraente, deve pervenire all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (art. 21, paragrafo 2, CEDU). È, altresì, abrogata la disposizione di cui all'art. 23, paragrafo 2, secondo cui il mandato dei giudici termina al raggiungimento dei settanta anni di età. Per effetto della durata novennale del mandato, il limite massimo d'età sarà dunque di fatto ora di settantaquattro anni.

In terzo luogo, con riguardo alla rimessione di una questione alla Grande Camera ai sensi dell'art. 30 della Convenzione, si elimina il diritto delle parti di opporsi ad essa.

In quarto luogo, si riduce da sei a quattro mesi dalla sentenza definitiva nazionale il termine entro il quale un ricorso può essere presentato alla Corte (art. 35, paragrafo 1).

---

<sup>4</sup> Cfr. *Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, al cui proposito, guardandosi all'istituto del parere in particolare dalla prospettiva della Corte costituzionale, sia consentito il rinvio a E. ALBANESI, *Corte costituzionale e parere della Corte EDU tra questioni di principio e concretezza del giudizio costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2021

<sup>5</sup> Cfr. in particolare R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 4, 642, M. LUCIANI, *Note critiche sui disegni di legge per l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli n. 15 e n. 16 della CEDU. Appunti per l'audizione innanzi la 2a Commissione – Giustizia della Camera dei Deputati (26 novembre 2019)*, in *Sistema Penale*, 2019 e G. CERRINA FERONI, *Il disegno di legge relativo alla ratifica dei Protocolli n. 15 e 16 recanti emendamenti alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 5.

<sup>6</sup> Cfr. XVIII legislatura, Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Commissioni riunite II e III, resoconto sommario, seduta 4 marzo 2020, 25 ss. nonché seduta 29 luglio 2020, 7 ss. Si veda altresì XVIII legislatura, Camera dei deputati, Resoconto stenografico, seduta 30 settembre 2020, 20 ss.

<sup>7</sup> Cfr. XVIII legislatura, A.C. 1124-35-A, *Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013*.

<sup>8</sup> Volendo, cfr. anche E. ALBANESI, *Corte costituzionale e parere della Corte EDU*, cit., specie Capitolo 4, paragrafo 10.

Infine, con riguardo ai casi in cui la Corte EDU dichiara irricevibile un ricorso, ove il ricorrente non abbia subito un pregiudizio importante ai sensi dell'art. 35, paragrafo 3, lett. *b*) (disposizione, quest'ultima, espressione del principio *de minimis non curat praetor*), si rimuove una condizione limitativa dell'applicazione del principio stesso, eliminandosi l'inciso «a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno».

Anche nei confronti del Protocollo n. 15 sono state, peraltro, espresse, da parte della dottrina italiana, alcune riserve circa l'opportunità della ratifica<sup>9</sup>.

Quanto alla menzione del principio di sussidiarietà nel *Preambolo* della Convenzione, la critica maggiore viene da quanti hanno sottolineato come tale principio non si limiti ad attrarre le competenze decisionali verso il basso, ma le attiri anche verso l'alto, ogni volta ciò sia richiesto dalle esigenze di miglior funzionamento del sistema: con la paventata conseguenza, si è detto, che ciò consentirebbe agevolmente alla Corte EDU di attrarre a sé competenze decisionali, dato che, in fin dei conti, «a decidere del concreto “verso” della sussidiarietà è chi sta in alto e al centro»<sup>10</sup>.

Sulla stessa lunghezza d'onda stanno, poi, i rilievi di coloro che hanno ritenuto che la “codificazione” del principio attraverso il Protocollo n. 15 condurrebbe all'introduzione di un principio di sussidiarietà costruito secondo un'accezione, quella propria della “sussidiarietà comunitaria” (*rectius* dell'Unione europea) estranea alla logica del sistema convenzionale, dove vige al contrario una diversa nozione di sussidiarietà (definita come sussidiarietà “in termini corretti”): con la conseguenza che si perverrebbe ad una situazione in cui «gli Stati saranno non più titolari del dovere di assicurare per primi la protezione, ma titolari del diritto di valutare come fare ciò»<sup>11</sup>.

Ora, è vero che il principio di sussidiarietà in sede di Unione europea (quale principio che, effettivamente, *attira verso l'alto competenze attribuite al basso*, ove ciò sia maggiormente funzionale<sup>12</sup>) è differente rispetto al principio di sussidiarietà così come oggi accolto nel sistema convenzionale, che si caratterizza per *l'attribuzione in primo luogo agli Stati* del compito di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione<sup>13</sup>. Nel primo caso, dato il grado di maggior sviluppo raggiunto da tale ordinamento, il principio di sussidiarietà si atteggia infatti a

---

<sup>9</sup> Nella letteratura internazionale, per alcune notazioni sui vari istituti coinvolti dalle modifiche alla Convenzione che verrebbero apportate dal Protocollo n. 15 cfr. L.R. GLAS, *From Interlaken to Copenhagen: What Has Become of the Proposals Aiming to Reform the Functioning of the European Court of Human Rights?*, in *Human Rights Law Review*, Vol. 20, No. 1, 2020, *passim*. Più in particolare, sulla menzione del principio di sussidiarietà nel *Preambolo* della CEDU ad opera del Protocollo n. 15, cfr. S. BESSON, *Subsidiarity in International Human Rights Law – What is Subsidiary about Human Rights?*, in *The American Journal of Jurisprudence*, Vol. 16, No. 1, 2016, specie 103 s., la quale richiama le tesi di quanti hanno prospettato come la menzione del principio di sussidiarietà potrebbe costituire il fondamento di un controllo della CEDU sul rispetto del principio stesso, ritenendole tuttavia problematiche (in quanto il principio, ove applicato al contesto della protezione dei diritti umani, mal si presta ad essere oggetto di un controllo “istituzionalizzato”).

<sup>10</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Note critiche sui disegni di legge per l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli n. 15 e n. 16 della CEDU*, cit., 4. Analogamente, cfr. F. VARI, *Le prospettive di riforma del sistema CEDU. Ancora a proposito dei Protocolli 15 e 16 alla Convenzione di Roma*, in [Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale](#), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, III, Consulta OnLine, Genova, 2020, 435 s.

<sup>11</sup> Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Parere consultivo della Corte europea dei diritti umani: vera e falsa sussidiarietà*, in E. Lamarque (a cura di), *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 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2015, 93.

<sup>12</sup> Cfr. art. 5 TUE, ai sensi del quale «La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità» (paragrafo 1) e «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione» (paragrafo 2).

<sup>13</sup> Cfr. M. DE SALVIA, *Osservazioni in tema di ratifica dei protocolli n° 15 et n° 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU): tracce sintetiche* [reperibile tra i *Documenti acquisiti* della seduta del 12 febbraio 2019 delle Commissioni riunite II e III della Camera dei deputati in sede di Audizioni informali in occasione dell'esame dell'A.C. 1124 sulla Ratifica del Protocollo n. 15 e del Protocollo n. 16], 2019, 5.

sussidiarietà “competitiva”, poiché riguarda il concreto esercizio di competenze da parte dell’Unione nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, ove ciò si riveli maggiormente funzionale; invece, nel sistema convenzionale, ancora caratterizzato da moduli di diritto internazionale “puro”, tale principio assume la veste di sussidiarietà “complementare”, in quanto, come detto, i poteri di intervento della Corte EDU sono confinati alle sole circostanze in cui le autorità nazionali si siano mostrate inidonee ad assicurare la tutela effettiva dei diritti garantiti dalla CEDU<sup>14</sup>.

Tali critiche appaiono, tuttavia, eccessive perché non sembra che la “codificazione” nel *Preambolo* di tale principio (di cui non va dimenticato, come si è ricordato, è già oggi espressione l’art. 35 della CEDU il quale dispone la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne) possa comportare *per ciò solo* la trasformazione dell’obbligo degli Stati di assicurare per primi la protezione dei diritti convenzionali in diritto di valutare come fare ciò e dunque l’automatico recepimento di un’accezione del principio di sussidiarietà *radicalmente* diversa da quella attuale (come, peraltro, “caldeggiato” in sede politica dai alcuni Stati membri)<sup>15</sup>. Se, infatti, è probabile che taluni effetti giuridici discenderanno dalla “codificazione” del principio di sussidiarietà (in quanto si passerà da una sua matrice giurisprudenziale ad una “legislativa”), ciò non avverrà in modo tale da porre nel nulla gli obblighi assunti dagli Stati al momento dell’adesione alla Convenzione<sup>16</sup>, specie se a tale principio si guarda nell’ottica del dialogo tra Corte EDU e Stati<sup>17</sup> e dunque, tra l’altro, in fin dei conti, nella prospettiva del Protocollo n. 16.

Quanto all’età dei giudici, si è detto che, sebbene il Protocollo n. 15 migliori le attuali disposizioni sull’età massima, «non lo fa con la dovuta decisione», poiché non si rimuove in radice ogni limite<sup>18</sup>. *Ratio* di tale innovazione è quella, come si legge nella *Relazione illustrativa* al disegno di legge A.C. 1124, di consentire a giudici altamente qualificati di rimanere in carica l’intero periodo di nove anni (rafforzandosi così la coesione dei membri della Corte): ciò che non sempre è oggi possibile alla luce dell’attuale disposizione dell’art. 23 della Convenzione (che quindi verrebbe abrogato), dal momento che esso tronca mandato dei giudici al raggiungimento dell’età di settant’anni, statuendo la loro decadenza ed impedendo il completamento del loro mandato. Per tale ragione, sembra trattarsi di un’innovazione in ogni caso positiva rispetto all’attuale previsione del limite d’età (forse

---

<sup>14</sup> Cfr. *Memorandum of the President of the European Court of Human Rights to the States with a view to preparing the Intelaken Conference*, para. III. B.2. Sul modo differente di atteggiarsi del principio di sussidiarietà nel sistema convenzionale rispetto a quello accolto nel sistema dell’Unione europea, cfr. J. LAFFRANQUE, *Intervento*, in *Subsidiarity: a two-sided coin?*, European Courts of Human Rights, Strasbourg, 2015, 10, la quale nota come «whereas the EU concept places a limit on EU action where the EU goals in issue can be successfully achieved at local level, the Convention principle has a primarily positive perception in relation to the Contracting Parties».

<sup>15</sup> Si è parlato di connotazione *irenica* della sussidiarietà (nel senso “proprio” che emerge dalla giurisprudenza convenzionale attuale) e di connotazione *polemica* della stessa, che è quella che avrebbe preso corpo negli ultimi anni in sede politica (quale resistenza alla giurisprudenza della CEDU e adozione di soluzioni politiche ufficiali a favore di un contenimento di un suo ruolo). Così D. TEGA, *Corte EDU: dinamiche processuali e politica*, in R. Romboli-A. Ruggeri (a cura di), *Corte europea dei diritti dell’uomo e Corte interamericana dei diritti umani: modelli ed esperienze a confronto*, Torino, Giappichelli, 2019, 14.

<sup>16</sup> Si veda un’acuta analisi di tali possibili effetti giuridici in S. CASSESE, *Ruling Indirectly Judicial Subsidiarity in the ECTHR*, in *Subsidiarity: a two-sided coin?*, cit., specie 12 ss. *Contra*, A. NUBBERGER, *Comments on Sabino Cassese’s paper “Ruling Indirectly – Judicial Subsidiarity in the ECTHR”*, *ivi*, 19 ss. Cauti da questo punto di vista sono E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Sesta edizione, Torino, Giappichelli, 2018, 395 s., i quali notano come è presto per dire se dalla codificazione del principio di sussidiarietà deriverà un minor spazio per l’attività interpretativa della Corte EDU rispetto agli Stati, perché ciò «dipenderà in larga misura dall’interpretazione che anche di questa parte del preambolo verrà data, in primo luogo dalla Corte stessa».

<sup>17</sup> In tale ottica cfr. J-M. SAUVÉ, *Intervento*, e P. LEMMENS, *Reply to the statements by Mr Juean Marc Sauvé*, in *Subsidiarity: a two-sided coin?*, cit., specie 29 ss. e 34.

<sup>18</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Note critiche sui disegni di legge per l’autorizzazione alla ratifica dei Protocolli n. 15 e n. 16 della CEDU*, cit., 3.



giustificabile fino al 2010 quando il mandato dei giudici era rinnovabile, ma non più oggi<sup>19</sup>) accompagnata dall'assenza di limite anagrafico al momento della candidatura.

Quanto alla eliminazione del diritto delle parti ad opporsi alla rimessione alla Grande Camera, è stato sottolineato come in tal modo si rimetterebbe la rimessione alla decisione della Camera semplice (un'eventualità non «propriamente un bell'esempio di garantismo processuale in una normativa sui diritti umani»<sup>20</sup>); finendosi per imporre alle parti una rinuncia al doppio grado di giudizio (nello specifico, quello della Camera semplice in prima istanza), in contrasto con il principio costituzionale del doppio grado di giudizio<sup>21</sup>. Si è, per contro, osservato trattarsi di una disposizione necessaria nell'ottica di velocizzare ed economicizzare i tempi di decisione: nelle ipotesi in cui appaia necessario creare uniformità giurisprudenziale, infatti, la rimessione d'ufficio ad opera della Camera eviterebbe di far esprimere quest'ultima sul merito prima che si sia pronunciata la Grande Camera<sup>22</sup>. In ogni caso, si è detto, le ragioni del ricorrente saranno comunque valutate attentamente, se pur in grado unico, da una Grande Camera composta da diciassette e non solo sette giudici<sup>23</sup>.

Quanto alla riduzione del termine, si è censurata la sua eccessiva brevità, tale da aumentare il numero delle dichiarazioni di irricevibilità dei ricorsi, specie a fronte dell'«esasperato formalismo» della Corte EDU in sede di vaglio preliminare di ammissibilità<sup>24</sup>. Si è, però, obiettato, da un lato, che tale novità avrà l'effetto di velocizzare i tempi di decisione<sup>25</sup>; e, dall'altro, che, in ogni caso, la prassi interpretativa e la rigidità di stampo burocratico che caratterizza le istruzioni per la compilazione del ricorso sono suscettibili di cambiamento<sup>26</sup>.

### 3. Le prospettive di autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 16.

Ora v'è chi teme che la decisione di “separare i destini” dei due Protocolli possa aver rappresentato l'“estremo saluto” al Protocollo n. 16<sup>27</sup>, anche se la circostanza sembra, invece, aver offerto l'occasione d'intervenire a più d'una voce favorevole alla ratifica del Protocollo n. 16<sup>28</sup> e, soprattutto, costituito un volano per un rinnovato dibattito intorno alle ragioni giuridiche che dovrebbero militare per la sua ratifica.

D'altronde, gli argomenti giuridici contrari alla ratifica del Protocollo n. 16 (l'incidenza del parere sulla sovranità degli Stati; la limitazione della discrezionalità interpretativa del giudice *ex art.* 101

---

<sup>19</sup> Cfr. R. SABATO, *Audizione* [reperibile tra i *Documenti acquisiti* della seduta del 12 febbraio 2019 delle Commissioni riunite II e III della Camera dei deputati in sede di Audizioni informali in occasione dell'esame dell'A.C. 1124 sulla Ratifica del Protocollo n. 15 e del Protocollo n. 16], 2019, 8.

<sup>20</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Note critiche sui disegni di legge per l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli n. 15 e n. 16 della CEDU*, cit., 3.

<sup>21</sup> Cfr. F. FARRI, *Audizione* [reperibile tra i *Documenti acquisiti* della seduta del 12 febbraio 2019 delle Commissioni riunite II e III della Camera dei deputati in sede di Audizioni informali in occasione dell'esame dell'A.C. 1124 sulla Ratifica del Protocollo n. 15 e del Protocollo n. 16], 2019, 2.

<sup>22</sup> Cfr. R. SABATO, *Audizione*, cit., 8.

<sup>23</sup> Cfr. A. CANNONE, *Audizione* [reperibile tra i *Documenti acquisiti* della seduta del 12 febbraio 2019 delle Commissioni riunite II e III della Camera dei deputati in sede di Audizioni informali in occasione dell'esame dell'A.C. 1124 sulla Ratifica del Protocollo n. 15 e del Protocollo n. 16], 2019, 1.

<sup>24</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Note critiche sui disegni di legge per l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli n. 15 e n. 16 della CEDU*, cit., 3.

<sup>25</sup> Cfr. R. SABATO, *Audizione*, cit., 8.

<sup>26</sup> Cfr. A. CANNONE, *Audizione*, cit., 1.

<sup>27</sup> EDITORIALE, *L'estremo saluto al Protocollo n. 16 annesso alla CEDU*, in *Giustizia Insieme* del 12 ottobre 2020.

<sup>28</sup> A. RUGGERI, *Protocollo 16: funere mersit acerbo?*; C. PINELLI, *Il rinvio dell'autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 16 CEDU e le conseguenze inattese del sovranismo simbolico sull'interesse nazionale*; E. LAMARQUE, *La ratifica del Protocollo n. 16 alla CEDU: lasciata ma non persa: tutti* in *Giustizia Insieme*, rispettivamente, del 22 ottobre, 3 e 18 novembre 2020.

Cost.; la valenza *di fatto* vincolante del parere; la valenza giuridicamente vincolante del parere per il tramite della giurisprudenza della Corte EDU; la marginalizzazione della Corte costituzionale a fronte della richiesta di parere da parte delle altre più alte giurisdizioni) sembrano, a chi scrive, davvero deboli<sup>29</sup>.

La decisione di “politica costituzionale”, che l’ordinamento giuridico italiano si trova in questi anni a dover compiere circa la ratifica del Protocollo n. 16, appare *critica*, nel senso etimologico del termine. Si tratta, infatti, di scegliere se il nostro Paese voglia contribuire alla tutela multilivello dei diritti in Europa attraverso un fecondo dialogo con (per quanto ora più interessa in questa sede) la Corte EDU; ed in particolare se l’Italia voglia farlo da una posizione che non arrechi alcuna *deminutio* del ruolo di garante costituzionale dei diritti svolto dalla Corte costituzionale, ma al contrario assicuri l’incidenza del nostro supremo organo di garanzia costituzionale in tale sistema. Oppure se, al contrario, ci si voglia “arroccare” (e si voglia far “arroccare” la Corte costituzionale), in nome della valorizzazione del sistema nazionale di tutela dei diritti costituzionali, rispetto ad un più vasto sistema in cui tuttavia quella tutela dei diritti non è più ormai esclusivo appannaggio di organi nazionali, perdendo, però, in questo modo l’Italia ed in particolare la Corte costituzionale la possibilità di contribuire all’edificazione di quel sistema stesso.

Ed in effetti, proprio in quest’ultima prospettiva, se si guarda alla tutela multilivello dei diritti in Europa non come ad una serie di livelli dove l’uno è “superiore” o “inferiore” all’altro (come il termine stesso sembra impropriamente evocare), quanto piuttosto come ad una serie di sfere rotanti l’una concentrica all’altra, come le sfere celesti dantesche, non può che auspicarsi che tra tali livelli intercorrano strumenti di dialogo tali da produrre, rimanendo nella similitudine, qualcosa di simile alla musica celestiale («*l’armonia che temperi e discerni*») descritta dal Sommo Poeta nel *Paradiso*. Ciò ovviamente nei limiti di quanto sia umanamente possibile, trattandosi qui di vicende terrene.

Parafrasando, dunque, Leone X: con i due Protocolli alla CEDU, se abbiam fatto quindici, possiam fare anche sedici ....

---

<sup>29</sup> Come si è già cercato di argomentare ampiamente in E. ALBANESI, *Corte costituzionale e parere della Corte EDU*, cit., specie Capitolo 4.