

## **Legge Pinto - ma non solo - Corte di Cassazione e CEDU su alcune questioni ancora controverse.**

di Roberto Conti

### Sommario

1.Premesse.

2.Legge Pinto e rapporti fra processo di cognizione e procedimento di esecuzione (o di ottemperanza). Un lungo viaggio da Cass.S.U. n.27365/2009 a Cass.S.U. n.6312/2014.

3.Sulla (possibile) “lacuna” dell’ordinamento in tema di ritardo nel pagamento dell’indennizzo ex l.Pinto: ancora su Cass.S.U. n.6312/2014.

4.Dal *contrasto* fra ordinamento interno e CEDU alla *lacuna*. Alcune riflessioni sparse a proposito del ruolo del giudice.

5.La diversa posizione espressa dal Consiglio di Stato-Cons.Stato. ord.interl.,n.754/2014.

6.La Legge Pinto come banco di prova per la giurisprudenza nazionale sul modo di intendere “la sostanza” della giurisprudenza della Corte EDU. A proposito di una “presunta” interpretazione convenzionalmente orientata in tema di danno non patrimoniale per cause di lieve entità.

7.Altri dubbi all’orizzonte sulla l. Pinto:Cass.(ord.inter.) n.1382/2015.

8.Conclusioni “in progress”. La necessità di un dialogo fra Corti e il Protocollo n.16 annesso alla CEDU.

### **1.Premesse.**

Diversi sono i punti caldi che rimangono aperti rispetto al tema generale dei rapporti fra le misure introdotte a livello interno per conformarsi alla giurisprudenza europea e la ragionevole durata dei processi.

All’interno del cantiere aperto con la l.n.89/2001 hanno trovato posto orientamenti giurisprudenziali nazionali progressivamente consolidati, accanto a *revirement* non meno marcati, a volte suggeriti dalla giurisprudenza di Strasburgo, altre volte ad essa ispirati, altre volte ancora indirizzati, invece, apertamente a “mettere in freno” alla “mercificazione dei ritardi del processo”.

A ciò ha corrisposto, sul piano legislativo, una continua attività di confronto aperta al “tavolo di Strasburgo” fra Stato e istituzioni europee che ha sì prodotto nel 2012 alcune modifiche legislative di un certo spessore in termini di snellimento (e di contenimento sul piano finanziario) della procedura Pinto-d.l.n.83/2012, conv. nella l.n.134/2012-, per altro verso accentuando alcuni punti di rigidità che un’attenta analisi del quadro europeo in sede di *drafting* legislativo avrebbe potuto (*recte*, dovuto) eliminare<sup>1</sup>.

### **2.Legge Pinto e rapporti fra processo di cognizione e procedimento di esecuzione (o di ottemperanza). Un lungo viaggio da Cass.S.U. n.27365/2009 a Cass.S.U. n.6312/2014.**

---

<sup>1</sup> Rapporto presentato dal Comitato per gli affari giuridici sul futuro della Corte europea dei diritti dell’uomo all’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, p.6, in <http://www.marincastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2014/12/PACE.pdf>

Qualche anno le Sezioni Unite civili della Cassazione erano state chiamate a chiarire se, ai fini dell'individuazione della durata del processo e del conseguente indennizzo introdotto dalla l.n.89/2001, la fase di accertamento del diritto che si esaurisce nel giudizio di merito – innanzi al g.o.- o in quello di annullamento- innanzi al g.a.- costituisse momento autonomo rispetto all'eventuale procedimento esecutivo o al giudizio di ottemperanza.

In quest'occasione Cass.S.U. 24 dicembre 2009 n.27365<sup>2</sup> –insieme alla coeva Cass.S.U. n.23748- componendo un contrasto interpretativo aveva affermato, con l'autorevolezza propria dell'organo di vertice della Cassazione, il principio che ai fini dell'equa riparazione per violazione del termine ragionevole di durata il processo di cognizione e quello di esecuzione regolati dal codice di procedura civile e quello cognitivo del giudice amministrativo e il processo di ottemperanza teso a far conformare la P.A. a quanto deciso in sede cognitoria, devono considerarsi, sul piano funzionale (oltre che strutturale), tra loro autonomi, con la conseguenza che: a) in dipendenza di siffatta autonomia, le durate dei predetti giudizi non possono sommarsi fra loro per rilevarne una complessiva dei due processi (di cognizione, da un canto, e di esecuzione o di ottemperanza, dall'altro); b) solo dal momento delle decisioni definitive di ciascuno degli stessi è possibile, per ognuno di tali giudizi domandare nel termine semestrale previsto dall'art. 4 della legge n. 89 del 2001, l'equa riparazione per violazione del citato art. 6 della CEDU, con conseguente inammissibilità delle relative istanze in caso di sua inosservanza<sup>3</sup>.

Le S.U. conclusero che la giurisprudenza di Strasburgo “non esprime un principio generale per il quale debba ritenersi, sempre ed in ogni vicenda processuale, unico il tempo del processo di cognizione e di quello eventuale del giudizio di esecuzione o di ottemperanza, ad ogni fine, in rapporto all'applicazione delle dette norme”. In dipendenza di siffatta autonomia, le durate dei predetti giudizi non potevano dunque sommarsi per rilevarne una complessiva dei due processi (di cognizione, da un canto, e di esecuzione o di ottemperanza, dall'altro) e, perciò, solo dal momento delle decisioni definitive di ciascuno degli stessi, era possibile, per ognuno di tali giudizi, domandare, nel termine semestrale previsto dall'art. 4 della legge n. 89 del 2001, l'equa riparazione per violazione del citato art. 6 della CEDU, con conseguente inammissibilità delle relative istanze in caso di sua inosservanza.

Nel commentare la prima delle decisioni qui rammentate<sup>4</sup> -seguite nel tempo dalle conformi Cass.nn.16828/2010, 820/2011, 13739/2011 e 26875/2013- non mancammo di rilevare la netta divaricazione fra ciò che la Corte dei diritti umani aveva affermato in tema di piena integrazione, ai fini del ritardo rilevante rispetto alla garanzia sancita dall'art.6 CEDU e quanto ritenuto dalle Sezioni Unite.

A partire da Corte dir.uomo 19 marzo 1997, *Hornsby c.Grecia* e senza soluzione di continuità la Corte europea si era graniticamente orientata a ritenere che la fase dell'esecuzione della sentenza

---

<sup>2</sup> V. la in Corr.giur., 2010, 335 e seg., con nota di A. CARRATO, *Ai fini dell'azione di equa riparazione il giudizio di cognizione e quello di ottemperanza devono considerarsi autonomi*.

<sup>3</sup> Per giungere a tale conclusione le S.U. avevano: a) affermato che il giudice comune è tenuto a conformarsi alla giurisprudenza CEDU rilevante, a meno che non si consideri la norma convenzionale come interpretata dal giudice europeo contrastante con la Costituzione; b) escluso che la giurisprudenza CEDU - la Corte richiama le otto sentenze rese nei confronti dell'Italia il 29 marzo 2006 unitamente alla causa *Scordino c.Italia* e la sentenza 31 marzo 2009 della Grande Camera *Simaldone c.Italia* ed anche la sentenza *Burdov c.Russia*, 7 maggio 2002 (ric.n.59498/95)- avesse affermato il principio che nel concetto di giusto processo ai sensi dell'art.6 1^par.CEDU potesse rientrare la fase cognitoria e quella di attuazione della posizione giuridica soggettiva reclamata dal titolare; c) ritenuto che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non aveva affatto riconosciuto il principio che il giusto processo comportasse in ogni caso la considerazione unitaria dei tempi del processo di cognizione e di quello successivo di esecuzione, piuttosto limitando tale affermazione ai “soli giudizi interni di ripristino dei danni da lesione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, in una prospettiva di *effettività* imposta, semmai, dall'art.13 CEDU”.

<sup>4</sup> Cfr. R. CONTI, *La ragionevole durata del processo fra giudizio di merito, esecuzione e ottemperanza*, in *Danno e resp.*, 2010, 709.

deve essere considerata come parte integrante del "processo" ai sensi dell'articolo 6 CEDU<sup>5</sup>, addirittura aggiungendo che tali principi erano stati già espressi dalla stessa Corte in due precedenti resi proprio contro l'Italia<sup>6</sup>.

I principi ora ricordati furono ripetutamente affermati sempre nei confronti dell'Italia, proprio sulla base di una lettura dell'art.6 CEDU totalmente contraria a quella che le Sezioni Unite avevano patrocinato. E' sufficiente sul punto ricordare Corte dir.uomo, 29 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia*<sup>7</sup> e Corte dir.uomo 8 giugno 1999, *Nues Violante c.Portogallo*, p.23- proprio in un caso in cui occorreva determinare il periodo di irragionevole durata del processo, nel quale la Corte computò quello relativo all'infruttuosa esecuzione del giudicato favorevole alla parte reclamante-<sup>8</sup>.

La diversa posizione espressa dalle Sezioni Unite del 2009, secondo cui "nessuna necessità vi è di qualificare come unico processo i due procedimenti, cognitorio e di esecuzione, nel caso esistiti e posti a base della domanda di equa riparazione, fondata sulla durata complessiva di essi, perché la Corte europea non ha in realtà mai enunciato quanto dedotto in ricorso" si poneva, dunque, in posizione distonica rispetto agli stessi *dicta* espressi dalle sentenze gemelle della Corte costituzionale, apertamente rivolti a valorizzare operazioni ermeneutiche convenzionalmente orientate, ad opera del giudice "comune". Per questo era apparso necessario un *revirement* della giurisprudenza- di merito e di legittimità- sulle "rime" fissate in maniera per dire la verità assolutamente univoca della giurisprudenza di Strasburgo, in modo da pervenire ad un'interpretazione conforme a CEDU della norma interna rivolta a salvaguardare la pretesa del soggetto che, titolare di un'unica pretesa, ha subito l'irragionevole durata del processo dal momento in cui si è rivolto al giudice fino a quando il suo diritto non è stato soddisfatto.

A distanza di circa cinque anni, le Sezioni Unite civili-sent.n.6312/2014-, tornate ad occuparsi di una questione affine a quella qui ricordata- e precisamente quella del ritardo nell'esecuzione di decisione giudiziaria che ha riconosciuto l'indennizzo ex l.n.89/2001- hanno incidentalmente rimeditato la questione, pienamente conformandosi alla giurisprudenza convenzionale.

Si è affermato, in particolare, che in un'ottica protesa a realizzare l'interesse della parte alla concreta e piena soddisfazione del diritto riconosciuto giudizialmente, i due processi (di merito e di esecuzione) non possono che considerarsi avvinti all'interno di un unico procedimento "...che, cioè, ha inizio con l'accesso al giudice e fine con l'esecuzione della decisione, definitiva ed obbligatoria, dallo stesso pronunciata in favore del soggetto riconosciuto titolare della situazione giuridica soggettiva sostanziale di vantaggio fatta valere nel processo medesimo."

Colpisce, nel percorso motivazionale reso dalla Sezioni Unite, l'attenzione prestata alla giurisprudenza della Corte dei diritti umani, richiamata in modo articolato e puntuale.

La ritrovata –parziale- consonanza fra giurisprudenza interna e CEDU su alcuni punti<sup>9</sup> ha dunque

---

<sup>5</sup> "...Execution of a judgment given by any court must therefore be regarded as an integral part of the "trial" for the purposes of article 6..."

<sup>6</sup> Corte dir. uomo, 26 settembre 1996, *Di Pede c. Italia*; Corte dir. uomo, 26 settembre 1996, *Zappia c. Italia*.

<sup>7</sup> Cfr.p.63 sent.cit.

<sup>8</sup> Ancora successivamente, Corte dir uomo, 20 luglio 2000, *Antonetto c. Italia*, p.27 e 28, ribadì i medesimi principi, poi icasticamente richiamati dalla Corte europea nell'assai noto caso *Scordino c. Italia* del 29 marzo 2006, allorchè il giudice europeo così si esprime:"...La Corte ha sottolineato come nei ricorsi per la durata del procedimento civile, il procedimento di esecuzione costituisca la seconda fase del procedimento e il diritto rivendicato diventa realmente effettivo solo al momento dell'esecuzione"-p.197 sent.-V. anche Corte dir.uomo, 16 ottobre 2007, *De Trana c. Italia* (ric.n.64215/01)-.

<sup>9</sup> Significativo del nuovo clima è il seguente passaggio motivazionale della sentenza n.6312/14: "...allorquando, nel processo civile o amministrativo, sia stata fatta valere dinanzi al giudice una situazione giuridica soggettiva sostanziale di vantaggio e questa sia stata riconosciuta al suo titolare con decisione definitiva ed obbligatoria ("fase" processuale della cognizione) e, tuttavia, tale decisione non sia stata spontaneamente ottemperata dall'obbligato ed il titolare abbia scelto di promuovere l'esecuzione del titolo così ottenuto ("fase" processuale dell'esecuzione forzata o dell'ottemperanza) - la garanzia costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale e l'art. 6, par. 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, impongono di considerare tale articolato e complesso procedimento come un "unico processo" scandito, appunto, da "fasi" consequenziali e complementari

richiesto una gestazione non breve, ad ogni modo approdata ad una soluzione ritenuta non soltanto convenzionalmente, ma anche “costituzionalmente” obbligata.

## **2.Sulla (possibile) “lacuna” dell’ordinamento in tema di ritardo nel pagamento dell’indennizzo ex l.Pinto: ancora su Cass.S.U. n.6312/2014.**

Resta tuttavia la persistente lacuna di protezione che le Sezioni Unite del 2014 –sent.n.6312- individuano in pregiudizio del soggetto che, in esito al decreto di riconoscimento dell’indennizzo per l’irragionevole durata del processo, non abbia ottenuto il pagamento delle somme ivi specificate.

Questo “autonomo” diritto- ulteriore rispetto a quello compensato dal riconoscimento degli interessi moratori e nascente tanto nell’ipotesi di proposizione di un’azione esecutiva che in caso di mera inerzia del creditore dell’indennizzo liquidato- non è azionabile in Italia, non trovando spazio nello stigma del procedimento disciplinato dalla l.n.89/2001 ma, tenendo anche conto delle indicazioni offerte dalla Corte costituzionale in altra questione pur sempre legata alla l.Pinto- Corte cost. n. 30 del 25 febbraio 2014<sup>10</sup>- potrebbe essere tutelato unicamente “a Strasburgo”.

Secondo le S.U., infatti, solo il legislatore sarebbe tenuto a disciplinare le conseguenze del ritardo nel pagamento dell’indennizzo ex Legge Pinto, non riscontrandosi la possibilità di determinare, in assenza di una legge, un *quantum* risarcitorio capace di compensare il danno da ritardo come declinato dalla Corte europea. Del resto, osservano i giudici della Corte, il legislatore del 2001 non aveva certo contemplato una simile evenienza, direttamente correlata agli endemici ritardi della P.A.; se a ciò si aggiunge che il ristoro riconosciuto dalla Corte EDU a causa dell’adempimento del credito “da ritardo” aveva compreso oltre al pagamento degli interessi moratori anche il pagamento di un ulteriore indennizzo, è evidente il carattere *extra ordinem* del pregiudizio reclamato dalla parte e l’impossibilità di compensarlo attraverso il meccanismo voluto dalla l.n.89/2001.

La posizione espressa da Cass.S.U. n.6312/2014 parte dunque dal presupposto che l’attuale sistema presenta un *vulnus* rispetto alla protezione accordata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo al creditore di indennizzo ex l.n.89/2011<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> In tale occasione la Corte costituzionale ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 55, comma 1, lett. d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, sostitutivo dell’art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto), sollevata dalla Corte d’appello di Bari, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6, § 1, della CEDU, nella parte in cui non consente di proporre la domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo durante la pendenza del procedimento. La Corte ha tuttavia rilevato la carenza di effettività del rimedio così come disciplinato dalla legge Pinto ed ha rivolto un monito al legislatore affinché l’ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo. Secondo Corte cost.n.30/2014 “...È specificamente sotto tale profilo – peraltro oggetto di censura da parte del rimettente – che il rimedio interno, come attualmente disciplinato dalla legge Pinto, risulta carente. La Corte EDU, infatti, ha ritenuto che il differimento dell’esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l’effettività e lo renda incompatibile con i requisiti al riguardo richiesti dalla Convenzione (sentenza 21 luglio 2009, Lesjak contro Slovenia). Il vulnus riscontrato e la necessità che l’ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, se non inficiano – per le ragioni già esposte – la ritenuta inammissibilità della questione e se non pregiudicano la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013), impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia (sentenza n. 279 del 2013)”. In dottrina, a proposito degli effetti “distorti” che la decisione di inammissibilità resa dalla Corte costituzionale può produrre per effetto del “ritorno a Strasburgo” di una fetta di contenzioso non indifferente v.F.GAMBINI, *La legge Pinto è incostituzionale, ma la questione è inammissibile: si torna a Strasburgo?*, in *Giur.cost.*,2014,1,461, secondo il quale “...quello dell’impossibilità di chiedere l’equa riparazione ex l. Pinto in pendenza del giudizio presupposto sarà, anche in virtù della sentenza della Corte costituzionale che qui si esamina, uno dei prossimi scogli da superare nel difficile percorso di attuazione interna degli orientamenti europei in tema di ragionevole durata.”V. anche G.SORRENTI, *Il rimedio Pinto torna ad essere ineffettivo?*, in *Quad.costit.*,2014,1,392.

<sup>11</sup> Secondo le S.U., qualora la P.A. ritardi nel pagamento delle somme riconosciute in forza di decreto di condanna “Pinto” definitivo, pronunciato ai sensi dell’art. 3 della legge n. 89 del 2001, l’interessato, ove il versamento delle somme spettanti non sia intervenuto entro il termine dilatorio di mesi sei (secondo quanto indicato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 29 marzo 2006, Cocchiarella c. Italia) e giorni cinque (in relazione di cui all’art. 133,

Così facendo le Sezioni Unite ritengono di non potere offrire alcuna possibilità o rimedio interno al soggetto “danneggiato”, accettando l’idea che l’inadempimento del legislatore possa essere unicamente “sanato” (e sanzionato) dall’intervento postumo della Corte dei diritti dell’uomo. Ciò perché “...la scelta - tra le molteplici possibili - del rimedio effettivo a tale ritardo è attribuita anche dalla stessa Convenzione europea all’«ampia discrezionalità» del legislatore...”.

Implicita, ma non meno netta, la risposta all’ordinanza interlocutoria ove la sesta sezione aveva colto la *ratio* della decisione della Corte di appello, reiettiva della domanda di indennizzo fondata sul paradigma della l.Pinto, nell’esistenza di altro rimedio “interno” capace di soddisfare la pretesa creditoria azionata<sup>12</sup>. Tale pretesa non trova spazio nell’ordinamento positivo<sup>13</sup>.

E’ che la questione dei ritardi nell’adempimento degli indennizzi ai sensi della l.n.89/2001 ha assunto ormai dimensioni consistenti, tanto da essere stigmatizzato dai principali documenti europei in ordine alle misure adottate dal Governo italiano per contrastare il fenomeno della non ragionevole durata dei processi<sup>14</sup>.

Sembra qui possibile soltanto ricordare alcuni paletti fissati dalla Corte di Strasburgo in materia che possono così sintetizzarsi: **a)** non si può chiedere ad una persona che ha già ottenuto un credito contro lo Stato dopo una procedura giudiziaria di iniziare in seguito una procedura di esecuzione forzata per ottenere soddisfazione-Corte dir.uomo, sent. *Metaxas c. Grecia*, § 19; sent. *Karahalios c. Grecia*, n. 62503/00, § 23); **b)** nel quadro del ricorso “Pinto”, gli interessati non hanno l’obbligo di iniziare una procedura di esecuzione-Corte dir. uomo Simaldone c. Italia par.53; **c)** esigere che il ricorrente promuova un nuovo ricorso «Pinto» per lamentare la durata dell’esecuzione della decisione «Pinto» equivarrebbe a immetterlo in un circolo vizioso in cui il cattivo funzionamento di un rimedio lo costringerebbe ad avviarne un altro- Corte dir.uomo, 16 luglio 2013 – Ric. n. 29385/03 - Gagliardi c. Italia, p.39-. Tale conclusione sarebbe irragionevole e costituirebbe un ostacolo sproporzionato all’efficace esercizio da parte del ricorrente del suo diritto di ricorso individuale, quale definito all’articolo 34 della Convenzione (sent. Simaldone c. Italia, n. 22644/03, § 44, 31 marzo 2009; Corte dir.uomo, Pedicini e altri c. Italia [comitato], n. 48117/99, § 30, 25 settembre 2012); **d)** il ritardo nell’esecuzione della decisione che ha riconosciuto l’indennizzo ex l.Pinto oltre il termine di sei mesi da quando la decisione è divenuta esecutiva produce una lesione duplice dell’art.6 par.1 CEDU –p.56 sent. Simaldone c. Italia; *Cocchiarella*, cit., § 89- e dell’art.1

---

secondo comma, cod. proc. civ.) dalla data in cui il provvedimento divenuto esecutivo, ha diritto, sia che abbia esperito azione esecutiva per il conseguimento delle somme a lui spettanti, sia che si sia limitato ad attendere l’adempimento spontaneo della P.A., ad un ulteriore indennizzo commisurato al ritardo nel soddisfacimento della sua pretesa eccedente al suddetto termine, nonchè, ove intrapresa, all’intervenuta promozione dell’azione esecutiva, che, tuttavia, può essere fatto valere esclusivamente con ricorso diretto alla Corte EDU (in relazione all’art. 41 della CEDU) e non anche con le forme e i termini dell’art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, la cui portata non si estende alla tutela del diritto all’esecuzione delle decisioni interne esecutive.

<sup>12</sup> Cfr., infatti, ancora Cass.S.U. n.6312/2014: «...Con tale ordinanza interlocutoria, la Sezione rimettente ha osservato testualmente:...che la ratio decidendi della dichiarata inammissibilità del ricorso per equa riparazione sta in ciò, che «l’eventuale risarcimento per la mora debendi è fattispecie che fuoriesce dalla presente procedura e che deve trovare soddisfazione in un ordinario giudizio di danno», cioè che il ritardo dell’Amministrazione nel pagamento dell’indennizzo stabilito all’esito di un processo promosso ai sensi della legge n. 89 del 2001, anche nel caso in cui il titolo relativo sia stato azionato esecutivamente nelle forme dell’espropriazione forzata, è tutelabile - non già mediante una (nuova) domanda di equa riparazione, ma - mediante un ordinario giudizio di cognizione avente ad oggetto il risarcimento del danno da detto ritardo, il che val quanto dire che la tutela giurisdizionale di ritardi siffatti, anche se fatti valere nelle forme del processo esecutivo, è estranea all’ambito di applicazione della stessa legge n. 89 del 2001;...”.

<sup>13</sup> Le Sezioni unite, preso atto della “diversità” del diritto reclamato (e in definitiva riconosciuto dalla Corte europea in simili casi, rispetto alla pretesa fondata sulle disposizioni interne-riconoscimento degli interessi moratori- osserva, anzi, che “...potrebbe ritenersi irragionevole e sproporzionato, rispetto alla fattispecie descritta sub B1), e quindi in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza, riconoscere un "risarcimento" maggiore di quello previsto, in via generale nell’ordinamento italiano appunto, dall’art. 1224, primo comma, primo periodo, c.c., secondo cui «Nelle obbligazioni che hanno per oggetto una somma di danaro, sono dovuti dal giorno della mora gli interessi legali anche se non erano dovuti precedentemente e anche se il creditore non prova di aver sofferto alcun danno» (il "risarcimento" costituito dalla corresponsione degli interessi moratori è previsto, altresì, da numerose altre normative di settore.

Possono le conclusioni appena espresse ritenersi ardite?

<sup>14</sup> Direzione generale per i diritti dell’uomo, DH-DD(2012)806,13 settembre 2012, in [www.coe.int](http://www.coe.int).

Prot.n.1 annesso alla CEDU- p.59 sent.Simaldone c.Italia, cit.; sent.Gagliardi c.Italia, cit.<sup>15</sup> - per nulla compensato dal riconoscimento degli interessi moratori sulle somme già liquidate- p.63 sent.Simaldone, cit.-;e) la mancanza di risorse finanziarie non può costituire idonea giustificazione all'inadempimento degli obblighi indennitari discendenti da condanne giurisdizionali per violazione della ragionevole durata del processo; f) il ritardo nell'adempimento degli obblighi nascenti dalle liquidazioni degli indennizzi ha assunto proporzioni enormi e carattere sistemico<sup>16</sup> e tali da pregiudicare l'attività della Corte europea<sup>17</sup>, ancorchè non mette in discussione l'effettività del rimedio «Pinto» ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione<sup>18</sup>;g) a fronte di un atteggiamento iniziale della Corte europea favorevole al riconoscimento equitativo di un importo di euro cento per ogni mese di ritardo successivo al sesto mese connesso all'adempimento del debito da parte dell'amministrazione-sent.Cocchiarella c. Italia- il giudice di Strasburgo è andato prediligendo, pur non senza contrasti interni<sup>19</sup>, l'idea di un riconoscimento forfetario di euro 200 per qualsiasi ritardo, a prescindere dalla durata dello stesso.Tale svolta si deve alla sentenza *Gaglione c.Italia* del 21.12.2010-ric.n. 45867/07-<sup>20</sup>, ai principi della quale la Corte di Strasburgo ha dato continuità

<sup>15</sup> In taluna occasione la Corte ha ritenuto assorbito l'esame della violazione dell'art.1 Prot.n.1 annesso alla CEDU- cfr.Corte dir. Uomo, 16/07/2013, Gagliardi c.Italia- per effetto dell'accoglimento del motivo fondato sulla violazione dell'art.6 CEDU.

<sup>16</sup> Cfr.Corte dir.uomo, Gaglione c.Italia, 21.12.2010, p.59: "...La Corte ritiene che lo Stato italiano dovrebbe anzitutto ristabilire l'efficacia della via di ricorso «Pinto», mettendo fine ai ritardi nel pagamento dei risarcimenti accordati dai giudici aditi in virtù della legge «Pinto». Poiché tali ritardi derivano probabilmente da una copertura di bilancio insufficiente, lo Stato dovrebbe prevedere nel proprio bilancio uno stanziamento di fondi più importante al fine di garantire l'esecuzione rapida delle decisioni rese ai sensi della legge «Pinto» entro sei mesi a decorrere dal momento in cui esse diventano esecutive.

60. La Corte è cosciente della difficoltà di questo compito. Essa prende atto del fatto che una riforma globale della via di ricorso «Pinto» è attualmente all'esame della Camera dei Deputati dopo essere stata approvata dal Senato della Repubblica nel gennaio 2010. Lungi dal sostenere tutte le misure proposte in tale riforma, essa ritiene che questo rappresenterebbe il quadro ideale per prendere in considerazione le indicazioni che la Corte ha appena formulato sotto il profilo dell'articolo 46, nonché le raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri nella Risoluzione interinale sopra menzionata.

<sup>17</sup> P.81 sent.Simaldone c.Italia: "... Inoltre, la Corte ha emesso contro l'Italia, dal 29 marzo 2006, più di 50 sentenze di accertamento della violazione dell'articolo 6 § 1, in ragione della durata eccessiva delle procedure giudiziarie nazionali. In tutte queste sentenze, ha rilevato ritardi nel pagamento degli indennizzi «Pinto» che sono stati spesso considerati come circostanze aggravanti della violazione del diritto al termine ragionevole (vedi *Cocchiarella c. Italia*, citato *supra*, § 120) da prendere in considerazione nella determinazione della somma da concedere ai ricorrenti ai sensi dell'art. 41 della Convenzione.82. Infine, la Corte osserva che a partire dal settembre 2007, un numero molto importante di nuovi ricorsi diretti contro l'Italia riguardano esclusivamente i ritardi nei pagamenti degli indennizzi «Pinto». Circa 500 di questi ricorsi sono stati di recente comunicati al Governo, ciò che rivela l'esistenza di un problema nel funzionamento del ricorso «Pinto»[...] la Corte ritiene opportuno attirare l'attenzione del Governo sul problema dei ritardi nel pagamento degli indennizzi «Pinto» e sulla necessità che le autorità nazionali abbiano tutti i mezzi adeguati e sufficienti per assicurare il rispetto delle obbligazioni derivanti dall'adesione alla Convenzione e per evitare che il ruolo della Corte sia ostruito da un grande numero di cause ripetitive riguardanti gli indennizzi concessi dalle Corti d'Appello nel quadro delle procedure «Pinto» e/o il ritardo nel pagamento delle somme in questione, ciò che costituisce una minaccia per l'effettività in futuro del meccanismo posto in essere dalla Convenzione.

<sup>18</sup> Corte dir. Uomo, 25/06/2013, Battaglia c. Italia.

<sup>19</sup> Opinione parzialmente discordante comune ai giudici Cabral Barreto e Popovic nella causa *Gaglione c. Italia*-

<sup>20</sup> In tale occasione la Corte ha infatti modificato la propria giurisprudenza-p.64 ss.sent.Gaglione c.Italia, cit.: "...La Corte ricorda che, in applicazione della giurisprudenza *Cocchiarella*, per il ritardo nel pagamento dei risarcimenti «Pinto», essa ha finora accordato ai ricorrenti la somma di 100 euro per ogni mese di ritardo a partire dal settimo mese (v., in primo luogo, *Cocchiarella c. Italia*, già cit., § 149). Ne consegue che, in questa circostanza, gli importi da accordare a ciascun ricorrente per ritardi compresi tra 9 e 49 mesi andrebbero da 300 a 4.300 euro. 65. Tuttavia, la Corte si chiede se, alla luce delle circostanze del caso di specie, un tale approccio sia opportuno. A questo proposito, essa ci tiene a sottolineare ancora una volta che le cause oggetto della presente sentenza fanno parte di un gruppo di più di 3.900 ricorsi che riguardano, principalmente o unicamente, il ritardo nel pagamento delle somme «Pinto» pendenti contro l'Italia e che il numero dei ricorsi che contengono questo tipo di doglianza è in costante aumento dal 2007 (v. § 18 *supra*). 66. I pericoli, in termini di intasamento del ruolo con ricorsi ripetitivi presentati contro l'Italia, che derivano da una situazione di questo tipo sull'effettività del dispositivo creato dalla Convenzione sono evidenti. Il Governo convenuto ha il dovere di adoperarsi adeguatamente e nel più breve tempo possibile per garantire il rispetto degli obblighi ad esso derivanti in virtù dell'adesione alla Convenzione nell'ambito del rimedio «Pinto».67. La Corte ricorda

addirittura estendendoli al caso di ristoro del pregiudizio connesso alla irragionevole durata della procedura iniziata per il riconoscimento dell'indennizzo di cui alla l.n.89/2001-sent.Belpiero c.Italia del 21.12.2010-.

Ora, non è qui il caso di riflettere sulle cause di questo *revirement* della Corte europea che ha condotto i giudici di Strasburgo a rivedere i *principia* affermati in passato.

Va semmai dato atto che la questione esaminata da Cass.S.U. n.6312/2014 potrebbe apparire depotenziata per effetto dell'ultimo indirizzo della Corte europea.

Se, in altri termini, il tema del ritardo nell'adempimento del debito riconosciuto ex legge Pinto si risolve sempre e comunque nel riconoscimento di un importo fisso di euro 200, al di là della durata del ritardo nell'attuazione del credito del danneggiato e in deroga ai principi usualmente declinati dalla Corte in tema di ritardi nell'attuazione delle sentenze da parte dei giudici nazionali, la soluzione del problema rappresentato dall'assenza di una disciplina normativa che riconosce questo "diritto" potrebbe avvenire "naturalmente" senza la necessità di alcun intervento normativo, essendo difficile immaginare la proposizione di ricorsi tesi ad ottenere, innanzi al giudice europeo, il riconoscimento di un'assai esigua posta qual è quella delineata dalla Corte europea.

### **3.Dal *contrasto* fra ordinamento interno e CEDU alla *lacuna*. Alcune riflessioni sparse a proposito del ruolo del giudice.**

Rimane, tuttavia, la questione di "chi" è legittimato a riconoscere tale pregiudizio- in aggiunta al danno da ritardo che sembra trovare già pieno riconoscimento sulla base della disciplina interna- e del "come" attribuire tale posta attiva sul piano interno.

Questione che, discostandosi dalla prospettiva espressa dalle Sezioni Unite, potrebbe trovare composizione solo se si accetta una prospettiva favorevole a riconoscere nel giudice nazionale un obbligo di attuazione dei diritti di matrice convenzionale, ove questi siano delineati in modo preciso e puntuale dalla Corte europea.

Se si accetta questa prospettiva, il richiamo operato da Cass.S.U. n.6312/2014 a Corte cost.n.30/2014 per escludere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'attuale sistema nella parte in cui "non" prevede la possibilità di riconoscere l'indennizzo da ritardo sull'attuazione del credito da legge Pinto potrebbe non risultare decisivo.

Nella vicenda esaminata in quel caso dalla Corte costituzionale non si poneva un problema di "lacuna" interna, ma di vero e proprio "contrasto" fra giurisprudenza della Corte dei diritti umani e norma interna che paralizza la domanda di indennizzo fino alla decisione di merito definitiva. In questa prospettiva la Consulta evidenzia il contrasto, riconosce al legislatore il potere discrezionale di eliderlo, ma al contempo lo "mette in mora" per come si è già ricordato.

Nel caso di cui qui si discute, stando alla posizione espressa dalle Sezioni Unite, non si porrebbe un problema di "contrasto", quanto una questione di *assenza di protezione*.

Tornerebbe allora in campo il tema, delicato, della "lacuna" di un sistema nazionale rispetto alla lesione di un diritto ormai riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Orbene, seguendo la prospettiva delle Sezioni Unite potrebbero soccorrere, allora, alcuni precedenti di rilievo della Corte europea che riconoscono un ampio margine di operatività al giudice nazionale chiamato a dare attuazione ai diritti già ritenuti meritevoli di protezione dalla giurisprudenza della Corte medesima<sup>21</sup>.

---

che è un giudice internazionale il cui compito principale è quello di garantire il rispetto dei diritti dell'uomo così come sanciti dalla convenzione e dai suoi Protocolli, piuttosto che di compensare i danni subiti dai ricorrenti minuziosamente e in maniera completa. Contrariamente ai giudici nazionali, la Corte ha il ruolo privilegiato di adottare delle decisioni pubbliche che stabiliscono le norme in materia di diritti dell'uomo applicabili in tutta l'Europa (v., *mutatis mutandis*, Goncharova e altri, e altri 68 ricorsi «pensionati privilegiati» c. Russia, n. 23113/08 e altri ricorsi). Successivamente, tali criteri sono stati seguiti da Corte dir.uomo Maffei e De Nigris c.Italia, 26/11/2013-ric.nn. 28090/03 e 28462/03-;Dorte dir. Uomo, Mercuri c.Italia, 22/10/2013;

<sup>21</sup> Si legge, infatti, in Corte dir. uomo, 26 aprile 2007, *Popescu c. Romania*, (ric.n. 71525/01) -§ 103- che "...la Cour estime qu'un système basé sur la primauté de la Convention et de la jurisprudence y relative sur les droits nationaux est

Ancora di recente, Corte dir.uomo, Grande Camera,-7 febbraio 2013, *Fabris c.Francia* (ric.n.16574/08), chiamata a verificare l'inadempimento (parziale) di uno Stato (nel caso di specie, la Francia) ad una pronunzia resa dal giudice di Strasburgo in un procedimento diverso da quello attivato dai ricorrenti - Corte dir. Uomo, *Mazurek c. Francia* (n. 34406/97, 1° febbraio 2000- che aveva riconosciuto, in termini di violazione di sistema, una discriminazione in danno del figlio adulterino rispetto ai diritti successori riconosciuti al figlio legittimo, ha esaminato il regime transitorio introdotto dalla legge interna, alla cui stregua era stata sì eliminata detta discriminazione non estendendo temporalmente, tuttavia, gli effetti innovativi da essa previsti alla vicenda del ricorrente, originata in epoca precedente alla prima decisione di condanna resa dalla Corte di Strasburgo.

Orbene, la Corte, nel ritenere sproporzionata la disciplina transitoria rispetto al ricorrente, attribuisce al giudice nazionale l'obbligo di attuare, anche retroattivamente, i propri precedenti – p.75 sent.cit. ... Tuttavia, se il carattere essenzialmente declaratorio delle sentenze della Corte lascia allo Stato la scelta dei mezzi per rimuovere le conseguenze della violazione [...], è opportuno ricordare che l'adozione di misure generali comporta per lo Stato l'obbligo di prevenire, con diligenza, nuove violazioni analoghe a quelle constatate con le sentenze della Corte [...]. *Ciò impone al giudice nazionale l'obbligo di garantire, conformemente all'ordinamento costituzionale vigente e nel rispetto del principio della certezza del diritto, il pieno effetto delle norme della Convenzione, nell'interpretazione loro data dalla Corte*(corsivo aggiunto n.d.r.)- che delinea in modo nitido il “ruolo” del giudice nazionale in sede di attuazione dei diritti di matrice convenzionale<sup>22</sup>.

Leggendo, infatti, la decisione del 7 febbraio 2013, si comprende che la violazione riscontrata dalla Grande Camera involgeva proprio l'operato del giudice nazionale il quale, ancorchè chiamato ad applicare una norma transitoria che conculcava le aspettative dal titolare del diritto, discriminato rispetto agli altri figli legittimi sulla base di una normativa nazionale per come già riconosciuto dal giudice europeo, non aveva offerto all'interessato quella tutela che, invece, la Corte europea aveva delineato nel proprio precedente.

Ora, non occorrendo in questa sede indugiare su quanto il riferimento ai principi costituzionali e di certezza del diritto possono incidere sui poteri del giudice nazionale in sede di attuazione, resta il

---

à même d'assurer au mieux le bon fonctionnement du mécanisme de sauvegarde mis en place par la Convention et ses protocoles additionnels. Il n'est pas dépourvu d'importance de rappeler à cet égard, que, dans sa Recommandation du 12 mai 2004 (Rec. (2004)6), le Comité des Ministres s'est félicité de ce que la Convention faisait partie intégrante de l'ordre juridique interne de l'ensemble des Etats parties. Cela implique l'obligation pour le juge national d'assurer le plein effet de ses normes en les faisant au besoin passer avant toute disposition contraire qui se trouve dans la législation nationale, sans devoir attendre son abrogation par le législateur (mutatis mutandis, Vermeire c. Belgique, arrêt du 29 novembre 1991, série A no 214-C, p. 84, § 26)- Corte dir.uomo, 29 novembre 1991, Vermeire c. Belgio , ric. n. 12849/1987. Il principio riportato nel testo fu espresso dalla Corte europea in una vicenda in cui il Belgio non aveva modificato una legge in materia civile già ritenuta dalla stessa Corte europea in contrasto con la CEDU ed il giudice nazionale aveva continuato ad applicare la disciplina interna in assenza di una scelta legislativa di adeguamento-. La stessa Corte, nel paragrafo successivo, non manca di precisare che “le statut conféré à l Convention en droit interne permet justement aux juridictions nationales d'écarter – *ex officio*[inciso che costituisce ulteriore conferma di alcune passate riflessioni esposte su questa Rivista a proposito del ruolo del giudice nazionale rispetto alla protezione dei diritti di matrice CEDU v., volendo, R CONTI, *Contrasto fra norma interna e CEDU: fra rilevanza ex officio e controllo diffuso di convenzionalità*]- ou à la demande des parties – les dispositions du droit interne qu'elles jugent incompatibles avec la Convention et ses protocoles additionnels. Le simple fait qu'elles ont choisi, en l'espèce, la voie d'un renvoi à la Cour constitutionnelle – qui statue sur la compatibilité de la loi avec le droit interne dont la Convention fait partie intégrante – et qu'elles n'ont pas elles-mêmes tranché cette question alors qu'il leur était également loisible de le faire, ne saurait en soit entraîner une méconnaissance de l'article 6. Il en va d'autant plus ainsi que ni la Convention en général, ni son article 13 en particulier, ne prescrivent aux Etats contractants une manière déterminée d'assurer dans leur droit interne l'application effective des dispositions de cet instrument”.

<sup>22</sup> L'inciso, inserito nel testo riportato, sembra peraltro introdurre una “riserva di costituzionalità in ordine alle modalità di attuazione dei *dicta* di Strasburgo che non elide, in ogni caso, anche a volervi intravedere una conferma dell'idea che il margine di apprezzamento goduto dai singoli Stati in sede di individuazione delle misure generali per eliminare le violazioni accertate possa giungere a paralizzare l'efficacia della sentenza europea, la centralità della figura del giudice interno comune- ma v. *infra* nel testo-.



fatto che agli occhi della Corte europea il giudice nazionale ha un compito di attuazione dei diritti dalla stessa garantiti estremamente preciso che potrebbe, al più, chiamarlo a verificare la compatibilità del “piano della tutela CEDU” con i diritti di matrice costituzionale, ma non certo collocarlo nè in posizione passiva rispetto all’intervento legislativo non in linea con i canoni convenzionali nè, a me pare e a maggior ragione, in *stand by* rispetto all’inerzia del legislatore che non si attiva per dare protezione ad un diritto convenzionale.

Se è questa la prospettiva espressa dalla Corte europea, occorre chiedersi se e come il giudice nazionale possa dare attuazione alla prospettiva disegnata dalla Corte europea già a partire dalla sentenza Cocchiarella c.Italia- con la quale era stato accertato il carattere sistematico dei ritardi nel pagamento degli indennizzi ex l.n.89/2001<sup>23</sup>- salvo poi a rivederla “in corsa” con la sentenza Gaglione c.Italia.

Attivarsi per l’individuazione di una soluzione che chiuda le porte ad un numero imprevedibile di ricorsi diretti a Strasburgo, in relazione alla conclamata assenza di tutela effettiva dei ricorsi interni vorrebbe dire dare pieno riconoscimento al canone di sussidiarietà che governa i rapporti fra ordinamento interno e CEDU.

Sul punto, l’opinione dei Giudici Popović e Gyulumya nel caso Fabris sembra dimostrare, forse meglio di qualunque commento, non soltanto il ruolo centrale del giudice nazionale nel processo di attuazione delle sentenze della Corte EDU<sup>24</sup> ma, più in generale, quale sia la *potenza protettiva* della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e quanto ancora non compiuto possa dirsi il percorso di avvicinamento italiano alla piena attuazione dei diritti di matrice convenzionale<sup>25</sup>. E non

---

<sup>23</sup> Cfr.p.130 sent.citata nel testo: “...130.Senza cercare di determinare quali misure possono essere adottate dallo Stato convenuto al fine di adempiere ai suoi obblighi previsti all'articolo 46 della Convenzione, la Corte richiama la sua attenzione sulle condizioni indicate sopra (vedi paragrafi 69-107) quanto alla possibilità che una persona possa continuare a proclamarsi "vittima" in questo tipo di ricorso e lo invita ad adottare tutte le misure necessarie ad assicurare che le sentenze interne siano non solo conformi alla giurisprudenza della Corte, ma anche che siano eseguite entro sei mesi dal loro deposito in cancelleria.”In precedenza, nel caso Simaldone c.Italia, la Corte europea era stata ancora più esplicita:”...

<sup>24</sup> Opinione concorrente del Giudice Popović alla quale ha aderito il Giudice Gyulumya:“...Essendo il quadro legislativo carente, i giudici nazionali avrebbero dovuto applicare retroattivamente Mazurek alla successione della sig.ra M. . Poiché tale successione non era stata chiusa definitivamente, alla data in cui Mazurek è divenuta definitiva e tenuto conto dell’azione di riduzione tempestivamente intentata da un erede avente diritto ad una quota di legittima, il quale era stato però escluso dalla divisione inter vivos, i giudici avrebbero dovuto considerare che Mazurek prevaleva sulle disposizioni transitorie della legge del 2001 e della legge del 1972, dando la precedenza alla Convenzione e riconoscendo al ricorrente il diritto ad una quota di legittima sull’eredità di sua madre”.

<sup>25</sup> Opinione Giudici Popović e Gyulumya, cit.: “... la sentenza Fabris riafferma il valore costituzionale delle sentenze della Corte e la competenza di quest’ultima a verificare se uno Stato parte adempia agli obblighi imposti da una delle sentenze della Corte. Tale forza, costantemente rinsaldata dalla prassi della Corte e del Comitato dei Ministri, come dimostrato, non è stata certamente messa in dubbio dalla infelice espressione contenuta nel paragrafo 75 di questa sentenza : «conformemente al loro ordine costituzionale e tenuto conto del principio di certezza del diritto». Tale formulazione sembra limitare l’obbligo degli Stati parte di dare piena esecuzione alle norme della Convenzione, come interpretate dalla Corte, alla loro « conform[ità] a [l’]ordine costituzionale». Se intesa come implicita autorizzazione ad un meccanismo di filtro completo e non restrittivo, a verifica della costituzionalità interna delle sentenze della Corte, tale espressione annienterebbe semplicemente decenni di costruzione del sistema europeo dei diritti dell’uomo, svuoterebbe la Convenzione della sua forza giuridica e confinerebbe la Corte al ruolo di appendice dei giudici costituzionali nazionali. Inoltre, una siffatta lettura assesterrebbe un colpo all’articolo 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in quanto consentirebbe ad uno Stato parte alla Convenzione di invocare le disposizioni della sua legge costituzionale a giustificazione della mancata esecuzione di un trattato. La validità ed efficacia delle sentenze della Corte non dipendono da un fiat dei giudici costituzionali nazionali (Si vedano *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d’origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig*, Avis consultatif, 4 février 1932, CPJI, série A/B, n. 44, p. 24 (« uno Stato non può invocare dinanzi ad un altro Stato la propria Costituzione allo scopo di sottrarsi agli obblighi imposti dal diritto internazionale ovvero dai vigenti trattati»); *Applicabilité de l’obligation d’arbitrage en vertu de la section 21 de l’accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l’Organisation des Nations Unies*, Avis consultatif, Recueil CIJ 1988, pp. 34 et 35 ; *Dumitru Popescu c. Romania* (n. 2), n. 71525/01, § 103, 26 aprile 2007, e, riguardo l’accettazione di tale tesi dagli Stati parte, si vedano la Risoluzione DH (95) 211 dell’11 settembre 1995, la Risoluzione DH (96) 368 del 26 giugno 1996 e la Risoluzione DH (96) 150 del 15 maggio 1996. La forza prevalente degli obblighi internazionali sul diritto interno, segnatamente il diritto costituzionale, è, a fortiori,

è, dunque, un caso la circostanza che tale opinione concorrente dedichi particolare attenzione alla posizione espressa dalla Corte costituzionale tedesca e, per quel che ci riguarda più direttamente, dal giudice costituzionale italiano laddove mette in discussione l'efficacia della giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo e la sua vincolatività nei confronti di tutte le autorità nazionali- e non del solo legislatore<sup>26</sup> -.

In definitiva, al fondo della questione ritorna, ancora una volta, il tema degli effetti dell'inerzia del legislatore interno rispetto a pronunzie della Corte dei diritti umani che hanno riconosciuto deficit sistemici.

Rispetto a tale inerzia, infatti, la risposta dell'ordinamento nazionale, una volta riconosciuta la piena efficacia normativa della CEDU – come noto ratificata in Italia con legge ordinaria fin dall'anno 1955- e della Corte sovranazionale che ne vivifica il significato è davvero difficile ammettere che, ove non sussista alcun contrasto con i canoni costituzionali, la norma convenzionale non possa direttamente operare nell'ordinamento interno quando il legislatore rimane inerte(Ruggeri)<sup>27</sup>.

---

ugualmente valida nel campo della legislazione internazionale sui diritti dell'uomo, tenuto conto della natura di questi ultimi, materia non riservata alla competenza interna degli Stati (articolo 2 § 7 della Carta delle Nazioni Unite), e del fatto che i trattati in materia di diritti dell'uomo non si limitano a vincolare gli Stati parte, bensì riconoscono anche i diritti e le libertà dei cittadini sottoposti alla giurisdizione degli Stati parte (articolo 1 della Convenzione). La conclusione è inevitabile: fatto salvo l'articolo 15 della Convenzione, nessuna norma interna, ivi incluse le norme costituzionali, può limitare o pregiudicare i diritti e le libertà riconosciute dalla Convenzione, come da interpretazione della Corte. Nulla impedisce ai giudici interni ed alle corti costituzionali al loro vertice, di fornire un livello superiore di protezione dei diritti e delle libertà individuali (articolo 53); ciò sta ad indicare che le norme contenute nella Convenzione non possono essere messe da parte, se non nei casi in cui le norme interne prevedono una miglior tutela dei diritti del ricorrente). Il riferimento alla «conformità all'ordine costituzionale» non è dunque nient'altro che un blando rinvio al principio della salvaguardia dei diritti dell'uomo oggi riconosciuti, previsto dall'articolo 53 della Convenzione. In tale contesto, l'ulteriore riferimento al principio della certezza del diritto non è meno problematico. I giudici interni non possono annullare, limitare o ritardare l'effetto delle sentenze della Corte con la motivazione che esse rappresentano un pericolo per il principio della certezza del diritto. Se potessero farlo, verrebbe loro consentita un'esecuzione selettiva delle sentenze della Corte, con il rischio di trovarsi davanti a quarantasette modalità diverse di esecuzione della stessa sentenza. Pertanto, il riferimento al principio della certezza del diritto, oltre a voler rammentare la motivazione di Marckx (Secondo «il principio di certezza del diritto, necessariamente inerente al diritto della Convenzione», la Corte «può dispensare gli Stati dal mettere in dubbio atti ovvero situazioni giuridiche anteriori a sentenze della Corte che dichiarino la legislazione nazionale incompatibile con la Convenzione» (Marckx, sopra citata, § 58, e Henryk Urban e Ryszard Urban c. Polonia, n. 23614/08, § 65, 30 novembre 2010), costituisce altresì un'ingiunzione ai giudici nazionali a conformarsi rigorosamente e senza alcun margine di apprezzamento alle sentenze della Corte. Qualsiasi comportamento discrezionale da parte dei giudici nazionali nell'esecuzione delle sentenze della Corte rimetterebbe in discussione il principio di certezza del diritto.»

<sup>26</sup> Opinione concorrente Giudici Popović e Gyulumya, cit.: «...tutti gli organi e i rappresentanti di qualsiasi autorità pubblica dello Stato convenuto, a tutti i livelli della sua organizzazione (nazionale, federale, regionale o locale)(corsivi aggiunti n.d.r.), sono direttamente vincolati dalle sentenze della Corte e quindi, per usare la frase coniata dalla Dichiarazione di Brighton, «tutte le leggi e le politiche dovrebbero essere formulate, e tutti i funzionari pubblici dovrebbero esercitare le loro responsabilità, in una maniera tale da dare piena efficacia alla Convenzione.» In questo contesto, poiché la Corte è investita del potere di interpretare ed applicare la Convenzione tramite sentenze definitive e vincolanti (articolo 19 della Convenzione), l'effetto diretto ed erga omnes delle sue sentenze non può essere limitato dagli Stati parte. Solo la Corte stessa può determinare una restrizione degli effetti delle sue sentenze (Sono pertanto *problematiche* (corsivo aggiunto n.d.r.) la sentenza della Corte Costituzionale federale tedesca del 14 ottobre 2004, 2 BvR 1481/04, § 47, e la sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 311 del 26 novembre 2009, nella misura in cui ammettono la non applicazione delle sentenze della Corte, totale o parziale, per motivi di incostituzionalità interna...».

<sup>27</sup> La questione è stata esaminata da A.RUGGERI in numerosi scritti e, fra questi, specificamente in *Applicazioni e disapplicazioni dirette della CEDU (lineamenti di un "modello" internamente composito)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 febbraio 2011, spec. par.2.2: «...Si fa dunque riferimento all'ipotesi che si dia un vuoto legislativo e che esso sia appunto colmato dalla CEDU. A rigore, anzi, il vuoto non c'è, proprio perché c'è la... CEDU, cioè la legge con cui essa è stata recepita in ambito interno. È singolare che molti storcano il muso davanti alla eventualità della applicazione diretta della fonte convenzionale, trascurando tuttavia, per un verso, che essa – come si segnalava – è senza indugio alcuna ammessa con riguardo alla Costituzione e, per un altro e decisivo verso, che la CEDU – non ci si stancherà di ripetere – è pur sempre una “legge” e che i giudici alle leggi stesse sono (esclusivamente) soggetti»; id., *L'interpretazione conforme e la ricerca del “sistema di sistemi” come problema*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), pag.13 in nota 42; id., *Salvaguardia dei diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento “intercostituzionale”*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 22 ottobre 2013, e in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2013, spec. al

In sostanza, di fronte all'inerzia legislativa il giudice comune non può, parafrasando un passo di Cass.S.U. penali n.18821/2014, "ignorare o eludere il problema..." ma *deve* sforzarsi di ricondurre la vicenda "...in una dimensione di legittimità, utilizzando spazi di operatività della normativa vigente, che, benché non chiaramente evidenziati, sono in essa impliciti"- p.7.2. sent.cit.-<sup>28</sup>.

Ora, fermi i paletti fissati dalla Corte europea già ricordati nel precedente paragrafo e provando ad applicare quanto detto al tema qui esaminato, le strade percorribili sembrano essere due.

La prima, correlata alle ipotesi in cui la parte abbia deciso di porre in esecuzione la decisione resa sull'indennizzo ex legge Pinto potrebbe determinare una "competenza" del giudice dell'esecuzione" al riconoscimento dell'indennizzo forfetario riconosciuto dalla Corte europea, una volta formalmente riconosciuto, da parte dell'Amministrazione, il proprio ritardo.

La seconda che, per converso, attribuirebbe al giudice comune investito della domanda da ritardo formulata autonomamente dal creditore il potere di riconoscere il pregiudizio anzidetto.

#### **4.La diversa posizione espressa dal giudice amministrativo sul ritardo dei pagamenti indennizzati ex l.Pinto -Cons.Stato, (ord.interl.) n.754/2014.**

Fin qui si è discusso, seguendo il percorso ermeneutico di Cass.S.U. n.6312/2014, dell'eventuale "lacuna" del sistema interno rispetto ad una posizione che invece trova specifica protezione nella CEDU<sup>29</sup>.

Di diverso avviso, sempre con riferimento alla posizione del creditore dell'indennizzo liquidato in base alla l.Pinto, è stato il Consiglio di Stato che, con l'ordinanza n.754/2014, depositata il 17 febbraio 2014, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 24 marzo 2001, nr. 89 (nella parte in cui prevede che "(...) L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili (...)" ), per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. per tramite della norma interposta costituita dall'art. 6, par. 1, della CEDU, come interpretato dall'ormai costante giurisprudenza della Corte

---

§ 2: "... Il quarto ed ultimo caso si ha laddove non si dia l'esistenza di una norma interna e il giudice possa pertanto colmare il vuoto facendo immediato riferimento alla norma convenzionale. Non si capisce infatti la ragione per cui, mentre diffusamente si ammette, quanto meno con riferimento a taluni casi, la possibile (ed anzi doverosa) applicazione diretta della Costituzione, non possa dirsi lo stesso delle Carte internazionali dei diritti (e, segnatamente, della CEDU), tanto più che esse sono rese esecutive con legge (dunque, come si vede, una vera e propria lacuna legislativa in una siffatta circostanza non si ha)."

<sup>28</sup> Secondo la migliore dottrina-P.PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004, 76 ss., 170-171, 234 ss. e passim- gli obblighi individuali o generali di dare esecuzione alle sentenze di condanna gravano sullo Stato nel suo complesso, e quindi anche sui suoi giudici. V. anche A. DRZEMCZEWSKI, *Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, Cedam, 2001, 690; e G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, II ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 120.

<sup>29</sup> Le Sezioni Unite avevano ritenuto ininfluenza rispetto alla ricostruzione esposta l'art. 5-quinquies della legge n. 89 del 2001, inserito dall'art. 6, comma 6, del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, entrato in vigore il 9 aprile 2013. Infatti, le disposizioni di tale articolo - volte esplicitamente «al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma» della legge n. 89 del 2001 (comma 1) -, da un lato, vietano, «a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso la Tesoreria centrale e presso le Tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva» di tali somme (comma 1), e stabiliscono l'impignorabilità di somme già destinate al pagamento delle somme medesime, dall'altro, dispongono che «i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e i sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile», cioè esclusivamente nella forma «Dell'espropriazione mobiliare presso il debitore» (comma 2, primo periodo), dettando altresì rigorose modalità per la formazione e per la notificazione dei relativi atti e determinandone gli effetti (comma 2, secondo periodo, e comma 3). Secondo le S.U., infatti, è plausibile ritenere l'ininfluenza di tali disposizioni sulle fattispecie dalla stessa esaminate, le stesse limitandosi a regolare, tra l'altro, soltanto la "fase" (iniziale) dell'esecuzione forzata del titolo costituito dal decreto di condanna emesso all'esito della "fase" di cognizione del processo Pinto, senza peraltro incidere né sull'eventuale prosecuzione del processo di esecuzione forzata né, ovviamente, sulla indefettibile necessità che all'esito della "fase" esecutiva consegua comunque la realizzazione del credito (pagamento).

europea dei diritti dell'uomo<sup>30</sup>.

Il giudice amministrativo era stato chiamato a decidere le impugnazioni proposte contro diverse sentenze resa dai T.A.R. che, investiti in sede di ottemperanza per l'esecuzione di decisioni in tema di legge Pinto, avevano deciso la domanda di condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno da ritardo mediante applicazione della penalità di cui all'art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm., con decorrenza dallo scadere del termine semestrale dalla data in cui ciascuna sentenza o decreto da ottemperare erano passati in giudicato, quantificando l'*astreinte* equitativamente commisurata in € 100,00 per ogni mese di ritardo.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che la posizione assunta dai giudici di prima istanza aveva determinato inammissibilmente la disapplicazione della norma interna –art.3 comma 7 legge n. 89/2001- laddove impone l'obbligo di corresponsione dell'indennizzo “nei limiti delle risorse disponibili”. Tale disposizione, secondo il giudice remittente, “...si pone certamente in traiettoria divergente rispetto ai principi appena richiamati: infatti, anche a non volerne sposare una lettura “radicale” secondo cui l'indisponibilità di risorse esonererebbe addirittura in toto l'Amministrazione degli obblighi rivenienti dal giudicato di condanna, tale circostanza quanto meno precluderebbe di qualificare in termini di inadempimento – e, quindi, di condotta a qualsiasi titolo sanzionabile – il ritardo più o meno lungo nell'ottemperare che sia dovuto, per l'appunto, a siffatta indisponibilità.”

E poichè il ricordato art.3 c.7 si poneva in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea, nemmeno potendosi risolvere tale contrasto con un'interpretazione della norma interna compatibile con la CEDU, il giudice amministrativo investe la Corte costituzionale della questione di conformità dell'ordinamento interno alla CEDU, tuttavia prospettando una possibile incompatibilità della norma convenzionale come interpretata dalla Corte europea con il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio-art.81 1^ comma Cost.-, a cui tenore il ricorso all'indebitamento è previsto solo in circostanze eccezionali e in presenza di un iter rafforzato (comma 2) e richiede una fonte normativa “rinforzata” per la definizione delle regole e dei criteri generali della legislazione sul bilancio pubblico (comma 6).

Pertanto, dopo avere ritenuto che “...Esiste dunque un complesso di principi, di rango costituzionale e comunitario, in virtù dei quali ben potrebbe astrattamente predicarsi l'illegittimità di una regola di valore sub-costituzionale – quale è, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, il valore delle norme della CEDU – alla stregua della quale affermare l'obbligo dell'Amministrazione di reperire sempre e in qualsiasi momento, se necessario anche attraverso variazioni di bilancio, le risorse finanziarie necessarie ad assolvere agli obblighi indennitari derivanti dalle decisioni di condanna per eccessiva durata del processo ai sensi della legge nr. 89 del 2001...”, Cons.Stato n.754/2014<sup>31</sup> ha stimato che spettava “... esclusivamente alla Corte costituzionale la valutazione in ordine non solo alla compatibilità fra l'art. 3, comma 7, della legge nr. 89 del 2001 e l'art. 6, par. 1, della CEDU (nel senso più volte precisato), ma anche – una volta verificato il conflitto tra le due fonti – a quale delle due debba effettivamente prevalere, stante il descritto quadro normativo di riferimento costituzionale e comunitario.”

---

<sup>30</sup> Non è inutile ricordare che la Corte d'Appello di Reggio Calabria ha sollevato, con ordinanza depositata l'8 aprile 2014, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis l.n.89/2001 nella parte in cui «limita la misura dell'indennizzo al valore del diritto accertato senza alcuna specificazione o limite, comportando l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente».

<sup>31</sup> L'ordinanza di cui si discute ha poi aggiunto che “...Al contrario, è noto che per l'assolvimento dei detti obblighi è stabilita in bilancio un'apposita voce basata, come per tutte le altre voci di spesa, su una previsione approssimativa dell'ammontare complessivo delle somme che lo Stato sarà chiamato a erogare a seguito delle condanne subite nel periodo finanziario di riferimento (stima la quale verosimilmente si fonda sul valore medio delle condanne riportate negli analoghi periodi immediatamente precedenti e su altri elementi presuntivi); ma il problema nasce nell'ipotesi, tutt'altro che infrequente nella pratica, in cui le somme stanziare in bilancio si rivelino insufficienti a coprire il debito complessivo riveniente dalle condanne de quibus...”

Ora, è evidente che il piano prescelto dal Consiglio di Stato conduce la questione del ritardo nell'adempimento del credito da legge Pinto su un piano di *contrasto* e non della *lacuna* dell'ordinamento interno.

Piano che, per le considerazioni esposte nel paragrafo precedente, non consentirebbe alcun intervento del giudice comune nazionale nell'attività di piena attuazione dei diritti di matrice convenzionale, ma investirebbe (unicamente) la Corte costituzionale della verifica di compatibilità della norma interna e di quella convenzionale con i canoni costituzionali- in parte integrati ex art.117 1<sup>^</sup> comma Cost.-.

### **5.La Legge Pinto come banco di prova per la giurisprudenza nazionale sul modo di intendere “la sostanza” della giurisprudenza della Corte EDU. A proposito di una “presunta” interpretazione convenzionalmente orientata in tema di danno non patrimoniale per cause di lieve entità.**

All'indomani delle sentenze gemelle del 2007 si fece un gran parlare del “vincolo” che la Corte costituzionale aveva inteso creare tra la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo e la giurisdizione nazionale, dividendosi equamente i commenti fra chi aveva salutato con favore tale opzione, ritenendola capace di imprimere una spinta nuova verso la piena e concreta tutela dei diritti di matrice convenzionale e chi, al contrario, aveva posto tale affermazione ai limiti della “costituzionalità, intravedendo una grave minaccia alle guarentigie costituzionali offerte al giudice nazionale dall'art.101 Cost.”<sup>32</sup>.

Per tale ragione è stato oggetto di attenta analisi l'inciso espresso da Corte cost.n.311/09 con il quale, pur ribadendo la forza dei principi evocati con le sentenze nn.348 e 349 del 2007, la Corte costituzionale affermò che “...*Beninteso*, l'apprezzamento della giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente va operato in modo da rispettare la *sostanza* di quella giurisprudenza, secondo un criterio già adottato dal giudice comune e dalla Corte europea.”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. Giur.*, 2008, pp. 203 e 204, aveva sostenuto che il vincolo all'interpretazione del giudice internazionale integra un caso di limitazione della sovranità statale. Analogamente, per L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 301 ss.

<sup>33</sup> Le sentenze evocate dalla Corte costituzionale –sent.n.311/2009-riguardano una medesima questione che si è più volte riproposta innanzi al giudice nazionale<sup>33</sup>, essenzialmente correlata al tema del periodo sul quale computare l'indennizzo previsto dalla c.d.Legge Pinto –l.n.89/2001- per la parte che ha subito un'irragionevole durata del processo, ravvisandosi uno scostamento fra giurisprudenza interna- che non considera l'intera durata del processo ma solo l'eccedenza rispetto al termine di durata ragionevole- e decisioni di Strasburgo che non conoscevano tale distinzione ai fini del riconoscimento dell'equo indennizzo e dunque consideravano l'intera durata del procedimento.

Orbene, sia il giudice di Strasburgo che la Cassazione si sono pronunziati su tale scostamento a brevissima distanza. Dapprima, Corte dir.uomo 31 marzo 2009, *Simaldone c.Italia*, riteneva che “uno Stato parte della Convenzione dispone di un margine di apprezzamento per organizzare una via di ricorso interna in maniera coerente con il proprio sistema giuridico e le sue tradizioni, in conformità con il livello di vita della sua nazione”, poi precisando che “la circostanza che il metodo di calcolo dell'indennizzo previsto nel diritto interno non corrisponda esattamente ai criteri stabiliti dalla Corte non è decisiva, dal momento che le giurisdizioni arrivano ad accordare somme non irragionevoli rispetto a quelle accordate dalla Corte in casi simili”.

Poco tempo dopo, Cass.n.10415/09, muovendo dal presupposto che qualora sia sostanzialmente osservato il parametro fissato dalla Corte EDU ai fini della liquidazione dell'indennizzo, la modalità di calcolo imposta dalla norma nazionale non incide sulla complessiva attitudine della legislazione interna ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro per la lesione del diritto in argomento, non comportando una riduzione dell'indennizzo in misura superiore a quella ritenuta ammissibile dal giudice europeo, riteneva che il sistema indennitario previsto dalla l.n.89/2001 fosse immune da ipotetici vizi di costituzionalità. Ed infatti, l'interpretazione *elastica* della giurisprudenza sovranazionale era l'unica a mettere al riparo da “ulteriori profili di non manifesta infondatezza di illegittimità costituzionale di un'esegesi che, attraverso rigidi automatismi e meccanismi presuntivi di non sicura ragionevolezza, in un sistema economico e di finanza pubblica caratterizzato dalla limitatezza delle risorse disponibili, rischia di porre la norma CEDU in esame (e l'interpretazione offertane dal giudice Europeo) in contrasto con le norme costituzionali che riconoscono e tutelano i diritti fondamentali, sacrificandone alcuni, di pari, se non superiore livello.”

Quest'affermazione veniva poi completata da un rinvio a due precedenti, l'uno della Corte di Cassazione - Cass. 20 maggio 2009, n. 10415-e l'altro della Corte di Strasburgo- Corte dir. uomo 31 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, (ric. n. 22644/03)-.

Tale passaggio motivazionale sembrava voler attenuare, alla radice, l'affermazione di base della vincolatività assoluta dell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, confermando che spesso le affermazioni di principio possono essere rifinite, mantenendo fermi i postulati di base. Prospettiva, quest'ultima, già esposta da Tesauro<sup>34</sup>, secondo il quale "...in ogni caso l'interpretazione della norma e la giurisprudenza che su di essa si consolida vanno sapute apprezzare al giusto *nella loro sostanza*"<sup>35</sup>.

Orbene, il canone della "sostanza" evocato dalla Corte costituzionale<sup>36</sup> è stato da acuta dottrina (Ruggeri) puntualmente e reiteratamente posto in discussione<sup>37</sup>, contestando alla Corte costituzionale un deficit di chiarezza rispetto ad una formula che è sembrata costituire un abile strumento per dribblare pronunzie del giudice europeo ritenute "scomode".

Ma al di là di quanto testè ricordato, nè alla *forma*, nè alla *sostanza* della giurisprudenza CEDU pare essersi uniformata la più recente giurisprudenza di legittimità laddove si è occupata, sempre all'interno delle liquidazioni in base alla legge Pinto, delle controversie di modesta entità.

L'impatto del novellato art.35 par.3 CEDU –modificato dall'art.12 del Protocollo n.14 annesso alla CEDU, ratificato e reso esecutivo con la l.n.280/2005 ed entrato in vigore l'1 giugno 2010<sup>38</sup>- sui procedimenti in tema d'indennizzo per irragionevole durata del processo è stato oggetto di esame dalla Corte di Cassazione per scardinare una giurisprudenza "granitica" sul danno non patrimoniale nei giudizi caratterizzati da danno di lieve entità.

In effetti la giurisprudenza della Cassazione, a partire da Cass. S.U. n.1399/04, poi seguita da numerose altre sentenze(Cass. nn. 12937/12, 6655/12, 15268/11, 17682/09, 17404/09, 8714/06,

---

<sup>34</sup>F. TESAURO, *Costituzione e norme interne*, in *Dir.un.eur.*, 2009, 2, 219-220.

<sup>35</sup>In termini analoghi si sono espresse Corte cost. nn.236/11, 303/2011, 150/12, 230/12, 264/12, 278/13(dove si richiamano "in sostanza, i rilievi mossi alla legislazione italiana dalla sentenza *Godelli c.Italia* del 25 settembre 2012).

<sup>36</sup>V., volendo le riflessioni esposte in passato in *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in *www.federalismi.it*.

<sup>37</sup>A. RUGGERI, in vari scritti e, specificamente, in *Salvaguardia dei diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento "intercostituzionale"*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*,n.4/2013, spec. par.3: "...la Corte costituzionale non ha mai chiarito cosa esattamente s'intenda per la "sostanza" in parola, in particolare se essa vada riferita ad indirizzi ormai consolidati (a delle vere e proprie consuetudini interpretative ricorrenti), sì da potersi considerare non cogenti singole pronunzie o gli stessi indirizzi suddetti laddove ancora ad uno stadio iniziale, complessivamente immaturo, ovvero se di ogni pronunzia si possa (e debba) avere riguardo al solo suo "nucleo duro", tralasciando espressioni marginali, di secondario rilievo (ammesso pure che si possa con chiarezza, nettamente, distinguere il "nucleo" stesso dalle parti che vi stanno attorno). Non credo che il giudice delle leggi abbia la convenienza di dare un chiarimento siffatto, che comunque potrebbe essergli d'intralcio in successive decisioni. Sta di fatto che, grazie a siffatto artificio retorico- argomentativo (ché di questo, a conti fatti, si tratta), si rende possibile far luogo a selezioni anche cospicue dei casi, scartando le indicazioni della giurisprudenza europea che appaiano "scomode" ed attingendo a quelle idonee a saldarsi in modo armonico agli indirizzi del giudice costituzionale.[...] Sta di fatto che, circoscrivendosi l'obbligo della osservanza della CEDU alla sola "sostanza" della relativa giurisprudenza, il nostro giudice delle leggi può parare sul nascere il rischio del conflitto tra la CEDU stessa e la Costituzione, salva l'eventualità, astrattamente prospettabile ma di assai remoto riscontro, che il conflitto stesso non emerga in modo vistoso per effetto di un orientamento della Corte di Strasburgo consolidato, pressoché sistematicamente ripetuto (come si diceva, un vero e proprio "indirizzo" di consuetudinaria fattura). Non si trascuri poi che, se è vero che lo stesso giudice europeo non ha (perlomeno a tutt'oggi...) preteso scrupolosa osservanza per le proprie pronunzie, non è meno vero che l'individuazione della "sostanza" da tener presente potrebbe aversi con esiti divergenti o, diciamo pure, reciprocamente incompatibili, rispettivamente, da parte del giudice europeo e da parte del giudice nazionale. La qual cosa renderebbe il conflitto insanabile, proprio perché inconciliabili sarebbero, in tesi, i punti di vista da cui si fa luogo a siffatta ricognizione, spianandosi così la via per la ricerca delle soluzioni maggiormente adeguate al suo superamento

<sup>38</sup>Art.35 CEDU, come modificato dal Protocollo n. 14:" La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato in virtù dell'art. 34 qualora: a) lo ritenga incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, o manifestamente infondato o abusivo; o b) il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio significativo, a meno che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga l'esame del merito del ricorso e purché ciò non comporti la reiezione di un ricorso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale nazionale".

6999/06, 19288/05, 19029/05, 7088/05) aveva sempre ritenuto che l'esiguità della posta in gioco nel giudizio presupposto non escludeva il riconoscimento dell'equa riparazione, potendo soltanto giustificare la contrazione della somma liquidabile rispetto agli standard fissati dalla Corte Europea (comunque modificabili in eccesso per le ipotesi di violazioni di particolare rilievo (Cass.nn.23048/07 e 26200/06)<sup>39</sup>.

Tale indirizzo è stato di recente sottoposto a revisione critica dalla stessa Corte di legittimità, muovendo dal presupposto che la legge Pinto, per come concepita dal legislatore e interpretata dalla giurisprudenza, non attribuisce al soggetto che vi ricorra una tutela differente o peggiore rispetto a quella cui questi avrebbe diritto innanzi al giudice della Convenzione - "... la c.d. Legge Pinto, per come concepita dal legislatore e interpretata dalla giurisprudenza, non attribuisce al soggetto che vi ricorra una tutela differente o peggiore rispetto a quella cui questi avrebbe diritto innanzi al giudice della Convenzione. L'istanza nazionale ne costituisce soltanto un diverso luogo processuale d'attuazione, presidiato da regole ermeneutiche comuni che l'esperienza giuridica interna, sulla base del suo portato valoriale di riferimento può solo completare ed arricchire"- cfr. Cass.n.14777/2013<sup>40</sup>.

La modifica dell'art.35 CEDU avrebbe dunque determinato il superamento della concezione del danno da violazione CEDU come *iniuria* – o danno evento- sempre risarcibile. Ancora più esplicitamente, Cass.n.14777/13 ha affermato che in base al principio del c.d. *de minimis non curat praetor* recepito dalla Corte di Strasburgo non è indennizzabile la violazione che non raggiunga una soglia minima di gravità<sup>41</sup>.

In entrambe le occasioni viene richiamata, a sostegno di tale assunto, Corte dir. Uomo 6 marzo 2012, *Gagliano c. Italia*, ove fu chiarito che "... il nuovo criterio dell'assenza del pregiudizio importante è stato concepito per permetterle di trattare rapidamente i ricorsi di carattere futile per concentrarsi sulla sua missione fondamentale, ossia garantire a livello europeo la tutela giuridica dei diritti sanciti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli (*Stefanescu c. Romania* (dec.), n. 11774/04, 12 aprile 2011, par. 35)".

Ora, la posizione assunta dal giudice di legittimità si muove su una linea di pensiero che estende l'operatività dei criteri introdotti dall'art.35 par.3 CEDU ai giudizi nazionali.

Il che sembra andare ben oltre la "sostanza" della giurisprudenza di Strasburgo, se si considera che tale previsione riguarda "esclusivamente" i giudizi innanzi alla Corte EDU (v., sul punto, Corte

---

<sup>39</sup> Questa giurisprudenza era stata già posta in discussione affermandosi che se è vero che il giudice nazionale deve, in linea di principio, uniformarsi ai criteri di liquidazione elaborati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo (secondo cui, data l'esigenza di garantire che la liquidazione sia soddisfacente di un danno e non indebitamente lucrativa, la quantificazione del danno non patrimoniale dev'essere, di regola, non inferiore a Euro 750,00 per ogni anno di ritardo, in relazione ai primi tre anni eccedenti la durata ragionevole, e non inferiore a Euro 1.000,00 per quelli successivi), permane tuttavia, in capo allo stesso giudice, il potere di discostarsene, in misura ragionevole, qualora, avuto riguardo alle peculiarità della singola fattispecie, ravvisi elementi concreti di positiva smentita di detti criteri, dei quali deve dar conto in motivazione (Cass.n.18617/2010; Cass.n.17922/2010). Si era così ritenuto che "in tema di equa riparazione, ai sensi della L. 24 marzo 2001, n. 89, per violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, il giudice, nel determinare la quantificazione del danno non patrimoniale subito per ogni anno di ritardo, può scendere al di sotto del livello di soglia minima là dove, in considerazione del carattere bagatellare o irrisorio della pretesa patrimoniale azionata nel processo presupposto, parametrata anche sulla condizione sociale e personale del richiedente, l'accoglimento della pretesa azionata renderebbe il risarcimento del danno non patrimoniale del tutto sproporzionato rispetto alla reale entità del pregiudizio sofferto"-Cass.n.12937/2012-.

<sup>40</sup> In tale ultima pronuncia si afferma il seguente principio: "... in base al principio de minimis non curat praetor recepito dalla più recente giurisprudenza della C.E.D.U. (il cui insegnamento deve, conseguentemente, essere valorizzato dai giudici nazionali), deve intendersi individuata una nuova condizione di ricevibilità ricollegata alla circostanza che la violazione di un diritto, qualunque sia la sua realtà da un punto di vista strettamente giuridico, deve raggiungere — ai fini della sua indennizzabilità — una soglia minima di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale e, quindi, per l'eventuale riconoscimento di un equo indennizzo da parte del giudice italiano, in relazione alla domanda proposta ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001."

<sup>41</sup> In questa direzione si pongono espressamente Cass.n.633/2014; Cass.n.816/2014; Cass.n.21861/14, Cass.n.18536/2014; Cass.n.18435/2014;Cass.n.18433/2014;Cass.n.17944/2014; Cass.n.709/2014 e, da ultimo, Cass.n.1061/2015.

dir.uomo, *Cusan e Fazzo c.Italia*-7 gennaio 2014, p.36, ove il principio *de minimis* viene espressamente riconosciuto come canone operanti per le “giurisdizioni internazionali” e poi parecchio temperato in relazione all’oggetto della controversia e alla sua valenza anche soggettiva). Del resto, è proprio la già ricordata sentenza *Gagliano Giorgi*, cit., § 63 a chiarire che la seconda clausola di salvaguardia prevista dalla lett.b) dell’art.35 par.3 “...vise à garantir que toute affaire fera l’objet d’un examen juridictionnel soit sur le plan national, soit sur le plan européen”. Ciò che stride con quanto ritenuto dal giudice di legittimità.

Né convince la costruzione del giudizio interno ex legge Pinto come surrogato di quello europeo. In direzione opposta depone, infatti, già il fatto che è lo stesso procedimento regolato dalla legge n.89/2001 ad essere soggetto alla verifica di convenzionalità da parte della Corte europea, ove questa venga chiamata a verificarne la compatibilità con la CEDU-. Peraltro, l’art.35 ult. cit. è collegato all’esigenza che sia salvaguardata a livello interno la possibilità di ottenere tutela anche per i danni di non rilevante entità.

In definitiva, la Corte europea non sembra affatto avere affermato un principio di irrisarcibilità dei danni di lieve entità, piuttosto limitando il ricorso alla Corte di Strasburgo, per evidenti esigenze deflative, alle ipotesi di violazioni di maggiore entità.

Ma tale limitazione vale purchè sia salvaguardata la tutela interna anche alle violazioni modeste, tanto che mancando tale garanzia si riespande la possibilità del ricorso individuale.

Nè la stessa giurisprudenza europea, nel ricordato caso *Gagliano c. Italia*, sembra operare un ripensamento dei criteri previsti in tema di indennizzo. Secondo la Corte “...visti i criteri derivanti dalla sua giurisprudenza in materia,[...], per verificare se la violazione di un diritto raggiunge la soglia minima di gravità, è opportuno tenere conto in particolare degli elementi seguenti: la natura del diritto presumibilmente violato, la gravità dell’incidenza della violazione dedotta nell’esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente (Corte dir.uomo, *Giusti c. Italia*, n. 13175/03, par. 34, 18 ottobre 2011)”.

### **Qualche necessaria puntualizzazione sul ruolo del giudice, a seconda che sia in discussione l’espansione di un diritto, ispirata da Strasburgo, o la compressione di un diritto privo di copertura convenzionale.**

Ciò detto, le conclusioni ora espone potrebbero indurre il lettore attento ad evidenziare un’intrinseca contraddizione fra le considerazioni espresse a proposito di Cass.n.6312/2014 – e dell’opportunità di dare continuità alle liquidazioni ridotte in tema di ritardo su ritardo da Legge Pinto e quelle qui espresse in chiave critica rispetto ad un orientamento della Cassazione che tende ad uniformarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo quando comprime la possibilità di tutela per il pregiudizio di lieve entità.

In realtà, almeno così pare a chi scrive, tale contrasto è apparente e rimane un “non contrasto” se si considera che le riflessioni espone a proposito dei possibili esiti che il giudice comune può trarre dalla lacuna interna- sempre che di lacuna possa parlarsi- si pongono in una prospettiva rimediale che tende a trovare degli strumenti idonei ad eliminare una violazione ai diritti di matrice convenzionale.

In questa prospettiva, per l’appunto, si è ipotizzato che il giudice comune nazionale riconosca l’indennizzo in via equitativa fissato dalla Corte europea per i casi di “ritardo su ritardo” proprio per impedire la protrazione di una lesione ad un diritto di matrice convenzionale anche attraverso una liquidazione forfetaria e (latamente) equitativa qual è stata quella accordata dalla Corte di Strasburgo; ciò pur di evitare la proposizione di ricorsi che mettessero in evidenza la “lacuna” e, in definitiva, la disarmonia fra ordinamento interno e CEDU che, si è detto, impegna (*recte*, deve impegnare) anche il giudice comune nazionale<sup>42</sup>.

Diversa, nella forma e nella sostanza sembra, invece, la questione relativa agli indennizzi per le cause bagatellari che, nella prospettiva della Cassazione, riduce l’ambito di risarcibilità di un diritto

---

<sup>42</sup> Del resto, nel caso *Gagliardi c. Italia*, cit., la Corte dei diritti dell’uomo ha espressamente escluso di poter applicare il criterio dell’art.35 § 3 b) CEDU, -cfr. § 41 sent.cit.-



di matrice convenzionale utilizzando uno schema introdotto che lascia perplessi per le considerazioni appena espresse.

Per concludere, se dovessimo limitarci a scrutinare con un occhio rivolto alla salvaguardia delle casse pubbliche la questione dei danni prodotti da contenziosi bagatellari, certo verrebbe agevole metabolizzare la soluzione propugnata dal giudice di legittimità, soprattutto a fronte di condotte processuali apparse talvolta rivolte a realizzare, anche a livello di Corte europea, attraverso l'utilizzazione di un rimedio che tenta di essere in linea con i canoni convenzionali, profitti utilitaristici capaci di potere determinare, se portati alle estreme conseguenze, profili di vero e proprio abuso del diritto<sup>43</sup>.

## **6. Altri dubbi all'orizzonte sulla l. Pinto: Cass.(ord.inter.) n.1382/2015.**

Altri temi restano da definire, in ragione dell'attuale panorama fissato da Cass.S.U. 6312/2014.

Ci si chiede, infatti, se il *revirement* giurisprudenziale *incidenter tantum* operato da tale ultima decisione in punto di considerazione unitaria della fase di cognizione e di esecuzione possa determinare l'inapplicabilità dell'art.4 della l.n.89/2001<sup>44</sup> nell'ipotesi in cui il procedimento di cognizione si sia chiuso con decisione definitiva resa in un tempo irragionevole e ad esso non sia seguita di domanda tempestiva di indennizzo ex Legge Pinto ancorchè il giudizio di esecuzione forzata sia stato successivamente iniziato e si sia protratto per un tempo irragionevole.

In definitiva, la questione rinviata all'esame delle Sezioni Unite da Cass.n.1382/2015, depositata il 26 gennaio 2015, riguarda la rilevanza, ai fini della decorrenza del termine di decadenza semestrale previsto dall'art.2 l.n.89/2001 per proporre la domanda di indennizzo, della sentenza che ha definito il giudizio di cognizione ovvero da quella che ha definito la fase esecutiva, ponendosi il dubbio se l'unità delle fasi possa elidere la decadenza del termine maturatosi rispetto alla sentenza che ha definito il giudizio di cognizione<sup>45</sup>.

Resta solo da evidenziare che la prudenza espressa dall'ordinanza interlocutoria della Corte di legittimità su tale ultima ipotesi è direttamente correlata alla presa di posizione di Cass.S.U.n.6312/2014 sulla questione dell'indennizzabilità ulteriore del ritardo nell'adempimento delle somme dovute dallo Stato a titolo di indennizzo ex Legge Pinto<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> V., infatti, Cass.n.816/2014: "...La necessità di porre un argine alla deriva di utilizzazioni della L. n. 89 del 2001, prossime (se non al vero e proprio abuso del processo, ravvisato in materia nei casi esaminati da Cass. nn. 10634/10 e 9962/11) ad un formalismo delle garanzie fine a se stesso e sostanzialmente estraneo allo scopo riparatorio perseguito della Convenzione, si coglie anche in altre pronunce di questa Corte..."

<sup>44</sup> Secondo la disposizione ricordata nel testo "La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva."

<sup>45</sup> Secondo l'ordinanza interlocutoria n.1382/2015 le Sezioni Unite dovrebbero chiarire "...come coordinare il principio dell'unicità dei giudizi di cognizione ed esecuzione, applicabile anche in ordine al computo del tempo ai fini della valutazione della durata ragionevole od irragionevole di un processo con la previsione di un termine di decadenza, così come stabilito nell'art.4 della l.n.89/2001 nella versione *ratione temporis* applicabile, ovvero quella in vigore fino al giorno 11.8.2012 (art.55 c.2 d.l.n.83 del 2012, conv. nella l.n.134/2012, di sei mesi decorrente dal momento in cui la decisione è divenuta definitiva; se il *dies a quo* costituito dalla "decisione definitiva" così come indicato dal citato art.4 ai fini del computo del termine semestrale di decadenza possa ritenersi applicabile alla pronuncia passata in giudicato nel giudizio di cognizione, quando esso abbia avuto una durata irragionevole o invece debba identificarsi soltanto con la decisione conclusiva della successiva fase di esecuzione forzata; in quest'ultima ipotesi come computare la fase di quiescenza del procedimento, successiva alla conclusione definitiva del giudizio di cognizione ed anteriore all'instaurazione del giudizio di esecuzione".

<sup>46</sup> Resta solo da dire che sono stati recentemente comunicati alle parti i ricorsi pendenti innanzi alla Corte europea *Raia e Nervegna c. Italia* (ric.nn. 59785/08 et 29376/09) che, sempre collegati al tema del pregiudizio connesso alla irragionevole durata del processo, riguardano gli effetti prodotti da giudizi che hanno ad oggetto la domanda di condanna generica avanzata dai ricorrenti – produttivi di indennizzo ex l.n.89/2001- rispetto ai successivi procedimenti, anch'essi protrattisi in modo irragionevole, nei quali era in discussione la liquidazione del pregiudizio, venendo comunque in discussione il tema della valutazione globale delle procedure-  
v. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109316->

## **7. Conclusioni “in progress”. La necessità di un dialogo fra Corti e il Protocollo n.16 annesso alla CEDU**

Dalle riflessioni appena svolte sembra emergere la conferma che accostarsi al tema dei rimedi volti a tutelare il diritto alla ragionevole durata del processo richiede la consapevolezza, in chi è tenuto istituzionalmente a svolgere tale compito ma anche per chi ad esso si avvicina in diversa prospettiva, una buona dose di coraggio.

Si avverte, infatti, forte il pericolo di entrare in un ginepraio dal quale è estremamente difficile uscire. A volte, peraltro si riscontrano interventi coraggiosi della Cassazione, capaci di piegare il dato normativo interno allorchè questo appare palesemente distonico rispetto alla giurisprudenza convenzionale<sup>47</sup>

I temi che a livello europeo si è chiesto all'Italia di risolvere nel Documento del settembre 2012-DH-DD(2012)806- pure correlati alle modifiche alla l.n.89/2001 introdotte nel 2012- e in parte direttamente correlati alle questioni qui accennate- sono estremamente delicati, come delicato rimane, in definitiva, il ruolo del giudice chiamato a dare risposta alla domanda di giustizia che proviene dalle parti.

Resta comunque forte la sensazione che il campo della Legge Pinto rappresenta un buon banco di prova per saggiare tematiche di portata generale sul tema dei rapporti fra ordinamento interno e CEDU, al cui interno il ruolo del giudice comune rimane, agli occhi di chi scrive, fondamentale.

Si avverte, tuttavia, in questo campo e forse con accenti ancora più forti, la necessità di forme di dialogo fra le Corti supreme e la Corte europea dei diritti dell'uomo che appare ormai davvero indilazionabile. L'intreccio, ormai sempre più frequente di ordinamenti e sistemi di protezione dei diritti fondamentali impone un approccio ragionato ai precedenti delle Corti che spesso la semplice lettura della singola decisione non rende agevole, ogni precedente contenendo un ché di “non scritto”- perchè implicito nella mente del relatore o perchè talmente pacifico da non meritare una menzione espressa- che richiede invece di essere conosciuto, esaminato e metabolizzato.

La prospettiva volta a veicolare all'interno di una platea ampia di addetti ai lavori l'esigenza che la giurisdizione e l'Avvocatura, in tutte le loro componenti, possano concretizzare e contribuire alla realizzazione di un sistema realmente improntato al rispetto dei diritti fondamentali conduce ineludibilmente verso una riflessione più generale sugli strumenti con i quali le Corti dialogano e/o dovrebbero dialogare, focalizzando in particolare l'attenzione sul varo di un meccanismo di rinvio facoltativo e non vincolante che le Alte giurisdizioni dei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa possono attivare verso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il Protocollo n. 16 annesso alla CEDU, adottato dal Comitato dei Ministri nella seduta del 10 luglio 2013- aperto alla firma degli Stati contraenti dal 2 ottobre 2013 e destinato a entrare in vigore alla scadenza del termine di tre mesi successivo alla ratifica e approvazione da parte di dieci Paesi contraenti (art.8 par.1)- introduce la possibilità delle più Alte giurisdizioni nazionali di rivolgersi direttamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo prima della decisione finale per chiedere un parere “non vincolante” in ordine all'interpretazione del diritto della CEDU chiama l'interprete a un momento ulteriore di analisi sul ruolo e sulla funzione dei meccanismi di collegamento fra le istituzioni giurisdizionali sovranazionali e le Corti nazionali.

Tale strumento sembra destinato a realizzare una rivoluzione copernicana negli ordinamenti - e nelle giurisdizioni- che hanno sempre vissuto con un notevole grado di ansia “la prova Strasburgo”.

Il rapporto di complementarità fra giudice interno e giudice di Strasburgo è correlato all'atteggiarsi di siffatto strumento *facoltativo e preventivo*, lo stesso prendendo corpo dalla scelta del giudice nazionale e che non intende né elidere le prerogative, né travolgere l'operato della Corte europea dei diritti dell'uomo, esulando realmente da connotazioni di tipo gerarchico.

---

<sup>47</sup> E' questo il caso di recente esaminato da Cass.n.23745/2014 a proposito della durata di un processo durato cinque anni e definito in primo grado, allorchè ha riconosciuto anche in tal caso l'indennizzo malgrado l'art. comma 2 ter introdotto dall'art.55 c.1 d.l.n.83/2012, conv. nella l.n.134/2012.

In altra sede abbiamo cercato di evidenziarne la centralità<sup>48</sup>.

Sembra dunque significativo che di tale strumento abbia parlato, tratteggiandone i pregi, il Primo Presidente della Corte di cassazione Santacroce all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, ricordando che "...La Corte di Strasburgo potrà così essere coinvolta prima ancora dell'esaurimento dell'iter giurisdizionale interno, allo scopo di dotare l'Autorità giurisdizionale richiedente di uno strumento finalizzato a evitare possibili violazioni alle disposizioni convenzionali."

Questa necessità di dialogo va di pari passo al ruolo centrale dell'autorità giudiziaria che pure il Primo Presidente della Corte ha efficacemente delineato<sup>49</sup>.

L'occasione sembra dunque propizia per spingere l'Italia ad una pronta attuazione di tale strumento e, ancora di più, a sviluppare forme di dialogo- formali e informali- fra le Corti, capaci di creare un clima di confidenza e fiducia.

---

<sup>48</sup> Sul Protocollo n.16 annesso alla CEDU v., volendo, 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 [www. http://www.giurcost.org/studi/conti2.pdf.](http://www.giurcost.org/studi/conti2.pdf), ora in veste definitiva insieme agli interventi svolti al Convegno organizzato sul tema presso l'Università Milano Bicocca il 10 marzo 2014, all'interno del volume *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali*, a cura di E.LAMARQUE, Torino, di imminente pubblicazione.

<sup>49</sup> Rel.Primo Presidente della Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia anno 2014, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it): "...Il ruolo del giudice comune resta comunque fondamentale: soltanto in casi eccezionali, qualora il contrasto tra norma interna e norma convenzionale risulti insanabile, sarà necessario far ricorso alla Corte costituzionale, promuovendo incidente di costituzionalità. La centralità della interpretazione offerta dal giudice nei rapporti interordinamentali viene ancor più esaltata dal ventaglio di possibilità che gli si apre di fronte al contrasto tra norma interna e norma CEDU. Nell'opera di bilanciamento fra diritto interno, diritto dell'Unione e diritto convenzionale, per ogni accertamento incentrato sulla tematica dei diritti fondamentali, permane decisivo il complessivo impegno ermeneutico del giudice, soprattutto di quello di legittimità, rispetto al diritto sovranazionale. Bisogna tuttavia rilevare, per un verso, che il ruolo unificante attribuito alla Corte di cassazione sta subendo un cambiamento alla luce dell'evoluzione del rapporto con le fonti e che, per altro verso, risulta anche evidente la metamorfosi che sta subendo la funzione nomofilattica. La continua e costante opera di conformazione e riformulazione della giurisprudenza di legittimità alle istanze provenienti dal diritto sovranazionale apre le porte a una nuova visione della Corte di cassazione, orientandola in modo sempre più determinato verso una nomofilachia europea che sembra oggi sostituire la sovranità nazionale della legge e può rendere più complessa, e più problematica, quella che si è abituati a chiamare la "certezza del diritto".