

Le prospettive di riforma della Convenzione europea dei diritti umani tra limiti tecnici e ‘cortocircuiti’ ideologici

di **Fausto Vecchio** - *Assistant Professor presso l' Università Kore di Enna*

SOMMARIO: *1. Premessa. Dal rapporto dei saggi del 2006 ai progetti di riforma della Convenzione europea dei diritti umani 2. La riduzione dei margini di tutela nel nome della necessità di deflazionare il carico di lavoro della Corte di Strasburgo 3. Il potenziale sovraccarico della Corte di Strasburgo nel nome del “dialogo tra le corti” 4. Conclusioni. Limiti tecnici e ‘cortocircuiti’ ideologici*

1. Premessa. Dal rapporto dei saggi del 2006 ai progetti di riforma della Convenzione europea dei diritti umani

In occasione della riunione dei Capi di Stato e di governo tenutasi a Varsavia il 16 e il 17 maggio 2005, un gruppo di saggi (*cd. Group of Wise Person*) è stato investito della responsabilità di riflettere sulla sostenibilità di lungo periodo del meccanismo di controllo giudiziario previsto dalla Convenzione europea dei diritti umani. Partendo dall’osservazione empirica secondo cui - a cominciare dal momento dell’introduzione del Protocollo 11 - si è assistito ad una crescita esponenziale del numero di ricorsi individuali alla Corte di Strasburgo, l’idea è stata quella di avviare un percorso di studio finalizzato ad individuare soluzioni tecniche che contribuiscano a risolvere i problemi di ‘intasamento’ di un sistema giudiziario che come è stato autorevolmente affermato appare “vittima del suo proprio successo”¹.

Sulla base di questo mandato, il 15 novembre 2006, i saggi hanno presentato un rapporto al Comitato dei ministri con cui, prevedendo l’insufficienza degli effetti prodotti dall’allora apparentemente immediata entrata in vigore del Protocollo 14², hanno elaborato proposte orientate a

¹ È questa la celebre espressione di J. P. COSTA, *The European Court of Human Rights and Its Recent Case Law*, in *Tex. Int. Law Journ.*, 2003, 38, 455 – 468.

² Al momento della redazione del Rapporto dei Saggi, l’unica ratifica mancante per l’entrata in vigore del Protocollo 14 era la Russia, ma il procedimento è stato perfezionato soltanto nel 2010. Tale situazione ha spinto gli altri membri ad anticipare gli effetti del Protocollo 14 attraverso la ratifica di un Protocollo 14 *bis*, entrato in vigore il 1 ottobre 2009. Per un commento sul Protocollo 14 si veda U. VILLANI, *Il Protocollo 14 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Com. intern.*, 2004, 3, 487 - 504, E. SAVARESE, *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2004, 3, 714 – 729, F.

salvaguardare il sistema convenzionale dal numero eccessivo di ricorsi individuali presentati negli ultimi anni³. Più precisamente, il gruppo ha definito gli obiettivi generali del suo intervento e, valutando le potenziali implicazioni deflative di dieci possibili misure di azione, ha di fatto sollecitato un intervento di riforma appositamente indirizzato a ridurre l'enorme mole di ricorsi pendenti⁴. La questione del sovraccarico di lavoro dei giudici di Strasburgo è stata anche oggetto di uno speciale Gruppo di riflessione sugli sviluppi della riforma della Corte (*cd. Reflection Group for the Follow-up of the Reform of the Court*), istituito nel 2007 sotto la responsabilità del Comitato per i diritti umani (CDDH).

Peraltro, la preoccupazione di assicurare il corretto funzionamento del sistema convenzionale si è fatta progressivamente più forte e, nel corso di questi ultimi anni, ha spinto gli Stati membri del Consiglio d'Europa a non relegare la questione al solo piano della riflessione e li ha invece indotti ad adottare una serie di iniziative ulteriori che si sono concluse con alcuni documenti di importanza politica strategica⁵. Così, nel 2010, sotto la spinta della Presidenza svizzera del Comitato dei ministri, ad Interlaken è stata convocata una Conferenza di alto livello ed è stato unanimemente approvato un piano di azione che, tra le altre cose, ha riportato al centro del

SALERNO, *Le modifiche strutturali apportate dal Protocollo 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 2006, 2, 377 - 398, P. TANZARELLA, *Il futuro della Corte europea dei diritti dopo il Protocollo XIV*, in *Quad. cost.*, 2010, 2, 423 - 426, R. PALLADINO, *Giudice unico e ricorsi irricevibili nel protocollo n. 14 alla CEDU*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2012, 96 - 115, R. IBRIDO, *Corte europea dei diritti dell'uomo. Entrati in vigore il Protocollo n. 14 ed il nuovo regolamento di procedura della Corte*, in *www.dpce.it*, A. M. NICO, *La giustizia di Strasburgo e la deflazione dei giudizi pendenti innanzi alla Corte. Riflessioni sul procedimento di adozione delle decisioni del Giudice unico introdotto dal Protocollo XIV*, in *www.giurcost.org*. Per maggiori riferimenti sulle vicende che hanno portato all'adozione del Protocollo 14 bis si veda invece il contributo di V. ZAGREBELSKY, *L'avvenire del sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis*, in *Dir. um. dir. int.*, 2009, 3, 469 - 474 e A. MOWBRAY, *Crisis Measures of Institutional Reform for the European Court of Human Rights*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2009, 4, 647-656.

³ Si veda il documento CM(2006)203 del 15 novembre 2006.

⁴ Dopo aver scartato l'idea di affiancare alla Corte tribunali di primo grado e dopo aver scartato l'idea di introdurre un meccanismo procedurale del tipo del *certiorari* anglosassone, i saggi hanno suggerito di: realizzare una migliore flessibilità dei meccanismi di riforma del sistema giudiziario; un nuovo meccanismo di filtro giudiziario; rafforzare la forza della giurisprudenza della Corte all'interno dei sistemi nazionali; introdurre forme di cooperazione tra le corti nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo; sviluppare i sistemi nazionali che possono offrire una tutela alternativa a quella della Corte; rivedere le regole relative agli indennizzi; sviluppare la procedura delle sentenze pilota; introdurre meccanismi di conciliazione; estendere i poteri del Commissario per i diritti dell'uomo; rivedere le regole sulla nomina dei giudici.

⁵ Per maggiori riferimenti sui documenti e le proposte che hanno accompagnato la convocazione della Conferenza di Interlaken si rinvia a A. MOWBRAY, *The Interlaken Declaration—The Beginning of a New Era for the European Court of Human Rights?*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2010, 3, 519 - 528.

dibattito alcuni degli spunti offerti dal rapporto dei saggi⁶. Inoltre, la riflessione politica sulle proposte tecniche di modifica della Convenzione europea è proseguita l'anno successivo con la Conferenza di Izmir e nel 2012 con la Conferenza di Brighton⁷.

Seguendo i suggerimenti emersi durante la fase di riflessione tecnica e cercando di dare corpo agli impulsi politici dettati dalle tre conferenze di alto livello, il Comitato dei ministri ha ufficialmente richiesto al CDDH di predisporre concretamente le bozze per introdurre alcune norme di riforma del sistema convenzionale. In particolare, ai fini del ragionamento che si intende sviluppare è importante segnalare che, grazie al lavoro di un Comitato di esperti sulla riforma della Corte (DH-GDR)⁸, si è arrivati alla definizione di un Protocollo 15 (che è stato aperto alla ratifica lo scorso 24 giugno) e di un Protocollo 16 (che è stato aperto alla ratifica lo scorso 2 ottobre).

Con l'intento di riflettere sull'impatto che certamente avranno queste novità sulla Convenzione europea e sull'attività della Corte europea dei diritti umani, questo contributo presenterà le disposizioni contenute nei due nuovi protocolli. L'obiettivo è quello di dimostrare che, malgrado le nuove previsioni non si discostino in maniera significativa dalla elaborazione tecnico-politica che le ha precedute, esse non sembrano in grado di risolvere i problemi del sistema convenzionale e che anzi, in ragione di alcune contraddizioni, esse paiono destinate a produrre contemporaneamente un aggravio del sovraccarico giudiziario e un ridimensionamento della capacità di intervento della Corte.

2. La riduzione dei margini di tutela nel nome della necessità di deflazionare il carico di lavoro della Corte di Strasburgo

L'influenza esercitata dai documenti tecnici e politici che hanno anticipato il cammino di riforma del sistema convenzionale appare con evidenza nei cinque articoli che il Protocollo 15 dedica alle modifiche da effettuare sul testo della Convenzione (altri quattro sono dedicati alle disposizioni transitorie e finali).

Infatti, già al momento di modificare il Preambolo della Convenzione, l'articolo 1 per un verso pare ispirato da alcuni passaggi del rapporto dei saggi che definiscono la sussidiarietà come la pietra angolare del sistema convenzionale e per l'altro concretizza il mandato contenuto al punto 12 lettera b della Dichiarazione che ha concluso la Conferenza di Brighton. Più precisamente,

⁶ Per maggiori riferimenti sugli esiti della Conferenza si rinvia a V. ZAGREBELSKY, *La Conferenza di Interlaken per assicurare l'avvenire della Corte europea dei diritti umani*, in *Dir. um. e dir. int.*, 2010, 4, 309 – 314.

⁷ Per maggiori spunti sugli esiti della Conferenza di Brighton si veda invece, V. ZAGREBELSKY, *Note sulle conclusioni della Conferenza di Brighton "per assicurare l'avvenire della Corte europea dei diritti dell'uomo"*, in *www.rivistaaic.it*.

⁸ Il CDDH ha dato mandato al DH-GDR di elaborare una bozza di progetto di riforma del sistema convenzionale. Per quanto riguarda gli specifici profili in questo lavoro è stato particolarmente importante l'apporto fornito dal secondo sottogruppo del Comitato di esperti, il *Drafting Group B on the Reform of the Court* (GT-GDR-B).

introducendo il primo esplicito riferimento convenzionale al principio di sussidiarietà e richiamando espressamente il margine di apprezzamento, il nuovo Protocollo ribadisce la responsabilità primaria degli Stati membri.

In secondo luogo, attraverso l'introduzione di un nuovo secondo comma dell'articolo 21 e la cancellazione del secondo comma dell'articolo 23 della Convenzione, l'articolo 2 del Protocollo 15 si fa carico di realizzare la proposta contenuta al punto 24 e al punto 25 lettera f della Dichiarazione di Brighton e, per cercare di ottimizzare il lavoro della Corte, riforma il procedimento di attribuzione dell'incarico di giudice. Segnatamente, cancellando la disposizione che al momento prevede il limite dei settanta anni di età e introducendo una previsione per cui si può essere eletti giudici fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età, la norma in questione, oltre ad innalzare di fatto a settantaquattro anni l'età limite per l'esercizio della funzione, dimostra di essere orientata ad impedire l'interruzione del mandato giudiziario e a prevenire la dispersione di esperienze inevitabilmente determinata dal continuo ricambio dei soggetti giudicanti.

Allo stesso modo, l'articolo 3 del nuovo Protocollo si propone di cancellare l'ultima locuzione dell'attuale articolo 30 della Convenzione e, in linea con il punto 25 lettera d della Dichiarazione di Brighton, aspira a precludere la possibilità che le parti possano opporsi alla rinuncia di competenza effettuata da una camera in favore della Grande camera. In questo caso, tenendo anche in considerazione che l'articolo 43 permette che in situazioni particolari una decisione della camera possa essere oggetto di rinvio alla Grande camera, l'idea che ha ispirato il progetto di riforma è quella di favorire la coerenza della giurisprudenza di Strasburgo e di evitare la duplicazione di passaggi che si potrebbe determinare se, nei casi più delicati, le parti potessero continuare a ritardare l'intervento della Grande camera fino all'intervenuta pronuncia della camera competente.

Inoltre, l'articolo 4 del nuovo Protocollo, riprendendo gli spunti offerti da un parere della Corte emesso in attesa della Conferenza di Brighton (e prontamente ripreso dal punto 15 lettera b della Dichiarazione) modifica le regole di ricevibilità attualmente previste dal primo comma dell'articolo 35 della Convenzione. Nello specifico, l'emendamento proposto prevede che il ricorso alla Corte di Strasburgo non potrà più essere presentato entro il termine di sei mesi dalla decisione interna che definisce in via definitiva la questione oggetto della controversia giudiziaria, ma, invece, dovrà essere presentato entro il più breve termine di quattro mesi.

Infine, sempre con l'intento di ridurre il numero di ricorsi attraverso la 'leva' del controllo sulle condizioni di ammissibilità, l'articolo 5 del Protocollo 15 modifica anche il terzo comma dell'articolo 35 della Convenzione e rafforza l'applicazione convenzionale del brocardo *de minimis non curat praetor*. In particolare, la nuova disciplina prevede che, diversamente da quanto accade attualmente, anche nei casi che non sono stati preventivamente esaminati da alcun tribunale interno, possano essere dichiarati irricevibili quei ricorsi individuali in cui il ricorrente ha subito un pregiudizio poco importante.

Ai fini del ragionamento che si cerca di sviluppare con il presente lavoro pare importante segnalare da subito che le modifiche che si intende introdurre sono con tutta evidenza accomunate da una pragmatica presa di coscienza delle problemi di sovraccarico giudiziario del sistema europeo e che esse sono tutte ispirate dalla volontà di deflazionare l'imponente carico di lavoro della Corte. Tuttavia, al di là del fatto che secondo i primi osservatori le nuove prescrizioni possono rivelarsi inutili (o addirittura controproducenti) per i fini proposti, al lettore attento non sarà certamente sfuggito che questo tentativo viene condotto al costo di limitare le opportunità di tutela delle parti coinvolte: sia quando si restringono le condizioni per la ricevibilità dei ricorsi, sia quando si cerca di rafforzare il margine di apprezzamento degli Stati si creano dei nuovi limiti per l'intervento

dell'istituzione giudiziaria sovranazionale e, in linea con quella filosofia che ha portato il Protocollo 14 ad introdurre le contestate norme sul giudice unico, si corre il rischio di frammentare il quadro europeo di tutela dei diritti fondamentali e di limitare le possibilità delle vittime di ottenere un adeguato ristoro.

3. Il potenziale sovraccarico della Corte di Strasburgo nel nome del “dialogo tra le corti”

Esattamente come avviene per il testo appena esaminato, anche la redazione degli undici articoli di cui si compone il Protocollo 16 appare segnata dall'influenza dell'elaborazione tecnico politica che la ha preceduta. In questo caso, però, più che a riformare tecnicamente le regole processuali della Corte di Strasburgo, la volontà che anima questo nuovo Protocollo opzionale⁹ sembra quella di ridurre il carico di lavoro dei giudici europei attraverso l'instaurazione di forme di dialogo tra le corti¹⁰. Detto in altre parole, la speranza che ha spinto i redattori del Protocollo è evidentemente quella che, per mezzo di un coinvolgimento e di una responsabilizzazione degli attori giudiziari nazionali, si possa favorire un'applicazione diffusa dei diritti tutelati dalla Convenzione e si possa evitare di sovraccaricare la Corte di Strasburgo con ricorsi aventi ad oggetto questioni già definite dalla giurisprudenza europea.

Punto di partenza della nuova disciplina introdotta è senza ombra di dubbio il primo comma dell'articolo 1. Difatti, trasformando lo strumento processuale attualmente previsto dall'articolo 47 del testo convenzionale, la norma in questione raccoglie le indicazioni del punto 12 lettera d della Conferenza di Brighton e dispone espressamente la possibilità che i “tribunali di ultima istanza indicati ai sensi dell'articolo 10 possono richiedere alla Corte di pronunciare pareri consultivi (*cd. advisory opinion*) su questioni di principio riguardanti l'interpretazione o l'applicazione di diritti e libertà contenuti nella Convenzione e nei Protocolli allegati”.

Secondo la disciplina processuale che presto potrebbe entrare in vigore, dunque, ogniqualvolta i giudici nazionali siano chiamati a decidere su un caso che implica diritti e libertà convenzionali possono decidere di attivare il nuovo meccanismo processuale di consultazione¹¹. A tal proposito essi sono soltanto tenuti a motivare la loro istanza e ad allegare alla richiesta un quadro degli elementi di fatto e degli elementi legali che considerano rilevanti ai fini della decisione¹². Per

⁹ Diversamente da quanto previsto in relazione al Protocollo 15 (che entra in vigore in seguito alla ratifica di tutti le parti contraenti), ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo 16 questo entra in vigore dopo tre mesi dal deposito del decimo strumento di ratifica tra le parti che lo hanno ratificato. È poi espressamente previsto che gli Stati membri che non ratificano immediatamente la possibilità di aderire in un secondo momento.

¹⁰ A questo proposito, commentando le disposizioni in questione, il Presidente Spielmann in un recente discorso ha parlato di un “Protocollo del dialogo”.

¹¹ Sarà opportuno segnalare che, secondo le logiche dei giudizi incidentali, il secondo comma dell'articolo 1 del nuovo Protocollo esclude la possibilità di un sindacato astratto e circoscrive la possibilità dei giudici nazionali di interpellare la Corte europea alle sole ipotesi in cui l'interpretazione della norma sia pregiudiziale alla risoluzione di una controversia pendente.

¹² In questo senso, il terzo comma dell'articolo 1 del nuovo Protocollo prevede che: “le corti richiedenti devono motivare la richiesta e devono accompagnare la loro istanza con un quadro degli elementi di fatto e degli elementi legali rilevanti ai fini della decisione”.

questa via, dopo una valutazione di ammissibilità da parte di un collegio di cinque giudici della Grande camera¹³, la questione viene affidata alla cognizione della formazione plenaria della Grande camera (integrata, ai sensi del terzo comma dell'articolo 2, dalla presenza del giudice che ha la stessa nazionalità dello Stato coinvolto). Una volta instaurato il procedimento, poi, è prescritto che lo Stato coinvolto e il Commissario per i diritti umani hanno pieno titolo a partecipare, mentre per gli altri Stati membri si prevede che essi possano intervenire soltanto previo invito del Presidente della Corte¹⁴. La procedura si chiude con una pronuncia motivata¹⁵ che può essere accompagnata da una o più opinioni dissenzienti¹⁶ e che, oltre ad essere pubblicata¹⁷, deve essere comunicata alla corte richiedente e allo Stato membro coinvolto¹⁸.

Accanto alle disposizioni di natura più strettamente processuale, di particolare interesse appaiono anche quelle norme che, per impedire che la previsione in questione possa essere interpretata nel senso di voler introdurre nel sistema convenzionale un meccanismo processuale che può richiamare alla memoria quello previsto dall'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹⁹, si preoccupano di inserire una serie di vincoli certamente non trascurabili. Innanzitutto, è la stessa formulazione dell'articolo 1 che interviene per blandire gli effetti prodotti da un'eventuale entrata in vigore del Protocollo: sia la previsione della mera possibilità (anziché della previsione di un vero e proprio dovere) di interpellare preliminarmente il giudice europeo, sia la scelta di affidare una simile potestà ai soli tribunali di ultima istanza sono un primo indizio della prudenza che caratterizza il progetto di riforma del sistema convenzionale. In secondo luogo, in piena coerenza con la dimensione volontaria della consultazione della Corte, l'articolo 5 esplicitamente dispone che “i pareri consultivi non sono vincolanti” e quindi ne circoscrive l'efficacia formale. Per di più, diversamente da quanto accade con il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, l'articolo 10 esclude che spetti alla Convenzione l'individuazione concreta delle corti nazionali competenti al rinvio e, confermando la volontà di non incidere sulle prerogative degli organi statali, affida questo potere agli Stati membri. Infine, a completare il quadro delle garanzie in

¹³ Per essere più precisi, secondo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 2 del nuovo Protocollo “un collegio di cinque giudici della Grande camera decide se accettare la richiesta di opinione consultiva, avendo riguardo di quanto disposto dall'articolo 1. Il collegio motiverà la decisione di rigettare l'istanza”.

¹⁴ Dispone in questo senso l'articolo 3 del nuovo Protocollo.

¹⁵ È questo quanto previsto dal primo comma dell'articolo 4.

¹⁶ Così, ai sensi del secondo comma dell'articolo 4.

¹⁷ È questo quanto disposto dal quarto comma dell'articolo 4.

¹⁸ Secondo quanto disposto dal terzo comma dell'articolo 4.

¹⁹ In questo senso vedi P. CRAIG, (*Judicial*) *Love is Not a One-Way Street: The EU Preliminary Reference Procedure as a Model for ECtHR Advisory Opinions under Draft Protocol No.16*, in *Eur. law rev.*, 2013, 2, 229 - 247 che, sfruttando le possibili similitudini tra il nuovo meccanismo convenzionale e quello dell'Unione europea, propone di risolvere alcuni problemi relativi all'applicazione del Protocollo attraverso il ricorso a interpretazioni elaborate in relazione all'articolo 267 TFUE (ad esempio la cosiddetta dottrina dell'atto chiaro mutuata dalla giurisprudenza *Cilfit* della Corte di giustizia europea).

favore delle parti contraenti interviene anche la disposizione in materia di denuncia del Protocollo: prevedendo che un eventuale abbandono del sistema appena tratteggiato non comporta l'automatica uscita dalla Convenzione, l'articolo 6 ribadisce che il controllo sul meccanismo processuale rimane nella piena disponibilità statale.

Rinviando al prossimo paragrafo considerazioni di ordine più generale, per il momento non si può fare a meno di rilevare che, malgrado la rispondenza di un simile meccanismo alla logica della sussidiarietà, esso pare destinato ad incidere negativamente sul sovraccarico di lavoro della Corte. Infatti, la logica induce a pensare che, per quanto flessibile e facoltativa, l'instaurazione di una modalità incidentale di intervento giudiziale non può da sola diminuire il carico di lavoro del giudice europeo, ma inevitabilmente finirà per aumentarlo e per rendere più lento e difficile l'iter processuale che le vittime di lesioni dovranno percorrere.

4. Conclusioni. Limiti tecnici e 'cortocircuiti' ideologici

Per quanto succinta l'analisi svolta dovrebbe comunque essere sufficiente per permettere l'articolazione di un breve ragionamento critico sul quadro di luci ed ombre che appare destinato a caratterizzare gli sviluppi futuri della Convenzione europea dei diritti umani. Infatti, pare abbastanza evidente che le nuove disposizioni sembrano destinate ad aggravare alcuni problemi ben noti.

In particolare, come abbiamo appena visto, sono le soluzioni tecniche individuate con il Protocollo 16 quelle che paiono più problematiche. Da questo punto di vista, innanzitutto, non si può tacere di come, essendo espressamente contemplata la possibilità di interpellare in via diretta la Corte di Strasburgo anche dopo che questa si sia pronunciata con un parere consultivo, almeno per il breve periodo si possono venire a creare una serie di situazioni per cui la stessa vicenda può paradossalmente chiamare due volte (una in sede consultiva e una in sede di ricorso diretto) in causa il giudice europeo. Peraltro, come è stato giustamente rilevato dalla dottrina più avvertita, il rischio che il meccanismo in questione si traduca in un fattore di sovraccarico giudiziario è ulteriormente aggravato dall'opzione esercitata in favore della competenza decisionale della Grande camera: sebbene una simile scelta sia resa inevitabile dalla delicatezza della funzione svolta e dalla necessità di garantire l'uniformità della giurisprudenza della Corte, essa finisce con lo scaricare tutto il 'peso' del procedimento su una formazione giudicante che allo stato attuale non riesce a decidere su più di venti questioni all'anno²⁰. Inoltre, anche a non volere tenere in considerazione le complicazioni procedurali (e le relative incertezze) che sul piano interno si possono determinare in seguito all'entrata in vigore del Protocollo 16 (si possono ipotizzare complicatissime fattispecie di 'pregiudizialità tripla'²¹), non si può fare a meno di rilevare che, stante l'esistente sovraccarico,

²⁰ È questo quanto riportato sia da N. O'MEARA, *Reforming the European Court of Human Rights through Dialogue? Progress on Protocols 15 and 16 ECHR*, in <http://ukconstitutionallaw.org/>, sia da K. DZEHTSIAROU, *Advisory Opinions: More Cases for the Already Overburdened Strasbourg Court*, in www.verfassungsblog.de.

²¹ Con l'espressione doppia pregiudizialità M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, 5, 222 - 225 (sul tema della doppia pregiudizialità si veda anche F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il «doppio*

almeno nelle sue prime fasi il meccanismo consultivo rischia di portare dentro ai sistemi nazionali la lentezza del sistema sovranazionale.

Tuttavia, al di là delle (pur importanti) questioni tecniche, è la stessa filosofia che sta accompagnando il processo di riforma che pare viziata da un pericoloso cortocircuito. Segnatamente ciò che non convince è che mentre con il Protocollo 15 si sceglie, in nome della speditezza, di sacrificare consolidati elementi procedurali di garanzia (ad esempio il termine di sei mesi per la presentazione del ricorso o l'intervento in tutela di questioni che, per quanto minori, non sono mai state prese in considerazione da nessuna istanza giudiziaria), con il Protocollo 16, in nome di una incondizionata fiducia 'in bianco' nelle capacità taumaturgiche di un dialogo giudiziario che è visto come panacea per tutti i mali (ma che nella realtà non sempre funziona e che anzi a volte è una parte rilevante del problema del sovraccarico giudiziario), si preferisce invece introdurre un meccanismo processuale che sembra inevitabilmente destinato a rallentare la Corte.

Se quanto finora sostenuto è vero sembra allora legittimo concludere che sarebbe auspicabile rivedere le soluzioni tecniche pensate per ridurre il carico pendente e, anche senza necessariamente mettere in discussione le forme di leale cooperazione giudiziaria, pensare ad individuare strumenti idonei a risolvere la questione. In proposito, è astrattamente possibile pensare ad una pluralità di soluzioni tecniche (ad esempio il rafforzamento dei meccanismi di filtro giudiziario), ma pare comunque difficile che, continuando a rifiutare le proposte di un potenziamento della struttura giudiziaria della Corte, si possa riuscire a garantire il funzionamento di un meccanismo tanto delicato quanto essenziale.

rinvio»?, in *Giur. cost.*, 2002, 781 - 784) ha descritto quelle situazioni processuali in cui contemporaneamente rileva la competenza conoscitiva della Corte di giustizia e quella del giudice costituzionale interno. Ora, stante che sia il sistema dell'Unione europea, sia i sistemi nazionali, sia il sistema convenzionale tutelano diritti almeno in parte coincidenti, dopo l'introduzione dei pareri consultivi, è facile ritenere che molte delle questioni di doppia pregiudizialità possano diventare complicatissime questioni di tripla pregiudizialità e possano causare non pochi problemi di coordinamento processuale. Da questo punto di vista il quadro potrebbe essere ulteriormente complicato da una possibile futura adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea.