

Le conseguenze del dialogo tra Corti sul diritto amministrativo

di Luca Passarini*

30 novembre 2022

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Gli effetti del dialogo tra corti sul diritto amministrativo. – 3. Il diritto amministrativo globale. – 4. Meccanismi di raccordo tra ordinamenti e nuove prospettive.

1. Introduzione

Il fenomeno dell'influenza della giurisprudenza delle Corti apicali sul diritto amministrativo è uno dei caratteri più attuali e significativi di quel complesso rapporto tra ordinamenti giuridici che si è venuto a creare nell'ultimo cinquantennio di Storia in Europa. Non è un caso se uno dei padri nobili del diritto amministrativo italiano del secolo scorso, Aldo Mazzini Sandulli, nella sua esposizione sulle fonti, passando in rassegna i fatti cui l'ordinamento collega la nascita delle norme giuridiche, si limitava a evidenziare la "copiosità delle fonti del diritto amministrativo"¹ senza però far alcun riferimento alla dimensione sovranazionale, che proprio in quegli anni si stava timidamente affermando e che nel giro di qualche decennio avrebbe definitivamente sovvertito la gerarchia delle fonti di impostazione ottocentesca. Da qui, l'interesse per un'indagine sugli effetti che il dialogo tra corti provoca sul diritto amministrativo e, in special modo, sull'attività più tipica ed esclusiva del diritto delle amministrazioni pubbliche e cioè quella provvedimentale, che consiste in ultima analisi "in atti di esercizio di poteri amministrativi"².

Il presente percorso di ricerca ha l'obiettivo di considerare, in rapida sequenza, gli effetti che tale dialogo produce sul provvedimento amministrativo nazionale, ricreando il contesto ordinamentale in cui tali fenomeni si realizzano e riportando in maniera critica, ma pur sempre succinta, i principali orientamenti legislativi,

* Dottore magistrale in giurisprudenza, Università di Bologna.

¹ SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, 10. ed., Napoli, Casa Editrice Jovene, 1968, p. 59.

² CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1. ed., in *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, diretto da Cassese S., Milano, Giuffrè editore, 2004, p. 193.

giurisprudenziali e dottrinali. Tale dissertazione interessa infatti profili di diritto amministrativo sostanziale e processuale, di diritto costituzionale, di diritto dell'Unione europea e infine di diritto internazionale.

L'esame di tali rapporti tra sistemi ordinamentali si svolgerà in un'ottica che oggi non può più esimersi dal considerare il nodale quesito se "siamo di fronte a un ulteriore trasferimento di sovranità o solo di fronte a una mera ridefinizione della sovranità"³. Le conclusioni ospiteranno, infine, alcune brevi riflessioni su possibili strumenti di coordinamento tra i diversi ordinamenti giuridici, volti a diminuire il rischio di contrasti tra Corti e tenteranno di delineare alcune probabili prospettive future, prestando particolare attenzione a come ancora oggi sia fondamentale considerare la giuridicità una qualifica che compete a più ordinamenti (non solo dunque a quello nazionale) e che richiede, allo stesso tempo, la specifica condizione che vi sia un'effettiva e reale attuazione dell'ordinamento⁴. Effettività questa che si realizza proprio nel momento in cui viene riconosciuto al cittadino una posizione tutelata nei confronti dell'Amministrazione, potendo così il destinatario di un provvedimento amministrativo esercitare il proprio diritto di impugnazione, "operando nell'esercizio della funzione amministrativa tutte le volte che il provvedimento finale possa avere una diretta incidenza sulle sue posizioni giuridiche"⁵, anche se tale tutela si invoca rivolgendosi oggi a giudici non solo nazionali, ma anche sovranazionali.

In questo percorso, si tenterà inoltre di dimostrare come effettivamente i caratteri del moderno 'Stato a diritto amministrativo' (che si fonda sul principio di legalità, di divisione dei poteri, su una stabile burocrazia, e sulla figura di un giudice indipendente dell'amministrazione⁶) sono oggi applicabili anche a quegli ordinamenti sovranazionali che in maniera più o meno diretta entrano in rapporti con l'ordinamento amministrativo nazionale, mostrando un'evoluzione del diritto amministrativo a tratti improvvisa ma non imprevedibile.

D'altronde, un pronostico di quanto il diritto amministrativo sarebbe cambiato nel corso di pochi decenni è stato proposto da un altro autorevole Autore, che sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso, riconosceva come le istituzioni del futuro sarebbero state "contornate da molte altre istituzioni rappresentative; che nel frattempo gli Stati si sarebbero ridotti a membri di ordinamenti superstatuali sempre più potenti; e che i pubblici poteri interni si sarebbero ridotti a pochi ma fortemente coesi"⁷.

Al lettore il compito di valutare se si trattava di "utopie o della giusta direzione".

³ BARBERA A., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè editore, 2016, p. 200.

⁴ SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale, Vol. I. Principi generali*, Padova, Cedam, 1979, p. 20.

⁵ BENVENUTI F., *Disegno dell'Amministrazione Italiana, Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 2016 (I ed. 1996), p. 229.

⁶ BARTOLINI A., FANTINI S., *Le ragioni della specialità, principi e storia del diritto amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2017, p. 115.

⁷ GIANNINI M. S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. I, diretto da Santaniello G., Padova, Cedam, 1988, p. 142.

2. Gli effetti del dialogo tra corti sul diritto amministrativo

Il percorso che si delinea non è sempre lineare e privo di contraddizioni. La complessità dei rapporti tra diversi ordinamenti giuridici e più specificamente il confronto che si realizza tra i poteri giurisdizionali dei vari sistemi ha portato nel corso del tempo a parlare di un vero e proprio 'dialogo tra Corti' che necessariamente influenza il diritto amministrativo interno. Tale dialogo richiede ai giudici nazionali di considerare come rilevanti le pronunce di altri organi giurisdizionali sovranazionali e finanche internazionali nel momento in cui si trovano a decidere questioni analoghe, ponendosi però non in un'ottica prettamente gerarchica o di supremazia, ma semmai di integrazione ed evoluzione costante del diritto.

All'interno di tale dialogo strutturato assumono rilievo gli effetti del giudicato costituzionale, l'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea e la violazione della CEDU sul provvedimento amministrativo nazionale, dovendo in questo modo ricreare il contesto ordinamentale in cui tali effetti si realizzano e riportando in maniera critica, ma pur sempre succinta, i principali orientamenti legislativi, giurisprudenziali e dottrinali.

Esemplificando le questioni appena elencate, per quanto concerne più prettamente gli effetti che il giudicato costituzionale produce sul provvedimento amministrativo, in un'ottica di rapporto tra corti, occorre focalizzare l'attenzione sull'annosa questione dell'esecuzione del seguito amministrativo di una sentenza di illegittimità costituzionale, sull'eventuale modulazione degli effetti temporali e sui possibili casi di intervento in autotutela della Pubblica amministrazione che rappresentano l'ipotesi fisiologica di esecuzione di secondo livello di una pronuncia di incostituzionalità.

Il tema dell'incompatibilità del provvedimento amministrativo nazionale con il diritto Ue non può invece prescindere dal considerare l'obbligo di disapplicazione automatica della normativa interna contrastante con il diritto sovranazionale, l'efficacia della sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea sul provvedimento amministrativo, la tipologia di invalidità che presenta l'atto amministrativo incompatibile e il conseguente intervento in autotutela della Pubblica amministrazione, questa volta considerato dalla giurisprudenza più recente di natura discrezionale.

Infine, i rapporti con la Corte EDU sono segnati dagli effetti delle pronunce della Corte sul diritto nazionale, potendo giungere a veri e propri casi di riapertura del procedimento amministrativo, di interventi in autotutela e finanche di riapertura del processo amministrativo per violazione del diritto CEDU, almeno in una prospettiva de *iure condendo* (come difatti previsto dalla Riforma Cartabia 2021).

È indubitabile che in questo modo si accetta il rischio che possa sorgere un conflitto tra decisioni di giudici diversi che arricchiscono il ragionamento giuridico, per

giungere a una complessiva sintesi che si sostanzia in una evoluzione del diritto puro e semplice.

Sull'importanza del dialogo tra Corti si è espressa più volte la stessa giustizia amministrativa, riconoscendo come tale strumento non possa consistere in una via di fuga dall'obbligo del giudice nazionale di decidere. Infatti, anche recentemente, è stato riconosciuto dal Consiglio di Stato come: «in un caso, in cui la relazione antinomica posta a fondamento della richiesta di rinvio pregiudiziale non sussiste, ove il giudice di ultima istanza applicasse acriticamente e rigidamente la regola dell'obbligo di rinvio non gioverebbe, nella sostanza, a quel reale e proficuo dialogo fra le Corti cui il rimedio è preordinato, paradossalmente producendo – per un fenomeno di eterogenesi dei fini – il descritto risultato di abuso dello strumento di raccordo processuale fra gli ordinamenti»⁸. Allo stesso modo, è stato compito di autorevole dottrina rilevare come “tutta la storia della tutela dei diritti fondamentali [in Europa], e in particolare le tappe più significative del suo sviluppo, sono intimamente radicate nel dialogo – diretto o indiretto – tra Corti”⁹, definendo il rapporto che si realizza tra Corti come di circolarità, di confronto aperto, in continuo movimento e sempre in divenire.

3. Il diritto amministrativo globale

Prendendo ancora le mosse dal rapporto che si realizza tra Corti e ordinamenti diversi, in dottrina si è cominciato a parlare di diritto globale e nello specifico caso in questione di diritto amministrativo globale, quale conseguenza dell'ampio fenomeno della globalizzazione che interessa non solo il mercato mondiale, ma anche il diritto, attraverso l'abbattimento delle frontiere e il superamento dei confini. È stato osservato come la globalizzazione richiami la “convergenza degli ordinamenti nazionali verso valori e principi condivisi e allo stesso tempo, l'istanza dei popoli di conciliazione di diversità che necessitano di essere bilanciate e rispettate”¹⁰. La necessità di un diritto amministrativo globale è tale per cui si realizza (*rectius* si dovrebbe realizzare) un'armonizzazione delle discipline nazionali, specie nei settori speciali del diritto amministrativo (per esempio diritto pubblico dell'economia, ambiente, energia...). Un'uniformità di diritto che porterebbe necessariamente a rimeditare il carattere della sovranità statale. Tale fenomeno è stato ampiamente studiato da massimi esperti del

⁸ Consiglio di Stato, sez. III, 12 ottobre 2021, n. 6839, Pres. Frattini, Est. Tulumello, p. 7.3 della motivazione in fatto e diritto.

⁹ CARTABIA M., *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, intervento in occasione del seminario “60 anni dopo i Trattati di Roma. I diritti ed i valori fondamentali nel dialogo tra la Corte di giustizia e le Corti supreme italiane” tenutosi il 25 maggio 2017 a Roma presso il Palazzo della Consulta, sede della Corte costituzionale, consultabile online <www.cortecostituzionale.it>.

¹⁰ PALLOTTA G., *La progressiva affermazione del diritto amministrativo globale*, in *Cammino Diritto*, n. 11, 2018, consultabile online <www.rivista.camminodiritto.it>.

diritto amministrativo che sono giunti a dare una possibile definizione di diritto amministrativo globale, inteso come quell'insieme di "*mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make*"¹¹. In questo modo aumenta il diritto prodotto al di fuori della realtà statale, condizionando i diritti nazionali e venendosi a produrre un sistema integrato in cui varie amministrazioni di diverse realtà ordinamentali cooperano tra loro, formando una serie di "reti transnazionali che poi dettano regole o adottano standard in un determinato settore"¹².

Regole queste che se diffuse influenzano i poteri statali, offrendo una sorta di nuovo *ius commune* universale, come ha già da tempo individuato la giustizia amministrativa. «Va segnalato che si è sviluppato in modo tumultuoso negli ultimi anni il diritto globale... esso è legato alla costituzione di uno spazio giuridico comune per gli scambi commerciali, legati alle dinamiche della globalizzazione dei mercati e all'affermazione della *lex mercatoria*. Ciò che sta accadendo è l'emersione di nuove soggettività nel diritto internazionale: organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, movimenti di liberazione, privati cittadini... per cui il diritto internazionale non è più solo il campo di azione degli Stati. Si diffonde l'idea che i soggetti che operano in una dimensione transnazionale hanno un valore in sé al di là dei rapporti esistenti tra i rispettivi Stati»¹³.

Tra i massimi sostenitori del diritto amministrativo globale figura il docente britannico Paul Craig che nella sua opera ha individuato in maniera analitica i fondamenti e le sfide del diritto amministrativo globale, rintracciandole proprio da una "*judicial perspective through the principal case law developments*"¹⁴.

Tuttavia, nonostante tali autorevoli posizioni a sostegno del diritto amministrativo globale, occorre rilevare come negli anni altra dottrina abbia cominciato a negare non tanto l'esistenza di spinte globali sul diritto amministrativo nazionale, quanto la presenza di un organismo realmente globale che produca e imponga il diritto amministrativo globale. E, se è stato riconosciuto anche da questi autori che le "Corti sono protagoniste 'formanti' di quello che viene definito il diritto globale o senza confini"¹⁵ allo stesso modo gli stessi autori hanno espresso profonde incertezze sulla definizione di tale particolare forma di diritto, preferendo piuttosto parlare di

¹¹ CASSESE S., *Advanced introduction to Global Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2021, pp. 2-3.

¹² MARCHETTI B., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 54.

¹³ Consiglio di Stato, sez. III, 25 febbraio 2011, n. 872, cfr. BARTOLINI A., FANTINI S., *Le ragioni della specialità, principi e storia del diritto amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2017, p. 59.

¹⁴ CRAIG P., *UK, EU and Global Administrative Law, Foundations and Challenges*, 1. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 11 e più diffusamente pp. 25-29.

¹⁵ MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, 5. ed., Torino, Giappichelli, 2016, p. XVIII.

‘globalizzazione del diritto amministrativo’¹⁶ per indicare tale processo di interdipendenza globale. D’altro canto, ancora più recentemente, è stato sottoposto a severa critica lo stesso fenomeno della globalizzazione, giacché a causa delle ultime crisi si è incrinata l’ideologia “secondo la quale l’unico elemento dominante a livello globale fosse il mercato. Il *software* che ha regolato il meccanismo della globalizzazione è stato azzerato perché si è fermato il progressivo effetto degli scambi sociali, economici, persino mentali. Il mondo magico della globalizzazione si trasformerà in un mondo internazionale, con scambi tra le nazioni ma senza l’utopia della fine di ogni barriera geografica e del dominio assoluto dell’economia”¹⁷.

4. Meccanismi di raccordo tra ordinamenti e nuove prospettive

Accantonata, dunque, la tesi del diritto amministrativo globale e la conseguente possibilità *de iure condendo* di introdurre provvedimenti amministrativi che oltrepassino la realtà statutale, occorre concentrare l’attenzione su alcuni possibili meccanismi di raccordo tra le varie discipline provenienti dai diversi ordinamenti considerati in questa analisi.

Per quanto riguarda l’Unione europea, occorre sottolineare come questa sia una comunità di diritto che si regge sul principio della leale cooperazione, tale principio infatti “dà corpo a degli elementi intrinseci distintivi del sistema, imponendo agli Stati membri, alle istituzioni e agli altri organismi dell’Unione di assumere tutte le misure necessarie per garantire la portata e l’efficacia del diritto dell’Unione”¹⁸. Tale principio è consacrato dapprima all’articolo 4 paragrafo 3 del Trattato sull’Unione europea, laddove si afferma espressamente che «*in virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati*». In secondo luogo, per rimarcare l’importanza specifica anche nel campo del diritto amministrativo, ne viene fatta menzione all’articolo 197 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, dove in materia di cooperazione amministrativa è stabilito che «*l’Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell’Unione. Tale azione può consistere in particolare nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione*», giacché l’attuazione effettiva del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell’Unione, è considerata una questione di

¹⁶ Cfr. CERRINA FERONI G., MORBIDELLI G., *Diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 32.

¹⁷ TREMONTI G., *La pandemia ha azzerato la globalizzazione governata dalla finanza, intervento alla lectio magistralis dell’Università degli Studi Link University Campus, tenutasi a Roma il 6 luglio 2021, consultabile online <www.unilink.it>*.

¹⁸ CASOLARI F., *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea, Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 22.

interesse comune. La leale cooperazione si deve realizzare dunque sia tra amministrazioni statali ed eurounitarie, sia tra Corti. Difatti la leale cooperazione tra giudice nazionale e giudice sovranazionale rappresenta quel "presupposto per dar vita ad una giurisprudenza contraddistinta da un afflato pragmatico: una collaborazione proficua tra Corte e giudici comuni sembra costituire un'ulteriore pietra miliare della gestione degli effetti nel tempo"¹⁹ che va necessariamente incoraggiato, come strumento di soluzione a possibili contrasti giurisprudenziali.

Un altro principio che viene in soccorso nel caso in cui si configurino difficili rapporti tra ordinamenti è quello di proporzionalità, che è stato assunto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea come vero e proprio «criterio di interpretazione delle proprie norme nazionali da parte delle autorità degli Stati membri, quando questi attuino il diritto Ue nei propri ordinamenti giuridici nazionali»²⁰. È dall'applicazione effettiva di tale principio che si è venuto a concretare il cosiddetto effetto *spill-over*, cioè quell'espansione progressiva del principio di proporzionalità ad altri ordinamenti oltre a quello eurounitario, chiedendo ai giudici nazionali di applicare progressivamente "detto principio anche per fattispecie senza alcuna diretta rilevanza per il diritto Ue"²¹. In forza di tale fenomeno, noto anche come di trascinamento, se un principio generale viene considerato dalla Corte di giustizia un principio generale del diritto dell'Unione, "detto principio è necessariamente destinato a prevalere sia sul diritto Ue derivato, sia sul diritto nazionale degli Stati membri ogni qual volta ci si trovi nell'ambito di applicazione del diritto Ue"²². In questo modo si assiste a un inevitabile avvicinamento e commistione tra gli ordinamenti che vanno necessariamente a influenzare il diritto amministrativo e, nello specifico, proprio quell'attività più tipica dell'amministrazione che è l'attività provvedimentale, come oggi afferma chiaramente anche l'articolo 1 comma 1 della legge 241/1990, secondo cui «l'attività amministrativa [...] è retta [...] dai principi dell'ordinamento comunitario».

All'interno del sistema della Convenzione europea, un rimedio ai possibili contrasti che si realizzano tra i diversi ordinamenti è rinvenibile nel Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali. Tale documento di diritto internazionale è un protocollo facoltativo alla CEDU, entrato in vigore il 1° agosto 2018, al deposito del decimo strumento di ratifica,

¹⁹ FIANO N., *La modulazione temporale degli effetti delle sentenze di incostituzionalità della Corte costituzionale: un'analisi alla luce dell'esperienza tedesca*, tesi di Dottorato in Diritto Pubblico, Internazionale ed Europeo, Università degli Studi di Milano, a.a. 2018-2019, p. 45.

²⁰ Corte di giustizia, 12 dicembre 2019, causa C-627/19, ZB.

²¹ GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità (dir. amm.)*, in Diritto online - Enciclopedia Treccani, 2012, consultabile online <www.treccani.it>.

²² GALETTA D. U., *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione europea)*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2019/6, pp. 903-927.

e operante esclusivamente nei confronti degli Stati che l'hanno ratificato²³. Attraverso tale Protocollo si prevede che le più alte giurisdizioni di uno Stato membro possano presentare alla Corte EDU delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli. È quello che la dottrina, negli anni, ha definito come "rinvio incidentale interpretativo alla Corte di Strasburgo"²⁴. Così, nei casi in cui di fronte al giudice nazionale penda una questione controversa che vede l'applicazione del diritto CEDU, il giudice del singolo Stato aderente ha la facoltà di rivolgersi alla Corte di Strasburgo in merito all'applicazione più corretta della Convenzione. Chiarisce l'articolo 1 del Protocollo che il giudice nazionale può chiedere un parere consultivo solo nell'ambito di una causa pendente dinanzi ad essa (e dunque mai in via ipotetica o del tutto astratta), motivando la richiesta di parere e producendo tutti quegli elementi pertinenti al contesto giuridico della causa. Se la Corte EDU decide di accogliere la richiesta di parere consultivo (dopo una pre-decisione di un collegio di cinque giudici), è la Grande Camera che è chiamata a emettere il 'parere consultivo' motivato e non vincolante (tale disciplina è indicata agli articoli 2, 4 e 5 del Protocollo XVI). Tale procedimento è un ulteriore esempio di come il dialogo tra Corti è sempre più produttivo di diritto, seppur di carattere casistico, e che si realizza in stretta sinergia con la giurisprudenza nazionale, rafforzando quel sistema di tutela multilivello dei diritti che oggi si è difatti imposto in ogni settore normativo. Tuttavia, l'inerzia del legislatore italiano nel ratificare il presente Protocollo dimostra come si stiano incontrando alcune difficoltà nell'introduzione di tale strumento, tra queste rileva indubbiamente la preoccupazione di una "proliferazione di meccanismi di tipo pregiudiziale, i quali, se utilizzati in maniera indiscriminata, potrebbero allungare in maniera abnorme il percorso giudiziale verso l'accertamento di una violazione dei diritti fondamentali"²⁵. Probabilmente però tale rischio dovrebbe essere accettato e preventivato, perché connaturale al sistema del dialogo tra Corti che si nutre e vivifica grazie alle possibilità di momenti di confronto tra i vari giudici (come si è visto nella presente opera, il diritto statale si alimenta quotidianamente di rinvii alla Corte costituzionale, di rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia e in futuro magari anche di richieste di pareri consultivi alla Corte europea dei diritti dell'uomo) e tali vie potrebbero incrociarsi sempre più "qualora, ad esempio, la Corte costituzionale decidesse di disporre, a propria volta, un meccanismo di rinvio ad una Corte sovranazionale o, addirittura, una

²³ Ad oggi l'Italia ha firmato il Protocollo, ma non l'ha ancora ratificato e dunque non è entrato in vigore. Si può controllare lo stato attuale della ratifica dei vari Paesi consultando <<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=214>>.

²⁴ PERTICI A., *La Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo, Vol. II.*, (a cura di AA. VV.), 4. ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 527. Sul punto cfr. PASSARINI L., *Il dialogo tra Corti: l'impegno per l'approvazione del Protocollo n. 16 alla CEDU*, in *Amministrazione in Cammino*, 10 luglio 2019, consultabile online <www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

²⁵ CANNIZZARO E., *La singolare vicenda della ratifica del Protocollo n. 16*, in *Giustizia Insieme*, 8 dicembre 2020, consultabile online <www.giustiziainsieme.it>.

delle due Corti sovranazionali - nella ipotesi di adesione dell'Unione alla Convenzione europea - potrebbe ulteriormente effettuare un rinvio all'altra²⁶. Occorre comunque fugare ogni dubbio e sottolineare come la procedura consultiva che si rivolge alla Corte EDU si differenzi nettamente dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Ue, "per aspetti fondamentali come la natura non vincolante del parere reso dalla Corte di Strasburgo, al contrario di quello adottato dalla Corte di giustizia, o come la facoltà in luogo dell'obbligo delle più alte giurisdizioni di rivolgersi alla Corte europea per il chiarimento interpretativo"²⁷. Ciò che rende ancora più plastica la differenza tra le due Corti europee, è che i giudici nazionali sono in virtù dei trattati eurounitari considerati anche dei giudici dell'Unione a tutti gli effetti, mentre lo stesso non si può dire che avvenga per il sistema CEDU, che è un ordinamento di diritto internazionale nei cui confronti l'Italia ha assunto «il solenne obbligo internazionale di cooperare efficacemente e lealmente con il Consiglio d'Europa per assicurare il funzionamento del meccanismo di tutela dei diritti umani che fa perno sulla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e sulla Corte europea dei diritti dell'uomo»²⁸. A tal riguardo, un invito ad approvare il disegno di legge di ratifica del Protocollo è giunto dalla stessa Corte costituzionale italiana nel gennaio 2019, ma ad oggi è ancora rimasto inascoltato.

Ad estrema conclusione di tale percorso si può dunque affermare come si sia cercato di dare conto dei principali approdi legislativi, giurisprudenziali e dottrinali, dei contrasti attualmente esistenti e delle future prospettive; in un rapporto tra ordinamenti ancora tutto da scrivere, che sarà sempre più determinante e incisivo per il diritto nazionale e nello specifico per un diritto come quello amministrativo che da sempre è abituato a evolvere all'interno di un polisistema²⁹.

²⁶ *Idem.*

²⁷ CRIVELLI E., *Il contrastato recepimento in Italia del Protocollo n. 16 alla Cedu: cronaca di un rinvio*, in Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, n. 02, 2021, p. 56.

²⁸ Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348, Pres. Bile, Red. Silvestri, p. 8.1 del considerato in diritto.

²⁹ Cfr. IRTI N., *L'eta' della decodificazione, vent'anni dopo*, 4. ed., Milano, Giuffrè, 1999.