

La Corte EDU nella causa Georgiou c. Grecia: sul diritto al risarcimento del danno per violazione dell'obbligo di motivare il mancato rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia.

Sergio Galleano

Avvocato giuslavorista in Milano e Roma

Sommario: 1. La vicenda. – 2. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea. - 3. Il procedimento avanti alla Corte di giustizia e l'obbligo di rinvio pregiudiziale. 4. La posizione delle parti nel giudizio. – 5. La valutazione della Corte EDU. – 6. L'opinione adesiva (ma non solo) del giudice Serghides. 7. Conclusioni

1. La vicenda.

Il ricorrente alla Corte EDU a Strasburgo, cittadino americano, era stato presidente dell'Autorità statistica ellenica (ELSTAT) per il periodo dal 2 agosto 2010 al 2 agosto 2011 e tale ruolo, secondo l'art. 1.4 del Codice delle statistiche europee, adottato il 16 novembre 2017 dall'Eurostat, l'Ufficio statistico dell'Unione europea, comportava che fosse l'unico competente «per decidere in merito ai metodi, agli standard e alle procedure statistiche nonché al contenuto e al calendario delle diffusioni statistiche».

Il 10 novembre 2010, il ricorrente aveva trasmesso a Eurostat dati rivisti relativi al deficit greco dell'anno 2009 senza avere preventivamente ottenuto l'approvazione del consiglio di amministrazione dell'ELSTAT.

In seguito a ciò era stato sottoposto ad un procedimento penale¹ per violazione dei doveri, si suppone, di pubblico ufficiale.

In particolare, veniva contestato al ricorrente: «(i) la violazione del suo dovere d'ufficio di lavorare a tempo pieno ed esclusivamente con l'ELSTAT, perché al momento della nomina aveva continuato a ricoprire anche un incarico presso il Fondo Monetario Internazionale; (ii) la violazione del suo dovere ufficiale di convocare il consiglio di amministrazione di ELSTAT dal novembre 2010 al settembre 2011; e (iii) la violazione dei suoi doveri d'ufficio per aver diffuso le informazioni sul deficit fiscale del 2009 senza averle comunicate prima al consiglio di amministrazione dell'ELSTAT e senza aver chiesto il suo consenso alla diffusione»².

Con sentenza 40428 A/2016 il Tribunale penale di Atene assolveva il ricorrente da tutte le accuse.

La procura del Tribunale impugnava la sentenza e la Corte di appello di Atene riformava parzialmente la decisione di primo grado ritenendo colpevole il ricorrente per l'azione consistente nel «(a) preparare e attuare il piano statistico nazionale e compilare e pubblicare, in qualità di "Servizio statistico nazionale"³, come definito

1 Nella sentenza si riferisce, senza ulteriori approfondimenti, che l'accusa sarebbe stata formulata sulla scorta dell'art. dell'articolo 10, § 2 A, della legge n. 3832/2010, nella versione vigente all'epoca, anche se appare improprio, per non dire altro, che la fattispecie possa rivestire rilevanza penale.

2 Punto 9 sentenza in commento. (la traduzione delle parti riportate è a cura dell'autore).

3 Punto 11 sentenza.

all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 223/2009, le statistiche ufficiali, nazionali ed europee della Grecia...". Ha commesso questo atto intenzionalmente al fine di ottenere un vantaggio morale illegale, come specificato nella descrizione dell'atto parziale di cui sopra al punto (b), che consisteva nel rafforzamento del suo potere come presidente dell'ELSTAT e nel diventare un organo esecutivo quasi unipersonale, abolendo di fatto il suddetto organismo a fini pratici e usurpandone i poteri. L'atto di cui sopra era un mezzo oggettivamente appropriato per ottenere il beneficio previsto».

Il ricorrente ricorreva in Cassazione per motivi di diritto, nel corso del quale ha sollevato, con una memoria di motivi aggiunti, una questione pregiudiziale nei seguenti termini: «... Se, tuttavia, sussistono dubbi sulla corretta interpretazione della disposizione determinante, questa Corte dovrebbe, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, chiedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi in via pregiudiziale sul reale intento del principio 1.4 del Codice delle statistiche europee. Se tale rinvio pregiudiziale non verrà effettuato, ciò costituirà una violazione del mio diritto a un equo processo, come definito nell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

Il ricorso veniva rigettato il 7 giugno 2018 con la sentenza 977/2018 nella quale non vi è alcun riferimento alla questione pregiudiziale sollevata dal sig. Georgiou.

Il ricorrente lamentava che la Corte di cassazione avesse respinto la richiesta di rinvio pregiudiziale senza alcuna motivazione. Egli ha invocato l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, le cui parti pertinenti prevedono che: «1. Per la determinazione dei suoi diritti e doveri civili o di qualsiasi accusa penale a suo carico, ... ogni persona ha diritto a un'equa ... udienza ... da parte di [un] ... tribunale ..."».

2. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

La Corte di Giustizia (ora così più semplicemente denominata) con sede a Lussemburgo, è formata da un giudice per ogni Stato membro (attualmente 27) e si riunisce in sezioni, in grande sezione o in seduta plenaria, conformemente alle regole previste a tal fine dal suo statuto. È assistita da 8 avvocati generali, che hanno l'incarico di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo statuto della Corte, richiedono il loro intervento.

La Corte, oltre ad altri compiti istituzionali di sua competenza, per quanto qui interessa, può essere adita in via incidentale dal giudice di una causa pendente nella giurisdizione nazionale, sia su sollecitazione di parte che d'ufficio⁴.

⁴ Su cui v. A. Tizzano, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, Giappichelli, 2009; Tizzano-Fortunato, *La tutela dei diritti*, in Tizzano, *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006, 1271 ss; Tesaro G., *Diritto comunitario*, Milano, 2002, 302; Adinolfi, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità di atti comunitari*, Milano, 1997; Raiti, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, 2003; Biavati, *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano, 2005, 403 ss.; Borraccetti-Reale, *Da giudice a giudice: il dialogo tra giudice italiano e Corte di Giustizia delle Comunità europee*, Milano, 2008; Nascimbene, *Il giudice nazionale ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di*

Occorre tenere presente che, secondo i trattati dell'Unione, il diritto europeo è predominante in tutti i paesi dell'Unione⁵ - salvi i sempre più limitati spazi di azione lasciati ai singoli paesi - e la sua applicazione è demandata, in via principale al giudice nazionale (che assume anche la denominazione di «giudice europeo») della causa principale. È dunque quest'ultimo che deve applicare al caso specifico la norma europea ma, in caso di dubbio sulla sua interpretazione o sulla sua portata, può incaricare la Corte di giustizia di fornire i chiarimenti necessari.

È questo, dunque, il tratto caratterizzante il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Sino al 2019, risulta dal sito della Corte di giustizia⁶, che la percentuale dei rinvii pregiudiziali, tra i primi paesi fondatori dell'Unione, quelli provenienti dall'Italia sono stati il 23,87%, dal Belgio il 25,78, dalla Francia 25,56 e dalla Germania 32,41. I giudici italiani avevano proposto 1205 rinvii, di cui 1250 dai giudici di merito, 4 dalla Corte costituzionale, 204 dal Consiglio di Stato e 170 dalla Corte di Cassazione. Nel solo 2020 le questioni pregiudiziali provenienti da tutti gli stati aderenti sono complessivamente 556.

3. Il procedimento avanti alla Corte di giustizia e l'obbligo di rinvio pregiudiziale

Regolato dagli articoli 19, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sull'Unione europea (TUE) e 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), il rinvio pregiudiziale costituisce la procedura che consente ad un giudice nazionale di interrogare la Corte di giustizia sull'interpretazione o sulla validità del diritto europeo nell'ambito di un

Giustizia, in Riv.it.dir.pubbl.com., 2009, 1667; Condinanzi-Mastroianni, *Il rinvio pregiudiziale*, in *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, 186 ss.; Franchi, *Commento all'art.267*, in *Codice dell'Unione europea*, diretto da Culti Gialdino, Napoli, 2012, 1926 ss. Pignatelli N., *L'obbligatorietà del rinvio pregiudiziale tra primato del diritto comunitario e autonomia processuale degli Stati*, in Foro it., 2012, III, 367; Ruggeri A., *Rinvio pregiudiziale mancato e (im)possibile violazione della Cedu (a margine del caso Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio)*, in www.europeanrights.eu; Mastroianni R., *Rinvio pregiudiziale mossa vincente del diritto UE*, in Guida al diritto il sole24ore, 2012.2.30; Galetta-Diana-Urania, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE ed obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, in Riv.it.dir.pubbl.com., 2012, 2, 431 ss.; Domenicucci, *Circa il meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, entrambi in Foro it., 2011, IV, 461; Briguglio, *Pregiudizialità comunitaria*, in Enc.giur.Treccani, Roma, 1997, XXIII.

5 B. Nascimbene e I. Anrò, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, giustizia insieme, 31.3.2022; T. Guarnier, *Ruolo e funzioni del rinvio pregiudiziale nell'interpretazione delle direttive dell'Unione europea*, federalismi.it, 17,2,2017; V. Piccone, *L'interpretazione conforme nell'ordinamento integrato*, in R. Cosio, R. Foglia (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Milano, 2013, 284 ss.; E. Lamerque, *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea secondo la Corte costituzionale italiana*, in Consultaonline, 06.04.2014 : e, più risalenti, F. Pizzetti, *Le competenze dell'Unione*, in F. Bassanini – G. Tiberi, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Bologna 2003, 47 ss.; F. Clementi, *Il «semi-passaggio» delle competenze dell'Unione*, in A. Lucarelli-A. Patroni Griffi, *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli 2003, 245 ss.; A. Anzon, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 787 ss.; A. Biondi, *Le competenze normative dell'Unione*, in L. S. Rossi, *Il Progetto di Trattato-Costituzione*, Milano 2004, 123 ss.

6 I dati sono reperibili su: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels.

contenzioso, nella misura in cui – e questa è la prima condizione – la questione sia determinante nella controversia sottoposta al suo esame.

A differenza di altre procedure giurisdizionali, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia non è un ricorso contro un atto europeo o nazionale, bensì è costituito da un quesito sull'applicazione del diritto europeo, così rappresentando lo strumento più idoneo per favorire la cooperazione attiva tra giurisdizioni nazionali e Corte e, altresì, a garantire l'applicazione uniforme del diritto europeo in tutta l'Unione.

Tale processo interpretativo non è dunque fondato su una supremazia della Corte di Lussemburgo sui giudici nazionali, essendo la procedura di rinvio basata sul principio della «leale cooperazione» tra le due giurisdizioni, al fine di garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione⁷.

L'art. 267 del TFUE attribuisce alla Corte la competenza a pronunciarsi, in seguito a richiesta di un organo giurisdizionale di uno stato membro, «a) sull'interpretazione dei trattati» e «b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione».

Dunque, il giudice nazionale può, in ogni stato e grado del giudizio, qualora si ponga un problema di interpretazione della legislazione europea, interrogare la Corte di giustizia, chiedendo chiarimenti sulla disposizione europea che viene in rilevanza.

In tal caso il procedimento viene sospeso in attesa della pronuncia della Corte, ma il giudice nazionale resta competente per la trattazione di ogni questione (ad esempio, di urgenza) che si presenti in attesa della decisione della Corte.

La domanda posta in via pregiudiziale deve essere, come detto, pertinente e rilevante ai fini della decisione sulla causa esaminata e deve riguardare una questione dubbia, posto che il giudice nazionale resta il primo interprete del diritto europeo e, dunque, il ricorso alla Corte di giustizia può e deve effettuarsi solo se il giudice rimettente lo ritiene necessario ed essenziale ai fini della decisione della controversia principale, non essendo consentito un rinvio per una questione meramente ipotetica⁸.

In pratica, nella gran parte dei casi, la questione posta alla Corte consiste nel verificare se una disposizione nazionale che deve essere applicata nella causa da lui trattata impedisca, nella sua formulazione o nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza o dalla prassi nazionale, la tutela di un diritto riconosciuto dall'ordinamento europeo e, dunque, se essa osta o meno a quella di un trattato o di una direttiva.

Di tanto si trattava nella specie, posto che il comportamento del signor Georgiou era stato posto in essere nella sua qualità di presidente dell'ELSTAT ed egli si era comportato secondo la normativa di cui all'art. 1.4 del Codice delle statistiche europee approvata dall'Unione e che regolava l'attività dell'Eurostat in tutti i paesi membri, dunque in base ad una norma dell'Unione europea. Di conseguenza, la valutazione della vincolatività o meno delle prescrizioni della norma unionale da parte della Corte di giustizia e, conseguentemente, il riferimento a queste del comportamento del Georgiou e, segnatamente, dei poteri che l'art. 1.4 conferivano al responsabile

7 Conclusioni dell'Avvocato Generale Hogan G. in causa Randstad del 9.11.2021, C-497/20, § 60.

8 Sentenza Climate Corp., 27.10.2022, C-641/21, §24.

dell'istituto nazionale di statistica, parevano indispensabili, o comunque determinanti, al fine di accertare le sue responsabilità.

Il rinvio può essere effettuato in ogni stato e grado del giudizio, ma l'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) dispone che quando la questione interpretativa «è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte».

Lo scopo della norma, come chiarito nella sentenza Hoffmann-La Roche⁹, è di «impedire che una giurisprudenza nazionale [che sia] non conforme alle norme del diritto dell'Unione si costituisca in nessuno degli Stati membri¹⁰». Dunque, europeo si parla normalmente di procedimenti che vengono trattati avanti alle Corti di cassazione e ai massimi organismi giurisdizionali amministrativi.

L'obbligo non è assoluto. La sentenza Cilfit¹¹ ha precisato infatti che l'obbligo del rinvio viene meno qualora la medesima questione sia già stata affrontata in precedenza dalla Corte di Giustizia e quindi il giudice di ultima istanza può servirsi di detta interpretazione al fine di risolvere la controversia (cd. «acte éclairé¹²») ovvero laddove la norma sia così chiara da non far sorgere alcun dubbio (cd. «acte clair¹³»).

L'eventuale rifiuto del giudice nazionale di ultima istanza è regolato dalla sentenza Köbler¹⁴, secondo la quale il soggetto che si vede negare, dall'ordinamento nazionale al quale si è rivolto, la tutela di un suo diritto che ritiene garantito da una norma europea e, nonostante la sua richiesta, i giudici di merito e quello di ultima istanza, hanno ritenuto di non presentare istanza di interpretazione pregiudiziale, ha diritto al risarcimento del danno. La relativa azione va proposta avanti al giudice nazionale¹⁵, senza che possa essere messa in dubbio la sentenza erroneamente resa¹⁶.

Chi risponde del danno è lo Stato a prescindere dall'organo nazionale che abbia commesso la violazione, poiché la giurisprudenza europea impegna quest'ultimo, nell'applicazione del diritto dell'Unione, in tutte le sue articolazioni, inclusa l'attività giudiziaria¹⁷.

Ovviamente è anche possibile adire la Corte EDU che, infatti, si è più volte pronunciata su casi simili¹⁸, in forza dell'art. 6.1 della Convenzione.

9 Sentenza del 23 gennaio 2018, in causa C-179/16.

10 Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 15.4.2021 in causa Consorzio Gestioni italiana, C- 561/19, § 51.

11 Sentenza del 29 febbraio 1984, in causa C-238/81, sulla quale v. R. Cosio, *Il trasferimento dell'impresa in crisi nell'ordinamento complesso*, LDE, n. 3/2020, in particolare § 7.

12 Sentenza Viesgo del 14.10.21, in causa C-683/19, § 9, 11 e 21.

13 Sentenza YL del 12.5.21, in causa C-70/20, § 24-28.

14 Sentenza del 30 settembre 2003, in causa C-224/01.

15 Sentenza Ferreira da Silva del 9 settembre 2015 in causa C-160/14.

16 V., in particolare e più recentemente, la sentenza Randstad del 21 dicembre 2021 in causa C-497/20 e, nel settore giuslavoristico, Ferreira da Silva, cit., in tema di trasferimento di azienda.

17 Sentenza Brasserie du Pêcheur del 5.3.1996, C-46/93, § 32.

18 V. la Guida sull'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo Diritto a un processo equo (profilo penale), reperibile al sito https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ITA.pdf. Sui

4. La posizione delle parti nel giudizio

Il signor Georgiuo, nel suo ricorso, ha sostenuto che la violazione dell'art. 6§1 della Convenzione ricorreva in quanto era evidente che la Cassazione ellenica non solo non aveva esaminato la rilevanza della questione di pregiudizialità o fornito una motivazione per il suo rifiuto di procedere alla richiesta di una pronuncia pregiudiziale ma non aveva neppure fatto cenno, nella motivazione della sentenza, alla richiesta svolta dall'interessato.

Nella memoria depositata in Cassazione il ricorrente aveva ampiamente trattato della rilevanza nel giudizio nazionale del principio sancito dall'art.1.4 del codice delle statistiche europeo, sviluppando argomentazioni sul significato e le finalità dello stesso, consistente nel fatto che «il principio dell'indipendenza del presidente dell'ELSTAT è di fondamentale importanza per l'affidabilità delle statistiche nazionali all'interno dell'Unione europea¹⁹» e aveva chiesto al giudice nazionale di chiedere una pronuncia pregiudiziale in sede europea sulla rilevanza di tale norma. La richiesta non era dunque subordinata al fatto che la Corte potesse avere dubbi sulla disposizione ed era evidente che la sentenza non aveva preso in alcuna considerazione il fatto – ritenuto determinante – dell'espletamento da parte del ricorrente del dovere professionale della sua qualità di presidente dell'ente.

Il Governo ellenico ha replicato che era invece chiaro come il giudice nazionale non avesse avuto dubbi sul significato della norma europea e che nella sentenza erano state riportate ampiamente le ragioni addotte dai giudici di merito sulla normativa applicabile al caso specifico, sicché non poteva sostenersi che non fosse adeguatamente stata presa in considerazione la tesi del ricorrente.

La disposizione 1.4 del Codice delle statistiche era stata, a detta dello stato convenuto nel giudizio, esaminata approfonditamente nella sentenza di appello, testualmente richiamata dalla Corte di cassazione e quindi non sussistevano dubbi sul suo significato e sul suo ambito di applicazione e, dunque, il rinvio pregiudiziale non era in alcun modo necessario. Inoltre, una «...interpretazione da parte della CGUE delle parole "l'unica responsabilità" nel principio 1.4 del Codice delle statistiche europee, a prescindere dalla forza formale del Codice, non contribuirebbe materialmente alla valutazione dei motivi di ricorso da parte della Corte di Cassazione» e non avrebbe dunque influito sulla decisione.

5. La valutazione della Corte EDU

Ritenuto preliminarmente ammissibile il ricorso, la Corte EDU richiama la sua precedente giurisprudenza in tema²⁰.

precedenti, nella sentenza si citano: le cause *Gorou c. Grecia (n. 2)* ([GC], n. 12686/03, § 15, 20 marzo 2009), *Baydar c. Paesi Bassi* (n. 55385/14, §§ 21-29, 24 aprile 2018) e *Ilias Papageorgiou c. Grecia* (n. 44101/13, § 14, 10 dicembre 2020).

19 Sentenza in commento, § 19.

20 si vedano, in particolare, *Dhahbi c. Italia*, n. 17120/09, § 31, 8 aprile 2014, *Baydar*, sopra citata, nota 14, §§ 41-44, e *Bio Farmland Betriebs S.R.L. v. Romania*, no. 43639/17, §§ 48-51, 13 luglio 2021.

Più in particolare, poi, nella sentenza si ricorda che nel caso *Vergauwen e altri c. Belgio*²¹ sono stati stabiliti i seguenti principi: «L'articolo 6 § 1 impone ai giudici nazionali l'obbligo di motivare, alla luce del diritto applicabile, le decisioni con cui rifiutano di sottoporre una questione pregiudiziale; quando la Corte viene adita per una violazione dell'articolo 6 § 1 in tale contesto, il suo compito consiste nell'assicurarsi che la decisione impugnata di rifiuto del rinvio sia stata debitamente accompagnata da tali motivi; Sebbene spetti alla Corte effettuare questo controllo in modo rigoroso, non le spetta esaminare gli eventuali errori commessi dai giudici nazionali nell'interpretazione o nell'applicazione del diritto pertinente; nel contesto specifico dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ciò significa che i giudici nazionali contro le cui decisioni non esiste un ricorso giurisdizionale di diritto interno sono tenuti a giustificare il rifiuto di sottoporre alla CGUE una questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto dell'UE alla luce delle eccezioni previste dalla giurisprudenza della CGUE. Devono quindi indicare le ragioni per cui ritengono che la questione non sia pertinente, o che la disposizione del diritto dell'UE in questione sia già stata interpretata dalla CGUE, o ancora che la corretta applicazione del diritto dell'UE sia così ovvia da non lasciare spazio a ragionevoli dubbi».

La decisione della Cassazione ellenica non era soggetta ad alcun ricorso di diritto interno e dunque la Corte avrebbe dovuto procedere o alla rimessione alla CGUE o motivare perché riteneva di dover disattendere la richiesta.

Nel caso in esame il signor Georgiou aveva espressamente chiesto dalla Corte di cassazione di chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'ambito di applicabilità del principio 1.4 del codice della statistica europeo.

Se la Cassazione ellenica avesse motivato in merito al rifiuto di rimettere la questione alla Corte di giustizia, la Corte EDU non avrebbe potuto ritenere la violazione dell'art. 6.1 della Convenzione: semmai il ricorrente avrebbe potuto esperire unicamente l'azione di risarcimento del danno prevista dalla sentenza *Francovich* della Corte di giustizia.

Viceversa, non portando la sentenza alcun riferimento alla richiesta formulata dal signor Georgiou, non risultava possibile stabilire se il rifiuto fosse ricollegabile al fatto che la richiesta era stata ritenuta irrilevante ai fini della decisione ovvero vertente su una disposizione chiara o oggetto di precedenti pronunce della CGUE ovvero ancora semplicemente ignorata. Osserva altresì la Corte EDU che l'argomentazione del governo ellenico secondo la quale il ricorrente si sarebbe limitato a chiedere un rinvio pregiudiziale subordinandolo all'ipotesi nella quale la Corte avesse avuto dubbi sull'interpretazione dei principi applicabili alla specie, è del tutto irrilevante, posto che manca una motivazione con la quale confrontarsi.

Quanto all'art. 41 della Convenzione, rileva la Corte, il ricorrente non aveva svolto alcuna richiesta di risarcimento di danni patrimoniali o non, limitandosi a chiarire che ciò che lo interessava era la revisione del procedimento adottato in sede nazionale: ne deriva pertanto la Corte non è chiamata a pronunciarsi in merito.

21 dec. n. 4832/04, §§ 89-90 del 10 aprile 2012.

Ma sul punto, la Corte afferma che la questione è regolata dall'art. 46 della Convenzione, secondo il quale «1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.». Se ciò non avviene, il Comitato dei Ministri può chiedere alla Corte «può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1». Se la Corte constata la violazione del paragrafo 1, lo comunica al Comitato dei Ministri che provvede ad esaminare le misure più appropriate.

Nondimeno, la Corte ricorda che una sua sentenza «che dichiara la violazione della Convenzione impone allo stato interessato l'obbligo giuridico di porre fine alla violazione e di ripararne le conseguenze in modo da ripristinare per quanto possibile la situazione esistente prima della violazione²²». Gli stati membri sono liberi di scegliere i mezzi più adatti per dare concreta esecuzione alle sentenze della Corte EDU e questa discrezionalità caratterizza la libertà di scelta derivante dall'obbligo assunto di assicurare i diritti e gli obblighi di assicurare i diritti e le libertà garantite dall'art. 1 della Convenzione. L'eventuale *restitutio ad integrum* spetta allo stato interessato e la «Corte non ha né il potere né la possibilità pratica di farlo essa stessa»²³.

Tuttavia, la Corte osserva che «è chiaro che il ripristino della "situazione più vicina possibile a quella che sarebbe esistita se la violazione in questione non si fosse verificata" (...²⁴) consisterebbe, nel caso di specie, nell'adottare misure volte a garantire la riapertura del procedimento interno, se richiesta, affinché la domanda di rinvio pregiudiziale sia esaminata dalla Corte di cassazione²⁵».

Ciò premesso, nel dispositivo, dopo avere dichiarato ammissibile il ricorso e accertata la violazione dell'art. 6, la Corte, al punto 3, così di pronuncia: «Ritiene che l'adozione di misure da parte dello Stato convenuto per garantire la riapertura del procedimento dinanzi alla Corte di cassazione, se richiesto, costituirebbe un'adeguata riparazione per la violazione dei diritti del ricorrente».

5. L'opinione adesiva (ma non solo) del giudice Serghides

Come è noto, nelle sentenze della Corte EDU, i singoli giudici possono esprimere la loro opinione (di solito dissidente) circa la decisione adottata dal collegio, con una nota che viene allegata alla sentenza²⁶.

22 § 31, sentenza, dove si citano i precedenti: cfr. *Kurić e altri c. Slovenia* (giusta soddisfazione) [GC], n. 26828/06, § 79, CEDU 2014.

23 Ibidem.

24 La Corte richiama i suoi precedenti: cfr. *Papamichalopoulos e altri c. Grecia* (articolo 50), 31 ottobre 1995, § 38, Serie A n. 330-B; *Vistiņš e Perepjolkins c. Lettonia* (giusta soddisfazione) [GC], no. 71243/01, § 33, CEDU 2014; e *Chiragov e altri c. Armenia* (giusta soddisfazione) [GC], n. 13216/05, § 59, 12 dicembre 2017

25 Punto 33 sentenza.

26 Su cui: P. Pinto de Albuquerque e D. Cardamone, *Efficacia della dissenting opinion*, su *Questione giustizia*, Speciale la Corte di Strasburgo, a cura di F. Bussa e M.G. Civinini, aprile 2019. Ma si veda anche P. Gambatesa, *Il peso delle parole nelle sentenze: note a margine di una importante pronuncia della Corte EDU in tema di vittimizzazione secondaria (J.L. c. Italia, ricorso n. 5671/16)*, AIC, Fasc. 2/2022, 5.4.22.

Nella specie il giudice Georgius Serghides²⁷ ha redatto invece una opinione adesiva alla sentenza, soprattutto con riferimento al punto 3 del dispositivo che si è sopra riportato, redigendo anche un parere in merito e, in particolare sul fatto che l'indicazione di specificare nella sentenza le misure che lo Stato interessato dovrebbe adottare per riparare alla violazione commessa è rinvenibile nell'art. 46 della Convenzione.

Il Giudice intende chiarire come non vi sia dubbio che la Corte abbia il potere (e il dovere, aggiungiamo noi) di «contribuire all'attuazione delle proprie sentenze». Innanzi tutto, evidenzia la differenza tra attuazione ed esecuzione «perché è nell'ambito dell'attuazione e non dell'esecuzione delle sentenze della Corte che avviene l'indicazione di misure individuali (oltre che, naturalmente, generali)». In particolare, osserva che il termine attuazione è più generale di quello di esecuzione, poiché il primo «è il processo di messa in atto di una sentenza o di una decisione, a partire dal momento in cui la causa viene decisa e la sua esecuzione viene eseguita».

L'attuazione dipende anche dal contenuto della sentenza, che viene redatta dai giudici, mentre l'esecuzione è una fase successiva, sicché l'art. 46 § 2 non rappresenta un ostacolo che impedisce alla Corte di contribuire all'esecuzione delle sue sentenze. L'effettiva esecuzione delle sentenze è, secondo il giudice, «un requisito del principio di effettività²⁸ come norma di diritto internazionale» e il contributo della Corte all'esecuzione delle proprie sentenze «avviene all'interno e non come parte della sentenza stessa», sicché l'obiettivo della sua esecuzione dovrebbe essere «sempre nella mente della Corte quando redige la sua sentenza e prevede misure generali o individuali che devono essere adottate dallo Stato convenuto che ha violato una disposizione della Convenzione».

Esattamente, dunque, al punto 3 del dispositivo la Corte ha indicato le modalità con le quali lo stato inadempiente sarebbe tenuto ad applicare la decisione, che trova fondamento in più ragioni.

Già il § 1 dell'art. 46 prevede la vincolatività delle sentenze della CEDU e, del resto, i § 3-5 della stessa norma prevedono l'intervento della Corte nella fase esecutiva la quale, dunque, è bene che ne tenga conto nella redazione della sentenza, prestando attenzione alla chiarezza, che è caratteristica imprescindibile dell'efficacia.

L'obbligo previsto di motivare le sentenze è previsto dall'art. 45 della Convenzione ed a tale obbligo è congiunta l'indicazione delle «modalità con cui la Corte ritiene che le

27 Giudice dello stato di Cipro nella Corte dal 2016 ed è vice presidente della terza sezione della Corte.

28 Sul quale v. G. Arnone, *Il principio di effettività: una guida nel labirinto delle fonti tra diritto civile e diritto del lavoro*, LDE, 25.7.2019; M. Falanga, *Il principio di effettività*, Società e diritti - Rivista elettronica anno 2017, II, N.3. In ambito costituzionale italiano si vedano: Proto Pisani A., *L'effettività dei mezzi di tutela giurisdizionale con particolare riferimento all'attuazione della sentenza di condanna*, in Riv. dir. proc. 1975, p. 620; A. Di Majo, *Tutela (diritto privato)*, in ED, XLV, Milano, 1992, p. 361, e, dello stesso autore, *Rimedi e dintorni*, in EDP, 2015, p. 703; *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, a cura di S. Mazzamuto, Jovene, 1989; S. Mazzamuto - Plaia, *I rimedi*, in Manuale di diritto privato europeo, Giuffrè, 2007, II, p. 739 ss.; Scalisi, *Lineamenti di una teoria assiologica dei rimedi giuridici*, in RDC, 2018, p. 1045 ss. Alle fonti: P. Piovani, *Il significato del principio di effettività*, Giuffrè, Milano 1953, p. 60; conforme Modugno e Cerri (1970,321-122); G. Ottolenghi, in "Rivista trimestrale di diritto internazionale" 1936, p. 27.

sue sentenze possano essere meglio eseguite, soprattutto quando le singole misure proposte sono inestricabilmente connesse».

L'art. 32 § 1 della Convenzione prevede poi che la giurisdizione della Corte si estende «a tutte le questioni relative all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che le sono sottoposte come previsto dagli articoli 33, 34, 46 e 47».

Il riferimento esplicito all'art. 46 da parte dell'art. 32 toglie ogni dubbio sul fatto che la Corte ha competenza anche sull'esecuzione delle sentenze, tanto che, il §2 dell'art. 32 rafforza il concetto stabilendo che «in caso di controversia sulla competenza, La Corte decide».

Ancora, l'art. 19 della Convenzione prevede che la Corte garantisca il rispetto degli impegni assunti dalle parti contraenti e tale obiettivo può essere meglio garantito se la Corte partecipa all'esecuzione delle sue sentenze indicando le misure che possono agevolare il Consiglio dei ministri e gli stati aderenti ad adempiere ai propri compiti per l'applicazione della Convenzione.

La mancata o incompleta esecuzione delle sentenze compromette la certezza del diritto e pertanto la chiarezza delle misure che dovranno essere adottate per riparare alla violazione commessa, costituisce parte integrante del processo ai fini dell'art. 6 della Convenzione²⁹.

In sintesi, il principio di effettività «non è solo un metodo o uno strumento o un mezzo di interpretazione» ma costituisce una disposizione di diritto internazionale dal quale le sentenze della Corte non possono prescindere, essendo intrinseco al ruolo della Corte quale organismo di diritto internazionale e giudice col compito di curare l'effettiva protezione dei diritti umani ed è consuetudine internazionale che un Tribunale internazionale deve contribuire all'esecuzione delle sue sentenze.

Il Consiglio dei Ministri, del resto, nella sua decisione CM/Res(2004)3 ha previsto che «la Corte provveda: I. per quanto possibile, identificare, nelle sue sentenze che accertano una violazione della Convenzione, ciò che considera un problema sistemico sottostante e la fonte di questo problema, in particolare quando è suscettibile di dar luogo a numerosi ricorsi, così per assistere gli Stati nel trovare la soluzione appropriata e il Comitato dei Ministri nella supervisione dell'esecuzione delle sentenze; II. di notificare in particolare allo Stato interessato e al Comitato dei Ministri, ma anche all'Assemblea Parlamentare, al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, qualsiasi sentenza contenente indicazioni sull'esistenza di un problema sistemico e sulla fonte di questo problema e al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, e di evidenziare tali sentenze in modo appropriato nella banca dati della Corte», così ampliando i suoi compiti in esecuzione del principio di effettività a tutela dei diritti umani.

29 Il giudice cita i precedenti e la dottrina sul punto, della Corte: « si vedano *Assanidze c. Georgia* [GC], n. 71503/01, § 181, 18 aprile 2004, e *Burdov c. Russia* (n. 2), no. 33509/04, § 65, 15 gennaio 2009). L'articolo 6 § 1 si applica non solo ai tribunali nazionali ma anche alla Corte stessa (cfr. Jean-Paul Costa, *La Cour européenne des droits de l'homme - Des Juges pour la Liberté*, 2a edizione, Dalloz, 2017, pag. 179)» e « È stato quindi giustamente sostenuto che "dal punto di vista della CEDU, la mancata esecuzione di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo costituisce una violazione della Convenzione e si pone in contrasto con lo Stato di diritto" (cfr. Andrew Le Sueur, Maurice Sunkin, Jo Eric Khushal Murkens, *Public Law - Text, Cases, and Materials*, 4th edition, Oxford, 2019, pag. 219)».

Il principio di effettività va dunque considerato come una norma di diritto internazionale³⁰ dal quale non possono prescindere le sentenze della Corte EDU, che costituiscono l'inizio un cammino che si conclude con l'esecuzione della sentenza da parte dello stato inadempiente. Compito della Corte è quello di rendere il più veloce e fluido tale percorso e deve riguardare e pervadere l'intera sentenza.

Così conclude il giudice Serghides: «Ho deciso di seguire la presente sentenza per quanto riguarda il paragrafo 33 e il punto 3 del suo dispositivo, tenendo presente la suddetta analisi giuridica. Il presente parere concordante cerca umilmente di fare un passo avanti per quanto riguarda le basi giuridiche che consentono alla Corte di contribuire all'attuazione delle sue sentenze, un passo della massima importanza per l'effettiva tutela dei diritti umani».

7. Conclusioni

Non possono che condividersi integralmente sia la sentenza della Corte EDU in commento che le considerazioni del giudice Serghides in merito all'importanza del principio di effettività, linea guida delle Corti internazionali, spesso del tutto disattesa in ambito nazionale e non solo italiano.

Altrettanto condivisibili poi le valutazioni in merito alla necessità di chiarezza delle sentenze, non solo quelle dei giudici internazionali, costituendo elemento ontologicamente indispensabile per l'esercizio corretto ed efficace di qualunque attività giurisdizionale.

Si veda, sul punto, anche la sentenza sul caso Succi, sempre della Corte EDU sull'eccessivo formalismo della Corte di cassazione italiana nell'accoglimento dei ricorsi³¹.

Ricordiamo in proposito che la recente legge di riforma Cartabia introduce nel codice di procedura civile gli art. 391 - quater (e 397, 2° comma) c.p.c. ove è previsto espressamente che, ove la eventuale liquidazione di equa indennità accertata dalla Corte europea non sia idonea a compensare le conseguenze della violazione causale della sentenza italiana passata in giudicato, la parte (ed eventualmente anche il procuratore generale della Corte di cassazione) possono impugnare per revocazione la sentenza italiana passata in giudicato con il limite della salvezza dei diritti acquisiti da terzi in buona fede.

L'ampio respiro delle considerazioni del giudice Serghides non può poi essere ignorato, sempre con riferimento alla necessità di chiarezza e specificità delle sentenze, costituendo tale aspetto anche un elemento essenziale per rendere possibile ed effettiva l'esecuzione (anzi: l'attuazione, come molto correttamente sottolinea il giudice) del provvedimento e la tutela del diritto violato, finalità che vanno perseguite sin dal momento della redazione della decisione.

30 Di veda, ad esempio, la sentenza 24.09.13 causa De Luca c. Italia, ricorso 433870/04, sul pagamento dei debiti degli enti locali da parte dell'OSL.

31 S. Galleano, *Giusto processo e principio di autosufficienza nel ricorso: la Corte Edu ed il formalismo della cassazione*, su questa rivista, 9.3.22 e P. Biavati, *Il principio di autosufficienza del ricorso in Cassazione al vaglio della Corte Edu*, *Questione giustizia*, 2.12.21.

Vi è comunque un altro aspetto che è stato ben evidenziato dalla dottrina³² e al quale, attesa la connessione con quanto sinora esposto, pare opportuno fare cenno.

Si è osservato che la Corte di giustizia, nella sentenza Consorzio Gestione italiana del 6 ottobre 2021 (in causa C-561/19), la questione di rimessione pregiudiziale è stata ampiamente trattata, ribadendo di fatto che la domanda della parte non avrebbe alcun ruolo nella decisione del giudice nazionale. In particolare «va tenuto presente che il sistema di cooperazione diretta tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, istituito dall'articolo 267 TFUE, è del tutto indipendente da qualsiasi iniziativa delle parti» (punto 53)³³.

Con la conseguenza che «il punto di vista delle parti e del loro diritto a un processo equo è largamente ignorato», così come la Corte di giustizia non si è mai confrontata con la giurisprudenza della Corte EDU sulle conseguenze e sui rimedi del mancato rinvio pregiudiziale³⁴.

Si è sottolineato che tale posizione potrebbe essere riconducibile al fatto che la Corte di giustizia sia restia a «ad entrare in questa discussione per rispettare l'autonomia dei Tribunali degli Stati membri».

La Corte EDU, con la sentenza Georgiou, rivaluta invece il ruolo delle parti, affrontando la questione sotto il profilo dell'equo processo e, come si è visto dalle osservazioni del giudice Serghides, tende ad ampliare il suo ruolo a tutela del diritto dei singoli anche in questo frangente.

Più in particolare, è stato osservato «[l]a sentenza indica anche che la Corte EDU è un attore importante quando si tratta di diritto processuale dell'UE. C'è poco che la CGUE possa fare se un tribunale di uno Stato membro decide di non sottoporle questioni e si rifiuta di motivarlo. In questi casi, la Corte EDU fornisce il pezzo mancante del puzzle perché può prendere in considerazione tali casi. Funziona anche in questo contesto come un importante custode del diritto a un processo equo».

Si tratta, come si vede, di questioni condivisibili e tutt'altro che secondarie nell'ambito delle considerazioni sul principio di effettività cui si è qui brevemente cennato e che vale certamente la pena di approfondire.

Roma, 10 maggio 2023

32 Ci si riferisce all'articolo di S. Lindroos-Hovinheimo, *La Corte EDU rileva la violazione del diritto a un processo equo quando il tribunale nazionale non chiede una pronuncia pregiudiziale alla CGUE*, anch'esso a commento della sentenza qui annotata e reperibile su europeanlawblog.eu n. 15/23 del 28.03.23.

33 Ibidem, il riferimento è al punto della sentenza Consorzio gestione italiana, che, per esteso, così si esprime: «A tal riguardo, occorre ricordare che il sistema di cooperazione diretta tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, istituito dall'articolo 267 TFUE, è del tutto indipendente da qualsiasi iniziativa delle parti (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punto 28 e giurisprudenza ivi citata, e del 3 giugno 2021, Bankia, C-910/19, EU:C :2021:433, paragrafo 22). Questi ultimi non possono privare i giudici nazionali della loro indipendenza nell'esercizio del potere discrezionale di cui al punto 50 supra, in particolare obbligandoli a proporre un rinvio pregiudiziale (v., in tal senso, sentenza del 22 novembre 1978, Matheus, 93 /78, EU:C:1978:206, punto 5)»

34 Salvo, come già detto, riconoscere alla parte lesa il diritto al ricorso per il risarcimento del danno secondo la sentenza Francovich, che però è un rimedio esterno e successivo al giudizio.