

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

GEORGIU C GRECIA: L'OBBLIGO DI GIUSTIFICAZIONE DEL MANCATO RINVIO PREGIUDIZIALE NEL SISTEMA CEDU

Posted on 17 Maggio 2023 by [Orlando Scarcello](#)

Lo scorso 14 marzo la Terza Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo ha pubblicato la propria decisione nella causa [Georgiou contro Grecia](#). La sentenza è di particolare interesse sotto due profili: la qualificazione del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea come rimedio giurisdizionale interno ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e le modalità di esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo. Il secondo tema, ampiamente trattato nell'opinione concorrente del giudice Serghides, non sarà esaminato in questo breve contributo. Ci concentreremo, invece, sul ragionamento della Corte in relazione allo status del rinvio pregiudiziale nel sistema della Convenzione.

Ricapitolando brevemente i fatti, il caso oppone Andreas Georgiou alla Repubblica ellenica. Georgiou, economista greco e a lungo funzionario del Fondo monetario internazionale (FMI), è Presidente dell'Autorità statistica greca (Elstat) tra il 2010 e il 2015. Il 10 novembre 2010, Georgiou trasmette all'autorità europea per la statistica (Eurostat) i dati corretti relativi al disavanzo greco per il 2009, senza passare per l'approvazione del comitato direttivo dell'Elstat. Rivelando una situazione di finanza

pubblica assai peggiore di quanto inizialmente noto, le comunicazioni di Georgiou contribuiscono a mettere in moto la crisi del debito greco. Le rivelazioni a Eurostat portano Georgiou ad essere oggetto di un procedimento penale sulla base di tre capi d'accusa: l'aver violato i suoi doveri di impiego professionale esclusivo con Elstat (poiché Georgiou aveva comunque mantenuto un impiego presso l'FMI), il non aver convocato come dovuto il comitato direttivo di Elstat tra il November 2010 e il Settembre 2011, l'aver rilasciato le informazioni sul deficit a Eurostat senza avvisare il direttivo Elstat. Assolto nel dicembre 2016 da tutte le accuse dal Tribunale di Atene, Georgiou è condannato per l'ultimo reato ascrittogli in appello (agosto 2017). La Corte d'appello ritiene che Georgiou abbia inviato le comunicazioni a Eurostat illegalmente e in piena coscienza delle proprie azioni, con l'obiettivo di ricavarne un "beneficio morale", ossia esautorare il direttivo e trasformare Elstat in un'istituzione di fatto monocratica. Condannato a due anni con pena sospesa, Georgiou impugna la sentenza d'appello per cassazione. Nel marzo 2018, Georgiou domanda alla Corte di Cassazione greca di sollevare una questione pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'UE. Il caso di Georgiou è, in effetti, regolato dal diritto dell'Unione e, più nello specifico, dal c.d. Codice delle statistiche europee, uno strumento di autoregolazione adottato dal Comitato consultivo europeo per la governance statistica, ossia l'organo che comprende l'Eurostat e le autorità statistiche degli stati membri, secondo un modello "a rete" molto tipico dell'UE. Il codice, adottato nel 2005 e riformato nel 2017, è articolato in 16 principi e dispone al principio 1.4 che i presidenti dell'Eurostat e delle autorità statistiche nazionali abbiano responsabilità esclusiva per, tra le altre cose, le decisioni sul contenuto e i tempi di pubblicazione dei propri report. Nel domandare alla Cassazione un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, Georgiou e i suoi legali specificano che l'interpretazione del principio 1.4 non è ovvia e, pertanto, necessita di un chiarimento da parte della Corte UE. In caso di mancato chiarimento, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di Georgiou, garantita all'articolo 6 CEDU, sarebbe leso. Nel giugno 2018, la Cassazione greca respinge il ricorso di Georgiou senza

menzionare la questione del rinvio pregiudiziale. Quest'ultimo decide di ricorrere alla Corte di Strasburgo per violazione dell'articolo 6 CEDU da parte della Grecia.

Le parti presentano alla Corte di Strasburgo i seguenti argomenti. A detta di Georgiou, l'interpretazione del principio 1.4 è essenziale alla risoluzione del caso e richiede una pronuncia della Corte di giustizia. Il governo greco, d'altra parte, ritiene il ricorso alla Corte di giustizia non necessario, poiché il concetto di "responsabilità esclusiva" non è in realtà particolarmente oscuro, né essenziale alla risoluzione della controversia.

La posizione della Corte di Strasburgo, espressa in brevi paragrafi, è favorevole a Georgiou. A detta della Corte, l'articolo 6 della Convenzione, cui Georgiou aveva fatto riferimento, non impone ai giudici nazionali di utilizzare sistematicamente il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ma implica un dovere di specificare le ragioni del mancato rinvio. Più nello specifico, un giudice nazionale di ultima istanza, per non violare l'articolo 6 CEDU, deve chiarire alternativamente (a) perché la questione non è rilevante per il caso in esame, (b) che la questione è già stata in realtà chiarita dalla Corte di giustizia o (c) che l'interpretazione del diritto dell'Unione risulta talmente ovvia da non richiedere un rinvio pregiudiziale. In sostanza, la Corte di Strasburgo, pur senza mai indicarlo esplicitamente, ricalca qui indicazioni date sul punto dalla stessa Corte di giustizia in casi quali [Cilfit](#), quando si era trattato di chiarire in quali casi i giudici nazionali di ultima istanza avrebbero potuto evitare di sollevare un rinvio pregiudiziale. In *Georgiou*, la Corte di Cassazione greca non può che qualificarsi come giudice di ultima istanza e, di conseguenza, sfugge al dovere di sollevare una questione pregiudiziale solo nei limitati casi appena ricordati. Poiché non si trova alcuna risposta nella sentenza della corte greca all'istanza rinvio pregiudiziale di Georgiou, la Corte di Strasburgo ritiene l'articolo 6 CEDU evidentemente violato dalla Repubblica greca.

La sentenza si chiude con alcuni paragrafi relativi all'esecuzione del giudizio. Come precedentemente accennato, questo aspetto non verrà analizzato qui, fatta salva la breve sintesi che segue. Georgiou non richiede, al momento della presentazione del ricorso, un equo indennizzo

a seguito dell'eventuale esito favorevole del giudizio, avendo come solo obiettivo una revisione della sentenza interna di ultima istanza. La Corte chiarisce come, benché sia normalmente rimesso agli Stati di decidere come eseguire una sentenza di condanna a Strasburgo, nel caso di specie non vi sia altro mezzo idoneo a riparare al torto subito dal ricorrente se non riaprire il procedimento per Cassazione e rimettere la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE. Un'indicazione particolarmente specifica che, come accennato, è supportata da un'apposita opinione concorrente.

Georgiou c. Grecia merita una certa attenzione per almeno due ragioni relative al ruolo del rinvio pregiudiziale nel sistema della Convenzione.

In primo luogo, è da notare come la norma di diritto dell'Unione europea sulla quale si basano il ricorso e la richiesta di un rinvio pregiudiziale di *Georgiou* sia in effetti un principio contenuto in un atto di autoregolazione adottato dalle autorità statistiche nazionali. Come chiarito dalla Corte di giustizia anche in casi recenti come *Fédération bancaire française (C-911/19)*, il rinvio pregiudiziale ha come oggetto l'interpretazione e la validità degli atti, in senso generale, delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, senza distinzioni di vincolatività. Ne segue che un atto di *soft law* risulterà parte delle disposizioni di cui la Corte è abilitata a chiarire il significato. Naturalmente la questione non è discussa dalla Corte di Strasburgo, la quale avrebbe altrimenti dovuto giudicare di un tema interno al diritto dell'Unione, ma data per scontata. Vale però la pena di sottolineare il crescente ruolo degli strumenti *soft law* nell'ordinamento europeo e, in particolare, della c.d. autoregolazione.

In secondo luogo, *Georgiou c. Grecia* evidenzia l'emersione del dovere di giustificazione da parte delle corti apicali degli Stati membri quando queste decidano di non sollevare una questione pregiudiziale. È impossibile non notare una certa somiglianza tra la sentenza qui esaminata e il caso *Consorzio Italian Management (C-561/19)* deciso dalla Corte di giustizia un anno e mezzo fa. In *Consorzio Italian Management*, la Grande Sezione della Corte ha ricordato come, in linea di principio, un giudice di ultima istanza sia *tenuto* a richiedere un chiarimento del diritto dell'Unione, esclusi i casi già citati di irrilevanza, chiarimento già occorso o

evidente chiarezza della disposizione impugnata. L'evidente chiarezza della disposizione, prosegue la grande sezione della Corte di giustizia, richiede che non vi siano contrasti giurisprudenziali all'interno dello Stato membro o anche tra giudici di Stati diversi portati all'attenzione del giudice di ultima istanza. È dunque necessario che non vi siano ragionevoli dubbi sull'interpretazione del diritto UE, né a livello nazionale, né tra i vari ordinamenti interni all'Unione, perché il giudice di ultima istanza possa legittimamente evitare il rinvio. Infine, *Conorzio Italian Management* specifica come l'irrilevanza della questione proposta dalle parti, il chiarimento già occorso o l'evidente chiarezza della disposizione debbano essere adeguatamente spiegati dal giudice di ultima istanza nella decisione finale, pena la violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, disposizione "gemella" dell'articolo 6 CEDU). In altre parole, la Corte di Strasburgo sembra replicare nel proprio ordinamento e sulla base delle disposizioni della CEDU lo stesso approccio adottato dalla Corte di giustizia: il chiarimento di una questione di diritto per mezzo di rinvio pregiudiziale è un diritto individuale quando il giudice nazionale sia di ultima istanza (articoli 47 della Carta e, simmetricamente, 6 CEDU). Il giudice nazionale deve adeguatamente spiegare come mai, in determinati casi, il mancato rinvio sia giustificabile senza ledere le prerogative "costituzionali" (in senso ampio) delle parti. Il risultato è una sorta di armonizzazione giurisprudenziale delle condizioni in base alle quali il rinvio può essere evitato in sede di ultima istanza, con una notevole differenza: poiché il sistema CEDU consente i ricorsi individuali, e assumendo che casi come *Georgiou* diventino la norma a Strasburgo, le parti che si vedano private di un rinvio pregiudiziale senza adeguata giustificazione potranno sistematicamente ottenere la condanna dello Stato membro alla riapertura del processo o anche, qualora ciò sia domandato, un equo indennizzo monetario.