

IL DIALOGO TRA LE CORTI EUROPEE IN NUMERI. UN CONFRONTO TRA STATISTICHE GIUDIZIARIE.

Di Mario Mauro

| 67

SOMMARIO: 1. L'oggetto del lavoro. – 2. Il rapporto tra Corte di Giustizia e Giudici nazionali. – 3. Il rapporto tra Corte Edu e Giudici nazionali. – 4. Breve postilla conclusiva.

1. L'oggetto del lavoro

Nei più recenti contributi dottrinali alcune espressioni ricorrono con una certa frequenza: dialogo tra Corti, tutela multilivello e superamento della territorialità del diritto.

La circostanza che il diritto italiano si inserisca in un sistema sovranazionale di fonti strutturato a rete¹ e un fenomeno di globalizzazione dei diritti² impli-

¹ La letteratura è vastissima, solo per citarne alcuni cfr. G. VETTORI, *Dialogo fra le Corti e tecnica rimediata*, in *Persona e Mercato*, 2010, 4, p. 280; G. SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 149; A. PREDIERI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità Europea*, in *Atti del Seminario su "La Corte Costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario"*, Roma, Palazzo della Consulta, 15-16 ottobre 1990, Milano, Giuffrè, 1991 p. 115; F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica?*, in M. Vogliotti (cur.), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, 2008; P. GROSSI, *La formazione del giurista e l'esigenza di un odierno ripensamento epistemologico*, in *Quaderni fiorentini*, 2003, 32, pp. 268-269; G. ZACCARIA, *Trasformazione e riarticolazione delle fonti del diritto, oggi*, in *Ragion pratica*, 2004, p. 93; B. PASTORE, *Le fonti e la rete: il principio di legalità rivisitato*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, I. Delle fonti del diritto, Napoli, 2009, p. 257; S. CASSESE, *I Tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009.

² Sul punto cfr. E. LUPO, *Relazione sull'amministrazione della Giustizia*, 2010, in www.cortedicassazione.it il quale dedica tutta la prima parte dello scritto alla dimensione europea della giustizia italiana, riprendendo le indicazioni già contenute nelle precedenti relazioni, tutte consultabili in www.cortedicassazione.it

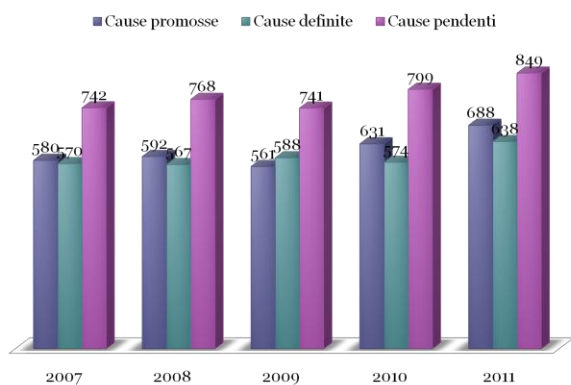
ca la possibilità che giudici differenti debbano pronunciarsi interpretando il medesimo testo. Da qui, il problema delle relazioni che si possono instaurare e del dialogo tra Corti.

Il presente contributo, inquadrandosi in un panorama dai contorni ancora in piena espansione, si propone una finalità meramente descrittiva: esprimere, in termini numerici, l'attività della Corte di giustizia dell'UE e della Corte EDU, in particolare nel rapporto con l'Italia.

Di seguito, si riportano alcuni grafici riferibili all'anno 2011. I valori sono quelli ufficiali, pubblicati nei siti internet istituzionali. Il lavoro è consistito in prevalenza nel trasformare i numeri in diagrammi a torta o istogrammi secondo criteri uniformi, così da rendere maggiormente confrontabile l'attività dei diversi Giudici.

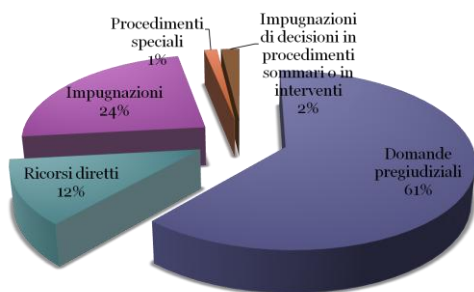
2. Il rapporto tra Corte di Giustizia e Giudici nazionali.

Il grafico alla pagina successiva rappresenta l'attività della Corte di Giustizia nel periodo 2007-2011.



A differenza dell'anno precedente, il 2011 si è caratterizzato per un significativo incremento delle domande pari al 9%³ ed il numero dei procedimenti pendenti è stato inferiore del 8% rispetto all'iscrizione di nuove posizioni a ruolo⁴. Le sentenze emesse sono state quasi 850, circa il 6% in più rispetto al 2010⁵.

Sulla base di questi dati complessivi, è importante scomporre gli accessi alla CGUE (688) in riferimento al loro oggetto. I rinvii pregiudiziali (art. 267 TFUE) hanno impegnato maggiormente la sua attività.



Il 61% sopra riportato deve essere letto anche con riferimento alle preclusioni imposte al giudice nazionale per poter adire il giudice comunitario. Queste sono di due tipi, qualora la Corte si sia già pronunciata sulla questione pregiudiziale⁶ o se la nor-

³ Più significativo era l'incremento delle domande tra il 2009 ed il 2010 con una differenza era pari al 12%.

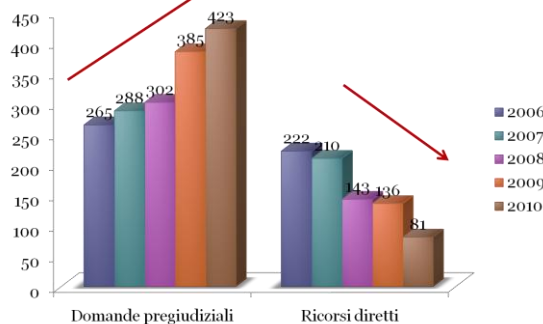
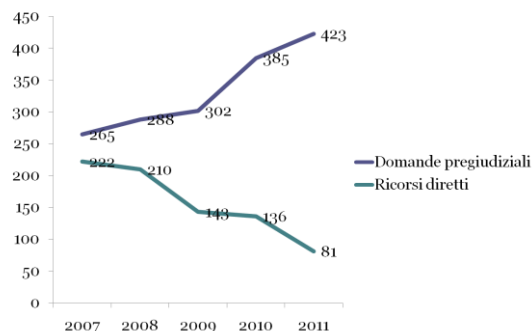
⁴ Nel 2010 questo valore si aggirava intorno al 10%.

⁵ Nel 2010 questo valore si aggirava intorno all'8%.

⁶ La prima pronuncia ad aver affrontato la questione è stata CGCE, 27 marzo 1963, C-28-30/62, *Da Costa En Shaake N.V.* L'ignoranza da parte del Giudice di legittimità della giurisprudenza comunitaria comporta la responsabilità per danni da parte dello Stato, cfr. CGCE, 13 giugno 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*.

ma europea sia chiara da non lasciare spazio a dubbi interpretativi⁷.

Può essere interessante confrontare le domande ex art. 267 TFUE con i ricorsi diretti, nell'arco temporale 2007-2011:



La sensazione che si trae è la seguente: è in aumento il dialogo tra organi giurisdizionali nazionali e Giudice dell'Unione, mentre è in diminuzione il dialogo di quest'ultimo con le istituzioni centrali degli Stati membri⁸.

Ciò non porta necessariamente ad esiti negativi. Un rapporto tra Giudici si fonda su un'intenzione collaborativa; diversamente, lo strumento del ricorso diretto presuppone una conflittualità rilevante in ambito europeo e che, prima di essere affrontata da un magistrato, può trovare una composizione in altre forme di tipo non contenzioso, spesso con l'ausilio della Commissione.

Sarebbe interessante valutare in termini numerici questa forma di sinergia ma non sono rinvenibili numeri utili a confortare o sconsigliare la tesi.

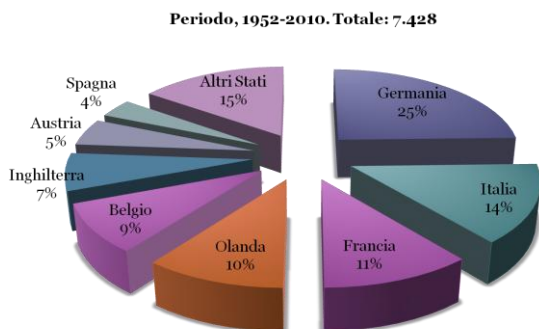
⁷ La prima pronuncia ad aver affrontato la questione è stata CGCE, 6 ottobre 1982, C-283/81, *Srl CILFIT c. Ministerului Sanatatii*.

⁸ Nel grafico non sono considerati i ricorsi provenienti dai c.d. ricorrenti non privilegiati (persone fisiche e giuridiche) i quali non possono adire direttamente la CGUE ma devono prima passare per il Tribunale di I grado. La percentuale occupata da questi ultimi è indicata nel grafico nella fetta che occupa il 24%, impugnazioni.





Il grafico seguente descrive la provenienza delle domande ex art. 267 TFUE, al fine di individuare quali siano gli Stati che si sono dimostrati maggiormente sensibili al tema del dialogo a partire dal 1952, anno di istituzione della Corte di Giustizia, fino ad oggi.

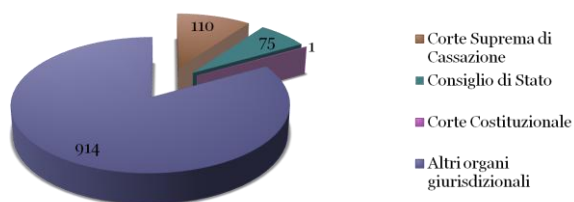


L'Italia si situa al secondo posto con 1100 rinvii, dopo la Germania (1885) e prima della Francia (847).

È molto importante il 5% dell'Austria (387): questa è entrata nell'UE solo nel 1995, mentre le percentuali riferibili agli altri Stati occupano un arco temporale di gran lunga più esteso.

Concentrandosi sull'Italia, la provenienza delle domande è così articolata (periodo 1952-2011):

Domande pregiudiziali provenienti dall'Italia (tot. 1.100)



I giudici di merito sono quelli che maggiormente si sono rivolti alla CGUE.

Era da aspettarsi un maggior numero di istanze provenienti dalla Cassazione (108 volte nell'arco di circa 60 anni): essendo questa Giudice di ultima istanza, è obbligata ad adire in via pregiudiziale la CGUE tutte le volte che deve applicare il diritto comunitario (art. 267 TFUE), salvo che una pronuncia della CGUE non sia già intervenuta oppure le norme abbiano un senso chiaro ed inequivoco.

3. Il rapporto tra Corte Edu e Giudici nazionali.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), istituita nel 1959 con sede a Strasburgo, è stata prevista dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) affinché ne fosse garantito il rispetto.

Essa svolge prevalentemente funzioni contenziose e, rispetto agli organi giudiziari nazionali, si pone in una posizione di sussidiarietà: può essere adita solamente quando siano state esaurite le vie di ricorso interne (art. 35).

In caso di accertamento della violazione di una norma CEDU e conseguente condanna, il rimedio ha natura esclusivamente risarcitoria e la Corte stessa potrà indicare l'entità del danno sofferto dalla parte ricorrente o prevedere un'equa riparazione⁹.

Il primo dato ad emergere dalle statistiche è la gestione di un contenzioso elevatissimo.

⁹ In una recente sentenza, la Cassazione si è interessata al rapporto tra diritti fondamentali dell'Uomo costituzionalmente garantiti e convenzionalmente protetti (Cass., 30 settembre 2011, n. 19985, in *DeJure*)

Prendendo le mosse da una precedente pronuncia (Cass., 23 dicembre 2005, n. 28507, in *Foro it.*, 2006, 5, I, c. 1423), è confermata l'immediata rilevanza nel nostro ordinamento delle norme CEDU e l'obbligo del Giudice nazionale di darne applicazione diretta, qualora il diritto interno contrasti con questa ed alla condizione che la sua interpretazione sia conforme a Costituzione.

Diversamente, qualora il giudice ravvisi una incompatibilità tra norma convenzionale e norma costituzionale, gli atti andranno rimessi alla Corte costituzionale (C. Cost., 24 ottobre 2007, n. 348-349, in *Giur. cost.*, 2007, 5, p. 3475 ed in *Giust. civ.*, 2007, 11, I, p. 2333 e più di recente confermato in C. Cost., 11 marzo 2011, n. 80, in *Riv. dir. internaz.*, 2011, 2, p. 578).

Sul rapporto tra CEDU e Costituzione, la Cassazione afferma: "le norme convenzionali, infatti, fanno sistema con l'art. 2 Cost., fonte assiologica interna, in quanto i diritti riconosciuti dalla Convenzione sono inviolabili perché funzionali alla dignità di ogni persona, per cui il giudice deve tener presenti, in modo congiunto ed integrativo, i diritti costituzionalmente garantiti ed i diritti convenzionalmente protetti".

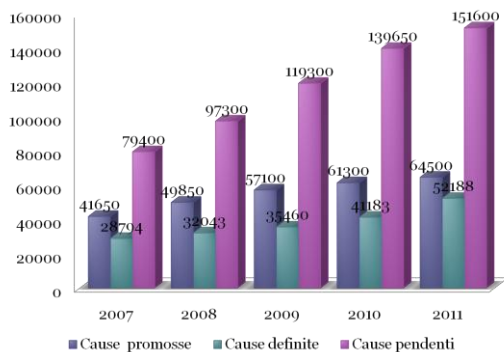
Allo stesso modo -ed ecco il dialogo tra Corti- "il giudice interno, affinché la sua statuizione risulti aderente alle norme della Convenzione, deve tenere conto anche dell'elaborazione del diritto vivente quale proveniente proprio dalla Corte di Strasburgo, che della Convenzione è il più autorevole interprete".

Ciò garantirebbe -prosegue la Cassazione- la "perenne dialettica tra eternità dei valori e contingenza delle situazioni storiche".

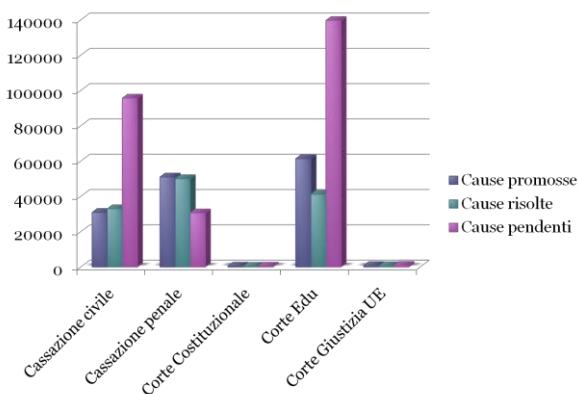
Relativamente all'inquadramento della CEDU nel sistema delle fonti, la Consulta ha inserito la Convenzione in un piano interposto tra quello costituzionale e quello delle leggi comuni (C. Cost., 24 ottobre 2007, n. 348-349, cit., confermata da confermato in C. Cost., 11 marzo 2011, n. 80, cit.).

Secondo la Cassazione, tale primazia sul diritto comune non è fine a se stessa. Queste norme, infatti, entrando nell'ordinamento interno, vanno "ad arricchire quell'ordine pubblico italiano che costituisce il limite invalicabile di ogni atto interno, che è supremo principio costituzionale".

Tuttavia, delle 52188 cause concluse nel 2011, solamente 1157 sono giunte a sentenza mentre le altre sono state dichiarate irricevibili o sono state cancellate dal ruolo¹⁰.

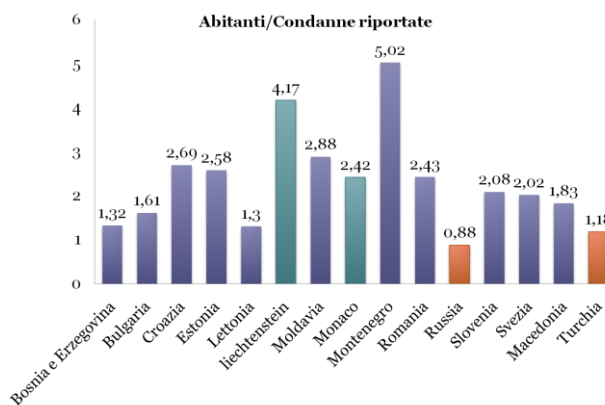


Il confronto tra l'attività della Corte EDU con quella di altre Corti aiuta a cogliere l'importanza dei numeri riferiti:



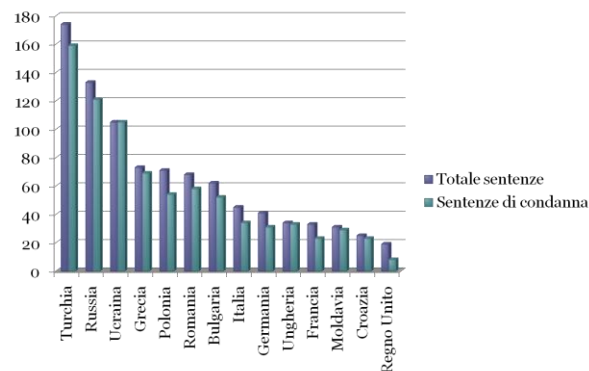
Interessante è la proporzione tra il numero dei ricorsi provenienti da uno Stato in rapporto agli abitanti del medesimo.

Ciò è funzionale all'individuazione dei Paesi ove l'esigenza di protezione dei diritti fondamentali dell'Uomo sia maggiormente sentita¹¹:



L'indice riferito descrive solo un aspetto della realtà: le violazioni spesso volte non sono denunciate per i motivi più svariati, da ragioni strettamente economiche a cause connesse ai regimi politici.

Lo scenario muta quando oggetto di indagine è solo il numero di condanne.



Ampliando il periodo di riferimento dal 1959 fino ad oggi, l'Italia risulta essere la seconda maggiormente condannata¹², dopo la Turchia¹³ e prima della Russia¹⁴.

Va però precisato che il dato considera tutti gli Stati che hanno aderito alla Convenzione, senza diversificare in ordine al momento storico in cui la ratifica è avvenuta¹⁵.

¹⁰ Nella relazione tenuta per il cinquantenario della CEDU, il presidente all'epoca in carica Jean Paul Costa ha affermato che "si tratta di ricorsi che vengono presentati per una mancata conoscenza della Convenzione o del ruolo svolto dai giudici di Strasburgo ma che devono essere comunque esaminati. Un compito che allunga enormemente i tempi delle decisioni", cfr. <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/comunitario/primiPiani/2009/01/la-cedu-apre-l-anno-giudiziario-darivedere-la-legge-pinto.html>

¹¹ Dal grafico, si ricava l'inefficienza della proporzione per Stati aventi una popolazione bassissima o per Stati molto estesi e molto popolati.

Il Principato di Monaco ed il Liechtenstein non sono, infatti, noti per aver problematiche significative di tutela dei diritti umani. Mentre, Russia e Turchia (0.8), invece, purtroppo spesso si distinguono sotto questo profilo.

¹² L'Italia, nell'arco temporale considerato, ha riportato 1651 provvedimenti di condanna a fronte di 2166 sentenze rese nei suoi confronti.

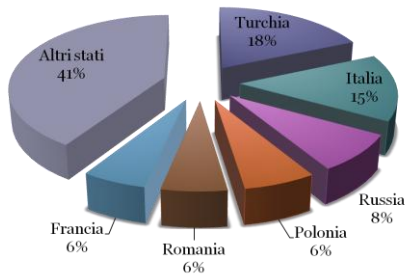
¹³ La Turchia, nell'arco temporale considerato, ha riportato 2404 provvedimenti di condanna a fronte di 2747 sentenze rese nei suoi confronti.

¹⁴ La Russia, nell'arco temporale considerato, ha riportato 1140 provvedimenti di condanna a fronte di 1212 sentenze rese nei suoi confronti.

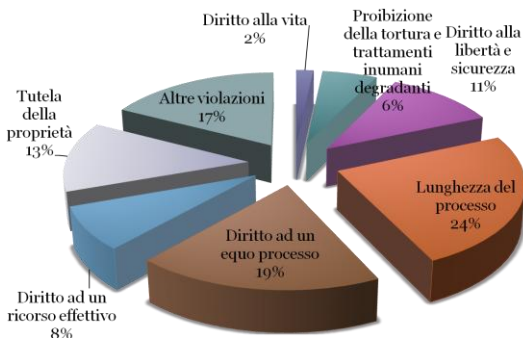
¹⁵ La CEDU è stata firmata per la prima volta il 4 novembre 1950 da 12 Stati (Germania, Francia, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Danimarca, Regno Unito, Irlanda, Islanda, Norvegia, Turchia).



Condanne riportate dai singoli Stati (1959-2011)

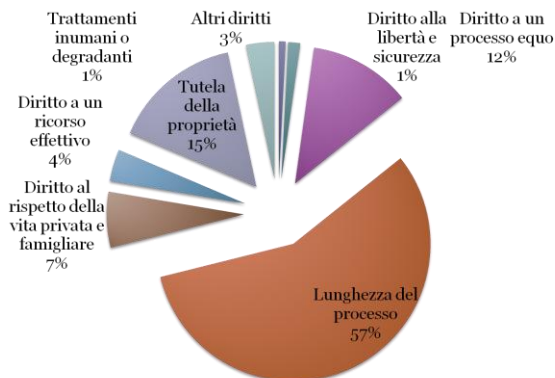


Il grafico seguente illustra l'oggetto dei provvedimenti di condanna (1959-2011):



Sebbene la fetta più grossa della torta sia occupata dal problema della lunghezza dei processi, il dato è inquinato: delle 4810 sentenze emesse fino ad oggi, oltre un terzo riguardano l'Italia (1155)¹⁶.

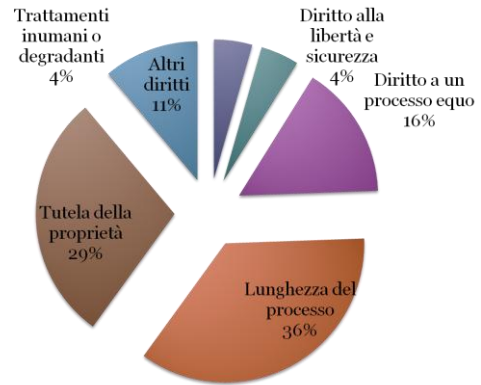
Se questa non avesse riportato un numero di violazioni connesse all'art. 6 così elevato, inferiori sarebbero stati i procedimenti che l'avrebbero coinvolta:



¹⁶ A seguire Turchia (493), Grecia (403) e Francia (281). Il dato riguarda l'oggetto dei provvedimenti, senza distinguere tra condanne ed altri provvedimenti. I dati scorporati non sono stati forniti.

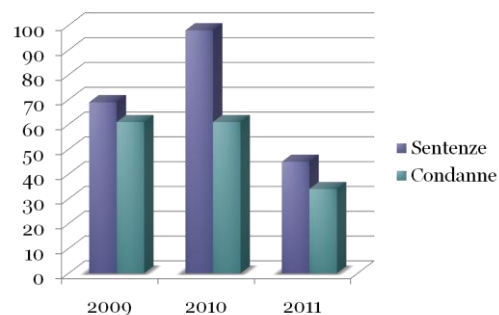
Ciò, comunque, non le avrebbe garantito una posizione migliore. Sottraendo dal totale di 2166 il valore il valore 1155, residuerebbe una cifra complessiva di procedimenti che la porterebbe al terzo posto, dopo Turchia e Russia.

Tornando a considerare isolatamente il 2011, i provvedimenti relativi all'Italia sono, invece, così ripartiti:



Confrontando i dati complessivi (1959-2011) con quelli degli ultimi anni, si registra una diminuzione del contenzioso relativo alla durata dei procedimenti ed un aumento di altre violazioni.

Sotto il profilo numerico, sebbene il 2011 abbia fatto registrare per l'Italia un numero di sentenze inferiore rispetto al 2009 e, soprattutto, al 2010¹⁷, i procedimenti a suo carico conclusi nel 2011 (45) sono stati superiori alla media degli ultimi 52 anni (41,65).



4. Breve postilla conclusiva.

Come anticipato in apertura, il presente contributo si è prefisso finalità meramente descrittive.

I grafici riportati non sono idonei a definire cosa sia il dialogo tra Corti ma, datane per presupposta l'esistenza, cercano di offrirne una misura.

Naturalmente, si tratta di un apprezzamento parziale che può descrivere solo un lato della realtà. Oltre

¹⁷ Nei siti istituzionali non è stato possibile reperire i dati riferibili agli anni precedenti.



alla dimensione quantitativa esiste anche un aspetto qualitativo che lega tra loro non solo i due giudici europei (CGUE e Corte EDU) ma anche i giudici nazionali.

Di quest'ultimo è difficile darne una misura traducibile in istogrammi e torte; ma i cicli di incontri tra i giudici europei, spesso anche in forme istituzionalizzate¹⁸, sono anch'essi sintomo e misura di un dialogo destinato a consolidarsi sempre di più nel tempo.

¹⁸A titolo esemplificativo, si ricorda che a partire dal 1970 è stata istituita la Conferenza delle Corti costituzionali europee su proposta dei Presidenti delle Corti costituzionali di Austria, Germania ed Italia.

La conferenza si tiene con una frequenza triennale e l'ultima si è svolta a Bucarest nel mese di maggio 2011.

Lo statuto della Conferenza delle Corti costituzionali è consultabile al sito www.cortecostituzionale.it alla sezione *relazioni internazionali*.

Nel mese di marzo 2009, invece, la CGUE ha organizzato un simposio che riuniva i presidenti delle Corti costituzionali e Supreme degli Stati dell'Unione europea.

Come si legge nel comunicato stampa, lo scopo era approfondire il dialogo con le Alte giurisdizioni nazionali sulle misure da prevedere per migliorare l'efficacia del procedimento pregiudiziale.

Il comunicato stampa è consultabile al sito <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/cp090024it.pdf>

La Corte EDU organizza seminari annuali dedicati al tema e raccoglie gli atti in una collana *Dialogue between courts*, consultabili al sito: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Seminar+documents/Dialogue+between+Judges/>

Infine, tutta la prima parte della *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011* svolta dal Presidente della Cassazione è dedicata alla dimensione europea della giustizia italiana e fa riferimento ad una casistica volta a testimoniare una grande attenzione alla giurisprudenza extra-statale. La relazione è consultabile al sito www.cortedicassazione.it alla sezione relazioni annuali.

Sempre lungo questa direzione, in una comunicazione congiunta (24 gennaio 2011) proveniente dai Presidenti delle due Corti e recante il luogo Strasburgo-Lussemburgo, si inizia a tracciare la strada per l'individuazione di una procedura che renda rapidi e veloci i rapporti tra CGUE e Corte EDU, in esecuzione del nuovo art. 6 TUE.

La comunicazione si apre facendo presente che questa si inserisce in un conteso di *regular meetings of the two courts* nei quali solitamente vengono discusse materie di comune interesse. La comunicazione congiunta è consultabile al link http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/.

