

# La dottrina della tutela giudiziaria effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CEG)

Prof. Sophie Robin-Olivier  
Scuola di diritto La Sorbona  
Università di Parigi 1 Panthéon-Sorbonne



**Finanziato dal programma Giustizia dell'Unione europea (2014-2020).**

Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta solo le opinioni dell'autore/autrice ed è sua esclusiva responsabilità.  
La Commissione europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in essa contenute.

# Struttura della presentazione

I- Il principio dell'autonomia procedurale nazionale

II- I limiti all'autonomia procedurale: i principi di equivalenza ed effettività

III- Un ricorso giudiziario efficace come diritto fondamentale  
e il principio generale del diritto dell'Unione

I- il principio dell'autonomia procedurale nazionale

**Presunzione di competenza nazionale**

in materia procedurale e nell'organizzazione della magistratura

l'attuazione del diritto dell'Unione avviene in base al diritto nazionale  
a meno che non esistano norme comunitarie

**I poteri dell'UE sono limitati**

***“ in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, spetta all’ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie,***

*(... che non possono, beninteso, essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale né adeguate in maniera tale da rendere praticamente impossibile l' esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico comunitario)”*

CEG, Emmott, C-208/90 (1991)

***È compito degli Stati membri garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione...***

... al fine di assicurare la riscossione integrale delle entrate provenienti dall'IVA e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta delle sanzioni applicabili, che possono assumere la forma di sanzioni amministrative, di sanzioni penali o di una combinazione delle due.

CGUE, *M.A.S*, C-42/17 (2017)

- Cosa succede se uno Stato membro omette di esercitare la sua autotomia procedurale,  
e non c'è ricorso per la protezione dei diritti attribuiti agli individui dal diritto dell'Unione?
  
- Cosa devono fare i tribunali nazionali per rimediare a tale omissione?

## II- Limiti all'autonomia procedurale: I principi di equivalenza ed efficacia

Rimborso di oneri riscossi da uno Stato membro in contrasto con le norme del diritto dell'Unione

“può essere richiesto solo alle condizioni , di merito e di forma , stabilite dalle varie legislazioni nazionali in materia” ...

Ma

***“tali condizioni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano analoghe impugnazioni di diritto nazionale e che non devono comunque rendere praticamente impossibile l ' esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario”***

CGUE, San Giorgio, 199/82 (1983)

## Concetto di equivalenza

“La tutela dei diritti conferiti alle persone fisiche dal diritto dell’Unione deve essere fondamentalemente equivalente a quella che lo Stato membro riconosce ai diritti tutelati dal diritto nazionale”

= nessuna distinzione, dove l'oggetto e la causa dell'azione sono simili

- L'equivalenza non impone agli Stati membri di ampliare le loro norme più favorevoli
- L'equivalenza viene rispettata se viene invocata una giustificazione oggettiva, non legata alla natura europea o nazionale del ricorso in questione



*Che cosa significa equivalenza, per quanto riguarda i termini di  
proscrizione*

L'equivalenza non è stata ignorata se

*le norme nazionali in materia di prescrizione si applicano sia alle azioni di  
risarcimento fondate sul diritto dell'Unione sia a quelle fondate sul diritto  
nazionale*

e

*la loro applicabilità non dipende dalla questione se il diritto a chiedere il pieno  
risarcimento di un danno derivi da una violazione delle regole nazionali di  
concorrenza o del diritto della concorrenza dell'Unione”*

CEG *Cogeco Communications*, C-637/17 (2019)  
Risarcimento per abuso di posizione dominante

## L'identificazione di procedure comparabili non è sempre facile...

Richiede una conoscenza completa delle (comparabili) procedure nazionali...

“Per quanto riguarda la comparabilità dei ricorsi, ***spetta al giudice nazionale***, che dispone di una conoscenza diretta delle modalità processuali applicabili, verificare le somiglianze tra i ricorsi di cui trattasi ***quanto a oggetto, causa ed elementi essenziali***”

CEG, *Commissaire général aux réfugiés e aux Apaatrides*, C-651/19 (2020)  
norme procedurali relative alla notificazione delle decisioni relative alle domande di protezione internazionale (applicazione della direttiva 2013/32 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale)

⇒ ***Nella maggior parte dei casi, la valutazione dell'equivalenza spetta al giudice nazionale***

## Concetto di effettività

Il diritto nazionale non soddisfa il requisito di effettività  
se rende "*praticamente impossibile o eccessivamente difficile*"

l'esercizio del diritto conferito dal diritto comunitario che i tribunali nazionali  
devono tutelare

*"sarebbero incompatibili col diritto comunitario le condizioni di prova che abbiano l'effetto di rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il rimborso dei tributi riscossi in contrasto col diritto comunitario.*

*È quanto avviene in particolare **per le presunzioni o i criteri di prova** che tendono a lasciare al contribuente l' onere di dimostrare che i tributi indebitamente versati non sono stati trasferiti su altri soggetti , o di particolari limitazioni in merito alla forma della prova da fornire , come l'esclusione di qualsiasi prova non documentale”*

CGUE, San Giorgio, 199/82 (1983)

⇒ **Le procedure nazionali devono consentire l'attuazione del diritto comunitario**  
**Questo requisito va al di là del principio di non discriminazione/equivalenza**

## Valutazione globale dell'effettività

La questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione dev'essere esaminata tenendo conto del ***ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali***

Sotto tale profilo si devono considerare segnatamente, se necessario, la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento

*CEG, Commissaire général aux réfugiés and aux apatrides, C-651/19 (2020)*

# Argomenti chiave della giurisprudenza della CEG in cui l'effettività è stata testata

- Legittimazione
  - Ricorsi sostanziali a disposizione degli individui
- Adeguatezza e pertinenza del risarcimento previsto dall'ordinamento giuridico nazionale
- Esistenza di sollievi provvisori in caso di urgente necessità di ricorso
  - Termini temporali per l'attivazione dei ricorsi
- Ambito di competenza dei tribunali nazionali per prendere in considerazione il diritto comunitario su propria proposta

## *Della legittimazione*

***“non è garantita un’efficace tutela giurisdizionale se **l’individuo è costretto ad assoggettarsi a procedimenti amministrativi e a qualsiasi sanzione che possa risultare come unica forma di ricorso legale per contestare la compatibilità della disposizione di cui trattasi con il diritto comunitario**”***

CEG, *Unibet*, C-432/05, 2007

## *Dei tipi di ricorsi*

Gli Stati membri non devono introdurre ricorsi nuovi o specifici

Ma

### **Le sanzioni devono essere efficaci e dissuasive**

⇒ Inadeguatezza di un mero rimborso delle spese sostenute per un colloquio di lavoro

*CEG, von Colson, C14/83, 1984*

⇒ Nei casi di discriminazione, il risarcimento, quando è il rimedio scelto, deve essere pieno

*CEG, Unibet, C-286/85, 1987*

*CEG, Marshall II, C-271/91, 1993*



## *Dei termini di ricorso*

Termini ragionevoli sono compatibili con il principio di effettività ***nell'interesse della certezza del diritto***, che tutela sia la persona sia le autorità interessate

L'imposizione di termini di presentazione dell'azione ***che iniziano a decorrere solo dalla data in cui l'interessato è venuto a conoscenza*** della situazione o almeno avrebbe dovuto venirne a conoscenza non è considerata una difficoltà eccessiva

V. in particolare: CEG *Caterpillar Financial Services*, C-500/16, 2017

# Importanza del contesto

*"nel settore del diritto della concorrenza ...*

*... si deve tenere conto delle **peculiarità delle cause in materia di diritto della concorrenza** e in particolare del fatto che le azioni di risarcimento del danno ... richiedono di norma una **complessa analisi fattuale ed economica**.*

*... **normativa nazionale che stabilisce la data a partire dalla quale inizia a decorrere il termine di prescrizione, la durata e le condizioni di sospensione o interruzione dello stesso deve essere adattata alle specificità del diritto della concorrenza***

CEG *Cogeco Communications*, C-637/17 (2019)  
Risarcimento per abuso di posizione dominante

## *Valutazione globale e contestuale dell'equivalenza e dell'effettività*

- La conformità del diritto nazionale non può essere valutata *in abstracto*, ma deve essere valutata nel contesto concreto del caso
- Occorre tener conto di tutti gli aspetti pertinenti delle misure nazionali in questione e dell'ordinamento giuridico in cui esse si applicano

## Quiz

È possibile che l'effettività richieda sanzioni penali?

- a) Sì
- b) No

# III- Tutela giurisdizionale efficace quale diritto fondamentale e principio generale del diritto dell'Unione

Dimensione costituzionale del diritto a un ricorso giudiziario efficace

Elementi di base del diritto fondamentale

Contenuto del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47 CDF)

## Dimensione costituzionale del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo

- Un principio generale del diritto comunitario (CEG , *Johnson*, 222/84, 1986) relativo ***alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri;***  
e agli ***articoli 6 e 13 della CEDU***

- **Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDF, 2000)**

- **Art 19(1) TUE (Lisbona)**

“Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.”

## Articolo 47 - Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ***ha diritto a un ricorso effettivo*** dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ***equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente*** e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la ***facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare***.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia. "

## Elementi di base del diritto fondamentale (e principio generale)

- Diritto di attivare il controllo giurisdizionale necessario e di beneficiare di mezzi adeguati per la tutela dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione
- Un diritto che non può mai essere completamente eliminato, nemmeno per motivi di sicurezza nazionale
  - Effetto diretto



## Effetto diretto dell'articolo 47 della Carta

L'articolo 47 “è sufficiente di per sé e non richiede di essere resa più specifica da disposizioni del diritto europeo o nazionale per ***conferire agli individui un diritto sul quale potrebbero fare affidamento di per sé***”

CEG, *Egenberger*, C- 414/16, 2018

CEG, *A.K. e altri*(*Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema*),  
C-585/18, C-624/18 e C-625/18, 2019

CEG, *Országos*, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, 2020

## Sostanza del diritto all'articolo 47

**Le direttive europee sono interpretate « alla luce dell'articolo 47**

**⇒ Possono essere necessarie modifiche delle procedure nazionali e dei sistemi giudiziari**

➤ ***Diritto al controllo giurisdizionale e non solo ricorso dinanzi a un'autorità amministrativa***

CEG, Országos, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, 2020

*Direttiva 2008/115 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi*

➤ ***L'esercizio di equilibrio richiesto in caso di discriminazione deve essere svolto da un'autorità indipendente e, in ultima analisi, da un giudice nazionale***

CEG, Egenberger, C -414/16, 2018

*Direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento*

➤ ***La sentenza di un tribunale non può rimanere inefficace*** per il fatto tale tribunale non dispone di alcun mezzo per garantire l'osservanza di tale sentenza

CEG, *Egenberger*, C- 556/17, 2019

*Direttiva 2013/32 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*

➤ Un tribunale è autorizzato (o addirittura obbligato) ***a ordinare la detenzione coercitiva dei detentori di cariche coinvolti nell'esercizio dell'autorità ufficiale responsabili di violazione del diritto ambientale dell'UE*** (dopo aver equilibrato il diritto con il diritto a un ricorso effettivo e alla libertà)

CEG, *Egenberger*, C -752/18, 2019

*Direttiva 2008/50 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*

...

**Il diritto ad un congedo annuale pagato** sulla base della direttiva 2003/88 sull'orario di lavoro e **il diritto ad un ricorso effettivo** di cui all'articolo 47 della carta

preclude al lavoratore di prendere il suo congedo prima di stabilire se ha il diritto di essere pagato per tale congedo

CGUE, King, C-214/16, 2017

⇒ È necessaria una rifusione delle procedure dinanzi ai tribunali del lavoro

# Combinazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta

“ ...l'articolo 19, paragrafo 1, TUE impone agli Stati membri di fornire mezzi di ricorso sufficienti a garantire un'effettiva tutela giurisdizionale, ai sensi in particolare dell'articolo 47 della Carta, nei settori contemplati dal diritto dell'UE

... ogni Stato membro, ai sensi dell'articolo 19(1) TUE, deve ***garantire che gli organi rientranti, in quanto “giurisdizione” nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva***”

⇒ ***L'indipendenza e l'imparzialità*** dei giudici nazionali sono essenziali

CEG, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, 2018

CEG, *Commissione v. Polonia*, C-618/19 (2019)

...

## Quiz

L'articolo 47 sostituisce il riferimento agli articoli 6 e 13 della CEDU nella giurisprudenza della Corte di giustizia?

- a) Sì
- b) No

# Conclusione

## 1/ **Una grande trasformazione del diritto dell'Unione**

Dall'autonomia procedurale al diritto dell'Unione un impatto sostanziale sulle procedure nazionali

## 2/ **Un'enorme estensione delle competenze dell'UE**

⇒ Armonizzazione del diritto, basata principalmente sulla giurisprudenza della CEG

**3/ il diritto fondamentale/principio generale del diritto coesiste con il requisito dell'equivalenza e dell'effettività nei procedimenti nazionali** per garantire l'attuazione del diritto comunitario

**4/ Al requisito di effettività dei procedimenti nazionali è stata aggiunta la dimensione dei diritti umani**

*Un ricorso effettivo non è solo una questione di applicazione del diritto comunitario*

*Il diritto a un ricorso effettivo ha acquisito il valore e la forza giuridica di un diritto fondamentale*