



GRAZIA VITALE*

L'ART. 47 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA E IL DIRITTO ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA**

SOMMARIO: 1. Breve premessa. – 2. L'eventuale incidenza della positivizzazione del principio sul suo contenuto. La prospettiva del diritto dell'Unione europea e quella del diritto interno. – 3. Il rapporto tra l'art. 47 della Carta e l'art. 19 TUE: il ruolo "integrativo" dell'art. 47. – 4. Conclusioni.

1. Breve premessa

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la riorganizzazione del sistema normativo che ne è derivata, si è anche assistito alla codificazione del principio generale di effettività, in specie nella sua accezione processualistica, ossia nella forma del principio di effettività della tutela giurisdizionale. Le due norme di riferimento, in questo contesto, sono gli artt. 19 del Trattato sull'Unione europea¹ e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea², disposizione quest'ultima sulla quale ci si soffermerà più peculiarmente

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina.

** Il presente contributo è il frutto della rielaborazione della relazione tenuta al Convegno dal titolo "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Seminario di Studi a vent'anni dalla proclamazione", organizzato dall'Università degli Studi di Milano-Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale, l'11 dicembre 2020, alla cui data è aggiornato. E esso è altresì destinato alla pubblicazione del volume che ne raccoglie gli atti.

¹ G. TESAURO, *Art. 19 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 196 ss.; M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par.1, TUE*, in *Dir. Un. eur.*, 2019, p. 245 ss.

² Su principio di effettività della tutela giurisdizionale e sull'art. 47 la letteratura di riferimento è particolarmente ampia; si rinuncerà, quindi, a qualsiasi elencazione con pretesa di completezza ed esaustività. Si vedano solo, a titolo esemplificativo, AA.VV., *Art. 47. Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford and Portland, 2014, p. 1197 ss.; D. DOMENICUCCI, F. FILPO, *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 863 ss.; E. CANNIZZARO, *Effettività del diritto dell'Unione e rimedi processuali nazionali*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, p. 665 ss.; G. TESAURO, *The Effectiveness of Judicial Protection and Cooperation Between the Court of Justice and National Courts*, in *YB Eur. Law*, vol. XII, 1993, p. 1 ss.; M. RUFFERT, *Rights and Remedies in European Community*

in questa sede, tentandone una ricostruzione critica che tenga conto nel contempo del piano di indagine che si intende delineare³. A tal proposito corre l'obbligo di precisare che il presente lavoro circoscrive volutamente la trattazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva quasi esclusivamente alla sua dimensione processualistica e si sofferma, quindi, piuttosto rapidamente e solo in termini funzionali all'indagine, sul valore "sostanziale" dell'articolo 47 della Carta che, quando posto in relazione all'art. 19 TUE, contribuisce alla valorizzazione dei principi dello Stato di diritto e dell'indipendenza del giudice⁴.

Ora, in funzione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, ogni persona che subisca la lesione di un diritto o di una libertà garantiti dal diritto dell'Unione può certamente pretendere un rimedio giurisdizionale che sia "effettivo", e cioè astrattamente idoneo a soddisfare le esigenze sottese alla propria posizione giuridico soggettiva, e anche concretamente praticabile, ossia congegnato in termini tali da non rendere il suo esercizio particolarmente difficile, o addirittura impossibile⁵. Così, partendo proprio dalla ormai consolidata positivizzazione del criterio della tutela giurisdizionale effettiva, si tenterà in questo scritto di perseguire due obiettivi argomentativi, tra di loro interconnessi.

Il primo sarà quello di mettere in luce se, ed eventualmente in quali termini, il principio in parola sia eventualmente mutato, nell'applicazione concreta offertane dai giudici di Lussemburgo, a fronte della sua espressa previsione normativa. A tal fine sarà utile mettere in evidenza come l'effettività della tutela giurisdizionale sia inscindibilmente legata all'effettività del diritto in senso stretto intesa, in quanto funzionale al perseguimento di imprescindibili esigenze di "tenuta" del sistema, ancora più evidenti alla luce della cristallizzazione normativa di un principio ormai ampiamente consolidato, in termini pressoché analoghi, nella giurisprudenza della Corte di giustizia⁶.

Il secondo, poi, sarà quello di verificare l'impatto che la codificazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale – avutasi da ultimo a mezzo di una norma, l'art. 47, invero destinata ad operare in relazione al campo di applicazione della Carta - abbia avuto

Law; A Comparative View, in *Comm. M. Law Rev.*, 1997, p. 327 ss. Ci si permette di rinviare, inoltre, a G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi*, 5/2018, p. 2 ss.

³ Per un ampio commento all'art. 47, alla luce della più recente giurisprudenza di Lussemburgo, cfr. R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova dei diritti fondamentali*, in *Liber Amicorum Tiziano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 586 ss.

⁴ Sul punto U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 10; N. LAZZERINI, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di Giustizia sull'indipendenza dei 2 giudici nazionali*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, in *Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 171; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020.

⁵ Si tenga presente che gran parte della bibliografia in materia ruota attorno al rapporto che intercorre tra il principio di effettività della tutela giurisdizionale e il principio di effettività *tout court*, ossia tra due criteri giuridici che attengono tanto alla protezione dei diritti individuali sul versante domestico, quanto alle garanzie di corretto funzionamento del sistema dell'Unione. Per rilievi sul punto si veda O. PORCHIA, *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Napoli, 2014, IV, p. 2311 ss., ove l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia consente di distinguere i casi in cui la salvaguardia del sistema e la tutela individuale coincidano, da quelli in cui invece non coincidano. Ancora si veda, per la natura "bifronte" del principio di effettività, A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015.

⁶ In varie ormai risalenti occasioni la Corte di giustizia ha esplicitamente affermato che quello dell'effettività della tutela giurisdizionale è un principio generale dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Si vedano, ad esempio, Corte giust. 16 luglio 2009, Causa 385/07 P, *Der Grüne Punkt Duales System Deutschland/Commissione*, ECLI:EU:C:2009:456, punti 177 e 178; Corte giust. 1 marzo 2011, Causa 457/09, *Chartry*, ECLI:EU:C:2011:101; Corte giust. 22 dicembre 2010, Causa 279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811.

sul meccanismo di interazione tra i sistemi nazionali e quello dell'Unione di tutela giurisdizionale dei diritti. In tale contesto, come è facilmente intuibile, risulterà interessante un raffronto con l'art. 19 TUE e con la giurisprudenza della Corte di giustizia che, anche in tempi abbastanza recenti, ne ha effettuato una ricostruzione interpretativa.

2. *L'eventuale incidenza della positivizzazione del principio sul suo contenuto. La prospettiva del diritto dell'Unione e quella del diritto interno*

Come si è detto, il primo obiettivo argomentativo che ci stiamo ponendo è, in buona sostanza, quello di verificare se la cristallizzazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, avutasi principalmente a mezzo dell'art. 47 della Carta, abbia determinato un mutamento della sostanza, del contenuto, del principio stesso, rispetto alle ricostruzioni offerte dalla Corte di giustizia nel pre-Lisbona.

Volendo in parte anticipare la risposta, si può già affermare che la positivizzazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale abbia certamente contribuito ad una maggiore conoscibilità del principio stesso da parte dei singoli e, come detto poc'anzi, anche ad una sua più efficiente sistematizzazione. A ciò aggiungasi che l'espressa previsione all'interno di una norma "scritta", per di più di diritto primario, abbia rappresentato un prezioso strumento attraverso il quale conciliare il soddisfacimento degli interessi sottesi alle posizioni giuridico-soggettive attribuite ai singoli dal diritto dell'Unione, e il corretto funzionamento del sistema, complessivamente inteso⁷.

Inoltre, il principio di effettività della tutela giurisdizionale, che di certo aveva avuto tanta parte anche nella giurisprudenza pre-Lisbona, si sostanzia, ad opera della Carta, di un apparato declinatorio estremamente più preciso e particolareggiato, atteggiandosi nei termini articolati previsti espressamente dalla disposizione che lo contempla, ossia nei termini dell'accesso al giudice, nonché del diritto ad un giusto processo, che si svolga inoltre entro un termine ragionevole.

Infine, è utile ricordare come in seguito alla sua positivizzazione si sia registrato un aumento progressivo e piuttosto sensibile dei casi in cui tanto i giudici nazionali, nella loro opera di proposizione di questioni pregiudiziali, quanto la Corte di giustizia, abbiano richiamato espressamente l'art. 47 della Carta. Si pensi solo alla recente ordinanza con cui le SS.UU. della Corte di Cassazione italiana hanno sottoposto all'attenzione della Corte di Lussemburgo, facendo leva anche sull'art. 47, questioni pregiudiziali vertenti sul rapporto, in materia di appalti pubblici, tra norme e prassi amministrative del Consiglio di Stato e il diritto dell'Unione⁸.

⁷ Così R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 590. D'altra parte, la Corte di giustizia ha anche precisato che l'art. 47 sia una norma dotata di caratteristiche tali da renderla produttiva di effetti diretti. Esso, infatti, relativo «al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale». Correlativamente, il giudice nazionale sarà tenuto ad assicurare «la tutela giuridica spettante ai singoli in forza dell'art. 47 della Carta e a garantire la sua piena efficacia [...], disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria» (Corte giust. 17 aprile 2018, Causa 414/16, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257, par. 78; Corte di giust. 13 settembre 2018, Causa 358/16, *UBS Europe et al.*, ECLI: EU:C:2018:715).

⁸ Si tratta dell'ordinanza Cass. SS. UU. n. 19598 del 18 settembre 2020 ove, tra le questioni sottoposte all'attenzione della Corte di giustizia, rileva quella relativa alla conformità o meno con le norme dei Trattati e

E tuttavia, come si tenterà di evidenziare nel prosieguo, pare potersi concludere nel senso che la previsione del principio a mezzo di una norma di portata giuridica obbligatoria non abbia comportato mutamenti significativi della giurisprudenza della Corte, dove il riferimento all'art. 47 ed al principio ivi sancito è dato piuttosto quale conseguenza necessitata, quale elemento di consolidamento, di un'esperienza giuridica risalente e per molti aspetti compiuta⁹.

In alcuni casi questo concetto è stato espresso dalla Corte di giustizia in termini molto espliciti: «Per quanto riguarda [...] l'art. 47 della Carta, emerge dalla giurisprudenza della Corte che tale disposizione costituisce una riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo»¹⁰.

Ovviamente, con ciò la Corte non ha di certo voluto minimizzare l'importanza dell'art. 47, ma piuttosto attenuarne e circoscriverne la portata innovativa sul piano dei contenuti.

Tentiamo di dimostrare questo assunto a partire dalla ricostruzione che proprio i giudici di Lussemburgo hanno offerto dell'art. 47, dalla prospettiva del diritto dell'Unione.

La norma rileva, in primo luogo, sul piano della legittimazione attiva dei singoli, innanzi al giudice dell'Unione, al fine precipuo di assicurare un diritto “effettivo” di ricorso contro gli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione stessa. L'ambito di applicazione privilegiato del principio è di sicuro quello dei ricorsi in annullamento, atteso che l'Unione è considerata come una “comunità di diritto” nell'ambito della quale le sue istituzioni e gli Stati membri sono soggetti ai meccanismi di controllo giurisdizionale della conformità dei propri atti rispetto ai Trattati¹¹.

con l'art. 47, appunto, di quella prassi nazionale in ordine alla quale il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione non potrebbe essere utilizzato per impugnare le sentenze del CdS viziato sotto il profilo della corretta applicazione del diritto dell'Unione. Fra i numerosi commenti, v. F. FERRARO, *Giudice nazionale, centro di gravità e doppia pregiudiziale*, in *I Post di AISDUE II*, 2020, p. 22 ss.; G. TESAURO, *L'interpretazione della Corte costituzionale dell'art. 111, ult. comma: una preclusione impropria al rinvio pregiudiziale obbligatorio*, in *Federalismi*, 34/2020, p. 237 ss.; M. MAZZAMUTO, *Le Sezioni Unite della Cassazione garanti del diritto UE?*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2020, p. 675 ss.; B. NASCIBENE, P. PIVA, *Il rinvio della Corte di Cassazione alla Corte di giustizia: violazioni gravi e manifeste del diritto dell'Unione europea?*, in *giustiziainsieme.it*, 24 novembre 2020; G. GRECO, *La violazione del diritto dell'Unione europea come possibile difetto di giurisdizione?*, in *Eurojus*, 2020, p. 134 ss.; G. COSTANTINO, A. CARATTA, G. RUFFINI, *Limiti esterni e giurisdizione: il contrasto fra Sezioni Unite e Corte Costituzionale arriva alla Corte UE. Note a prima lettura di Cass. S.S.UU. 18 settembre 2020, n. 19598*, in *questionegiustizia.it*, 19 ottobre 2020.

⁹ Cfr. A. WARD, *Remedies under the EU Charter of Fundamental Rights*, in S. DOUGLAS-SCOTT, N. HATZISIN (a cura di), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham, 2017, p. 162 ss.

¹⁰ Corte giust. 26/06/2013, *ET Agroconsulting*, causa C-93/12, EU:C:2013:432.

Bisogna chiarire che, nonostante l'art. 47 riproponga il disposto degli articoli 6 e 13 della CEDU, rispettivamente relativi all'equo processo e all'accesso al giudice, esso ha acquistato una sua autonomia concettuale, giuridica e funzionale rispetto alle previsioni convenzionali, strettamente consequenziale alle peculiarità del sistema cui risulta applicabile ed applicato. Chiare ed illuminanti da questo punto di vista le parole dell'Avvocato Generale Cruz Vilallón (presentate nella causa C-69/10), secondo il quale il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, quale enunciato dall'art. 47 della Carta, «ha acquisito un'identità ed una essenza proprie, proiettandosi al di là della mera sommatoria degli enunciati di cui agli artt. 6 e 13 CEDU. In altri termini, il diritto fondamentale in esame viene ad acquistare, quale diritto sancito e garantito dall'ordinamento dell'Unione, un contenuto proprio, nella definizione del quale giocano un ruolo fondamentale non soltanto gli strumenti internazionali cui tale diritto si ispira, tra i quali, *in primis*, la CEDU, ma anche le tradizioni costituzionali da cui tale diritto deriva e, con esse, l'universo concettuale dei principi che caratterizzano lo Stato di diritto».

¹¹ Per una ricostruzione critica delle disposizioni del Trattati relative agli strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti individuali cfr. R. MASTROIANNI, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Dir. Un. eur.*, 2008, p. 852 ss.; A. HOWARD, D.J. RHEE, *Private enforcement – A Complete System of Remedies?*, in *Essays*

Ora, nonostante l'attribuzione di valore giuridico vincolante alla Carta, unitamente all'intervenuta modifica dell'art. 263, comma 4, avessero ingenerato una serie di aspettative sul piano dell'estensione dell'ambito di applicazione dei ricorsi individuali, la Corte di giustizia ha piuttosto precisato che l'art. 47 della Carta - che si inserisce perfettamente e pienamente all'interno di un complesso ed articolato sistema di rimedi di tutela giurisdizionale dei diritti individuali, affermando una volta di più il diritto ad un ricorso effettivo - non abbia affatto voluto modificare i requisiti di ricevibilità per i ricorsi diretti innanzi alla Corte stessa¹². E ciò in perfetta coerenza con quanto, anche prima della codificazione, grazie all'articolo 47, del principio della tutela giurisdizionale effettiva, la Corte di giustizia aveva affermato rispetto ad un possibile ampliamento, per via pretoria, delle condizioni di ricevibilità dei ricorsi di cui al quarto paragrafo dell'art. 263¹³.

Si pensi, da questo punto di vista, alla sentenza *GranoSalus*¹⁴ e alla questione in essa affrontata dell'interpretazione della nozione di «atti che non richiedono misure di esecuzione», di cui all'art. 263, comma 4.

In questa pronuncia la Corte esplicita un approccio decisamente restrittivo in tema di legittimazione attiva dei singoli, escludendo in buona sostanza la possibilità di accesso diretto al giudice in tutti i casi in cui l'atto di natura regolamentare, a portata generale, preveda un intervento applicativo, anche se solo puramente formale e meccanico, da parte dello Stato¹⁵. L'unica possibilità per il soggetto interessato sarebbe quella di impugnare l'atto interno di esecuzione ed eventualmente sollecitare il giudice nazionale a rimettere alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale di validità relativa all'atto dell'Unione che sta a monte. Tuttavia, poiché è noto che la posizione processuale del singolo ai fini della proposizione di un rinvio pregiudiziale è quasi del tutto irrilevante, rientrando nella competenza esclusiva del giudice nazionale qualsiasi determinazione sull'opportunità di sollevare o meno una questione pregiudiziale, nonché sul contenuto della questione stessa¹⁶, quello della Corte è e rimane,

Edward, Oxford, 2003, p. 307 ss.; P. PIVA, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

¹² In questo senso si veda Corte giust. 3 ottobre 2013, Causa 383/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625; Corte giust. 28 aprile 2015, Causa 456/13 P, *T e L Sugars c. Comm.*, ECLI:EU:C:2015:517; Corte giust. 4 giugno 2015, Causa 682/13 P, *Andechser Molkerei Schütz c. Comm.*, ECLI:EU:C:2015:356.

Per una disamina dell'orientamento della Corte cfr. R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263(4) of The Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American Un. Int. Law Rev.*, 2015, p. 744 ss.; D. WÄELBROECK, T. BOMBOIS, *Des requérants "privilégiés et des autres. À propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen*, in *Cah. dr. eur.*, 2014, p. 21 ss.

¹³ Trib. 3 maggio 2002, Causa T-177/01, *Jégo-Quéré c. Commissione*. È stato condivisibilmente notato che, proprio nelle cause nelle quali questo problema di interpretazione dell'art. 263 si è posto innanzi alla Corte, le parti avevano espressamente sollevato la questione del rispetto dell'art.47 della Carta, facendo valere, in buona sostanza, la difficoltà di conciliare una tale severità di approccio con l'inquadramento del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nel novero dei diritti fondamentali riconosciuti e codificati nella Carta. Per queste considerazioni cfr. R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 593.

¹⁴ Corte giust. 28 ottobre 2020, causa 313/19 P, *GranoSalus c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:869.

¹⁵ Nello stesso senso Corte giust. 10 dicembre 2015, Causa 553/14, *Kiocera Mita Europe*, ECLI:EU:C:2015:805; Corte giust. 14 luglio 2015, Causa 84/14 P, *Forgital Italy*, ECLI:EU:C:2015:517; Corte giust. 12 gennaio 2017, Causa 280/16, *Anrita*, ECLI:EU:C:2017:9.

¹⁶ Così, ad esempio, Corte giust. 17 marzo 2017, Causa 3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209.

con tutta evidenza, un approccio metodologico fortemente restrittivo¹⁷ circa la definizione delle condizioni di accesso al giudice dell'Unione da parte dei singoli¹⁸.

Più incisiva, invece, pare essere la portata innovativa dell'art. 47 sul versante “nazionale”.

In questo contesto, il principio di effettività della tutela giurisdizionale, come contemplato dall'art.47, si intreccia inevitabilmente con quelli dell'autonomia procedurale degli Stati membri¹⁹ e della leale cooperazione. Le norme processuali nazionali, promananti dall'apparato politico-istituzionale e, quindi, di produzione normativa, più prossimo all'oggetto dell'intervento, possono infatti essere utilizzate come strumenti attraverso i quali garantire l'“effettività” delle norme sostanziali dell'ordinamento dell'Unione. Tali norme interne, tuttavia, dovranno essere sottoposte ad una sorta di scrutinio di ragionevolezza, ad un vaglio di adeguatezza che ne rilevi la compatibilità con il criterio dell'effettività, appunto, nonché con quello dell'equivalenza.

Sulla base di tali premesse, sono venute in rilievo delle pronunce con le quali la Corte ha raggiunto un elevato livello di invasività sui singoli ordinamenti processuali nazionali, facendo riferimento all'art. 47 come parametro di conformità delle regole processuali nazionali rispetto al diritto dell'Unione; e ciò secondo una duplice prospettiva, ossia tanto determinando in concreto la creazione di nuovi mezzi di ricorso prima non contemplati dagli ordinamenti nazionali di riferimento, quando ciò fosse funzionale al coordinamento tra sistemi giuridici, quanto precludendo l'applicazione di norme processuali interne ritenute incompatibili con l'esigenza di garantire un elevato livello di effettività della tutela giurisdizionale.

Ciò ha comportato, ad esempio, l'affermazione del diritto di esperire un ricorso giurisdizionale innanzi a un giudice interno anche qualora esso non fosse espressamente previsto dal diritto nazionale, e qualora ciò risultasse utile e necessario a garantire il soddisfacimento di un diritto derivante dall'ordinamento dell'Unione²⁰.

A conferma delle superiori affermazioni si ricordi anche la pronuncia *Commissione c. Ungheria*²¹, con cui la Corte ha dichiarato che il sistema processuale ungherese non garantiva un diritto di ricorso effettivo avverso i regolamenti dell'autorità di regolamentazione che fissano i corrispettivi di accesso alla rete, con ciò fornendo un'interpretazione ampia del

¹⁷ E anche poco funzionale, attesi i «tempi lunghi che questa soluzione inevitabilmente comporta, in quanto l'atto interno di esecuzione dovrebbe essere oggetto di impugnazione *al solo scopo* di poter contestare – peraltro dinanzi ad un giudice diverso – l'atto eseguito» (R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 595).

¹⁸ L'approccio della Corte relativamente all'accesso dei singoli alla tutela giurisdizionale effettiva appare ancora più restrittivo allorché vengano in gioco le modalità attraverso le quali le istituzioni dell'Unione abbiano dato esecuzione ad accordi internazionali vincolanti per l'Unione. Per tale giurisprudenza e per una ricostruzione critica della stessa si veda R. MASTROIANNI, *op. ult. cit.*, pp. 596-599.

¹⁹ In argomento si veda G. VITALE, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di “europeizzazione”*, Catania, 2010.

²⁰ Corte giust. 19 marzo 2015, Causa 510/13, *E.ON Földgáz Trade*, ECLI:EU:C:2015:189; Corte giust. 12 febbraio 2015, Causa 396/13, *Säbköalojen ammattiiläito*, ECLI:EU:C:2015:86; Corte giust. 23 ottobre 2014, causa 104/13, *Olainfarm*, ECLI:EU:C:2014:2316; Corte giust. 17 settembre 2014, Causa 562/12, *Liivimaa Libaveis*, ECLI:EU:C:2014:2229; Corte giust. 27 settembre 2017, Causa C-73/16, *Puskas*, ECLI:EU:C:2017:725; Corte giust. 13 dicembre 2017, Causa 403/16, *El Hassani*, ECLI:EU:C:2017:960. Nelle pronunce citate la Corte ha anche precisato che il sindacato giurisdizionale sulle decisioni delle autorità nazionali costituisce un principio generale del diritto dell'Unione.

²¹ Corte giust. 16 luglio 2020, Causa 771/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:584.

diritto di agire in giudizio contro atti di autorità nazionali di regolamentazione del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale²².

Un altro esempio, meno recente ma ugualmente esemplificativo, è quello nell'ambito del quale la Corte ha rilevato che il combinato disposto tra il regolamento 1083/06 e l'art. 47 della Carta dovesse essere interpretato nel senso che ostasse ad una disposizione di una guida del programma, adottata da un comitato di sorveglianza nell'ambito di un programma operativo stipulato tra due Stati membri e volto a promuovere la cooperazione territoriale europea, nella misura in cui tale norma non prevedesse l'impugnabilità innanzi al giudice nazionale di una decisione del comitato di sorveglianza con cui fosse stata in ipotesi respinta una domanda di sovvenzione²³.

3. Il rapporto tra l'art. 47 della Carta e l'art. 19 TUE: il ruolo "integrativo" dell'art. 47

Pare che una conferma della superiore ricostruzione possa essere offerta anche dall'analisi del rapporto che intercorre tra l'art. 19 TUE, norma citata all'inizio e anch'essa posta a fondamento del principio di effettività della tutela giurisdizionale, e il più volte citato art. 47 della Carta.

In verità, come è stato giustamente sottolineato, pur se entrambe le norme cristallizzano il principio di effettività della tutela giurisdizionale, esse muovono da prospettive in gran parte diverse.

L'art. 47, infatti, codifica un diritto fondamentale "della persona", che si attegga poi nell'ambito delle sue articolazioni interne nelle forme del diritto ad un processo equo ed ad un giudice terzo ed indipendente; l'art. 19, dal canto suo, è piuttosto una norma "di sistema", in funzione della quale grava sugli Stati membri l'obbligo di adeguare i propri sistemi nazionali di tutela giurisdizionale ad uno «standard comune di effettività per le azioni che si fondano sul diritto europeo»²⁴.

Il rapporto tra le due disposizioni in parola emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Corte, infatti, ha avuto modo di affermare esplicitamente, in varie occasioni, che «è in forza del principio di leale cooperazione enunciato dall'art. 4, par. 3, TUE»²⁵ che sugli Stati membri incombe l'obbligo di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche che il diritto europeo conferisce ai singoli e che «tale obbligo [...] deriva altresì

²² Analogamente Corte giust. 23 ottobre 2014, Causa 104/13, *Olainfarm*, ECLI:EU:C:2014:2316; 19 marzo 2015, Causa 510/13, *E.ON Földgáz Trade*, ECLI:EU:C:2015:189.

²³ Corte giust. 17 settembre 2014, Causa 562/12, *Läivimaa Libaveis*, cit. A questa giurisprudenza si collega quella che ha attribuito all'art. 47 il ruolo di criterio di interpretazione di altre norme dell'Unione, in combinato disposto con le quali esso ha inciso sui termini di applicazione di norme interne incompatibili. Si veda, ad esempio, Corte giust. 17 luglio 2014, Causa 169/14, *Sanchez Morcillo*, ECLI:EU:C:2014:2099.

²⁴ Per queste considerazioni cfr. R. MASTROIANNI, *op. ult. cit.*, p. 588.

²⁵ Corte giust. 20 dicembre 2017, Causa 664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, ECLI:EU:C:2017:987, punto 35. Per alcuni riferimenti, v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020, p. 156 ss.; M. E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, p. 133 ss.; A. MAFFEO, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, Napoli, 2020, p. 41 ss.; M. C. BARUFFI, *Art. 4 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 21 ss.

dall'articolo 47 della Carta»²⁶. Nelle stesse pronunce i giudici dell'Unione hanno fatto riferimento anche all'art. 19, par. 1, TUE, norma che pone in capo agli Stati membri l'obbligo di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

Lo scenario che emerge da questa giurisprudenza, nella quale l'art. 19 e l'art. 47 sono presentati come elementi costitutivi di un'unica esperienza giuridica, nell'ambito della quale si compendiano esigenze individuali e al contempo di sistema, è dunque molto peculiare. Si viene a configurare una situazione ove i soggetti, che versino in situazioni rientranti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, siano titolari da un lato di un diritto soggettivo ad una tutela giurisdizionale effettiva nei confronti dello Stato; dall'altro, beneficiari del corrispondente obbligo gravante sullo Stato nei confronti dell'Unione²⁷.

Questo particolare rapporto tra l'art. 19 e l'art. 47 si rinviene in termini abbastanza evidenti, ad esempio, nella vicenda *Commissione c. Polonia*²⁸, in occasione della quale la Corte di giustizia, discostandosi sul punto dalle Conclusioni dell'Avvocato Generale, il quale insisteva sulla necessità di individuare una netta linea di demarcazione tra i termini di applicazione dell'art. 47 e quelli dell'art. 19²⁹, ne ha chiarito ulteriormente i caratteri.

In particolare, la Corte di giustizia ribadiva come, in forza dell'art. 19, par. 1, TUE, discendesse in capo agli Stati membri l'obbligo di predisporre tutti i rimedi giurisdizionali utili ad assicurare ai singoli il soddisfacimento del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nelle fattispecie rientranti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. La Corte, in questo contesto, chiariva il significato dell'art. 19 utilizzando espressioni giuridicamente rilevanti e connesse a quelle tipicamente riconducibili all'art. 47 della Carta, nonché alle definizioni che di tale ultima disposizione si rintracciavano già nella copiosa giurisprudenza di Lussemburgo. Ad esempio, si preoccupava di precisare che la disposizione del Trattato «impone a tutti gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, segnatamente ai sensi dell'articolo 47 della Carta» (par. 54); e che «il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento dunque l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [...] è attualmente affermato dall'articolo 47 della Carta» (par. 49).

Pare piuttosto chiara, quindi, la valenza integrativa assunta dall'art. 47 rispetto all'art. 19 nell'ottica e nelle intenzioni della Corte di giustizia: anche nelle ipotesi, come quella di specie, in cui non si versasse in un'ipotesi di attuazione del diritto dell'Unione da parte della Polonia, e quest'ultima non fosse quindi vincolata al rispetto in senso stretto dell'art. 47, essa avrebbe in ogni caso dovuto, ai sensi dell'articolo 19, «garantire che gli organi facenti parte

²⁶ Corte giust., 8 novembre 2016, Causa 243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, par. 50. Nello stesso senso cfr., a titolo esemplificativo, Corte giust. 27 settembre 2017, Causa 73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, par. 57; 26 luglio 2017, Causa 348/16, *Sacko*, ECLI:EU:C:2017:591, par. 29.

²⁷ Per alcuni rilievi sul punto cfr. A. RASI, *Effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, in *European Papers*, 2019, p. 615 ss.

²⁸ Corte giust. 24 giugno 2019, Causa 619/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531. Nella stessa direzione Corte giust. 5 novembre 2019, Causa 192/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:529; Corte giust. 19 novembre 2019, Causa 624/18, *AK*, ECLI:EU:C:2019:982. Si tratta di una giurisprudenza che ha fatto leva sul principio di effettività della tutela giurisdizionale per accertare le violazioni della *rule of law*. Si veda, a titolo esemplificativo di una dottrina sterminata sul punto, P. MORI, *La questione del rispetto dello stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, 8/2020, p. 166 ss.

²⁹ L'art. 19 riguarderebbe i settori disciplinati dal diritto dell'Unione, indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuino tale diritto, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta; l'art. 47, dal canto suo, dovrebbe invece soggiacere ai limiti di applicazione dell'art. 51. Non ci si soffermerà sull'analisi di tale profilo attinente al rapporto tra le due norme in esame, volendo piuttosto valorizzarne in questa sede uno alternativo.

del suo sistema di rimedi giurisdizionali soddisfacessero i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva» (par. 55).

A tal fine, con particolare riguardo alla Corte Suprema polacca, si poneva come «di primaria importanza preservare l'indipendenza di detto organo, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, che menziona l'accesso a un giudice 'indipendente' tra i requisiti connessi al diritto fondamentale ad un ricorso effettivo» (parr. 56-57). Ma, quel che più conta, secondo i giudici di Lussemburgo l'art. 19 non comportava soltanto che la Corte suprema polacca dovesse soddisfare, genericamente, il requisito dell'indipendenza, ma pretendeva che tale requisito dovesse essere inteso proprio secondo il significato per esso previsto dall'articolo 47 della Carta (par. 77). Tale significato era ed è tutt'ora riconducibile al «diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto» (par. 58).

La posizione abbastanza chiara assunta dalla Corte nel caso *Commissione c. Polonia* era stata invero anticipata anche in altre pronunce.

Si pensi, ad esempio, alla vicenda relativa all'*ASJP*³⁰, ove la Corte aveva affermato che «il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma TUE [...] è attualmente affermato dall'articolo 47 della Carta» (par. 35). E ancora che, per attuare le prescrizioni dell'art. 19 TUE, «preservare l'indipendenza di detto organo è di primaria importanza, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, che menziona l'accesso a un giudice 'indipendente' tra i requisiti connessi al diritto fondamentale ad un ricorso effettivo» (par. 41).

Dalla giurisprudenza succintamente riportata emerge, dunque, che gli Stati membri, anche al di fuori delle ipotesi di stretta applicazione dell'art. 47, siano tenuti a garantire la sussistenza di un sistema giurisdizionale effettivo per la tutela dei diritti attribuiti ai singoli dalle norme dell'Unione, sulla base del combinato disposto della norma della Carta e dell'art. 19 del Trattato. E questo non perché la Corte di giustizia abbia inteso estendere l'ambito di applicazione della Carta, ma perché essa ha piuttosto rinviato ad una nozione generale di effettività della tutela giurisdizionale, che oggi si riempie dei contenuti precisi e dettagliati di cui all'articolo 47 ma che, declinata nei termini del diritto soggettivo dell'individuo, essa aveva già enucleato ancor prima della codificazione avuta a mezzo della Carta.

È come se l'art. 47, quindi, da un lato vivesse di vita propria ed autonoma in tutte le fattispecie che rientrano, *ex art.* 51 della Carta, nel suo campo di applicazione; dall'altro, divenisse norma integrativa e specificativa di un principio generale di effettività della tutela giurisdizionale, quale risalente alle storiche pronunce della Corte ed oggi potenziato dal combinato disposto tra l'art. 19 e l'art. 47, appunto.

³⁰ Corte giust. 27 febbraio 2018, Causa 64/16, ECLI:EU:C:2018:117. Nello stesso senso si veda anche Corte giust. 25 luglio 2018, Causa 216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*. ECLI:EU:C:2018:586, su cui si veda M. KRAJEWSKI, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, in *European Papers*, 2018, p. 395 ss. Risultano piuttosto interessanti gli spunti di riflessione relativi alle differenze tra le due sentenze or ora citate e quella resa nel caso polacco di A. RASI, *Effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, cit, 2019, spec. p. 622 ss.

4. Conclusioni

Tentiamo una rapida conclusione.

La giurisprudenza della Corte, pur attribuendo al principio di effettività della tutela giurisdizionale una posizione di tutto rispetto nell'incedere argomentativo, ha ribadito una prassi giurisprudenziale ormai consolidata che la codificazione del post Lisbona ha, in buona sostanza, cristallizzato. Nel merito, ad esempio, la Corte ha spesso confermato ed amplificato una certa severità di giudizio rispetto alle regole nazionali, all'uopo richiedendo uno standard piuttosto elevato di tutela dei diritti individuali, e ciò persino riferendosi all'art. 47 della Carta anche laddove lo stesso non fosse stato invocato dai giudici interni nei loro quesiti pregiudiziali³¹.

Due elementi, tuttavia, risultano certamente rafforzati a fronte della forza giuridica obbligatoria attribuita alla Carta e, con essa, al suo art. 47.

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, che di certo aveva avuto un ruolo molto importante nella giurisprudenza pre-Lisbona, si sostanzia ora, come si è detto, di un apparato declinatorio molto più ampio e dettagliato, atteggiandosi nei termini articolati quali previsti espressamente da una norma che è, oggi, una norma scritta.

Inoltre, a fronte della nuova previsione normativa, si potenzia l'idea per cui l'effettività della tutela giurisdizionale sia lo strumento privilegiato attraverso il quale misurare l'effettività del sistema nel suo complesso, inteso nel senso di garanzia di uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione presso tutti gli Stati membri. Ciò significa, in altri termini, che tanto più efficienti saranno i mezzi approntati dai sistemi processuali nazionali e da quello dell'Unione onde garantire il soddisfacimento degli interessi sottesi alle posizioni individuali, quanto più alto sarà il grado di effettività dell'intero ordinamento.

Ed è proprio in questa concatenazione stretta tra effettività del diritto ed effettività della tutela giurisdizionale - che si fondono con l'intento di assicurare uno standard elevato di tutela dei diritti - che riposa l'essenza di un'impostazione giuridica risalente, consolidata e, come si è tentato di dimostrare, confermata anche dopo la codificazione di cui all'art. 47.

³¹ Sul punto cfr. R. MASTROIANNI, *op. ult. cit.*, p. 590 s.