



UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

Il rinvio pregiudiziale alla CGUE e il Diritto tributario

Giornate di studio sull'attuazione
della legge di riforma tributaria

Andrea Ballancin

❖ Sommario:

- I. Le norme di riferimento
- II. Il procedimento di rinvio pregiudiziale
- III. Gli effetti delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea a seguito di rinvio pregiudiziale
- IV. Brevi considerazioni conclusive

I. Le norme di riferimento

❖ Art. 19 TUE:

1. La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. **Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.** Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.
2. La Corte di giustizia è composta da un giudice per Stato membro. È assistita da avvocati generali. Il Tribunale è composto da almeno un giudice per Stato membro. I giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia e i giudici del Tribunale sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste agli articoli 253 e 254 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per sei anni. I giudici e gli avvocati generali uscenti possono essere nuovamente nominati.
3. La **Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia** conformemente ai trattati:
 - a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica;
 - b) **in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni;**
 - c) negli altri casi previsti dai trattati.

I. (segue)

❖ **Art. 267 TFUE** (la cui corrispondente norma nazionale è l'art. 3, L. n. 204/1958):

La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) sull'interpretazione dei trattati;

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.

Quando una questione del genere 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.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile.

I. (segue)

❖ Art. 20 dello Statuto della CGUE:

La procedura davanti alla Corte di giustizia comprende **due fasi: l'una scritta, l'altra orale.**

La procedura scritta comprende la comunicazione alle parti, nonché alle istituzioni dell'Unione le cui decisioni sono in causa, delle istanze, memorie, difese e osservazioni e, eventualmente, delle repliche, nonché di ogni atto e documento a sostegno, ovvero delle loro copie certificate conformi.

Le comunicazioni sono fatte a cura del cancelliere secondo l'ordine e nei termini fissati dal regolamento di procedura.

La procedura orale comprende l'audizione da parte della Corte degli agenti, dei consulenti e degli avvocati e delle conclusioni dell'avvocato generale e, ove occorra, l'audizione dei testimoni e dei periti.

Ove ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto, la Corte può decidere, sentito l'avvocato generale, che la causa sia giudicata senza conclusioni dell'avvocato generale.

I. (segue)

❖ Art. 23 dello Statuto della CGUE:

Nei casi contemplati dall'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea la decisione del giudice nazionale che sospende la procedura e si rivolge alla Corte di giustizia è notificata a quest'ultima a cura di tale giudice nazionale. Tale decisione è quindi notificata a cura del cancelliere della Corte alle parti in causa, agli Stati membri e alla Commissione, nonché all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione.

Nel termine di due mesi da tale ultima notificazione, le parti, gli Stati membri, la Commissione e, quando ne sia il caso, l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione ha il diritto di presentare alla Corte memorie ovvero osservazioni scritte [...].

I. (segue): oltre alle norme in senso stretto:

❖ Raccomandazione della CGUE del 6 novembre 2012

I giudici nazionali devono effettuare il rinvio, con l'avvertenza che «il ruolo della Corte è quello di fornire un'interpretazione del diritto dell'Unione [...] e non di applicare tale diritto alla situazione di fatto su cui verte il procedimento dinanzi al giudice nazionale. Tale ruolo spetta a quest'ultimo e, di conseguenza, la Corte non è competente né a pronunciarsi su questioni di fatto sollevate nell'ambito del procedimento principale né a risolvere eventuali divergenze di opinione in merito all'interpretazione o all'applicazione delle norme di diritto nazionale».

Perciò, **con l'ordinanza di rinvio non può essere chiesta alla CGUE un'interpretazione della norma interna**; ma, al fine di conseguire una pronuncia risolutiva della questione pregiudiziale, è opportuno che il giudice formuli la **richiesta di interpretare una data norma o principio del Diritto UE al fine di accertare se, sulla base di tale interpretazione, risulti o meno legittima la disposizione nazionale della cui compatibilità il giudice del rinvio dubita**. Con tale accortezza si può eludere il vincolo della specifica competenza interpretativa della CGUE, in modo tale che quest'ultima fornisca al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi del Diritto euro-unitario che gli consentano di rilevare i profili d'incompatibilità del Diritto nazionale.

II. Il procedimento di rinvio pregiudiziale

- ❖ L'art. 267 TFUE consente di adire la CGUE per interpretare il diritto euro-unitario, attraverso un rinvio pregiudiziale operato da un giudice nazionale → **non è ammesso ricorso diretto**;
- ❖ in particolare, se vi è un'**incompatibilità evidente** tra il diritto nazionale e il Diritto UE, può essere chiesta la **disapplicazione della norma interna** direttamente al giudice nazionale, il quale – in virtù del **principio di supremazia del Diritto UE** – è tenuto alla disapplicazione stessa;
- ❖ altrimenti, se l'**incompatibilità** è **dubbia**, verrà chiesto al giudice nazionale il **rinvio pregiudiziale** degli atti alla CGUE;

II. (segue)

- ❖ il rinvio pregiudiziale può essere operato, in via facoltativa – su istanza di parte o **d'ufficio** – anche da parte delle **Corti di Giustizia Tributaria di primo e secondo grado**:
 - cfr. CGUE, ordinanza 16 maggio 1968, causa C-13/67 → il rinvio pregiudiziale prevede la collaborazione diretta dei giudici nazionali con la CGUE, mediante un procedimento non contenzioso, in cui le parti non possono prendere alcuna iniziativa, ma hanno semplicemente la possibilità di manifestare il loro punto di vista entro i limiti fissati dal giudice proponente;
 - cfr. Cass. 8.9.2015 n. 17815 → anche la Corte di Cassazione ha affermato più volte la rilevanza d'ufficio «*delle questioni che involgono l'applicazione del Diritto UE al fine di evitare possibili contrasti tra diritto interno e diritto sovranazionale*». Se esiste un dovere del giudice in tal senso, **il Difensore oltre a sollevare *motu proprio* nel Ricorso introduttivo la questione, potrebbe sollecitare nei gradi successivi del giudizio l'intervento ex officio da parte del giudice**, specie a fronte del cristallizzarsi di una preclusione processuale causata proprio da una dimenticanza afferente alla stesura del Ricorso introduttivo.

II. (segue)

- ❖ In capo alla **Corte di Cassazione**, esiste, invece, un dovere ad effettuare il rinvio se il dubbio interpretativo è reputato fondato e rilevante. Si sottolinea che nel caso di rigetto della richiesta di rinvio da parte della Suprema Corte, la Parte potrà adire la Corte EDU se ritiene violato un diritto riconosciuto dall'ordinamento europeo;
- ❖ la rimessione avviene tramite **ordinanza** → il **contenuto** della domanda pregiudiziale è individuato dall'art. 94 del Regolamento di procedura della CGUE: la domanda di rimessione deve essere semplice, chiara e precisa.

II. (segue)

- ❖ Come accennato, il rinvio può essere facoltativo oppure obbligatorio e ciò determina diverse conseguenze anche in tema di **motivazione dell'eventuale mancato rinvio**:
 - per le **Corti di Giustizia Tributaria di primo grado e secondo grado**, il rinvio è facoltativo, perché il giudice può ritenere irrilevante la questione e in tal caso **non ha l'obbligo di motivarne la mancata rimessione**. In questa ipotesi, infatti, il Difensore può riproporre la questione nel grado successivo del giudizio. Invece, se il giudice ritiene fondata e rilevante la questione pregiudiziale europea, allora deve produrre la relativa ordinanza di rimessione degli atti alla CGUE;
 - per la **Corte di Cassazione** esiste il dovere di effettuare il rinvio alla CGUE. Come già ricordato, ciò avverrà se la Suprema Corte riterrà fondato e rilevante il dubbio. In caso contrario è, però, tenuta a **motivare specificamente il mancato accoglimento della richiesta di attivazione della pregiudiziale europea** (cfr. CGUE, sentenza 6 ottobre 1982, C-283/81).

II. (segue)

Modello di approccio percorribile dal Difensore del contribuente:

- ❖ il Difensore chiede al giudice nazionale una **interpretazione euro-unitariamente** o convenzionalmente **orientata** della norma italiana;
- ❖ **in subordine**, chiede al giudice di **disapplicare la norma interna** per contrasto con il Diritto euro-unitario;
- ❖ **in subordine**, se vi è un dubbio da parte del giudice circa il contrasto tra norma nazionale e norma UE, il Difensore chiede la **rimessione degli atti alla CGUE**.

II. (segue)

- ❖ La disciplina sul procedimento di rimessione è contenuta nello **Statuto della CGUE** e nel **Regolamento di procedura** della Corte stessa;
- ❖ la procedura è composta da una **fase scritta** e una **fase orale**:
 - la fase scritta comprende la domanda di rinvio pregiudiziale, l'accettazione della domanda, le comunicazioni e le osservazioni scritte su sollecitazione della Cancelleria della CGUE;
 - la fase orale – rappresentata dall'udienza pubblica – è obbligatoria, a meno che la Corte decida altrimenti, su richiesta di parte, d'ufficio oppure per la presenza di gravi motivi;
- ❖ il rinvio pregiudiziale deve essere inoltrato alla Cancelleria della CGUE, la quale è investita del dovere di comunicazione con le Parti;

II. (segue)

- ❖ nel caso di accettazione del rinvio pregiudiziale, comunicata ai partecipanti da parte della Cancelleria, la Parte privata deve avvalersi del **patrocinio di un avvocato** per la produzione delle osservazioni scritte e per la partecipazione all'udienza pubblica;
- ❖ al giudizio possono partecipare anche gli Stati membri e la Commissione europea, i quali possono presentare osservazioni scritte. La mancata partecipazione alla fase scritta non pregiudica la partecipazione alla fase orale;
- ❖ la lingua processuale è scelta dal ricorrente;

II. (segue)

- ❖ la CGUE si pronuncia tramite **sentenza** oppure **ordinanza motivata** → non viene emesso un semplice parere. In particolare, nelle ipotesi di proposizione di questioni già decise in precedenza, o la cui soluzione emerga dalla giurisprudenza della CGUE, la Corte emetterà un'**ordinanza di rigetto**. Ciò avverrà anche nei casi di manifesta incompetenza o di irricevibilità dell'istanza;
- ❖ la decisione è comunicata al giudice del rinvio e alle Parti;
- ❖ il procedimento dura in media – salvo l'emanazione di un'ordinanza – tra i 15 e i 16 mesi;

II. (segue)

- ❖ una volta comunicata la decisione, il **processo tributario – sospeso** a causa del rinvio pregiudiziale – deve essere **riassunto** su iniziativa di Parte entro tre mesi → si tratta della **soluzione più precauzionale**, infatti sussistono dubbi:
 - sul fatto che la prosecuzione del giudizio debba avvenire d'ufficio o su istanza di parte; e
 - sul **termine** per la relativa riassunzione, ossia se debba essere rispetto il termine di sei mesi (valevole per le cause di sospensione proprie ex art. 39, D. lgs. n. 546/1992) oppure il termine di tre mesi (avente valenza generale ex art. 297 c.p.c. e, quindi, valevole anche per le sospensioni c.d. «improprie», come quella dovuta a seguito di rinvio pregiudiziale);
- ❖ può accadere che in un dato procedimento sia disposto un rinvio pregiudiziale, mentre davanti ad un altro giudice si ponga la medesima questione interpretativa → in tal caso è opportuno ritenere legittimo che il secondo procedimento venga sospeso in attesa della pronuncia della CGUE (si tratta di una **sospensione facoltativa** → soluzione avallata da Cass. 26 marzo 2013, n. 7580 e Cass. 13 giugno 2014, n. 13567). In questo caso, sussisterà un onere di riassunzione in capo alle parti del procedimento entro il termine di tre mesi dalla data di pubblicazione della sentenza della CGUE.

III. Gli effetti delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea a seguito di rinvio pregiudiziale

- ❖ **Effetti interni o endoprocessuali:** gli effetti della sentenza della CGUE sono vincolanti per il giudice del rinvio.
- ❖ **Effetti esterni o extraprocessuali** (riflesso del principio di leale cooperazione ex art. 4 TUE): in realtà, il principio di diritto contenuto nella pronuncia ha effetto *erga omnes* → la disposizione oggetto di disamina deve infatti essere interpretata da **chiunque** nel senso indicato dalla CGUE. Lo Stato membro, in particolare, deve attivarsi in modo da conformare il proprio ordinamento alla decisione resa dalla Corte di Giustizia.

III. (segue)

- ❖ Sul **piano temporale**, le pronunce resa dalla CGUE in via pregiudiziale dovrebbero avere efficacia ex tunc. Tuttavia, in ossequio al **principio generale di certezza del diritto**, la Corte può riservarsi eccezionalmente la possibilità di limitare nel tempo gli effetti delle sentenze emesse in sede di rinvio;
- ❖ nel **processo tributario**, in via diretta, la sentenza pregiudiziale ha come effetto l'accertamento vincolante del significato e della portata della norma di Diritto UE; mentre, in via indiretta, può determinare :
 - l'affermazione dell'illegittimità dell'atto impugnato in sede nazionale, o
 - l'accoglimento del rimborso azionato davanti al giudice *a quo*.

IV. Brevi considerazioni conclusive

- ❖ Tra le giurisdizioni nazionali e la CGUE esiste un rapporto di «**cooperazione tecnica**» e non di gerarchia.
- ❖ Sulla scorta di tale assunto, **si auspica un maggiore ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale sia su iniziativa di parte sia d'ufficio**: la giurisprudenza tributaria italiana della CGUE consta, infatti, di poco più di 150 sentenze, di cui 90 sentenze su rinvio pregiudiziale (lasso di tempo considerato: 1983-2023).
- ❖ Ciò in considerazione anche del fatto che il mancato rinvio pregiudiziale può esporre lo Stato al rischio del **risarcimento dei danni cagionati al contribuente** (cfr. Caso Francovich, 1991: la Corte di Giustizia enuncia il principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili).

Grazie per l'attenzione

Prof. Avv. Andrea Ballancin