

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte dei Conti — Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana il 6 ottobre 2010 — Causa C-482/10, *Teresa Cicala c. Regione Siciliana*

Si propone di seguito l'ordinanza con la quale la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sicilia (Giudice Unico delle Pensioni), ha sottoposto alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali relative alla compatibilità con il diritto dell'Unione – in particolare, l'obbligo di motivazione degli atti adottati a livello UE previsto dall'art. 296, comma 2, TFUE e dall'art. 41, comma 2, lett. c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – della «interpretazione e applicazione [dell'art. 3 della legge 241/1990 e dell'art. 3 della legge regionale della Sicilia 10/1991], secondo la quale gli atti paritetici, ossia inerenti diritti soggettivi, comunque vincolati, in materia pensionistica, possano sfuggire all'obbligo di motivazione, e se questo caso si configuri come violazione di una forma sostanziale del provvedimento amministrativo» (prima questione pregiudiziale), nonché dell'interpretazione e applicazione dell'art. 21 *octies* della legge 241/1990 nel senso che l'amministrazione ha la possibilità di integrare la motivazione del provvedimento amministrativo in sede processuale (seconda questione pregiudiziale).¹

La situazione oggetto del procedimento nazionale si atteggia, in realtà, come puramente interna: né la normativa nazionale in questione è stata adottata in attuazione del diritto dell'Unione, né sono presenti diversi elementi di collegamento con l'ordinamento giuridico dell'Unione (come, ad esempio, l'esercizio di una delle libertà fondamentali). Tuttavia, il giudice *a quo* si richiama alla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui, quando una norma nazionale si conforma, per le soluzioni che essa apporta a situazioni puramente interne, a quelle adottate dal diritto dell'Unione, esiste un interesse certo per l'ordinamento giuridico dell'Unione a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto comunitario ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni concrete in cui saranno applicate. Di questa giurisprudenza, l'ordinanza fornisce un resoconto estremamente ricco e dettagliato.² Ad avviso del giudice *a quo*, un tale intento del

¹ Causa C-482/10, *Teresa Cicala c. Regione Siciliana*, in *G.U.U.E.* C 328 del 4.12.2010, p. 25.

² Ci si permette di aggiungere il riferimento ad alcune pronunce più recenti in argomento, in particolare l'ordinanza del 4 giugno 2009, cause riunite C-439/07 e 499/07, *Belgische Staat*, in *Raccolta*, p. I-4409 e le sentenze 22 dicembre 2008, causa C-48/07, *Les Vergers du Vieux Tauves SA*, in *Raccolta*, p. I-10627, 11 dicembre 2007, causa C-280/06, *ETI*, in *Raccolta*, p. I-10893, 16 marzo 2006, causa C-3/04, *Poseidon*

legislatore nazionale di conformare la disciplina di situazioni puramente interne alle soluzioni adottate a livello dell'Unione sarebbe ravvisabile nella previsione, all'art. 1 della legge 241/1990, secondo cui « [l']attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, *nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*» (corsivo aggiunto). Tale richiamo, secondo il giudice remittente, giustifica «la necessità di chiarire l'applicazione uniforme e la portata del principio della motivazione per tutti gli atti dell'amministrazione, in quanto principio del diritto amministrativo europeo» (si veda, *infra*, il testo dell'ordinanza).

Vero è che la Corte di giustizia ha affermato, in maniera costante, che solo il giudice nazionale è competente a pronunciarsi sull'esatta portata del rinvio operato dal diritto nazionale al diritto dell'Unione. Ciò è, infatti, in linea con la giurisprudenza secondo cui la competenza della Corte di giustizia è limitata all'esame delle sole disposizioni del diritto dell'Unione.³ Tuttavia, proprio il dettagliato resoconto giurisprudenziale offerto dal giudice nazionale potrebbe sollevare qualche dubbio circa la configurabilità del riferimento ai principi dell'ordinamento comunitario (ora, dell'Unione) contenuto nella legge 241/1990 come un «rinvio» ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia in questione. Ad esempio, nella sentenza *Dzodzi*,⁴ la Corte ha ritenuto di poter rispondere alle questioni pregiudiziali poiché l'art. 40 della legge belga del 1985 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri conteneva una espressa equiparazione al cittadino di un diverso Stato membro (lo «straniero CE», nella terminologia della legge) di una serie di soggetti, tra cui il cittadino di uno Stato non membro coniuge di un cittadino belga (quale, appunto, l'attrice nel procedimento principale). In *Leur Bloem*,⁵ invece, la richiesta di interpretazione della direttiva sulle fusioni era giustificata dal fatto che la normativa nazionale sull'imposta sul reddito non operava alcuna distinzione – nel caso di fusione di società – tra società con sede nei Paesi Bassi e società con sede in un diverso Stato Membro. Nella sentenza *Kofisa*,⁶ la Corte ha ritenuto ricevibili le questioni pregiudiziali proposte dal giudice nazionale circa il codice doganale comunitario, poiché la normativa nazionale applicabile nel procedimento principale – in particolare, l'art. 70 del D.P.R. n. 633/1972 – conteneva, con riferimento alla disciplina delle controversie e sanzioni, un esplicito

Chartering, in *Raccolta*, p. I-2505, 29 aprile 2004, causa C-22/01, *British American Tobacco*, in *Raccolta*, p. I-4683.

³ Si veda, a tal propósito, cause riunite C-439/07 e C-499/07, *Belgische Staat*, cit., para 59.

⁴ Sentenza 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, *Dzodzi*, in *Raccolta*, p. I-3763.

⁵ Sentenza 17 luglio 1997, causa C-28/95, *Leur Bloem*, in *Raccolta*, p. I-4161.

rinvio alla applicazione «[del]le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine». A partire dalla data della sua entrata in vigore, il codice doganale comunitario ha sostituito le legislazioni nazionali in materia. In *Poseidon*,⁷ il giudice nazionale evidenziava come, in sede di trasposizione della direttiva 86/563/CEE, relativa al coordinamento delle normative degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti, il legislatore nazionale aveva esteso l'ambito di applicazione della nozione comunitaria – e dunque autonoma –⁸ di «agente commerciale» anche ai contratti di servizi (non rientranti, di per sé, nell'ambito *ratione materiae* della direttiva).

Si può, forse, ravvisare una vicinanza tra la situazione posta all'attenzione della Corte di giustizia dalla Corte dei conti e quella al centro della sentenza *Kleinwort*.⁹ In quest'ultimo caso, il giudice inglese chiedeva alla Corte di giustizia una interpretazione della Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale,¹⁰ al fine di determinare il giudice competente per un'azione di restituzione a seguito di arricchimento senza giusta causa. Il giudice *a quo* fondava la competenza della Corte di giustizia sul fatto che la legge nazionale applicabile alla controversia conteneva alcune disposizioni *ispirate* alla Convenzione, prevedendo inoltre esplicitamente che per stabilire il significato o l'efficacia di ogni sua disposizione si doveva far riferimento «a ogni pertinente principio posto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee relativamente al titolo II della Convenzione del 1968 e a ogni pertinente decisione della stessa Corte relativamente al significato o all'efficacia di ogni disposizione di tale titolo». Come ricordato dalla stessa Corte dei conti nell'ordinanza qui di seguito riprodotta, in quella occasione la Corte di giustizia ha statuito che «lungi dall'operare un rinvio diretto e incondizionato al diritto comunitario, attraverso il quale quest'ultimo verrebbe reso applicabile nell'ordinamento giuridico interno, la legge nazionale che disciplina la controversia oggetto della causa principale si limita a prendere a modello la Convenzione e ne riproduce parzialmente la formulazione».¹¹ In particolare, la Corte di giustizia ha evidenziato che per alcuni aspetti il testo della normativa nazionale era

⁶ Sentenza 11 gennaio 2001, causa C-1/99, *Kofisa*, in *Raccolta*, p. I-207.

⁷ Causa C-3/04, cit. *supra*.

⁸ Sull'autonomia delle nozioni di diritto dell'Unione, si rimanda alla sentenza 17 luglio 2008, causa C-66/08, *Kozłowski*, in *Raccolta*, p. I-6041, para 42 e giurisprudenza citata.

⁹ Sentenza 28 marzo 1995, causa C-346/93, *Kleinwort*, in *Raccolta*, p. I-615.

¹⁰ In *G.U.C.E.* 1972, L 299, p. 32 ss.

¹¹ *Kleinwort*, para 16.

diverso da quello della Convenzione, e che la prima prevedeva, inoltre, la possibilità di apportare delle modifiche dirette ad introdurre delle divergenze tra i due testi.¹²

Un orientamento meno restrittivo sembra, invece, emergere dalla più recente sentenza *ETI*, in cui la Corte di giustizia ha fondato la propria competenza sul fatto che la legge nazionale in questione chiedeva esplicitamente di interpretare alcune disposizioni nazionali «in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza». Non si può, comunque, non rilevare che il riferimento ai «principi dell'ordinamento comunitario» contenuto nell'art. 1 della legge 241/1990 presenta un grado di genericità ed astrattezza maggiore rispetto a quello della normativa nazionale oggetto della pronuncia *ETI*. Occorre, inoltre, sottolineare che entrambi i parametri di diritto dell'Unione evocati dalla Corte dei conti – l'art. 296, comma 2, TFUE, e l'art. 41, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali – sanciscono l'obbligo di motivazione con esclusivo riferimento agli atti adottati da parte [a livello??] dell'Unione.

In ogni caso, la risposta della Corte di giustizia, eventualmente anche nel senso della propria incompetenza, sarà utile per qualificare la natura e la portata del riferimento ai principi dell'ordinamento dell'Unione contenuto nell'art. 1 della legge 241/1990.

¹² *Ibidem*, paragrafi 17 e 18.