

Questioni particolari in tema di prevalenza del diritto dell'Unione

LA STABILITÀ DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI E IL GIUDICATO

VENEZIA, 17 FEBBRAIO 2020

AVV. FRANCESCO FOLTRAN

Primato del diritto dell'Unione e stabilità delle situazioni giuridiche

La regola del primato del diritto dell'Unione impone alle autorità nazionali di disapplicare norme nazionali che contrastino con esso e di rimuovere gli effetti derivanti dalla loro applicazione

Nel caso in cui gli effetti contrari al diritto dell'Unione derivino da provvedimenti che, in base alla legge nazionale, sono divenuti definitivi e non più applicabili, il giudice nazionale è obbligato a rimuoverne gli effetti?

- Es. **Provvedimenti amministrativi divenuti definitivi**
- Es. **Sentenze passate in giudicato**
- Es. **Maturazione di preclusioni processuali**

Primato del diritto dell'Unione e stabilità delle situazioni giuridiche

Sentenza Lucchini (18 luglio 2007, C-119/05): «Il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione delle Comunità europee divenuta definitiva»

- **Il diritto dell'Unione prevale sul giudicato?**

Primato del diritto dell'Unione e stabilità delle situazioni giuridiche

Dopo la sentenza Lucchini, la Corte di giustizia è più volte tornata sul punto, precisando la portata della sua affermazione

La Corte di giustizia ha più volte affermato, in linea generale, che il **principio della stabilità delle situazioni giuridiche** costituisce un **principio fondamentale del diritto dell'Unione**

- Anche nell'ordinamento europeo la stabilità di provvedimenti e sentenze costituisce un valore
- Tale valore deve però essere bilanciato nel senso che il giudice nazionale è obbligato a ricorrere a tutti gli strumenti consentiti dall'ordinamento nazionale per impedire che la situazione di contrasto con il diritto dell'Unione sia portata ad **ulteriori conseguenze**

PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Nel caso di provvedimenti amministrativi divenuti inoppugnabili, il principio dell'effettività del diritto dell'Unione si deve bilanciare con il **principio della stabilità delle situazioni giuridiche** e con il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri.

Come affermato nella sentenza *Peterbroeck (causa C-312/93)* la disapplicazione della norma interna in contrasto col diritto europeo non consente di rimettere in discussione esistenza e legittimità di provvedimenti amministrativi divenuti inoppugnabili, tantomeno di disapplicarli, **se ciò non è previsto dal diritto interno**.

Tuttavia, permane l'obbligo in capo agli Stati membri di **ricorrere ad ogni rimedio previsto dall'ordinamento interno** (e ancora esperibile) per rimuovere la situazione di contrasto con il diritto dell'Unione, **compresa l'autotutela** (sentenza *Khune*, C-453/00).

PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

- **Sentenza *Byankov***, (4 ottobre 2012, C-249/11)
- In particolari circostanze, in base al **principio di leale collaborazione**, può sorgere in capo ad un organo amministrativo nazionale l'obbligo di riesaminare una decisione amministrativa divenuta definitiva per tener conto, in particolare, dell'interpretazione di una pertinente disposizione del diritto dell'Unione nel frattempo accolta dalla Corte.
- In tale contesto, la Corte ha tenuto conto delle **particolarità delle situazioni e degli interessi in questione** per trovare un **equilibrio tra l'esigenza di certezza del diritto e quella della legittimità nei confronti del diritto dell'Unione**.
- **Caso:**
 - Provvedimento delle autorità bulgare di divieto di lasciare il territorio dello Stato per un debito non garantito, divenuto definitivo e inoppugnabile
 - Dichiarazione di contrarietà con il DUE della norma interna
 - Il diritto dell'Unione dev'essere interpretato nel senso che osta ad una normativa di uno Stato membro ai sensi della quale il procedimento amministrativo che ha portato all'adozione di un divieto di lasciare il territorio, come quello di cui al procedimento principale, divenuto definitivo e non impugnato in sede giudiziaria, può essere riaperto, nel caso in cui detto divieto sia manifestamente contrario al diritto dell'Unione, solo nei casi tassativamente previsti dall'articolo 99 del codice di procedura amministrativa (Administrativnoprotsesualen kodeks), **e ciò nonostante un siffatto divieto continui a produrre effetti giuridici nei confronti del suo destinatario**.

GIUDICATO

Nel caso in cui una sentenza passata in giudicato si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione è possibile estendere la portata del principio del primato del diritto dell'Unione e dei principi di effettività e di leale collaborazione fino al punto per cui sarebbe consentito “disapplicare” la sentenza?

Bilanciamento tra **principio di certezza del diritto** e stabilità delle situazioni giuridiche e **principio di effettività del diritto dell'Unione**.

GIUDICATO SU QUESTIONI INCIDENTALI

Sentenza Lucchini (18 luglio 2007, C-119/05): «Il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, **nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario** e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione delle Comunità europee divenuta definitiva»

Caso:

- la Commissione (**che ha competenza esclusiva**) aveva dichiarato che la misura costituiva aiuto di Stato
- L'operatore economico si opponeva al recupero dell'aiuto invocando un **giudicato nazionale**, formatosi in una controversia con lo Stato, nella quale il **giudice nazionale** aveva (**incidentalmente**) dichiarato la compatibilità della misura con il diritto dell'Unione

ESTENSIONE DEL GIUDICATO INTER PARTES

Sentenza Olimpiclub (3 settembre 2009, C-2/08): «Il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile, **in una causa vertente sull'imposta sul valore aggiunto concernente un'annualità fiscale per la quale non si è ancora avuta una decisione giurisdizionale definitiva**, in quanto essa impedirebbe al giudice nazionale investito di tale causa di prendere in considerazione le norme comunitarie in materia di pratiche abusive legate a detta imposta.»

Caso:

- L'operatore si opponeva al recupero dell'imposta invocando **l'efficacia riflessa** del giudicato formatosi tra il contribuente e l'amministrazione tributaria in una controversia avente ad oggetto **il medesimo tributo, ma in relazione ad un diverso periodo di imposta.**

GIUDICATO E OTTEMPERANZA

La Corte ha però affermato che il principio dell'intangibilità del giudicato è un principio fondamentale dell'Unione, derogabile solo in circostanze eccezionali:

*«il diritto dell'Unione non impone a un giudice nazionale di disapplicare le norme procedurali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale, neanche quando ciò permetterebbe di porre rimedio a una situazione nazionale contrastante con detto diritto. Il diritto dell'Unione **non esige**, dunque, che, per tener conto dell'interpretazione di una disposizione pertinente di tale diritto offerta dalla Corte **posteriormente alla decisione di un organo giurisdizionale** avente autorità di cosa giudicata, quest'ultimo **ritorni necessariamente su tale decisione**»* (sentenza 10 luglio 2014, C-213/13, Impresa Pizzarotti).

Caso:

- Giudicato nazionale amministrativo contrastante con il diritto dell'Unione.
- In sede di **ottemperanza**, il privato chiedeva la disapplicazione del giudicato.
- Il diritto nazionale non prevede la disapplicazione in queste ipotesi, e il diritto dell'Unione non lo esige.

GIUDICATO E «IUS SUPERVENIENS»

*«la Corte ha a più riprese ricordato l'importanza che riveste il principio dell'autorità del giudicato. Essa ha statuito, ad esempio, che diritto dell'Unione non esige che, per tener conto dell'interpretazione di una disposizione pertinente di tale diritto offerta dalla Corte posteriormente alla decisione di un organo giurisdizionale avente autorità di cosa giudicata, quest'ultimo ritorni necessariamente su tale decisione. Nel caso di specie, nel fascicolo sottoposto alla Corte non si riscontra alcuna **circostanza peculiare afferente al procedimento principale** che giustifichi una condotta diversa da quella che la Corte ha tenuto nella giurisprudenza richiamata ai punti 28 e 29 della presente sentenza, secondo cui il diritto dell'Unione non obbliga un giudice nazionale a disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale, neanche qualora ciò permetterebbe di porre rimedio a una situazione nazionale contrastante con detto diritto (sentenza 6 ottobre 2015, C-69/14, Târșia)».*

Caso:

- Giudicato nazionale formatosi tra Cittadino e amministrazione tributaria in ordine alla debenza di un tributo **successivamente dichiarato contrario al diritto dell'Unione**

GIUDICATO IMPLICITO E DUE

... ma nel novembre 2015 la corte ha riaffermato che le norme nazionali sul giudicato non impediscono, in certe circostanze, di rimettere in discussione la situazione giuridica cristallizzata nella sentenza:

«il diritto dell'Unione osta a che l'applicazione di una norma di diritto nazionale volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata impedisca al giudice nazionale, il quale abbia rilevato che i contratti oggetto della controversia sottopostagli costituiscono un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, attuato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, terza frase, TFUE, di trarre tutte le conseguenze di questa violazione a causa di una decisione giurisdizionale nazionale, divenuta definitiva, con cui, senza esaminare se tali contratti istituiscano un aiuto di Stato, è stata dichiarata la loro permanenza in vigore» (sentenza 11 novembre 2015, C-505/14, Klaustner Holz)

PRECLUSIONI PROCESSUALI E PRIMATO DELL'ORDINAMENTO EUROPEO. EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

Con la sentenza 11 settembre 2019, C-676/17, *Calin*, la Corte ha ritenuto che il diritto dell'Unione non osta ad una norma processuale nazionale che prevede **un termine di decadenza per presentare un'istanza di revocazione di una sentenza per contrarietà al diritto dell'Unione**, a condizione che detto termine sia **ragionevole, prevedibile e certo**, per assicurare il diritto fondamentale all'**effettività della tutela giurisdizionale**

Nel caso di specie, il termine di decadenza non era previsto dalla legge, ma era stato definito da una sentenza nazionale pronunciata prima del ricorso ma pubblicata sulla Gazzetta ufficiale soltanto successivamente

La Corte ha affermato che il giudice nazionale, per rispettare il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, non poteva fare applicazione di un termine di decadenza definito giurisprudenzialmente dopo la presentazione del ricorso, **anche se le decisioni della corte che le aveva pronunciate erano per lui vincolanti in base all'ordinamento nazionale**

PRECLUSIONI PROCESSUALI E PRIMATO DELL'ORDINAMENTO EUROPEO. GIUDIZIO DI RINVIO

L'Avvocato generale Pitruzzella ha presentato il 13 febbraio 2020 le conclusioni nella causa C-107/19, XR, relativa alla compatibilità con il diritto dell'unione della norma processuale nazionale che impone al giudice del rinvio di conformarsi al principio di diritto affermato dalla Corte di Cassazione, qualora tale principio sia contrario al diritto dell'Unione

- Nel caso di specie, la Cassazione ceca aveva deciso la causa senza disporre il rinvio alla CGUE (violando peraltro l'art. 267 TFUE) e il giudice del rinvio aveva effettuato il rinvio pregiudiziale

Secondo l'AG, anche in questo caso il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale di assicurare la sua piena efficacia, discostandosi eventualmente anche dalle valutazioni svolte da un organo giudiziario superiore alle cui pronunce è normalmente vincolato in forza del diritto nazionale

Nelle sue conclusioni ha così proposto alla Corte di dichiarare che *«il diritto dell'Unione **osta** a che un giudice nazionale, che deve pronunciarsi dopo l'annullamento della sua decisione da parte di un giudice di grado superiore che gli ha rimesso la causa, sia vincolato, conformemente al diritto processuale nazionale, da valutazioni giuridiche svolte da detto giudice superiore, qualora tali valutazioni non siano conformi al diritto dell'Unione».*

SINTESI

Dall'esame della giurisprudenza della CGUE, sembra potersi desumere che:

- In generale, il principio dello *stare decisis* è principio fondamentale anche dell'ordinamento UE
- Se non è previsto dal diritto interno, gli Stati non sono obbligati a rimettere in discussione il giudicato per eliminare un contrasto con il diritto UE
- La regola è però derogabile in **casi eccezionali**
 - **Violazione delle competenze esclusive UE da parte del giudice nazionale (Lucchini)**
 - **Estensione del giudicato anche oltre il caso deciso (Sentenza Olimpclub)**
 - **Giudicato implicito, derivante dall'applicazione di disposizioni nazionali, che estende dunque l'efficacia del giudicato anche a questioni – rilevanti per il Diritto UE – che non sono state oggetto del giudizio (Klaustner Holz)**
 - **Giudicato che limita un diritto o una libertà fondamentale? (Byankov)**
 - **Preclusioni processuali che non assicurino l'effettività della tutela giurisdizionale (Calin)**
 - **Giudicato «endoprocessuale» (XR)**

PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE E DIRITTI FONDAMENTALI

Con riferimento alle regole processuali nazionali, nella sentenza 19 novembre 2019, causa C-585/18, *AK* la Corte di giustizia ha inoltre affermato l'obbligo di un giudice nazionale di disapplicare le regole processuali che attribuirebbero la competenza esclusiva a conoscere di una causa ad un organo giurisdizionale **privo dei requisiti dell'imparzialità e della terzietà**

Nelle materie regolate dal diritto dell'Unione, il diritto alla tutela giurisdizionale sancito dalla Carta di Nizza è ad ogni effetto una norma unionale, ed in quanto tale prevale sulle norme processuali interne incompatibili