

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. LXXXIX
n. 11

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
DEL 21 DICEMBRE 2011, EMESSA NELL'AMBITO DEL
PROCEDIMENTO C-482/10 (TERESA CICALA CONTRO
REGIONE SICILIANA) CONCERNENTE L'OBBLIGO DI
MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 dicembre 2011
—————

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

21 dicembre 2011 (*)

«Procedimento amministrativo nazionale – Provvedimenti amministrativi – Obbligo di motivazione – Possibilità d'integrare la carenza di motivazione nel corso di un procedimento giudiziario avverso un provvedimento amministrativo – Interpretazione degli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Incompetenza della Corte»

Nel procedimento C-482/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con decisione 20 settembre 2010, pervenuta in cancelleria il 6 ottobre 2010, nella causa

Teresa Cicala

contro

Regione Siciliana,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dai sigg. E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (relatore) e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Regione Siciliana, dagli avv.ti V. Farina e D. Bologna;
- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. S. Varone, avvocato dello Stato;
- per il governo danese, dalla sig.ra V. Pasternak Jørgensen, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dai sigg. T. Henze, J. Möller e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti;
- per il governo greco, dalle sig.re E.-M. Mamouna e K. Paraskevopoulou nonché dal sig. I. Bakopoulos, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, dalla sig.ra C. Cattabriga e dal sig. H. Kraemer, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del principio di motivazione degli atti dell'amministrazione pubblica, di cui all'art. 296, secondo comma, TFUE, ed all'art. 41, n. 2, lett. c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia che oppone la sig.ra Cicala alla Regione Siciliana in relazione ad una decisione che prevede la riduzione dell'importo della pensione della sig.ra Cicala ed il recupero degli importi erogati in rapporto a periodi trascorsi.

Contesto normativo

- 3 La legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (GURI n. 192 del 18 agosto 1990, pag. 7), così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (GURI n. 42 del 21 febbraio 2005, pag. 4; in prosieguo: la «legge n. 241/1990»), prevede al suo art. 1, n. 1:

«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».

- 4 L'art. 3, nn. 1 e 2, della legge n. 241/1990, dispone, per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, quanto segue:

«1. Ogni provvedimento amministrativo (...) deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal [n.]2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale».

- 5 L'art. 21 octies, n. 2, prima frase, della legge n. 241/1990 è formulato come segue:

«Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato».

- 6 L'art. 3 della legge regionale della Sicilia 30 aprile 1991, n. 10, recante disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa (in prosieguo: la «legge regionale della Sicilia n. 10/1991»), ricalca l'art. 3 della legge n. 241/1990.

- 7 L'art. 37 della legge regionale della Sicilia n. 10/1991 dispone:

«Per quanto non previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge [n. 241/1990], e successive modifiche ed integrazioni, ed i relativi provvedimenti di attuazione».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 8 La sig.ra Cicala, già dipendente della Regione Siciliana, è titolare di pensione a carico di detta amministrazione. Con nota dell'anno 1997, la Regione Siciliana ha comunicato all'interessata che l'ammontare della sua pensione, quale fissato con decreto regionale anteriore, era superiore a quanto effettivamente dovuto e sarebbe stato ridotto, con contestuale recupero delle somme indebitamente versate. La sig.ra Cicala ha proposto un ricorso in annullamento avverso detta nota dinanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, contestando il difetto assoluto di motivazione del provvedimento, non essendo possibile, segnatamente, determinare i presupposti di fatto e di diritto che giustificano la riduzione della sua pensione ed il recupero delle somme indebitamente versate.
- 9 La Regione Siciliana deduceva, a tal riguardo, che la nota controversa rivestiva natura di atto vincolato ed il contenuto dispositivo della medesima non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato. Nel corso del procedimento giurisdizionale, essa ha fornito indicazioni circa le ragioni poste alla base di detta nota ed ha concluso per l'impossibilità del suo annullamento, ai sensi dell'art. 21 octies della legge n. 241/1990.
- 10 Nella decisione di rinvio, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, espone considerazioni relative alla competenza della Corte per rispondere ai quesiti sollevati. Essa rileva innanzitutto che, nell'ambito della controversia di cui alla causa principale, essa esercita funzioni giurisdizionali. Infatti, in materia di pensioni, essa avrebbe giurisdizione esclusiva di merito e sarebbe competente ad annullare provvedimenti amministrativi. Così, contrariamente a quanto avvenuto per le cause concluse con le ordinanze 26 novembre 1999, causa C-192/98, ANAS (Racc. pag. I-8583), e C-440/98, RAI (Racc. pag. I-8597), in cui la Corte si è dichiarata incompetente a statuire su questioni sollevate dalla Corte dei conti, essa dovrebbe, nell'ambito della presente controversia, essere considerata non come un'autorità amministrativa, bensì come organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 267 TFUE.
- 11 La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, rileva del pari la ricevibilità delle questioni sollevate. L'art. 1, n. 1, della legge n. 241/1990 conterrebbe un rinvio diretto ed incondizionato ai principi tratti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Il Consiglio di Stato avrebbe statuito, in una recente sentenza (sez. V, n. 4035/2009), che i principi del diritto dell'Unione sono applicabili direttamente nell'ordinamento giuridico interno e devono regolare il comportamento dell'amministrazione. Così, occorrerebbe considerare che l'obbligo di motivazione di cui agli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta si applica a tutte le attività dell'amministrazione italiana, sia a quelle espletate nell'attuazione del diritto dell'Unione sia a quelle svolte nell'esercizio di proprie competenze.
- 12 Alla luce di quanto precede, anche se, nel caso di specie, la controversia di cui alla causa principale riguarda una situazione puramente interna, il presente rinvio pregiudiziale dovrebbe, ai sensi della giurisprudenza della Corte, essere considerato ricevibile. Ritenendo che la soluzione di detta controversia dipenda dall'interpretazione di tali disposizioni del

diritto dell'Unione, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ha deciso di sospendere il giudizio e di rinviare alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali:

- «1) Se, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e dell'art. 3 della legge regionale della Sicilia n. 10/1991, in relazione all'art. 1 della legge n. 241/90, che obbliga l'amministrazione italiana ad applicare i principi dell'ordinamento dell'Unione europea, in coerenza con l'obbligo di motivazione degli atti della pubblica amministrazione previsto dall'art. 296, secondo comma, [TFUE] e dall'art. 41, n. 2, lett. c), della Carta (...), sia compatibile con il diritto dell'Unione europea l'interpretazione e l'applicazione delle predette norme nazionali, 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.
- 2) Se l'art. 21 octies, [n. 2, prima frase.] della legge n. 241/1990, così come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa, in relazione all'obbligo di motivazione dell'atto amministrativo sancito dall'art. 3 della medesima legge n. 241/1990 e dalla legge regionale della Sicilia n. 10/1991, in coerenza con l'obbligo di motivazione degli atti della pubblica amministrazione previsto dall'art. 296, secondo comma, [TFUE] e dall'art. 41, [n. 2], lett. c), della Carta (...), sia compatibile con l'art. 1 della legge n. 241/1990, ove si prevede l'obbligo dell'amministrazione di applicazione dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea, e, conseguentemente, sia compatibile ed ammissibile l'interpretazione e l'applicazione della possibilità per l'amministrazione di integrare la motivazione del provvedimento amministrativo in sede processuale».

Sulla competenza della Corte

- 13 Visti i motivi della decisione di rinvio, occorre chiedersi se la Corte è competente a pronunciarsi sulle questioni che le sono proposte, con riferimento, da un lato, alla qualificazione di «organo giurisdizionale», ai sensi dell'art. 267 TFUE, della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, e, dall'altro, all'oggetto delle questioni proposte.
- 14 A tale ultimo riguardo, la Regione Siciliana, i governi italiano, danese, tedesco e greco, nonché la Commissione europea invocano, in sostanza, l'incompetenza della Corte a risolvere le questioni proposte, dal momento che la controversia di cui alla causa principale verte su una situazione puramente interna. I governi italiano e greco nonché la Commissione ritengono in particolare che il rinvio al diritto dell'Unione di cui all'art. 1 della legge n. 241/1990 non soddisfa le condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte perché si instauri la competenza di quest'ultima.
- 15 Ai sensi dell'art. 267 TFUE, la Corte è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati nonché degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione. Nel contesto della cooperazione fra la Corte ed i giudici nazionali, istituita da detta disposizione, spetta solo al giudice nazionale valutare, tenendo conto delle specificità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale all'emanazione della loro sentenza sia la rilevanza delle questioni che essi sottopongono alla Corte (v., in tal senso, sentenza 7 luglio 2011, causa C-310/10, Agafitei e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 24 e 25, nonché la giurisprudenza ivi citata).

- 16 Di conseguenza, se le questioni sollevate dai giudici nazionali vertono sull'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, la Corte è in linea di principio tenuta a pronunciarsi (v. sentenze 16 marzo 2006, causa C-3/04, Poseidon Chartering, Racc. pag. I-2505, punto 15; 28 ottobre 2010, causa C-203/09, Volvo Car Germany, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 24, nonché Agafitei e a., cit., punto 26).
- 17 In applicazione di questa giurisprudenza, la Corte si è ripetutamente dichiarata competente a statuire su domande di pronuncia pregiudiziale vertenti su disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni in cui i fatti della causa principale si collocavano al di fuori dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione ma nelle quali tali disposizioni di detto diritto erano state rese applicabili dal diritto nazionale in forza di un rinvio operato da quest'ultimo al contenuto delle medesime. In queste sentenze, le disposizioni nazionali che riportano le disposizioni del diritto dell'Unione non avevano manifestamente limitato l'applicazione di queste ultime (sentenze 17 luglio 1997, causa C-130/95, Giloy, Racc. pag. I-4291, punto 23, nonché causa C-28/95, Leur-Bloem, Racc. pag. I-4161, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).
- 18 Invero, la Corte ha sottolineato a questo proposito che, quando una normativa nazionale intende conformarsi per le soluzioni che essa apporta a situazioni puramente interne a quelle adottate nel diritto dell'Unione, al fine, ad esempio, di evitare che vi siano discriminazioni nei confronti dei cittadini nazionali o eventuali distorsioni di concorrenza, oppure di assicurare una procedura unica in situazioni paragonabili, esiste un interesse certo dell'Unione a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate (sentenza Agafitei e a., cit., punto 39, e la giurisprudenza ivi citata).
- 19 Pertanto, un'interpretazione, da parte della Corte, di disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni puramente interne si giustifica per il fatto che esse sono state rese applicabili dal diritto nazionale in modo diretto ed incondizionato (v., in tal senso, sentenze 28 marzo 1995, causa C-346/93, Kleinwort Benson, Racc. pag. I-615, punto 16, nonché 11 dicembre 2007, causa C-280/06, ETI e a., Racc. pag. I-10893, punto 25), al fine di assicurare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Poseidon Chartering, cit., punto 17, nonché 14 dicembre 2006, causa C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Racc. pag. I-11987, punto 22).
- 20 Nel caso di specie, è pacifico che la controversia di cui alla causa principale verte su disposizioni di diritto nazionale che si applicano in un contesto puramente nazionale e di cui sono controverse nella causa principale segnatamente quelle relative alla motivazione dei provvedimenti amministrativi.
- 21 In queste circostanze, occorre esaminare se un'interpretazione della Corte delle disposizioni interessate dalle questioni proposte si giustifichi, così come sostenuto dal giudice del rinvio, dal momento che tali disposizioni sono state rese applicabili dal diritto nazionale in modo diretto ed incondizionato, ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 19 della presente sentenza, in ragione del rinvio realizzato dall'art. 1 della legge n. 241/1990 ai principi dell'ordinamento giuridico dell'Unione.
- 22 A tal proposito, il governo italiano sostiene, in particolare, che l'obbligo di motivazione è disciplinato integralmente dal diritto nazionale relativo al procedimento amministrativo e non può, pertanto, essere oggetto di interpretazione da parte della Corte.

- 23 Orbene, la legge n. 241/1990 nonché la legge regionale della Sicilia n. 10/1991 prevedono norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi. Inoltre, la legge n. 241/1990, con riferimento alle conseguenze della violazione di tale obbligo, prevede disposizioni specifiche applicabili al procedimento principale attraverso il rinvio operato dall'art. 37 di detta legge regionale della Sicilia.
- 24 Infatti, come segnatamente rilevato dallo stesso giudice del rinvio, dalla Regione Siciliana nonché dal governo italiano, l'art. 3 della legge n. 241/1990 e l'art. 3 della legge regionale della Sicilia n. 10/1991 sanciscono il principio dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, disciplinando, in particolare, il contenuto obbligatorio di siffatta motivazione. Viepiù, quanto alle conseguenze della violazione di tale obbligo, l'art. 21 octies, n. 2, della legge n. 241/1990 prevede che un provvedimento non è annullabile qualora abbia natura vincolata e sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato. Infine, secondo il giudice del rinvio, tale ultima disposizione ammette, a certe condizioni, la possibilità di integrare la motivazione del provvedimento amministrativo in corso di procedimento.
- 25 Al contrario, la legge n. 241/1990, all'art. 1, rinvia in modo generale ai «principi dell'ordinamento comunitario», e non specificamente agli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta, a cui si riferiscono le questioni pregiudiziali od ancora ad altre disposizioni del diritto dell'Unione inerenti l'obbligo di motivazione dei provvedimenti.
- 26 In queste circostanze non si può considerare che le disposizioni interessate dalle questioni proposte, in quanto tali, siano state rese applicabili in modo diretto dal diritto italiano.
- 27 Del pari, non si può ritenere, in tali circostanze, che il rinvio al diritto dell'Unione per disciplinare situazioni puramente interne sia, nel caso di specie, incondizionato, sicché le disposizioni interessate dalle questioni proposte sarebbero applicabili senza limiti alla fattispecie di cui alla causa principale.
- 28 A tal proposito, occorre rilevare che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, non ha affatto affermato che tale rinvio comporta la conseguenza di escludere l'applicazione delle norme nazionali relative all'obbligo di motivazione, in favore degli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta, i quali sono diretti, peraltro, alla luce della loro formulazione, non già agli Stati membri, bensì unicamente alle istituzioni ed agli organi dell'Unione, o ancora di altre disposizioni del diritto dell'Unione relative all'obbligo di motivazione, anche allorquando venga in considerazione una situazione puramente interna, sì da trattare in modo identico le situazioni puramente interne e quelle disciplinate dal diritto dell'Unione.
- 29 Di conseguenza, né la decisione di rinvio, né la legge n. 241/1990 apportano indicazioni sufficientemente precise dalle quali potrebbe dedursi che, richiamandosi, all'art. 1 della legge n. 241/1990, ai principi del diritto dell'Unione, il legislatore nazionale abbia inteso, con riferimento all'obbligo di motivazione, realizzare un rinvio al contenuto delle disposizioni degli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta o ancora ad altre disposizioni del diritto dell'Unione inerenti all'obbligo di motivazione dei provvedimenti, al fine di applicare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate dal diritto dell'Unione. Non si può dunque concludere che, nel caso di specie, sussista un interesse certo dell'Unione a che sia preservata l'uniformità di interpretazione di dette disposizioni.

- 30 Sulla scorta di tutto quanto precede, risulta che la Corte non è competente a risolvere le questioni proposte dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, in considerazione dell'oggetto di tali questioni.
- 31 Ciò posto, non occorre esaminare se la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sia, nell'ambito della controversia di cui alla causa principale, un organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Sulle spese

- 32 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a risolvere le questioni proposte dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, nella decisione 20 settembre 2010.

Firme