

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 14 marzo 2002¹

I — Introduzione

1. Non è la prima volta che, nel risolvere questioni pregiudiziali sottoposte da giudici italiani, la Corte di giustizia deve pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto comunitario dell'introduzione di termini di prescrizione o di decadenza per l'esercizio dell'azione di ripetizione di tributi indebitamente riscossi dall'Amministrazione².

2. Anche se i dubbi concreti che nel caso di specie nutre il Tribunale di Trento non sono stati eliminati dalla giurisprudenza comunitaria, la soluzione si trova implicitamente in un gran numero di sentenze della Corte di giustizia³, per cui vi si

sarebbe potuto arrivare in modo più veloce ed economico per il tramite dell'art. 104, n. 3, del regolamento di procedura⁴.

3. Il giudice italiano intende accertare se sia incompatibile con il principio di effettività l'introduzione di un termine dilatorio di novanta giorni per l'esercizio delle azioni che, essendo precedentemente sottoposte ad un termine di prescrizione di cinque anni, sono assoggettate ad un termine di decadenza di tre anni, in seguito ad una modifica legislativa introdotta con effetto retroattivo.

II — Fatti della causa principale e questione pregiudiziale

4. La società Grundig Italiana SpA (in prosieguo: la «Grundig») ha chiesto, nei confronti del Ministero delle Finanze, la dichiarazione di incompatibilità con il diritto comunitario delle norme istitutive

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — V. le tre sentenze 15 settembre 1998, causa C-231/96, Edis (Racc. pag. I-4951), causa C-260/96, Spac (Racc. pag. I-4997), e cause riunite da C-279/96 a C-281/96, Ansaldo Energia e a. (Racc. pag. I-5025). V. anche sentenze 17 novembre 1998, causa C-228/96, Aprile (Racc. pag. I-7141), e 9 febbraio 1999, causa C-343/96, Dilexport (Racc. pag. I-579). Nei cinque procedimenti ho presentato le corrispondenti conclusioni. Recentemente, nei procedimenti riuniti C-216/99 e C-222/99, Prisco e CASER, l'avvocato generale sig.ra Stix-Hackl si è occupata della questione nelle conclusioni (Racc. pag. I-6764), che ha presentato il 31 gennaio 2002.

3 — V., oltre a quelle menzionate nella nota precedente, due sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe (Racc. pag. 1989), e causa 45/76, Comet (Racc. pag. 2043). Inoltre v. sentenze 9 novembre 1983, causa 199/82, San Giorgio (Racc. pag. 3595); 8 febbraio 1996, causa C-212/94, FMC e a. (Racc. pag. I-389), e 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani (Racc. pag. I-4025).

4 — Versione coordinata pubblicata nella GU 2001, C 34, pag. 1.

dell'imposta erariale di consumo sui prodotti audiovisivi e foto-ottici⁵, nonché la condanna dell'Amministrazione italiana alla restituzione degli importi che la ricorrente aveva pagato a tale titolo nel periodo 1° gennaio 1983-31 dicembre 1992⁶ in seguito all'importazione di prodotti audiovisivi tramite la dogana di Trento.

5. Tale incompatibilità è stata constatata dopo che la Corte di giustizia, risolvendo una prima questione pregiudiziale sottoposta dal Tribunale di Trento nello stesso procedimento, ha dichiarato che «l'art. 95 del Trattato CE dev'essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro istituisca e riscuota un'imposta di consumo qualora la base imponibile e le modalità di riscossione dell'imposta siano diverse per i prodotti nazionali e per i prodotti importati da altri Stati membri»⁷.

6. Essendo stato ripreso il procedimento per l'esame della domanda di restituzione⁸ e tenuto conto della decadenza eccepita dal

Ministero delle Finanze, il Tribunale di Trento ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione:

«Se osti con il diritto comunitario, ed in particolare con il più volte affermato principio di effettività [sancito in numerose occasioni] (...) la previsione, contenuta in una norma nazionale (art. 29, primo comma, ultima parte, della legge 29 dicembre 1990, n. 428), di un termine dilatorio di 90 giorni, entro il quale, al fine di impedire la decadenza triennale introdotta in via retroattiva in luogo della previgente prescrizione quinquennale, il titolare di un diritto alla ripetizione di indebito comunitario, sorto per effetto di pagamenti eseguiti anteriormente all'entrata in vigore della predetta norma, ha l'onere di proporre la relativa domanda giudiziale».

III — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

5 — L'art. 4 del decreto legge 30 dicembre 1982, n. 953 (GURI n. 359, pag. 9570), convertito con legge 28 febbraio 1983, n. 53 (GURI, Supplemento ordinario n. 10 del 12 gennaio 1991, pag. 1), e successivamente integrato dal decreto ministeriale 23 marzo 1983 (GURI n. 83, pag. 2326).

6 — ITL 112 236 330 770.

7 — Sentenza 17 giugno 1998, causa C-68/96, Grundig Italiana (Racc. pag. I-3775).

8 — Tuttavia, con sentenza pronunciata nella stessa data dell'ordinanza con cui è stata sottoposta la questione pregiudiziale, il Tribunale di Trento ha dichiarato prescritta l'azione di restituzione relativamente agli importi versati anteriormente al 22 luglio 1988, in forza della prescrizione quinquennale prevista dall'art. 4, ultimo comma, del decreto legge n. 953/1982, successivamente convertito nella legge n. 53/1983.

7. La Grundig, la Repubblica italiana e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento, entro il termine stabilito dall'art. 20 dello Statuto CE della Corte di giustizia.

8. Poiché nessuna delle parti ha chiesto di presentare osservazioni orali, la Corte ha deciso di rinunciare alla fase orale, in conformità a quanto stabilito dall'art. 104, n. 4, del suo regolamento di procedura.

giorni l'applicazione della nuova durata del termine¹⁰.

11. La legge n. 428 è entrata in vigore il 27 gennaio 1991, per cui coloro che erano legittimati a chiedere la restituzione di tributi non dovuti in quanto incompatibili con il diritto comunitario disponevano, fino al 27 aprile dello stesso anno, di un termine dilatorio per esercitare le relative azioni assoggettate ad un termine di decadenza di cinque anni.

IV — Ambito normativo italiano

9. La legge italiana 29 dicembre 1990, n. 428 (in prosieguo: la «legge» o la «legge n. 428»)⁹, ha disciplinato la restituzione di tributi indebitamente riscossi dall'Amministrazione doganale.

V — Esame della questione pregiudiziale

10. L'art. 29 della legge era intitolato «Rimborso dei tributi riconosciuti incompatibili con norme comunitarie». Il primo comma ha esteso il termine quinquennale di decadenza previsto dall'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale a tutte le azioni esperibili per il rimborso di quanto pagato in relazione ad operazioni doganali. Al tempo stesso lo ha ridotto a tre anni ed ha differito di novanta

12. La Repubblica italiana ritiene che il Tribunale di Trento basi il suo rinvio su un'interpretazione erronea dell'art. 29, n. 1, della legge n. 428, per cui, a suo parere, la Corte di giustizia non può risolvere la questione. Anche la Commissione effettua una esegesi della menzionata norma diversa da quella che suggerisce il giudice nazionale.

10 — La norma così recita: «Il termine quinquennale di decadenza previsto dall'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (...) deve intendersi applicabile a tutte le domande e le azioni esperibili per il rimborso di quanto pagato in relazione ad operazioni doganali. A decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, il predetto termine ed il termine di prescrizione previsto dall'art. 84 dello stesso testo unico sono ridotti a tre anni».

9 — Legge sull'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (GURI, Supplemento ordinario n. 10 del 12 gennaio 1991, pag. 5).

13. La posizione di entrambe le parti va respinta, in quanto non spetta alla Corte di giustizia interpretare il diritto nazionale né tanto meno interpretarlo in maniera diversa da quella che risulta dall'ordinanza di rinvio. Nell'ambito del procedimento pregiudiziale si deve fornire una soluzione utile al giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente e, a tal fine, la Corte di giustizia può anche riformulare la questione, ma non è affatto autorizzata a definire l'interpretazione del diritto interno che, in ogni caso, spetta al giudice nazionale¹¹.

15. Questa seconda questione è già stata risolta dalla Corte di giustizia. In diverse occasioni essa ha dichiarato che, in mancanza di una normativa comunitaria, spetta agli Stati membri disciplinare i procedimenti per la tutela dei diritti che l'ordinamento giuridico dell'Unione europea conferisce ai singoli. Detta facoltà di configurazione dei poteri interni con potestà normativa incontra tuttavia un primo limite: la disciplina per l'esercizio dei ricorsi che sorgono dal diritto comunitario non può essere meno favorevole di quella stabilita per ricorsi analoghi di natura interna. È il cosiddetto principio di equivalenza¹³.

1. Il principio di equivalenza

14. La Commissione propone di riformulare la questione e, oltrepassando la posizione del giudice nazionale, chiede, oltre ad una soluzione sul termine dilatorio di novanta giorni, che la Corte di giustizia chiarisca se, dal punto di vista del principio di equivalenza, la riduzione di due anni del termine per l'esercizio dell'azione sia compatibile con l'ordinamento giuridico comunitario¹².

16. Più in particolare, al punto 1 del dispositivo della sentenza Aprile la Corte, con riferimento allo stesso art. 29, n. 1, della legge n. 428, ha dichiarato che «il diritto comunitario non osta all'applicazione di una disposizione nazionale che mira a sostituire, per tutte le azioni di rimborso in materia doganale, un *termine speciale di decadenza, quinquennale e poi triennale, che deroga al termine ordinario di prescrizione di ripetizione dell'indebito di dieci anni, purché il detto termine di decadenza, analogo a quello già previsto per diverse imposizioni, si applichi allo stesso modo alle azioni di ripetizione fondate sul diritto comunitario e a quelle fondate sul diritto interno*»¹⁴.

11 — V., per tutte, sentenza 12 ottobre 1993, causa C-37/92, Vanacker e Lesage (Racc. pag. I-4947, punto 7).

12 — La Commissione chiede che la Corte di giustizia risolva la questione ad essa sottoposta nel modo seguente: «Il diritto comunitario non si oppone all'applicazione di una disposizione nazionale che riduce da cinque a tre anni il termine di decadenza al quale sono assoggettate le azioni di rimborso di dazi doganali o di imposte incompatibili con il diritto comunitario, purché a) il detto termine di decadenza si applichi allo stesso modo alle azioni di ripetizione basate sul diritto comunitario ed a quelle basate sul diritto interno; b) la legge nazionale che introduce la riduzione da cinque a tre anni del termine di decadenza sopra menzionato preveda un termine dilatorio di una durata ragionevole, ossia tale da consentire agli interessati di salvaguardare i loro diritti alla ripetizione dell'indebito sorti in forza della normativa precedente».

13 — V. sentenze, già citate, Edis, punto 34; Spac, punto 38; Ansaldo Energia e a., punto 16; Aprile, punto 18, e Dilexport, punto 25.

14 — Il corsivo è mio.

17. Ad ogni modo, come ho già rilevato, la Commissione parte da un'analisi del diritto vigente diversa da quella effettuata dal giudice italiano. A suo parere, alla data cui si riferisce la controversia¹⁵, le azioni di ripetizione basate sul diritto nazionale erano assoggettate ad un termine di prescrizione di cinque anni, ai sensi dell'ultimo paragrafo dell'art. 4 della legge n. 53/1983, già menzionata, mentre quelle basate sul diritto comunitario erano assoggettate ad un termine di decadenza di tre anni, in base a quanto stabilito dall'art. 29, n. 1, della legge n. 428.

punto di vista del termine per il loro esercizio.

19. Nelle conclusioni che ho presentato nella causa sfociata nella sentenza Aprile ho dovuto fornire una soluzione ad una questione analoga e in quella sede ho affermato che «secondo quanto risulta dagli atti di causa, la precitata norma¹⁸ si applica indistintamente a qualsiasi tipo di azione di ripetizione di indebito in materia doganale, fondata sia sul diritto interno sia sul diritto comunitario»¹⁹. Nella sentenza la Corte di giustizia ha condiviso la stessa tesi²⁰.

18. Questa non è l'interpretazione del Tribunale di Trento, secondo il quale anche nella causa che qui interessa entra in gioco la prescrizione quinquennale stabilita nel menzionato art. 4 della legge n. 53¹⁶. Il giudice nazionale ritiene applicabile a decorrere dall'entrata in vigore di questa legge il termine di decadenza di cinque anni e, una volta trascorso il termine dilatorio di novanta giorni, ritiene applicabile il termine di tre anni. A suo parere questa norma applicativa si estende anche alle azioni non ancora esperite riguardanti pagamenti indebitamente effettuati prima dell'entrata in vigore della legge, per i quali il diritto alla restituzione era già sorto in tale data¹⁷. In nessun momento, certo, è stato in discussione il fatto che le azioni di rimborso basate sul diritto nazionale ricevessero un trattamento più favorevole dal

20. Anche ora sono in grado di affermare che, come risulta dall'ordinanza di rinvio, l'art. 29, n. 1, della legge n. 428 si applica alle imposte indirette sulle merci, equiparando le azioni basate sul diritto comunitario a quelle basate sull'ordinamento giuridico nazionale. È quanto hanno affermato la Corte di cassazione nella sentenza che ho riportato parzialmente nella nota 19 e la Corte di giustizia nel punto 22 della sentenza Aprile.

18 — Mi riferivo all'art. 29, n. 1, della legge n. 428.

19 — Paragrafo 18. A questa affermazione sono pervenuto sulla base della giurisprudenza della Corte di cassazione la quale, nella sentenza 6 novembre 1992, ha dichiarato che «l'art. 29, n. 1, della legge n. 428 del 1990 (...) sottopone ad un'unica disciplina la ripetizione d'indebito relativa a gran parte dei tributi (ossia quelli corrispondenti alle imposte indirette sulle merci), equiparando, a tal fine, tanto i diritti riscossi in applicazione di disposizioni nazionali incompatibili con norme comunitarie, quanto i diritti doganali all'importazione, le imposte di fabbricazione, le imposte di consumo, ecc., così evitando, per i rimborsi in materia comunitaria, la creazione di uno ius singulare, che ne rendesse meno agevole la realizzazione».

20 — V. punto 22.

15 — Anno 1993.

16 — Con sentenza pronunciata nella stessa data dell'ordinanza di rinvio, ha dichiarato estinta, come conseguenza della prescrizione quinquennale, l'azione intesa ad ottenere il rimborso dei pagamenti effettuati anteriormente al 22 luglio 1988. L'azione era stata esercitata dalla Grundig il 22 luglio 1993 (v. punto 3 della parte in diritto dell'ordinanza).

17 — V. punti 11 e 13 della parte in diritto dell'ordinanza di rinvio.

21. La tesi della Commissione è perciò erronea, per cui la questione che solleva, basata sul principio di equivalenza, è fuori luogo. Di conseguenza, la Corte di giustizia non deve pronunciarsi al riguardo.

2. Il principio di effettività

22. Torno così al punto dal quale la discussione nella presente questione pregiudiziale non avrebbe mai dovuto uscire e nel quale l'aveva collocata il Tribunale di Trento.

23. Tale giudice parte da una concezione concreta dell'efficacia temporale della disposizione contenuta nell'art. 29, n. 1, della legge n. 428. A suo parere, i termini di decadenza di cinque e tre anni stabiliti da questa disposizione²¹ si applicano alle azioni sorte come conseguenza di pagamenti indebitamente effettuati prima del 27 gennaio 1991, data di entrata in vigore della legge, ma non ancora esperite. Secondo il suo ragionamento, per queste azioni il termine continuava ad essere di cinque anni durante i primi novanta giorni

successivi alla data di entrata in vigore e, trascorso detto periodo, è divenuto di tre anni.

24. Il giudice nazionale si chiede se il decorso di novanta giorni sia compatibile con il secondo dei limiti cui è assoggettata la facoltà degli Stati membri di disciplinare i procedimenti di tutela dei diritti che l'ordinamento giuridico comunitario conferisce ai singoli. Questo limite consiste nell'impedire che la disciplina che essi introducono renda eccessivamente difficile o impossibile in pratica l'esercizio di tali diritti. La regola, così enunciata, è conosciuta come principio di effettività del diritto comunitario²².

25. A tale riguardo, devo, ancora una volta, fare riferimento alle conclusioni che ho presentato nella causa sfociata nella sentenza Aprile. Ho ivi sostenuto che le modifiche del regime giuridico cui è assoggettato l'esercizio di azioni sono ammissibili purché costituiscano provvedimenti legislativi di carattere generale che concedono agli interessati un termine sufficientemente ampio e rispettoso del principio di effettività della tutela giurisdizionale. Se la modifica giuridica mantiene ad un livello

21 — Il primo tra il 27 gennaio e il 27 aprile 1991 e il secondo a decorrere da quest'ultima data.

22 — V. sentenze citate alla nota 13.

sufficiente la possibilità di chiedere il rimborso dei tributi indebitamente pagati, non ritengo che essa debba essere considerata incompatibile con il diritto comunitario²³.

causa, soddisfi il principio di effettività senza prendere in considerazione la totalità delle condizioni di fatto e di diritto, formali e sostanziali, che l'ordinamento giuridico nazionale richiede per l'esercizio delle azioni di ripetizione. Solo con questa visione globale, della quale dispongono unicamente i giudici italiani, si può dare una soluzione definitiva.

26. In altri termini, sono compatibili con il diritto comunitario le modifiche che non rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti che esso conferisce. Tale soluzione, che è l'unica che la Corte di giustizia può fornire al giudice italiano, esiste già nella giurisprudenza. La si ritrova nelle sentenze FMC e a.²⁴, Edis²⁵, Spac²⁶, Ansaldo Energia e a.²⁷, Aprile²⁸ e Dillexport²⁹.

28. Certo, in qualche occasione, ho considerato sufficiente un termine di decadenza di tre anni³⁰. La Corte di giustizia, come ricorda il giudice che ha sottoposto la presente questione, ha dichiarato compatibile con il diritto comunitario il suddetto termine³¹, e perfino un altro di un anno³², ma in tutti i casi il suo giudizio sui termini concreti si è formato partendo dal principio di equivalenza, mai da quello di efficacia³³.

27. Aggiungo che la Corte di giustizia non può fornire una diversa risposta, poiché il giudizio sulla misura in cui le modifiche legislative condizionano l'esercizio delle azioni deve essere effettuato, salvo casi evidenti, partendo dal diritto interno. Non si può determinare se un termine dilatorio di novanta giorni, quale quello di cui è

29. La verità è che, non potendo essere diversamente e per i motivi che ho già

23 — Paragrafi 49 e 53.

24 — Punto 63 e paragrafo 4 del dispositivo.

25 — Punto 34.

26 — Punto 18.

27 — Punto 16.

28 — Punto 18.

29 — Punto 25.

30 — V. paragrafo 53 delle conclusioni che ho presentato nella causa con cui è stata pronunciata la sentenza Aprile. V. anche il paragrafo 39 delle conclusioni nella causa Dillexport.

31 — V., ad esempio, sentenze Edis, Spac e Aprile.

32 — V. sentenza Palmisani.

33 — V. dispositivo delle sentenze menzionate nelle due note precedenti.

indicato, la Corte di giustizia ha dichiarato che spetta al giudice nazionale determinare se, nella pratica, la procedura applicabile (lo stesso vale per il termine stabilito per l'esercizio dell'azione) renda impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario³⁴.

principio di effettività del diritto comunitario³⁷. Questo però non avviene nella presente fattispecie, in cui la norma italiana prevede un termine dilatorio di novanta giorni, la cui ragionevolezza in base al criterio di effettività dev'essere determinata dal giudice nazionale, prendendo in considerazione tutti gli elementi, di fatto e di diritto, presenti nell'ordinamento interno.

30. In altre occasioni³⁵ ho manifestato i miei dubbi sull'applicazione retroattiva di norme quali quella contenuta nell'art. 29, n. 1, della legge n. 428. Questi dubbi diventano certezza se si tratta di una riduzione automatica e retroattiva della durata di un termine di prescrizione o di decadenza, in quanto improvvisa e incompatibile con i principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto³⁶. A mio parere, essa sarebbe incompatibile con il

31. Sulla base delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di giustizia di risolvere la questione sottoposta dal Tribunale di Trento dichiarando che il diritto comunitario non si oppone all'applicazione di una disposizione nazionale che prevede un termine dilatorio per l'entrata in vigore di un nuovo termine di decadenza, più breve di quello fino allora esistente, per l'esercizio delle corrispondenti azioni da parte dei titolari di diritti alla restituzione di importi indebitamente versati, diritti basati sul diritto comunitario e sorti come conseguenza di pagamenti effettuati prima dell'entrata in vigore di detta norma nazionale, purché il decorso di tale periodo, per la sua durata e per le altre condizioni di fatto e di diritto, formali e sostanziali, presenti nell'ordinamento giuridico nazionale, non renda in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio delle azioni di cui sopra.

34 — V. punto 32, *in fine*, sentenza Dilexport.

35 — Paragrafo 40 delle conclusioni Aprile e paragrafo 27 delle conclusioni Dilexport.

36 — Nel caso dell'art. 29, n. 1, della legge n. 428, se non esistesse il termine transitorio di novanta giorni, coloro che sono legittimati a far valere diritti sorti tre anni prima dell'entrata in vigore della norma, li vedrebbero fatalmente venir meno.

37 — Una tesi analoga è stata sostenuta dall'avvocato generale Geelhoed al paragrafo 62 delle conclusioni che ha presentato il 24 gennaio 2002 nella causa C-62/00, Marks & Spencer, pendente dinanzi alla Corte.

VI — Conclusione

32. Sulla base delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di risolvere la questione sottoposta dal Tribunale di Trento nel modo seguente:

«Il diritto comunitario non si oppone all'applicazione di una disposizione nazionale che prevede un termine dilatorio per l'entrata in vigore di un nuovo termine di decadenza, più breve di quello fino allora esistente, per l'esercizio delle corrispondenti azioni da parte dei titolari di diritti alla restituzione di importi indebitamente versati, diritti basati sul diritto comunitario e sorti come conseguenza di pagamenti effettuati prima dell'entrata in vigore di detta norma nazionale, purché il decorso di tale periodo, per la sua durata e per le altre condizioni di fatto e di diritto, formali e sostanziali, presenti nell'ordinamento giuridico nazionale, non renda in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio delle azioni di cui sopra».