

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
F.G. JACOBS
 presentate il 20 novembre 2003¹

1. La causa in oggetto riguarda un cittadino finlandese che percepisce dalla Finlandia una pensione di invalidità, ma che vive in Spagna e ivi è soggetto al pagamento delle imposte sul reddito. A causa di un debito contratto in Finlandia, la sua pensione è stata oggetto di pignoramento. In base alla normativa finlandese vigente, l'importo pignorato è stato calcolato in modo da salvaguardare il livello minimo di reddito del debitore. Nel calcolo però non si è tenuto conto dell'imposta sul reddito che il ricorrente deve pagare in Spagna, laddove la medesima imposta percepita in Finlandia e ivi soggetta a ritenuta d'acconto avrebbe dovuto essere tenuta in considerazione. Di conseguenza, la Korkein oikeus (Corte suprema finlandese) chiede alla Corte se il diritto comunitario osti ad una disparità di trattamento in tale settore, in particolare alla luce delle disposizioni del Trattato in tema di cittadinanza dell'Unione.

«Articolo 17

1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente Trattato.

Articolo 18

Disposizioni del Trattato

2. Gli artt. 17 CE e 18 CE dispongono quanto segue:

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

¹ — Lingua originale: l'inglese.

(...».

Disposizioni nazionali

3. La Ulosottolaki (Legge sul pignoramento) prevede la possibilità di disporre il pignoramento del reddito di un debitore tramite una pronuncia giurisdizionale con la quale si impone un obbligo di pagamento. La suddetta legge cerca tuttavia di garantire un livello minimo di reddito. Le disposizioni rilevanti sono dettate sostanzialmente negli artt. 6, 6 bis, 6 ter e 7 della parte IV della Ulosottolaki.

4. Nei casi di pignoramento in Finlandia di un reddito da lavoro o di un reddito pensionistico sono previste una «quota protetta», consistente in un importo fisso definito di volta in volta come sufficiente al sostentamento tramite decreto², e una «quota impignorabile», consistente in un importo variabile calcolato proporzionalmente tenendo conto tanto del reddito complessivo quanto della quota protetta, ma sempre superiore a quest'ultima. Come suggerito dalla sua denominazione, la quota esclusa dal pignoramento rimane a disposizione del debitore e viene calcolata dopo la deduzione obbligatoria della ritenuta d'acconto.

5. Inoltre, qualora la capacità di pagamento del debitore sia sostanzialmente ridotta per causa di malattia, disoccupazione o per qualsiasi altro motivo, la quota impignorabile dev'essere fissata nuovamente, fino a diverso avviso o per un periodo prestabilito, ad un livello più elevato di quanto altrimenti applicabile; il pignoramento può anche essere sospeso per un determinato periodo in circostanze analoghe, dopo essere stato applicato per un anno.

6. In base alla Convenzione stipulata nel 1967 tra la Spagna e la Finlandia per impedire la doppia imposizione sul reddito, le pensioni finlandesi come quella in oggetto nella presente causa sono imponibili solo nello Stato contraente nel quale risiede il percettore della retribuzione.

Procedimento

7. Il sig. Heikki Antero Pusa è un cittadino finlandese che nel 1998 si è trasferito in Spagna, paese in cui attualmente vive. Egli percepisce dalla Finlandia una pensione d'invalidità, versata sul suo conto bancario

² — All'epoca dei fatti della causa in oggetto, siffatta quota era di FIM 97 al giorno (EUR 16,25) a persona.

nel suddetto paese. Il sig. Pusa inoltre ha contratto un debito bancario in Finlandia e il credito corrispondente è stato dichiarato esigibile con pronuncia giurisdizionale.

reddito inferiore a quello garantito in base alla Ulosottolaki.

8. Sulla base di tale pronuncia, la pensione del sig. Pusa nel 2000 è stata soggetta a pignoramento al fine di saldare il debito. Conformemente alle disposizioni nazionali poc'anzi descritte, l'istituto che eroga la pensione aveva l'obbligo di trattenere a favore del creditore un terzo dell'importo netto della pensione o, nel caso in cui tale importo fosse stato inferiore a FIM 5238 mensili, 3/4 della somma pari alla differenza tra l'importo netto e la quota protetta di FIM 97 al giorno.

9. Nel ricorso presentato contro il suo creditore, un istituto bancario, il sig. Pusa sostiene, tra l'altro, che il pignoramento lede i diritti riconosciutigli in base alla Ulosottolaki. Vivendo in Spagna, egli non è soggetto al pagamento in Finlandia di imposte sul suo reddito pensionistico. La società di assicurazione pensionistica non effettua quindi alcuna ritenuta d'acconto. Pertanto, l'importo che tale società è tenuta a detrarre mensilmente ai fini del pignoramento viene calcolato sulla base della sua pensione lorda e non di quella netta, dal momento che non si tiene conto del fatto che egli paga il 19 % di imposte in Spagna. Di conseguenza, il sig. Pusa dichiara che ogni mese egli si trova a disporre di un

10. Secondo la Korkein oikeus, adita in sede di appello, l'applicazione delle disposizioni finlandesi potrebbe risultare in contrasto con il diritto dei cittadini dell'Unione europea, garantito dall'art. 18 CE, di circolare e di risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri. Dopo aver ordinato che l'importo defalcato dalla pensione del sig. Pusa venga calcolato, fino a diverso avviso, in modo da tener conto del 19 % di imposte pagate in Spagna, la Corte suprema finlandese ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 18 CE o qualsiasi altra norma di diritto comunitario osti ad una normativa nazionale secondo cui, nel caso di un pignoramento in esecuzione di una sentenza avente ad oggetto un debito in danaro, la quota pignorabile di una pensione versata al debitore a scadenze prestabilite è determinata deducendo dalla pensione di cui trattasi la ritenuta d'imposta alla fonte da pagare nello Stato membro interessato, mentre l'imposta sul reddito che il debitore residente in un altro Stato membro è tenuto a versare nel suo Stato di residenza non è oggetto della citata deduzione, ragion per cui la quota pignorabile è in quest'ultimo caso più elevata data la sua determinazione sulla base della pensione lorda e non già della pensione netta».

11. Il governo finlandese e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte e orali; il governo italiano ha presentato osservazioni scritte.

14. Il sig. Pusa è un cittadino finlandese residente in Spagna. Si tratta di un cittadino dell'Unione europea che ha esercitato il diritto di circolare e di risiedere all'interno del territorio degli Stati membri. Il trattamento contro il quale il sig. Pusa reclama è indissolubilmente legato al fatto che egli ha vissuto e lavorato in uno Stato membro, da cui percepisce una pensione, mentre ora vive ed è soggetto ad imposta in uno Stato membro diverso.

Valutazione

12. Come sottolineato dal governo finlandese, è assodato che le norme nazionali in tema di pignoramento del reddito per il recupero di debiti non rientrano, in quanto tali, nell'ambito del diritto comunitario, ma rimangono di competenza degli Stati membri.

13. Tuttavia, nell'esercitare i propri poteri in materia, gli Stati membri sono tenuti al rispetto del diritto comunitario, in particolare quando tale esercizio contrasti con le libertà del Trattato³.

15. La sua situazione e le circostanze che hanno dato origine alla questione proposta dal giudice nazionale rientrano con evidenza nell'ambito del diritto comunitario: il sig. Pusa può quindi invocare direttamente i diritti che esso gli conferisce e, in particolare, i diritti sanciti dall'art. 18 CE⁴.

16. Può creare peraltro confusione sostenere in questa sede, al pari della Commissione, che per poter applicare l'art. 18 CE è necessario dimostrare una discriminazione fondata sulla cittadinanza.

17. Vero è che la questione nel caso in oggetto può essere descritta come una discriminazione sulla base della residenza, e che tale tipo di discriminazione è stata

3 — V., per esempio, sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan (Racc. pag. 195, punto 19); sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz (Racc. pag. I-7637, punti 17 e segg.); nonché le recentissime sentenze pronunciate il 2 ottobre 2003, causa C-12/02, Grilli (Racc. pag. I-11585, punto 40), e causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613, punto 25, nonché giurisprudenza *ivi cit.*).

4 — V., in particolare, sentenza 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop (Racc. pag. I-6191, punti 27 e segg.), e sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast (Racc. pag. I-7091, punti 80 e segg.).

ricorrentemente definita dalla giurisprudenza della Corte come una forma di discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza.

18. Tuttavia, per applicare l'art. 18 CE non è necessaria una discriminazione fondata sulla cittadinanza, diretta o indiretta che sia. In particolare, non è necessario dimostrare che, per esempio, un provvedimento imposto da uno Stato membro pregiudica i cittadini di tale Stato in misura inferiore rispetto ai cittadini di altri Stati membri.

19. Le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione riguardavano inizialmente i lavoratori e coloro che esercitavano la libertà di prestare servizi o la libertà di stabilimento. Da allora, tale libertà è stata ampliata e adesso è conferita dall'art. 18 a tutti i cittadini dell'Unione europea.

20. Inoltre, la libertà di circolazione era in origine garantita dal divieto di discriminazione fondata sulla cittadinanza. Vi è però stata una progressiva estensione di detta libertà nella giurisprudenza della Corte, in modo da impedire anche le restrizioni non discriminatorie. L'art. 39 CE, che garantisce esplicitamente la libera circolazione dei

lavoratori grazie all'«abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità», è stato interpretato nel senso che esso impedisce anche provvedimenti non discriminatori⁵. Inoltre, con tutta evidenza la lettera dell'art. 18 non è circoscritta al divieto di discriminazione: il primo comma sancisce semplicemente il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve unicamente le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e dalle disposizioni per la sua applicazione.

21. È altresì evidente che la libertà di circolazione implica più della semplice abolizione delle limitazioni al diritto di un soggetto di entrare in uno Stato membro, risiedervi o lasciarlo. Detta libertà può essere assicurata solo se viene abolito anche qualsiasi tipo di provvedimento che ponga ostacoli ingiustificati al suo esercizio. Nes-

5 — V., per esempio, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman* (Racc. pag. I-4921, punti 103 e 104); v., anche, sentenza 27 gennaio 2000, causa C-190/98, *Graf* (Racc. pag. I-493, punto 18), nonché la giurisprudenza presa in esame dall'avvocato generale Fennelly nelle conclusioni da lui presentate relativamente a detta sentenza.

sun ostacolo di questo tipo può essere opposto, indipendentemente dal contesto in cui possa sorgere (comprese le ipotesi di abbandono o di ritorno nello Stato membro di origine, ovvero quelle di residenza o di trasferimento in altra parte dell'Unione)⁶.

22. Pertanto, in modo conforme e complementare alle sentenze pronunciate dalla Corte nelle cause D'Hoop e Baumbast⁷, si deve concludere che, fatti salvi i limiti stabiliti dallo stesso art. 18, non è possibile opporre ostacoli ingiustificati ai cittadini dell'Unione europea che vogliano esercitare il diritto alla libertà di circolazione o di residenza. Purché sia possibile dimostrarne l'esistenza, è irrilevante che tale ostacolo pregiudichi i cittadini di altri Stati membri in misura maggiore dei cittadini dello Stato dal quale viene imposto.

23. Ci si deve pertanto chiedere se la normativa finlandese in questione opponga effettivamente un ostacolo a quanti intendano esercitare il diritto alla libertà di circolazione e di residenza e se, in tal caso, possa essere comunque giustificata perché basata su considerazioni oggettive e com-

misurata ad uno scopo legittimamente perseguito⁸.

24. Se un cittadino percepisce una pensione soggetta a pignoramento in uno Stato membro, e le norme di tale Stato sono tali per cui la sua pensione verrà intaccata in misura inferiore nel caso in cui egli risieda in suddetto Stato anziché altrove, è evidente che tale trattamento può dissuadere il cittadino stesso dal trasferirsi per motivi di residenza.

25. Come sottolineato dalla Commissione, nulla nell'ordinanza di rinvio suggerisce che vi sia una giustificazione per il trattamento di cui si discute. Il governo finlandese, tuttavia, espone numerose considerazioni, basate sulla sua spiegazione del modo in cui le norme nazionali operano in un caso come quello del sig. Pusa, sostenendo in sostanza che se esiste una differenza di trattamento (il che può essere negato), essa è oggettivamente giustificata.

26. Il governo finlandese spiega, in primo luogo, che le imposte pagate all'estero possono essere prese in considerazione,

6 — Il diritto sancito dall'art. 18, n. 1, non può essere pienamente efficace se un cittadino può essere dissuaso dall'esercitarlo dalla prospettiva di ostacoli posti al suo ritorno nel paese di origine (v. sentenza D'Hoop, cit. alla nota 4, punti 30 e 31; sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler, Racc. pag. I-10239, punto 74). Nell'ambito dell'art. 39 CE, le disposizioni che dissuadano un cittadino dall'abbandonare il proprio Stato membro per esercitare il diritto alla libera circolazione costituiscono un ostacolo a tale libertà (v. sentenza 12 dicembre 2002, causa C-385/00, De Groot, Racc. pag. I-11819, punti 77 e scgg., nonché giurisprudenza ivi cit., e sentenza 2 ottobre 2003, causa C-232/01, Van Lent, Racc. pag. I-11525, punto 16).

7 — Cit. alla nota 4.

8 — V., per esempio, sentenza D'Hoop, cit., punto 36.

dietro prova del loro pagamento⁹, dall'ufficiale incaricato del pignoramento. Questa possibilità deriva dalla norma della Ulosotolaki che consente di procedere ad un nuovo calcolo nel caso in cui la capacità di pagamento del debitore sia sostanzialmente ridotta a causa di malattia, disoccupazione o altre ragioni particolari. Se il dettato di tale disposizione non contiene alcun riferimento esplicito a tasse pagate all'estero, ciò dipende dal fatto che questo tipo di situazione non era comune al momento in cui la norma è stata adottata¹⁰. In pratica, tuttavia, essa è utilizzata a tale scopo e un emendamento che è stato proposto chiarirà la situazione per il futuro.

27. Di fatto, in sostanza, il sistema consente di prendere in considerazione le imposte sul reddito in qualunque caso (automaticamente se possibile o, altrimenti, in modo da non pregiudicare il debitore in modo più grave di quanto sarebbe).

28. In udienza il governo finlandese ha messo in rilievo lo scopo generale di garantire per quanto possibile il pronto pagamento dei debiti senza porre il debitore

in una situazione finanziaria insostenibile: in altre parole, salvaguardando per quanto possibile sia gli interessi del creditore sia quelli del debitore. Esso ha sottolineato come ogni proroga del periodo di pagamento vada a detrimento del creditore, che può versare egli stesso in una situazione di difficoltà economica.

29. Tale governo ha inoltre sostenuto che l'ufficiale giudiziario che gestisce i pignoramenti deve occuparsi ogni anno di un ingente numero di casi (2,7 milioni nel 2002), compito questo che esige operazioni semplici e informazioni affidabili. Le informazioni alle quali tale organismo può accedere automaticamente sono tuttavia limitate. Esse ricomprendono le imposte sul reddito soggette a ritenuta d'acconto, che risultano dal documento indicante l'importo delle retribuzioni o delle pensioni pagate, ma non altri tipi di imposta. L'importo di queste altre imposte può essere preso in considerazione soltanto se si produce la prova del loro pagamento; tale prova dev'essere fornita dal debitore che, tuttavia, può produrla in ogni momento per richiedere un nuovo calcolo della quota del suo reddito esclusa dal pignoramento.

30. A mio giudizio, la più rilevante di queste considerazioni sembra essere che tutte le imposte possono essere prese in considerazione dietro prova del loro pagamento. Sembra giustificato imporre al debitore di fornire tale prova qualora non sia automaticamente disponibile, purché

9 — Il governo finlandese sostiene inoltre che il trattamento sfavorevole lamentato dal sig. Pusa è dovuto in parte al fatto che, anziché fornire la prova delle tasse da lui pagate in Spagna, cgli ha semplicemente presentato una dichiarazione a tal riguardo.

10 — La legge è stata adottata nel 1973.

tale requisito non operi in modo da rendere in pratica impossibile, o eccessivamente difficile, al debitore residente in un altro Stato membro ottenere una correzione della quota pignorabile su tale base, come accadrebbe se l'imposta fosse stata soggetta a ritenuta d'acconto¹¹.

31. A tal riguardo, non mi persuade l'argomento della Commissione secondo il quale le autorità finlandesi avrebbero potuto e dovuto ottenere esse stesse rilevanti informazioni dalle rispettive controparti negli altri Stati membri. È vero che detta cooperazione è senza dubbio ammissibile e sarebbe sicuramente auspicabile, ma il canale di comunicazione più veloce ed efficace, nell'interesse del debitore, è il debitore stesso, al quale può essere ragionevolmente richiesta la prova del pagamento.

32. Tuttavia, tale giustificazione può essere accettata solo se ai debitori che risiedono in altri Stati membri e che hanno fornito le prove necessarie venga in ogni caso garantito un trattamento equivalente a quello dei debitori residenti in Finlandia. Il diritto alla parità di trattamento deve risultare chiaramente dalla legislazione. Una mera discrezionalità da parte delle autorità finlandesi

non è sufficiente¹². La proposta modifica della normativa può eliminare ogni carenza di questo tipo se viene garantita la parità di trattamento.

33. Inoltre, il giudice nazionale, nella questione posta, chiede specificamente informazioni su una situazione in cui «la quota di una pensione (...) verso cui è diretto il pignoramento viene determinata detraendo dalla pensione di cui trattasi l'acconto sull'imposta sul reddito riscosso in uno Stato membro, mentre l'imposta sul reddito che il debitore residente in un altro Stato membro è tenuto a versare nello Stato membro di residenza, non è presa in considerazione a fini di detrazione, ragion per cui la quota pignorabile è in quest'ultimo caso più elevata (...)».

34. È evidente che le modalità di applicazione della legge finlandese rientrano nella competenza del giudice nazionale. Se la descrizione fornita nella questione è corretta, fatta salva la semplice discrezionalità da parte delle autorità nazionali di tenere conto delle imposte sul reddito di cui sia stato dimostrato il pagamento in un altro Stato membro, allora la normativa finlandese va oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito dal governo finlandese e pertanto non è oggettivamente giustificata.

11 — V., in un contesto di poco differente, la giurisprudenza della Corte sul principio dell'efficacia con riguardo alla tutela dei diritti degli individui derivanti dal diritto comunitario: per esempio, sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599, punto 12).

12 — Una situazione di questo tipo non può fornire un argomento di difesa in un procedimento per inadempimento del Trattato: v., per esempio, sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia (Racc. pag. 359, punti 34 e segg.).

Conclusione

35. Suggestisco pertanto che la Corte voglia risolvere la questione proposta dalla Korkein oikeus nel modo seguente:

«La normativa di uno Stato membro ai sensi della quale la quota di una pensione pignorabile a causa di un debito viene calcolata dopo aver detratto l'imposta sul reddito nel caso in cui il debitore risieda in tale Stato membro, ma non nel caso in cui egli risieda in uno Stato membro diverso, in modo che l'importo escluso dal pignoramento risulta inferiore in questo secondo caso, crea in linea di principio un ostacolo alla libertà di circolazione e di residenza, contrario all'art. 18 CE.

Tuttavia, una norma ai sensi della quale possono essere prese in considerazione le imposte sul reddito non soggette a ritenuta d'acconto nel primo Stato membro dietro prova del loro pagamento da parte del debitore, è oggettivamente giustificata, purché non operi in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile per i debitori residenti in uno Stato membro diverso ottenere la correzione della quota pignorabile su tale base, come accadrebbe se l'imposta fosse stata soggetta a ritenuta d'acconto».