

RECENTI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI FONTI NAZIONALI E COMUNITARIE

di *Filippo Donati*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'incostituzionalità delle leggi contrastanti con il diritto comunitario produttivo di effetti diretti. – 3. La Corte costituzionale ed il rinvio pregiudiziale *ex art. 177* del trattato. – 4. La sent. n. 146/1996 sul caso delle quote-latte. – 5. L'incidenza del diritto comunitario sulle competenze regionali.

1. *Premessa*

È noto che la definizione dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario è dovuta in larga parte alle decisioni della Corte costituzionale. Ed è altrettanto noto che, dopo varie oscillazioni, la giurisprudenza in materia sembrava ormai pervenuta a conclusioni stabili e definitive, incentrate sul riconoscimento del primato del diritto comunitario e della sua immediata applicabilità (ove produttivo di effetti diretti) anche in presenza di norme interne con esso contrastanti.

A differenza di quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, secondo cui la preminenza e l'immediata applicabilità del diritto comunitario discende dal fatto che questo forma «parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri»¹, la Corte costituzionale continua a sostenere la teoria della separazione degli ordinamenti. Le fonti comunitarie – si legge nella sent. n. 170/1984 – appartengono «ad al-

¹ Sent. 9 marzo 1978, causa n. 106/77, *Amm. finanze c. S.p.A. Simmenthal*, n. 17 della motivazione in diritto.

tro ordinamento, diverso da quello statale. Le norme da esse derivanti vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne (...) e (...) non possono (...) essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento». La norma comunitaria non determina quindi l'invalidità o l'abrogazione di quella interna, ma fissa «la disciplina del caso di specie, impedendo che la norma interna venga in rilievo per la definizione della controversia dinanzi al giudice nazionale»². In questa prospettiva la Corte costituzionale ha tenuto a precisare che, a rigore, per le leggi incompatibili con la disciplina comunitaria si dovrebbe parlare di «non applicazione» piuttosto che di «disapplicazione», dal momento che questo secondo termine «evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione dell'autonomia dei due ordinamenti»³. L'obbligo dei giudici di disapplicare le norme nazionali contrastanti con quelle della Comunità non discende dunque né dalla preminenza gerarchica del diritto comunitario sul diritto interno né da particolari forme di invalidità di questo. Tale obbligo dipende invece dal fatto che il diritto interno verrebbe per così dire a «ritrarsi»⁴ dal campo disciplinato da norme comunitarie direttamente applicabili, lasciando così che queste spieghino l'efficacia ad esse attribuita dall'ordinamento di origine.

Questa impostazione è stata recentemente messa in discussione da alcune pronunce, cui conviene brevemente accennare.

2. L'incostituzionalità delle leggi contrastanti con il diritto comunitario produttivo di effetti diretti

Con la sent. n. 384/1994 la Corte costituzionale, pur confermando che in linea di principio il contrasto tra la normativa comunitaria produttiva di effetti diretti e la normativa interna incompatibile non può dare luogo ad una questione di legittimità costituzionale, si è riconosciuta competente a dichiarare l'incostituzionalità delle leggi regionali impugnate dal governo ai

² La Corte si è peraltro riservata (in modo che a molti è parso contraddittorio) la competenza a sindacare la legittimità costituzionale delle leggi «dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del trattato in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi» (sentt. nn. 170/1984 e 286/1986).

³ Cfr. la sent. n. 168/1992, n. 4 della motivazione in diritto.

⁴ Secondo l'espressione utilizzata dalla sent. n. 285/1990.

sensi dell'art. 127 Cost. per violazione di una norma comunitaria direttamente applicabile.

Questa decisione rappresenta una ulteriore svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario. A tal riguardo è noto che la Corte costituzionale, dopo avere accettato la preminenza del secondo⁵, ha continuato per lungo tempo a sostenere che il giudice italiano non può disapplicare le leggi dello Stato contrastanti con un regolamento comunitario precedentemente emanato senza una previa sentenza di incostituzionalità⁶. La Corte ha dunque ritenuto che la violazione dei regolamenti comunitari comportasse l'illegittimità costituzionale delle leggi nazionali fino a quando, con la sent. n. 170/1984, si è adeguata alla posizione della Corte di Giustizia⁷ ed ha ammesso l'immediata applicabilità delle norme comunitarie (ove produttive di effetti diretti) anche in presenza di leggi contrastanti⁸.

In particolare la Corte ha affermato che le norme comunitarie, appartenendo ad un ordinamento diverso da quello nazionale, non possono essere utilizzate come parametro per valutare la legittimità costituzionale delle norme interne⁹; di conseguenza ha escluso la propria competenza a decidere questioni aventi ad oggetto il contrasto tra una norma interna ed una norma

⁵ La Corte, dopo avere sostenuto che le norme con cui si è provveduto a fornire esecuzione ai trattati comunitari sono liberamente abrogabili o modificabili da parte del legislatore ordinario (sent. n. 14/1964), ha riconosciuto la preminenza del diritto comunitario solo con la sent. n. 183/1973.

⁶ Cfr. le sentt. nn. 232/1975 e 205/1976, dove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi successive riprodottrici di regolamenti comunitari, e la n. 163/1977, dove la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge per un «palese ed incontestabile contrasto» con la disciplina comunitaria vigente in materia.

⁷ Cfr. nuovamente la sent. 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amm. finanze c. S.p.A. Simmenthal*, in cui la Corte di Giustizia aveva dichiarato la tesi a quel tempo sostenuta dalla Corte costituzionale italiana incompatibile con il sistema comunitario.

⁸ Per la verità la sent. n. 170/1984 si riferisce soltanto ai regolamenti comunitari; successivamente la Corte costituzionale (cfr. le sentt. n. 64/1990 e n. 168/1991) ha però accolto i principi in materia di effetti diretti delle direttive comunitarie elaborati dalla Corte di Giustizia.

⁹ Le diverse conclusioni sostenute nella sent. n. 399/1987 (dove la Corte ha utilizzato un regolamento comunitario come parametro di giudizio per risolvere un conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni) sono state subito smentite dalla giurisprudenza successiva. In particolare nella sent. n. 117/1994 la Corte costituzionale, in applicazione dei principi elaborati nella sent. n. 170/1984, ha affermato in maniera categorica che «le norme derivanti da atti normativi della Comunità europea non possono fornire parametro nei giudizi di competenza di questa Corte, poiché, pur potendo derogare a norme interne di rango costituzionale (purché non contenenti principi fondamentali o diritti inalienabili della persona umana) essi appartengono a un ordinamento distinto, anche se coordinato, rispetto a quello interno e, pertanto, non possono essere qualificate come atti aventi valore costituzionale alla stregua dell'ordinamento nazionale».

comunitaria direttamente applicabile, anche se sollevate in via principale¹⁰.

La Corte di Giustizia ha tuttavia da tempo precisato che la «non applicabilità» delle norme nazionali in contrasto con le norme comunitarie produttive di effetti diretti costituisce solo una condizione minima per consentire la preminenza e l'uniforme applicazione del diritto comunitario in ciascuno degli Stati membri, aggiungendo che insopprimibili esigenze di certezza del diritto impongono un intervento degli organi nazionali diretto ad adeguare la normativa interna a quella comunitaria¹¹. Ma la Corte costituzionale, pur riconoscendo l'obbligo dello Stato di eliminare ogni ipotesi di incompatibilità o di disarmonia del proprio diritto rispetto alle prevalenti norme europee¹², con la sent. n. 170/1984 aveva escluso di poter procedere essa stessa alla eliminazione delle leggi anticomunitarie attraverso la declaratoria della loro incostituzionalità.

Nella sent. n. 384/1994, come si è visto, la Corte si è invece riconosciuta competente ad emanare una sentenza di incostituzionalità nel giudizio *ex art. 127 Cost.* per impedire la promulgazione di una legge regionale contrastante una norma comunitaria produttiva di effetti diretti; una legge del genere, infatti, essendo destinata a rimanere priva di applicazione, potrebbe soltanto creare confusione e problemi applicativi, «con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa, ed elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario». Considerazioni del genere non possono, evidentemente, essere estese alle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale da una regione per far valere il contrasto tra una legge dello Stato ed una norma comunitaria produttiva di effetti diretti. A differenza di quanto accade nel caso dell'impugnativa «promossa dal governo avverso la legge regionale, non ancora entrata in vigore, che si sospetti in contrasto con la normativa comunitaria», osserva la Corte, «l'impugnativa della legge dello Stato da parte della regione tocca un atto già in vigore, e il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria potrà essere definito dai giudici di merito»¹³.

¹⁰ Sull'inammissibilità di una questione di costituzionalità sollevata in via principale ed avente ad oggetto il contrasto di una legge con una norma comunitaria produttiva di effetti diretti, cfr. la sent. n. 115/1993.

¹¹ Cfr. in tal senso, fra le altre, le sentt. 6 maggio 1980, causa 102/79, *Commissione c. Belgio*; 15 ottobre 1986, causa 168/85, *Commissione c. Repubblica italiana*; 24 marzo 1988, causa 104/86, *Commissione c. Repubblica italiana*; 25 luglio 1991, causa C-208/90, *Theresa Emmot c. Minister for Social Welfare and Attorney General*.

¹² Cfr. la sent. n. 389/1989.

¹³ Sent. n. 384/1994, n. 2 della motivazione in diritto.

Ma queste conclusioni sono apparse discutibili, in quanto anche la dichiarazione di incostituzionalità di una legge dello Stato impugnata in via principale dalla regione appare idonea a salvaguardare le esigenze di certezza del diritto senza pregiudicare in alcun modo il principio di immediata applicazione del diritto comunitario. A differenza di quanto accade nel giudizio incidentale, dove la rimessione degli atti alla Corte comporta necessariamente la sospensione del giudizio *a quo*¹⁴, infatti, l'impugnazione in via principale non incide sul principio secondo cui gli operatori del diritto debbono immediatamente fornire applicazione alla disciplina comunitaria produttiva di effetti diretti. Risulta dunque difficile poter ammettere che le leggi regionali possano venire impugunate dal governo *ex art. 127 Cost.* per violazione del diritto comunitario produttivo di effetti diretti, mentre le leggi dello Stato anticomunitarie non possano costituire oggetto di impugnazione in via principale da parte delle regioni.

Nella sent. n. 94/1995 (confermata poi dalle sentt. nn. 482 e 520/1995) la Corte, correggendo la propria precedente impostazione, ha quindi esteso la propria competenza anche ai giudizi in via principale promossi dalle regioni, pur confermando l'inammissibilità di una questione incidentale avente ad oggetto il contrasto di una norma interna con una norma comunitaria produttiva di effetti diretti, dal momento che «si tratterebbe di una questione priva del dovuto requisito della rilevanza».

In definitiva, dalla giurisprudenza appena esaminata emerge che la violazione di norme comunitarie, anche se produttive di effetti diretti, comporta l'illegittimità costituzionale della legge statale per violazione (indiretta) dell'art. 11 Cost., il quale assicura la preminenza del diritto comunitario su quello interno. La diversa sorte delle leggi anticomunitarie impugunate in via d'azione rispetto a quelle che rilevano nel giudizio incidentale discende unicamente dalle caratteristiche del processo costituzionale. Il requisito della rilevanza, che rende inammissibile la questione incidentale di costituzionalità di una legge anticomunitaria, non vale infatti nei giudizi in via principale, nei quali pertanto «non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con le proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza del diritto e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria»¹⁵.

¹⁴ E pertanto l'impossibilità, fino alla fine della sospensione, di applicare la norma comunitaria rilevante nel caso di specie ancorché si tratti di norma produttiva di effetti diretti.

¹⁵ Così la sent. n. 94/1995, n. 2 del considerato in diritto.

3. *La Corte costituzionale ed il rinvio pregiudiziale ex art. 177 del trattato*

Una ulteriore novità nella giurisprudenza costituzionale è costituita dall'ord. n. 536/1995, in cui la Corte ha escluso la propria legittimazione a sollevare dinanzi alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità europea¹⁶. Questa decisione (successivamente confermata dall'ord. n. 319/1996) rappresenta infatti una svolta rispetto a quanto statuito nella precedente sent. n. 168/1991, in cui la Corte si era invece dichiarata disponibile, se necessario, ad adire il giudice comunitario.

Sia nel caso dell'ord. n. 536/1995 sia in quello della sent. n. 168/1991, la Corte era stata investita della questione incidentale di legittimità costituzionale di un decreto legislativo delegato sotto il profilo della sua conformità ad una direttiva comunitaria, di cui la legge di delega imponeva il rispetto. Si poneva però il problema di stabilire se la direttiva comunitaria fosse produttiva o meno di effetti diretti. Nel primo caso la questione avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile¹⁷; nel secondo caso, invece, il decreto legislativo delegato avrebbe potuto essere dichiarato illegittimo per violazione dell'obbligo di rispettare la direttiva comunitaria sancito dalla legge di delega. Nella sent. n. 168/1991 la Corte, pur prospettando la possibilità di utilizzare l'art. 177 del trattato, ha ritenuto che nel caso di specie non occorresse adire la Corte di Giustizia in quanto il carattere preciso ed incondizionato della norma contenuta nella direttiva, e conseguentemente la sua efficacia diretta, risultavano di chiara evidenza; la questione è stata conseguentemente dichiarata inammissibile, sul rilievo che spettava al giudice *a quo* provvedere alla non applicazione del decreto legislativo impugnato.

Nell'ord. n. 536/1995 la Corte ha invece ritenuto che la direttiva comunitaria in questione ponesse problemi interpretativi, ma ha escluso di poterne chiedere la soluzione alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 177 del trattato. La Corte ha giustificato questo suo nuovo orientamento sul rilievo che

¹⁶ Questa norma attribuisce alla Corte di Giustizia la competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale su questioni relative alla interpretazione del trattato e degli atti delle istituzioni comunitarie, nonché su quelle relative alla validità del diritto comunitario derivato. Il rinvio alla Corte di Giustizia è obbligatorio soltanto quando siffatte questioni vengono sollevate in un giudizio pendente davanti ad una giurisdizione nazionale di ultima istanza.

¹⁷ La non applicabilità della legge in contrasto con una norma comunitaria produttiva di effetti diretti, come si è visto, ne rende inammissibile la questione incidentale di costituzionalità per difetto di rilevanza.

essa, esercitando essenzialmente una funzione di «controllo costituzionale», svolge un'attività differente da quella degli organi giurisdizionali: di qui l'impossibilità di comprenderla tra quelle «giurisdizioni nazionali» abilitate ad utilizzare il meccanismo di cui all'art. 177 del trattato. Da ciò consegue che è il giudice rimettente «il quale alleghi, come nella specie, la norma comunitaria a presupposto della censura di costituzionalità, a doversi far carico – in mancanza di precedenti puntuali pronunce della Corte di Giustizia – di adire quest'ultima per provocare quell'interpretazione certa e affidabile che assicuri l'effettiva (e non già ipotetica e comunque precaria) rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale circa una disposizione interna che nel raffronto con un parametro di costituzionalità risenta, direttamente o indirettamente, della portata della disposizione comunitaria». Conseguentemente la Corte ha dichiarato inammissibile la questione ad essa sottoposta, ordinando la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

In sostanza la Corte esige ora che il giudice comune, se vuole sollevare la questione incidentale di costituzionalità di una legge sotto il profilo della violazione del diritto comunitario, si dia carico di sottoporre preventivamente alla Corte di Giustizia ogni eventuale questione interpretativa attinente ad esso. Ma nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi – statali o regionali – impugnate in via d'azione (così come nei conflitti) non esiste un giudice *a quo* cui poter devolvere il compito di attivare il rinvio pregiudiziale ex art. 177 del trattato.

Ciò non significa peraltro che, in questi giudizi, sia la Corte costituzionale a dovere risolvere eventuali problemi relativi alla interpretazione o alla validità della norma comunitaria della cui violazione si discute. La Corte, nell'ord. n. 536/1995, ha anzi escluso in maniera esplicita e categorica di poter «fornire l'interpretazione della normativa comunitaria che non risulti di per sé di chiara evidenza o di poter risolvere i contrasti interpretativi insorti in ordine a tale normativa, essendone demandata alla Corte di Giustizia delle comunità europee l'interpretazione con forza vincolante per tutti gli stati membri»¹⁸.

Tutto questo limita evidentemente la portata dei principi sanciti nelle sentt. n. 384/1994 e n. 94/1995. La competenza della Corte a dichiarare – nei giu-

¹⁸ Anche la dichiarazione di invalidità degli atti comunitari è riservata in via esclusiva alla Corte di Giustizia. Questa riserva di giurisdizione in favore del giudice comunitario viene riconosciuta dalla Corte costituzionale: cfr. ad esempio la sent. n. 509/1995, che dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale di un regolamento comunitario. La Corte si è peraltro riservata la possibilità di sindacare, per il tramite della legge di esecuzione del trattato, la conformità delle norme comunitarie rispetto ai principi fondamentali del nostro assetto costituzionale ed ai diritti inalienabili della persona umana.

dizi in via principale – l'incostituzionalità delle leggi anticomunitarie opera soltanto quando la disciplina comunitaria della cui violazione si discute risulti di «chiara evidenza»; ove questa disciplina sollevi invece problemi interpretativi, la questione dovrà essere considerata inammissibile e la preminenza del diritto comunitario produttivo di effetti diretti dovrà essere assicurata attraverso il consueto schema della «non applicabilità» delle norme interne con esso contrastanti, non diversamente da quanto accade per le leggi nei cui confronti non è esperibile un giudizio di costituzionalità in via principale.

In effetti la competenza della Corte a dichiarare l'incostituzionalità delle leggi anticomunitarie impugnate in via d'azione potrebbe generare, se non circoscritta entro questi limiti, problemi di difficile soluzione. Si pensi, ad esempio, ad una sentenza di incostituzionalità adottata sulla base di una determinata interpretazione della disciplina comunitaria, che però venisse successivamente smentita dalla Corte di Giustizia. Oppure si pensi ad una dichiarazione di invalidità della norma comunitaria intervenuta dopo che la nostra Corte avesse dichiarato l'incostituzionalità di una legge perché contrastante con essa.

Rischi del genere avrebbero potuto essere neutralizzati anche attraverso il riconoscimento della legittimazione della Corte costituzionale ad utilizzare l'art. 177 del trattato, per ottenere dalla Corte di Giustizia la definitiva soluzione di eventuali dubbi sull'interpretazione del diritto comunitario assunto come parametro del sindacato di costituzionalità. In effetti la Consulta, che si è già equiparata agli altri giudici sotto il profilo della legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità, avrebbe ben potuto considerarsi compresa anche tra le giurisdizioni legittimate ad utilizzare il meccanismo di cui all'art. 177 del trattato. Sotto questo profilo le conclusioni dell'ord. n. 536/1995 non sembrano dunque convincenti.

Si deve però considerare che rimettere alla Corte anche le questioni in cui la portata del diritto comunitario non sia di «chiara evidenza» ed imporle, in tal caso, l'obbligo di attivare il rinvio pregiudiziale *ex art. 177* comporterebbe un altro rischio, quello di addossarle un carico eccessivo di lavoro; si potrebbe in altri termini verificare una «alluvione» di questioni comunitarie tale da poter mettere a repentaglio la funzionalità complessiva del nostro organo di giustizia costituzionale. Rischio, questo, destinato evidentemente ad accentuarsi se, come auspicato da parte della dottrina, venisse superato anche l'ostacolo della necessaria irrilevanza delle questioni incidentali di costituzionalità sollevate sotto il profilo della violazione di una norma comunitaria produttiva di effetti diretti¹⁹.

¹⁹ L'inammissibilità di questioni in cui la norma comunitaria della cui violazione si discute

D'altra parte l'inclusione della Corte costituzionale tra gli organi tenuti a fare applicazione, *ex art.* 177 del trattato, del rinvio pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità del diritto comunitario, sembra difficilmente compatibile con le conclusioni della sent. n. 232/1989, in cui la Corte si è riservata la competenza a sindacare – per il tramite della legge di esecuzione del trattato – ciascun atto comunitario potenzialmente lesivo dei principi irrinunciabili del nostro assetto costituzionale. L'utilizzazione di un meccanismo di rinvio pregiudiziale presuppone infatti che il giudice *a quo* sia vincolato al rispetto della decisione del giudice *ad quem*. Non sarebbe concepibile, ad esempio, che un giudice italiano, ritenendosi insoddisfatto della decisione di rigetto della questione incidentale di costituzionalità da esso sollevata, decidesse di non dare applicazione alla legge passata indenne dal giudizio della Corte. Analogamente sarebbe assai discutibile che la Corte costituzionale affidasse alla Corte di Giustizia il compito di pronunciarsi sulla legittimità di un atto comunitario, riservandosi però di disattenderne la decisione, ove ritenuta non condivisibile. L'inclusione della Corte costituzionale tra gli organi tenuti ad attivare il rinvio pregiudiziale *ex art.* 177 implicherebbe cioè il riconoscimento dell'obbligo di sottomettere alla Corte di Giustizia ogni questione attinente alla validità degli atti comunitari che la Consulta è tenuta ad applicare, nonché del carattere definitivo e vincolante delle decisioni assunte in materia dal giudice europeo. Ma nella sent. n. 509/1995 la Corte ha ribadito la propria competenza a sindacare, per il tramite della legge di esecuzione del trattato, la compatibilità di ogni atto comunitario rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ed ai diritti inalienabili della persona umana.

4. La sent. n. 146/1996 sul caso delle quote-latte

Il riconoscimento che le leggi anticomunitarie possono essere impugnate con il ricorso di costituzionalità in via principale, come si è visto, contrasta con la teoria della separazione degli ordinamenti così come è stata delineata a partire dalla sent. n. 170/1984. La sent. n. 146/1996 sembra addirittura riproporre il problema relativo al primato del diritto comunitario su quello interno.

non appaia di per sé di «chiara evidenza» ridimensiona il problema, discusso in dottrina, circa la possibilità di estendere anche ai giudizi sollevati in via incidentale la competenza della Corte a giudicare sul contrasto tra norme interne e norme comunitarie produttive di effetti diretti.

La questione decisa dalla sent. n. 146/1996 – per la verità assai complessa – si collega alle norme europee che, per limitare la sovrapproduzione di latte nel mercato comune, hanno istituito a partire dal 1984 un prelievo supplementare sul latte prodotto in eccedenza. Queste norme risultarono subito eccessivamente penalizzanti per l'Italia sia perché la quota italiana venne stabilita sulla base di dati statistici inattendibili (la produzione ammessa risultava inferiore persino alla domanda interna) sia perché il sistema delle quote individuali (relative alle singole aziende) si rivelava di attuazione particolarmente difficile in Italia, data l'estrema frammentazione dei centri di produzione. Il governo italiano decise quindi di non dare applicazione alla disciplina delle quote-latte e di operarsi invece per ottenerne una revisione da parte delle autorità comunitarie. Questa situazione di inadempimento portò tuttavia all'emanazione da parte della Corte di Giustizia di una sentenza di condanna dello Stato italiano al pagamento di una considerevole somma per il mancato versamento del prelievo supplementare per gli anni successivi al 1984. La Corte dei conti iniziò quindi un'azione di responsabilità nei confronti degli ex ministri Pandolfi e Mannino, in quanto ritenuti responsabili del danno erariale dovuto all'omessa applicazione dei regolamenti comunitari in materia di quote-latte. Nel frattempo furono approvate due leggi che differivano la data per l'applicazione del prelievo supplementare rispetto a quella stabilita nei regolamenti comunitari, eliminando in tal modo la responsabilità erariale degli ex ministri. La Corte dei conti, pur avendo ravvisato un palese contrasto di queste leggi rispetto alle disposizioni contenute nei regolamenti comunitari in materia di quote-latte²⁰, non ha proceduto alla loro disapplicazione ma ne ha invece sollevato la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale sotto il profilo della violazione dell'art. 10, c. 1° Cost.

La sent. n. 146/1996 ha respinto la questione. L'ipotesi di conflitto tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario che viene nella specie denunciata – osserva la Corte – non può essere ricondotta al campo di applicazione dell'art. 10, c. 1° Cost. (che riguarda l'adeguamento del diritto interno al diritto internazionale generale) bensì a quello dell'art. 11 Cost.: «sotto il profilo in esame la questione dev'essere, pertanto, dichiarata infondata, stante la non pertinenza del parametro richiamato»²¹.

Un'affermazione del genere solleva alcune perplessità in quanto, secondo

²⁰ Occorre ricordare che nel 1993 la comunità adottò un regolamento che recepiva in buona parte le richieste del governo italiano attraverso un aumento del contingente globale di produzione del latte, ma non sanava la precedente situazione di inadempimento.

²¹ Sent. n. 146/1996, n. 2 del considerato in diritto.

la consolidata giurisprudenza della Corte, le questioni di legittimità costituzionale per contrasto tra diritto interno e diritto comunitario sollevate in via incidentale debbono essere comunque dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, spettando agli operatori del diritto il compito di provvedere alla «non applicazione» delle norme statali incompatibili con norme comunitarie produttive di effetti diretti. E, nel caso di specie, le disposizioni dei regolamenti comunitari sulle quote-latte disattese dal legislatore nazionale erano appunto produttive di effetti diretti.

D'altra parte anche la Corte dei conti si era rifiutata di fornire immediata applicazione alle norme comunitarie sul prelievo supplementare in materia di quote-latte, preferendo sollevare la questione di costituzionalità delle leggi statali che ne avevano differito il termine di applicazione. La sentenza di infondatezza della Corte costituzionale rende quindi concreto il rischio dell'applicazione di norme statali chiaramente contrastanti con norme comunitarie produttive di effetti diretti.

Sarebbe però errato ritenere che la Corte costituzionale, con la sent. n. 146/1996, abbia inteso rimettere in discussione il principio del primato del diritto comunitario. Se così fosse, del resto, non sarebbero certo mancate pesanti reazioni da parte degli organi comunitari. La vicenda delle quote-latte, invece, rappresenta un caso del tutto peculiare, che ha creato rilevanti problemi economici e politici al nostro paese e la cui soluzione è stata concordata con le autorità europee.

Restano quindi saldi i principi in tema di rapporto tra fonti nazionali e fonti comunitarie elaborati dalla Corte costituzionale, ed in particolare quello della preminenza del diritto comunitario. La vicenda delle quote-latte dimostra semmai che eccezionalmente, in casi-limite, l'esigenza di comporre gravi problemi politici che potrebbero mettere a rischio la tenuta stessa del sistema comunitario può finire per giustificare una applicazione «elastica» di siffatti principi.

5. L'incidenza del diritto comunitario sulle competenze regionali

Per quanto infine riguarda il delicato problema relativo all'incidenza del diritto comunitario sul riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, è opportuno segnalare la sent. n. 126/1996.

In questa decisione la Corte ha cercato di individuare i «punti fermi» cui essa è pervenuta nel «tormentato processo di affinamento di principi e istituti» volto a ricercare un equilibrio tra «la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano», da un lato, e

la sua «struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato», dall'altro lato. Questo equilibrio, ad avviso della Corte, poggia su tre capisaldi: a) il riconoscimento che, nelle materie di competenza regionale, l'attuazione del diritto comunitario non *self executing* è riservata, in linea di principio, alle regioni (ed alle province autonome)²²; b) la legittimazione anche degli organi centrali ad adottare interventi normativi o amministrativi nell'ambito delle competenze regionali, purché tali interventi siano indispensabili per garantire il corretto e puntuale adempimento degli obblighi comunitari e, quindi, per evitare l'insorgere di una responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea²³; c) la possibilità che gli organi comunitari, «per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea», adottino una disciplina che alteri il riparto costituzionale delle competenze tra lo Stato e le regioni, privando queste del potere di fornire attuazione al diritto comunitario nelle materie di loro competenza²⁴.

Mentre le affermazioni *sub a)* e *sub b)* riflettono un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, non altrettanto può dirsi per quella *sub c)*.

Ovviamente la novità non riguarda il riconoscimento che le norme comunitarie possono derogare alla disciplina costituzionale. Fin dalla sent. n.

²² Si afferma a tal riguardo nella sentenza in esame che, «ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante ad un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (come affermato fin dalla sent. n. 304/1987), normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente nell'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato è abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore».

²³ La Corte osserva a tal proposito che «poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea (oggi, Unione europea), è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato, a questo – ferma restando (...) la competenza “in prima istanza” delle regioni e delle province autonome – spetta una competenza, dal punto di vista logico, “di seconda istanza”, volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazione del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi – questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti – rispetto a violazione o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano».

²⁴ La Corte osserva che «in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili».

183/1973, infatti, la Corte ha ammesso che l'unico limite all'applicabilità della normativa comunitaria nel territorio italiano è quello relativo alla necessaria salvaguardia dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana. La novità della sent. n. 126/1996 riguarda invece il riconoscimento al diritto comunitario della possibilità di sostituirsi alla disciplina costituzionale nella delimitazione delle competenze tra lo Stato e le regioni.

Ma la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni nell'attuazione del diritto europeo dovrebbe essere irrilevante per gli organi comunitari. La stessa Corte di Giustizia ha ammesso a tal riguardo che spetta agli Stati membri, nel rispetto della propria organizzazione costituzionale, stabilire il modo in cui debbano essere adempiuti gli obblighi comunitari²⁵. La legislazione statale e la giurisprudenza, superate alcune iniziali incertezze, riconoscono appunto alle regioni la possibilità di fornire attuazione al diritto comunitario nelle materie loro affidate, pur prevedendo alcune possibilità di intervento degli organi centrali volte ad impedire che le regioni possano determinare una responsabilità dello Stato verso la Comunità o pregiudicare le esigenze di uniformità inerenti alla disciplina europea. In sostanza, come ha affermato la Consulta, l'intervento dello Stato in sede di attuazione della normativa comunitaria nelle materie affidate alle regioni deve in linea di massima considerarsi precluso, potendo essere ammesso solo quando «lo richieda la necessità di garantire, in particolari situazioni, il puntuale e corretto adempimento degli obblighi comunitari, ovvero lo esigano interessi unitari che impongono l'attuazione uniforme della normativa comunitaria nell'intero territorio nazionale»²⁶.

Si deve quindi escludere che il diritto comunitario possa determinare un'alterazione del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni in ordine all'adempimento degli obblighi europei. È pur vero che la Corte, nella sent. n. 399/1987, aveva riconosciuto ad un regolamento comunitario la possibilità di sostituirsi alle norme costituzionali nella delimitazione delle competenze tra lo Stato e le regioni, spossessando queste del potere di fornire attuazione al diritto comunitario in un settore di loro spettanza²⁷. Ma questa

²⁵ Nel senso che l'individuazione dell'organo o dell'ente chiamato ad esercitare i poteri o ad adempiere agli obblighi derivanti dal trattato o dal diritto comunitario derivato dipende unicamente dal sistema costituzionale degli Stati membri, risultando così indifferente per la Comunità, cfr., ad esempio, la sent. 15 dicembre 1971, cause 51-54/71.

²⁶ Sent. n. 304/1987.

²⁷ Nel caso di specie la Corte ha dichiarato ammissibile (pur respingendolo nel merito) il conflitto di attribuzioni nel quale le regioni Liguria ed Emilia Romagna lamentavano che la deliberazione del CIPE 17 dicembre 1986 in tema di Programmi integrati mediterranei (PIM) con-

conclusione, molto criticata in dottrina, era stata comunque smentita dalla giurisprudenza successiva. In particolare la Corte, nella sent. n. 115/1993, aveva affermato in maniera categorica che la norma comunitaria «non è idonea ad incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e regioni».

Con la sent. n. 126/1996, invece, la Corte cambia nuovamente opinione e conferma la possibilità per gli organi europei di modificare i rapporti tra Stato e regioni in sede di adempimento degli obblighi comunitari²⁸. Un'affermazione del genere non sembra però tenere adeguatamente conto del fatto che, come si è detto, la ripartizione delle competenze all'interno degli Sta-

trastasse con il reg. n. 2088/85/CEE e ledesse le loro competenze costituzionalmente garantite dagli artt. 117 e 118 Cost. La Corte ha affermato a tal riguardo che «gli organi delle Comunità europee non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però (...) debbono rispettare i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana (...) Quando tale condizione, come nella specie, sia osservata, le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell'art. 11 Cost. (...) Conseguentemente, se viene lamentata l'invasione di una competenza attribuita e garantita da un atto normativo comunitario, che ha disciplinato la materia in maniera differente dalla norma costituzionale interna, il procedimento per conflitto di attribuzioni va considerato ammissibile, sempre che, intuitivamente, ricorrano le altre condizioni richieste dall'ordinamento nazionale». In tal modo la Corte ha dunque ammesso la possibilità di utilizzare un regolamento comunitario come parametro per risolvere un conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni, in evidente contraddizione con la teoria della separazione degli ordinamenti.

²⁸ Nel caso di specie la Corte ha tuttavia escluso che la disciplina comunitaria in questione determinasse una siffatta alterazione del quadro costituzionale delle competenze. La questione verteva sul d.lgs. n. 220/1995 che, in forza della delega contenuta nella legge comunitaria per il 1993 (l. n. 146/1994) ed in attuazione del reg. n. 2092/91/CEE in materia di agricoltura biologica, ha concentrato presso il ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali le attività di controllo in materia. Tale decreto legislativo era stato impugnato con ricorso principale di costituzionalità dalle province autonome di Trento e di Bolzano, che lamentavano una illegittima compressione delle loro competenze costituzionalmente garantite in materia di agricoltura e commercio. La sentenza osserva innanzi tutto che «mancano ragioni costringenti per considerare necessaria la scelta del legislatore di accentrare presso organi statali le funzioni di controllo in materia di agricoltura biologica», ben potendo lo Stato utilizzare i poteri di intervento ad esso conferiti dalla vigente disciplina per assicurare il corretto adempimento degli obblighi comunitari nelle materie di competenza regionale; d'altra parte – aggiunge la Corte – è «lo stesso regolamento comunitario a non voler imporre alcun sistema accentrato» di controllo in materia di agricoltura biologica. Caduto così «l'argomento fondamentale sul quale giustificare la sottrazione alle province ricorrenti e l'assegnazione all'amministrazione statale delle funzioni in questione – conclude la Corte – si deve dichiarare l'incostituzionalità dell'impugnato decreto legislativo».

ti membri per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea è irrilevante per il diritto comunitario. Questo vale in linea generale per tutte le norme comunitarie non *self executing*, ma è particolarmente evidente per le direttive, dal momento che esse, secondo la definizione contenuta nell'art. 189 del trattato, vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, «salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi».

Secondo la nostra Corte, invece, gli organi comunitari, «per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea», potrebbero addirittura ridisegnare il quadro costituzionale delle attribuzioni regionali. Questa conclusione può portare a sviluppi discutibili e assai pericolosi per l'autonomia regionale. Essa tuttavia è stata ribadita nella sent. n. 93/1977, nella quale la Corte è giunta ad affermare che persino un mero atto amministrativo della Commissione CE possa derogare alle norme costituzionali relative alla distribuzione interna delle competenze tra Stato e Regioni.