

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

**Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea
nella giurisprudenza costituzionale**

-

Il sistema delle fonti

maggio 2014

**Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea
nella giurisprudenza costituzionale**

-

Il sistema delle fonti

a cura di **Riccardo Nevola**

INDICE

Ordinanza n. 207/2013 (red. Mattarella)	11	
<i>La Corte pronuncia il primo rinvio pregiudiziale in sede di giudizio incidentale</i>		
Sentenza n. 86/2012 (red. Criscuolo)	11	
<i>La Corte conferma la propria giurisprudenza sul rapporto sistematico tra gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. e sulla regolamentazione dei conflitti tra leggi regionali e norme europee.</i>		
Sentenza n. 75/2012 (red. Tesauro)	12	
<i>Il ruolo dei giudici comuni e della Corte costituzionale rispetto al rinvio pregiudiziale d'interpretazione.</i>		
Sentenza n. 80/2011 (red. Frigo)	13	
<i>L'adesione alla CEDU non ha importato limitazioni di sovranità; conseguentemente, i conflitti tra legge interna e disposizioni della CEDU, non potendo essere risolti mediante il meccanismo della non applicazione operante in relazione al diritto comunitario sulla base dell'art. 11 Cost., devono tradursi, nell'impossibilità di una composizione sul piano ermeneutico, in questioni di legittimità costituzionale. Tale assetto rimane valido anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in attesa dell'adesione dell'UE alla CEDU.</i>		13
Sentenza n. 325/2010 (red. F. Gallo)	15	
<i>Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale</i>		
Sentenza n. 288/2010 (red. Napolitano)	16	
<i>La Corte riepiloga le condizioni per la non applicazione del diritto interno incompatibile con quello europeo da parte del giudice comune.</i>		
Sentenza n. 227/2010 (red. Tesauro)	16	
<i>La Corte approfondisce il tema del rapporto tra gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., sottolineando la maggiore ampiezza degli effetti scaturenti dalle limitazioni di sovranità contemplate dalla prima disposizione costituzionale (sul piano sostanziale e processuale, e nei confronti anche dell'amministrazione e della giurisdizione, oltre che della legislazione) rispetto al vincolo alla potestà legislativa sancito dalla seconda.</i>		16
Sentenza n. 125/2009 (red. Criscuolo)	17	
<i>L'art. 117, primo comma, Cost. si affianca all'art. 11 Cost. come fonte della diretta applicazione delle norme comunitarie nell'ordinamento interno.</i>		
Ordinanza n. 103/2008 (red. F. Gallo)	18	
<i>La Corte dispone il primo rinvio pregiudiziale in sede di giudizio principale.</i>		
Sentenza n. 102/2008 (red. F. Gallo)	19	
<i>La diversa operatività delle norme comunitarie in caso di conflitto con leggi regionali emergente in un giudizio comune ovvero nel giudizio di costituzionalità in via principale: nel primo caso, l'autorità giudiziaria ha il dovere di garantire la primazia del diritto comunitario disapplicando le norme nazionali confliggenti; nel secondo caso, le norme comunitarie rendono concretamente operante il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. e possono determinare l'illegittimità costituzionale del diritto interno. La Corte si riconosce la qualità di giurisdizione nazionale ed opera per la prima volta, in sede di giudizio in via principale, il rinvio pregiudiziale alla Corte comunitaria.</i>		

Sentenza n. 349/2007 (red. Tesaurò)	21
<i>L'art. 117, primo comma, Cost. non consente di ritenere la comunitarizzazione delle norme CEDU ma impone al giudice di attivare il sindacato di costituzionalità nelle ipotesi di contrasto insanabile in via interpretativa tra norme interne e norme convenzionali.</i>	
Sentenza n. 348/2007 (red. Silvestri)	23
<i>L'adesione alla CEDU non ha comportato limitazioni di sovranità. Alle disposizioni della CEDU non possono essere riferiti l'art. 11 Cost. né le elaborazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili.</i>	
Sentenza n. 284/2007 (red. Tesaurò)	24
<i>La Corte conferma l'immediata operatività delle statuizioni della Corte di Giustizia ed invita i giudici comuni ad utilizzare in caso di dubbio lo strumento del rinvio pregiudiziale.</i>	
Ordinanza n. 454/2006 (red. Tesaurò)	25
<i>Il ruolo del giudice comune e della Corte costituzionale nel controllo di compatibilità comunitaria della legislazione interna.</i>	
Sentenza n. 129/2006 (red. Silvestri)	25
<i>L'operatività dell'art. 117, primo comma, Cost. presuppone il rispetto dei controlimiti elaborati dalla giurisprudenza formatasi sull'art. 11 Cost.</i>	
Sentenza n. 73/2001 (red. Zagrebelsky)	25
<i>La Costituzione pone dei limiti invalicabili agli effetti dell'apertura dell'ordinamento italiano verso il diritto extranazionale: in particolare, le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. non possono pregiudicare i "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale" e i "diritti inalienabili della persona".</i>	
Sentenza n. 443/1997 (red. Mezzanotte)	26
<i>Lo spazio di sovranità che il diritto comunitario lascia libero allo Stato italiano è destinato ad essere riempito dai principi costituzionali.</i>	
Sentenza n. 146/1996 (red. Cheli)	27
<i>Il conflitto tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario non può essere ricondotto al campo di azione dell'art. 10, primo comma, bensì a quello dell'art. 11 della Costituzione.</i>	
Sentenza n. 126/1996 (red. Zagrebelsky)	28
<i>Le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. devono rispettare e garantire l'impianto regionalistico della Repubblica; tuttavia, la responsabilità comunitaria dello Stato ed esigenze organizzative dell'ordinamento comunitario sono idonee a determinare una compressione dell'autonomia regionale.</i>	
Ordinanza n. 536/1995 (red. Granata)	29
<i>L'interpretazione del diritto comunitario: la Corte riconosce la competenza esclusiva del giudice comunitario e si nega la qualificazione di giurisdizione nazionale legittimata ad attivare la procedura di rinvio pregiudiziale.</i>	
Sentenza n. 458/1995 (red. Cheli)	30
<i>Il rispetto di un obbligo comunitario può determinare limitazioni alla sfera delle competenze regionali e provinciali.</i>	
Sentenza n. 94/1995 (red. Baldassarre)	30
<i>La Corte conferma la propria competenza a sindacare la compatibilità comunitaria delle norme interne nel giudizio in via principale (nella specie, promosso da una Regione).</i>	

Sentenza n. 384/1994 (red. Guizzi)	31
<i>I principi di certezza giuridica e di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario impongono che la Corte, adita con ricorso in via principale dello Stato, possa giudicare della compatibilità comunitaria delle delibere legislative regionali.</i>	
Sentenza n. 168/1991 (red. Granata)	32
<i>La non applicazione della norma interna contrastante è qualificata come limitazione di sovranità. La Corte estende la dottrina della non applicazione alle antinomie tra norme interne e norme comunitarie poste da direttive incondizionate e sufficientemente precise.</i>	
Sentenza n. 446/1990 (red. Ferri)	34
<i>L'art. 11 Cost. è un esempio della disponibilità dell'ordinamento alla cooperazione tra Stati.</i>	
Ordinanza n. 132/1990 (red. E. Gallo)	35
<i>La Corte ribadisce i propri spazi di competenza nel settore dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno.</i>	
Sentenza n. 389/1989 (red. Baldassarre)	35
<i>La Corte riconosce l'immediata operatività delle statuizioni della Corte comunitaria relative a norme comunitarie dotate di efficacia diretta. La risoluzione delle antinomie di rilevanza comunitaria viene affidata oltre che ai giudici anche agli organi amministrativi nazionali.</i>	
Sentenza n. 232/1989 (red. Ferri)	36
<i>Compete alla Corte verificare che il diritto comunitario originario, come interpretato ed applicato dalle istituzioni e dagli organi sovranazionali, non sia in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano (nella specie, la verifica ha ad oggetto la compatibilità tra il principio costituzionale del diritto di difesa e il regime di efficacia temporale delle sentenze con cui la Corte di giustizia si pronuncia in via pregiudiziale sulla validità dei regolamenti).</i>	
Sentenza n. 632/1988 (red. Ferri)	39
<i>Le ripercussioni delle limitazioni di sovranità sull'autonomia regionale: in particolare, il potere statale di attuazione delle direttive comunitarie incidenti su materie di competenza regionale.</i>	
Sentenza n. 433/1987 (red. Baldassarre)	41
<i>L'attuazione dei regolamenti comunitari tra attribuzioni delle autonomie e interventi derivanti dalla responsabilità comunitaria dello Stato o dalla specifica normativa europea.</i>	
Sentenza n. 399/1987 (red. Saja)	42
<i>L'art. 11 Cost. consente alle norme comunitarie di sostituirsi a quelle della legislazione interna, anche di rango costituzionale, fermo restando il necessario rispetto dei cd. controlimiti.</i>	
Sentenza n. 304/1987 (rel. Spagnoli)	42
<i>L'attuazione dei regolamenti comunitari tra attribuzioni delle autonomie e interventi derivanti dalla responsabilità comunitaria dello Stato o dalla specifica normativa europea.</i>	
Sentenza n. 113/1985 (rel. La Pergola)	43
<i>La Corte riconosce l'immediata applicabilità anche alle statuizioni contenute nelle sentenze interpretative della Corte comunitaria.</i>	
Sentenza n. 47/1985 (rel. La Pergola)	44
<i>La Corte conferma il criterio di risoluzione delle antinomie di rilievo comunitario delineato dalla sentenza cd. Granital.</i>	

Sentenza n. 300/1984 (rel. E. Gallo)	45
<i>L'art. 11 Cost. non allude ad una reciprocità tale da esigere dagli altri Stati contraenti limitazioni di sovranità assolutamente identiche a quelle consentite dal nostro ordinamento.</i>	
Sentenza n. 170/1984 (rel. La Pergola)	46
<i>Il regolamento della CEE prevale rispetto alle confliggenti statuizioni del legislatore interno. La Corte, pur riconfermando la dottrina dualistica dei due ordinamenti autonomi e distinti, benché coordinati secondo il riparto di competenza fissato nei trattati, archivia il criterio gerarchico di risoluzione delle antinomie e affida al giudice comune il compito di garantire la prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili. Al giudizio di costituzionalità rimangono assoggettate sia la legge di esecuzione del trattato di Roma in caso di violazione dei cd. controlimiti sia le leggi interne che impediscono o pregiudicano la perdurante osservanza dei trattati.</i>	
Sentenza n. 96/1982 (rel. La Pergola)	50
<i>L'art. 11 Cost. come limite alla legge ordinaria.</i>	
Sentenza n. 81/1979 (rel. La Pergola)	50
<i>Le ripercussioni delle limitazioni di sovranità sull'autonomia regionale: in particolare, il potere statale di attuazione delle direttive comunitarie incidenti su materie di competenza regionale.</i>	
Sentenza n. 205/1976 (rel. Astuti)	52
<i>La Corte conferma l'indirizzo propenso alla centralizzazione del controllo di compatibilità comunitaria delle leggi nazionali.</i>	
Sentenza n. 182/1976 (rel. Astuti)	52
<i>Le ripercussioni delle limitazioni di sovranità sull'autonomia regionale: in particolare, il potere statale di attuazione delle direttive comunitarie incidenti su materie di competenza regionale.</i>	
Sentenza n. 232/1975 (rel. Astuti)	55
<i>Il conflitto tra regolamenti comunitari direttamente applicabili e leggi interne riproduttive o contrastanti viene risolto con il criterio gerarchico e con la necessaria attivazione del sindacato di costituzionalità. E' escluso il potere di disapplicazione del giudice comune. La Corte rivolge un monito al legislatore per evitare gli inconvenienti connessi alla centralizzazione del sindacato di compatibilità comunitaria</i>	
Sentenza n. 183/1973 (rel. Astuti)	57
<i>La partecipazione dell'Italia alle Comunità europee si fonda sull'art. 11 Cost. che formalmente autorizza l'accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle necessarie limitazioni di sovranità, cioè dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale. Le consentite limitazioni di sovranità trovano il loro corrispettivo nei poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l'Italia è parte. L'art. 11 Cost. ha un valore non solo sostanziale ma anche procedimentale, in quanto esonera il Parlamento dall'esercizio del potere di revisione costituzionale per consentire a limitazioni di sovranità. Dai principi di piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione delle norme comunitarie in tutti gli Stati membri deriva il divieto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo. Le disposizioni costituzionali sulle fonti non si applicano ai regolamenti comunitari. Le limitazioni di sovranità, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma, non possono comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana.</i>	

Sentenza n. 98/1965 (rel. Fragali)	61
<i>Le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. sono disposte in favore di un ordinamento estraneo e del tutto distinto da quello interno.</i>	
Sentenza n. 14/1964 (rel. Papaldo).....	62
<i>L'art. 11 Cost. consente di stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità e di darvi esecuzione con legge ordinaria. I rapporti tra fonti interne e fonti comunitarie restano governati dai principi della successione delle leggi nel tempo.</i>	

Ordinanza n. 207/2013 (red. Mattarella)

La Corte pronuncia il primo rinvio pregiudiziale in sede di giudizio incidentale.

“[...] gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione italiana, stabiliscono rispettivamente che «L’Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»; e [...] «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»; [...] pertanto un sospettato contrasto tra legge nazionale e norma comunitaria si traduce in una questione di legittimità costituzionale rispetto ai parametri dell’art. 11 e dell’art. 117, primo comma, Cost., integrati e resi operativi dalla norma comunitaria pertinente. [...] quanto alla competenza di questa Corte a valutare la conformità di una normativa nazionale al diritto dell’Unione europea, occorre ricordare che, conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell’Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell’ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all’applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell’impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l’esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012); [...] come si è già rilevato nell’ordinanza n. 103 del 2008 – quando davanti a questa Corte pende un giudizio di legittimità costituzionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.; [...] la questione pregiudiziale posta alla Corte di giustizia è rilevante nel giudizio di legittimità costituzionale, poiché l’interpretazione richiesta a detta Corte appare necessaria a definire l’esatto significato della normativa comunitaria al fine del successivo giudizio di legittimità che questa Corte dovrà compiere rispetto al parametro costituzionale integrato dalla suddetta normativa comunitaria; [...] questa Corte – nella citata ordinanza n. 103 del 2008 – ha sollevato una questione pregiudiziale di interpretazione in un giudizio in via principale; [...] deve ritenersi che questa Corte abbia la natura di «giurisdizione nazionale» ai sensi dell’art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea anche nei giudizi in via incidentale”.

(rinvio alla Corte UE)

Sentenza n. 86/2012 (red. Criscuolo)

La Corte conferma la propria giurisprudenza sul rapporto sistematico tra gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. e sulla regolamentazione dei conflitti tra leggi regionali e norme europee.

“[...] l’art. 11 Cost., prevedendo che l’Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il testo dell’art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001,

n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario (...)» – ha ribadito che tali vincoli si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l’Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l’esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell’Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell’intangibilità dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell’uomo, garantiti dalla Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell’Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l’inserimento dell’ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme dell’Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall’art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d’illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata)”. (*Considerato in diritto*, 3.)

(illegittimità costituzionale + cessazione della materia del contendere)

Sentenza n. 75/2012 (red. Tesauro)

Il ruolo dei giudici comuni e della Corte costituzionale rispetto al rinvio pregiudiziale d’interpretazione.

“Alla stregua della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e di questa Corte, sono ormai stati definiti con chiarezza i ruoli che, rispetto al rinvio pregiudiziale d’interpretazione, prefigurato dall’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), sono attribuiti ai giudici nazionali comuni, alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia. I giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l’obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l’obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi (Corte di giustizia, CILFIT S.r.l. ed altri contro il Ministero della sanità, causa C-283/81, sentenza 6 ottobre 1982). Quanto alla Corte costituzionale, essa, con l’ordinanza n. 103 del 2008, ha chiarito il suo ruolo alla stregua dell’art. 267 del TFUE in un giudizio principale, conservando la propria competenza ad interpretare il diritto comunitario quando non sia necessario il rinvio alla Corte di giustizia. La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sarebbe invece inammissibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti,

eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrelevanza della questione stessa (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984)". (*Considerato in diritto*, 3.1.)
(illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 80/2011 (red. Frigo)

L'adesione alla CEDU non ha importato limitazioni di sovranità; conseguentemente, i conflitti tra legge interna e disposizioni della CEDU, non potendo essere risolti mediante il meccanismo della non applicazione operante in relazione al diritto comunitario sulla base dell'art. 11 Cost., devono tradursi, nell'impossibilità di una composizione sul piano ermeneutico, in questioni di legittimità costituzionale. Tale assetto rimane valido anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in attesa dell'adesione dell'UE alla CEDU.

“[...] questa Corte ha in modo specifico escluso che dalla «qualificazione [...] dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario» – operata dapprima dalla Corte di giustizia, indi anche dall'art. 6 del Trattato – potesse farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost. e, con essa, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione (sentenza n. 349 del 2007). L'affermazione per cui l'art. 11 Cost. non può venire in considerazione rispetto alla CEDU, «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980, già richiamata dalla sentenza n. 349 del 2007 succitata), non poteva ritenersi, infatti, messa in discussione da detta qualificazione per un triplice ordine di ragioni. In primo luogo, perché «il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992» (sentenza n. 349 del 2007). In secondo luogo, perché, i «principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto», ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alla CEDU, «rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT)»; avendo «la Corte di giustizia [...] precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/09, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/05, Kremzow)». In terzo luogo e da ultimo, perché «il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale» (sentenza n. 349 del 2007). [...] L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali. Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che l'«Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». La norma prosegue – per quanto ora interessa – prevedendo, al paragrafo 2, che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione [...] e risultanti dalle tradizioni

costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione «riconosce» e che «ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai «principi generali», che – secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato – comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato. Sebbene la Carta «riafferm[i]», come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti (anche e proprio) dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla CEDU, il mantenimento di un autonomo richiamo ai «principi generali» e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica – oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (si veda, in particolare, il Protocollo al Trattato di Lisbona sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito) – anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta “cristallizzi” i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate. A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti. [...] Nessun argomento [...] può essere tratto, anzitutto, dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta. A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata. [...] Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 – secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» – si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona. Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo – e, in particolare, la sostituzione della locuzione «rispetta» (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione «fanno parte» – non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione. Come sottolineato nella citata sentenza n. 349 del 2007, difatti, già la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia – che la statuizione in esame è volta a recepire – era costante nel ritenere che i diritti fondamentali, enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facessero «parte integrante» dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario era chiamato a garantire il rispetto (*ex plurimis*, sentenza 26 giugno 2007, C-305/05, Ordini avvocati contro Consiglio, punto 29). Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale. [...] Quest'ultimo rilievo è riferibile, peraltro, anche alla restante fonte di tutela: vale a dire la Carta dei diritti fondamentali [...]. A prescindere da ogni

ulteriore considerazione, occorre peraltro osservare come – analogamente a quanto è avvenuto in rapporto alla prefigurata adesione dell’Unione alla CEDU (art. 6, paragrafo 2, secondo periodo, del Trattato sull’Unione europea; art. 2 del Protocollo al Trattato di Lisbona relativo a detta adesione) – in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l’attribuzione alla Carta di Nizza dello «stesso valore giuridico dei trattati» abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell’Unione. L’art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei trattati». A tale previsione fa eco la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona, ove si ribadisce che «la Carta non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi dell’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati». I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti, la quale, all’art. 51 (anch’esso compreso nel richiamato titolo VII), stabilisce, al paragrafo 1, che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione»; recando, altresì, al paragrafo 2, una statuizione identica a quella della ricordata Dichiarazione n. 1. Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell’Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri). Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all’esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell’Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell’Unione, ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell’Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto. [...] Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, omisso medio, le norme interne ritenute incompatibili con l’art. 6, paragrafo 1, della CEDU [...]. Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010)”. (*Considerato in diritto*, 5.1., 5.6.)

(non fondatezza + inammissibilità)

Sentenza n. 325/2010 (red. F. Gallo)

Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale.

“[...] nei giudizi principali le Regioni possono sempre porre alla Corte questioni di costituzionalità nelle quali siano evocate, quali parametri interposti, norme di diritto comunitario. Spetterà semmai alla Corte costituzionale – come precisato nella sentenza n. 102 del 2008 e nell’ordinanza n. 103 del 2008 – effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel caso in cui ritenga che l’interpretazione del diritto comunitario non sia chiara”. (*Considerato in diritto*, 10.2.)

(illegittimità costituzionale + inammissibilità + non fondatezza)

Sentenza n. 288/2010 (red. Napolitano)

La Corte riepiloga le condizioni per la non applicazione del diritto interno incompatibile con quello europeo da parte del giudice comune.

“[...] nei giudizi di costituzionalità in via incidentale è possibile invocare la violazione del diritto comunitario solo nell’ipotesi in cui lo stesso non sia immediatamente applicabile, altrimenti, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, verrebbe meno la rilevanza della questione (*ex plurimis* sentenze n. 227 del 2010, n. 125 del 2009 e n. 284 del 2007; ordinanze n. 415 del 2008 e n. 454 del 2006). Infatti «nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell’art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l’applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi – [...] – in ordine all’esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona» (sentenza n. 284 del 2007 e ordinanza n. 454 del 2006 ivi citata)”. (*Considerato in diritto*, 4.)

(inammissibilità + non fondatezza)

Sentenza n. 227/2010 (red. Tesauro)

La Corte approfondisce il tema del rapporto tra gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., sottolineando la maggiore ampiezza degli effetti scaturenti dalle limitazioni di sovranità contemplate dalla prima disposizione costituzionale (sul piano sostanziale e processuale, e nei confronti anche dell’amministrazione e della giurisdizione, oltre che della legislazione) rispetto al vincolo alla potestà legislativa sancito dalla seconda.

“Questa Corte, fin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a definire il rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario, ne ha individuato il “sicuro fondamento” nell’art. 11 Cost. (in particolare, sentenze n. 232 del 1975 e n. 183 del 1973; ma già in precedenza, le sentenze n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964). È in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione. È sempre in forza dell’art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto il potere-dovere del giudice comune, e prima ancora dell’amministrazione, di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984). È, infine, in forza delle limitazioni di sovranità consentite dall’art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto la portata e le diverse implicazioni della prevalenza del diritto comunitario anche rispetto a norme costituzionali (sentenza n. 126 del 1996), individuandone il solo limite nel contrasto con i principi fondamentali dell’assetto costituzionale dello Stato ovvero dei diritti inalienabili della persona (sentenza n. 170 del 1984). Quanto all’art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione novellata dalla riforma del titolo quinto, seconda parte della Costituzione, questa Corte ne ha precisato la portata, affermando che tale disposizione ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, ivi compresa la Convenzione di Roma dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), escluse dalla previsione dell’art. 10, primo comma, Cost.

(sentenze n. 348 e 349 del 2007). L'art. 117, primo comma, Cost. ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora "sicuro fondamento" nell'art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l'amministrazione e i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garanzia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali (compresa la CEDU: sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona (sentenze n. 102 del 2008, n. 284 del 2007, n.169 del 2006). [...] Nel caso in esame, i rimettenti hanno correttamente valutato, in primo luogo, l'esistenza del contrasto tra la norma impugnata e la decisione quadro, esplicitando le ragioni che precludono l'interpretazione conforme. [...] il contrasto tra la normativa di recepimento e la decisione quadro, insanabile in via interpretativa, non poteva trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, trattandosi di norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta, ma doveva essere sottoposto alla verifica di costituzionalità di questa Corte. [...] L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi nei quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sussiste il potere del giudice comune di «non applicare» la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione, laddove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento. [...] le sentenze della Corte di giustizia vincolano il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita, sia in sede di rinvio pregiudiziale, che in sede di procedura d'infrazione (sentenze n. 168 del 1991, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985)". (*Considerato in diritto*, 7., 7.1., 8.)

(illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 125/2009 (red. Criscuolo)

L'art. 117, primo comma, Cost. si affianca all'art. 11 Cost. come fonte della diretta applicazione delle norme comunitarie nell'ordinamento interno.

"[...] per giurisprudenza ormai costante di questa Corte, nei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato (sentenze n. 168 del 1991, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973). Le norme derivanti dalla fonte comunitaria vengono a ricevere, ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne e, se munite di efficacia diretta, precludono al giudice nazionale di applicare la normativa interna con esse ritenuta inconciliabile (ove occorra, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ex art. 234 del Trattato CE)". (*Considerato in diritto*, 3.)

(inammissibilità)

Ordinanza n. 103/2008 (red. F. Gallo)

La Corte dispone il primo rinvio pregiudiziale in sede di giudizio principale.

“ [...] quanto all’ammissibilità dell’evocazione, nei giudizi promossi in via principale davanti a questa Corte sulla legittimità costituzionale di leggi regionali, di norme comunitarie quali elementi integrativi del parametro di costituzionalità di cui all’art. 117, primo comma, Cost., va rilevato che l’ammissibilità consegue alla particolare natura di tali giudizi; [...] al riguardo, va premesso che, ratificando i Trattati comunitari, l’Italia è entrata a far parte dell’ordinamento comunitario, e cioè di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha contestualmente trasferito, in base all’art. 11 Cost., l’esercizio di poteri anche normativi (statali, regionali o delle Province autonome) nei settori definiti dai Trattati medesimi; [...] le norme dell’ordinamento comunitario vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell’intangibilità dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell’uomo garantiti dalla Costituzione (*ex multis*, sentenze nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984); [...] nei giudizi davanti ai giudici italiani, tale vincolo opera con diverse modalità, a seconda che il giudizio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale; [...] nel caso di giudizio pendente davanti al giudice comune, a quest’ultimo è precluso di applicare le leggi nazionali (comprese le leggi regionali), ove le ritenga non compatibili con norme comunitarie aventi efficacia diretta; [...] detto giudice, al fine dell’interpretazione delle pertinenti norme comunitarie, necessaria per l’accertamento della conformità della norme interne con l’ordinamento comunitario, si avvale, all’occorrenza, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE di cui all’art. 234 del Trattato CE; [...] nel caso, come quello di specie, in cui il giudizio pende davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale dallo Stato e ha ad oggetto la legittimità costituzionale di una norma regionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all’art. 117, primo comma, Cost.» (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004) o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall’art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale giudicata incompatibile con tali norme comunitarie; [...] in relazione alle leggi regionali, questi due diversi modi di operare delle norme comunitarie corrispondono alle diverse caratteristiche dei giudizi: davanti al giudice comune deve applicarsi la legge la cui conformità all’ordinamento comunitario deve essere da lui preliminarmente valutata; davanti alla Corte costituzionale adita in via principale, invece, la valutazione di detta conformità si risolve, per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale, con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma ne dichiara l’illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes*; [...] pertanto, l’assunzione della normativa comunitaria quale elemento integrante il parametro di costituzionalità costituisce la preconditione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale che si assume essere in contrasto con l’ordinamento comunitario; [...] dunque, la censura in esame è ammissibile, perché le norme comunitarie sono state evocate nel presente giudizio di legittimità costituzionale quale elemento integrante il parametro di costituzionalità costituito dall’art. 117, primo comma, Cost.; [...] quanto alla sussistenza delle condizioni perché questa Corte sollevi davanti alla Corte di giustizia CE questione pregiudiziale sull’interpretazione del diritto comunitario, va osservato che la Corte costituzionale, pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell’ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni - per il disposto dell’art. 137, terzo comma, Cost. - non è ammessa alcuna impugnazione): essa, pertanto, nei giudizi di

legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia CE; in tali giudizi di legittimità costituzionale, a differenza di quelli promossi in via incidentale, questa Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia; [...] conseguentemente, ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE, risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE”.

(rinvio alla Corte UE)

Sentenza n. 102/2008 (red. F. Gallo)

La diversa operatività delle norme comunitarie in caso di conflitto con leggi regionali emergente in un giudizio comune ovvero nel giudizio di costituzionalità in via principale: nel primo caso, l'autorità giudiziaria ha il dovere di garantire la primazia del diritto comunitario disapplicando le norme nazionali confliggenti; nel secondo caso, le norme comunitarie rendono concretamente operante il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. e possono determinare l'illegittimità costituzionale del diritto interno. La Corte si riconosce la qualità di giurisdizione nazionale ed opera per la prima volta, in sede di giudizio in via principale, il rinvio pregiudiziale alla Corte comunitaria.

“[...] l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 349 e n. 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 - nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]» -, ha ribadito che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme comunitarie vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione (*ex multis*, sentenze nn. 349, 348 e 284 del 2007, n. 170 del 1984). Con specifico riguardo al caso, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità con il diritto comunitario (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi comunitari) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'Italia nell'ordinamento comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme comunitarie, se hanno efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le leggi nazionali (comprese quelle regionali), ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004), o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario. Questi due diversi modi di operare delle norme comunitarie corrispondono alle diverse caratteristiche dei giudizi. Davanti al giudice comune la legge

regionale deve essere applicata ad un caso concreto e la valutazione della sua conformità all'ordinamento comunitario deve essere da tale giudice preliminarmente effettuata al fine di procedere all'eventuale disapplicazione della suddetta legge, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE - ove necessario - per l'interpretazione del diritto comunitario. Una volta esclusa tale disapplicazione, il giudice potrà bensì adire la Corte costituzionale, ma solo per motivi di non conformità del diritto interno all'ordinamento costituzionale e non per motivi di non conformità all'ordinamento comunitario. Ne consegue che, ove il giudice comune dubitasse della conformità della legge nazionale al diritto comunitario, il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE renderebbe non rilevante e, pertanto, inammissibile la questione di legittimità costituzionale da lui sollevata. Davanti alla Corte costituzionale adita in via principale, invece, la valutazione della conformità della legge regionale alle norme comunitarie si risolve, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale; con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma - come già osservato - ne dichiara l'illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes* (*ex multis*, sentenza n. 94 del 1995). [...] occorre ora verificare se sussistano le condizioni perché questa Corte, al pari del giudice comune, possa sollevare davanti alla Corte di giustizia CE - nel caso in cui la questione di conformità alla normativa comunitaria non sia manifestamente infondata - questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE (secondo il quale, «La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione del presente trattato [...]. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia»). La risposta, al riguardo, è positiva, perché questa Corte, pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, terzo comma, Cost.). Essa pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, è legittimata a proporre rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE. Tale conclusione è confermata dalle seguenti considerazioni. In primo luogo, la nozione di «giurisdizione nazionale» rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione "interna" dell'organo rimettente. Non v'è dubbio che la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati a tal fine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire tale qualificazione. In secondo luogo, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, questa Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto, in quanto - come già sopra osservato - manca un giudice *a quo* abilitato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario. Pertanto, non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE. [...] Il rinvio pregiudiziale in ordine a tali questioni, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, appare altresì opportuno al fine di evitare il pericolo di contrasti ermeneutici tra la giurisdizione comunitaria e quella costituzionale nazionale, che non giovano alla certezza e all'uniforme applicazione del diritto comunitario. [...] Le suddette questioni pregiudiziali sono, inoltre, rilevanti, perché: a) l'interpretazione richiesta alla Corte di giustizia è necessaria per pronunciare la sentenza di questa Corte, in quanto le questioni sono ricomprese nell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale; b) [...] la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario". (*Considerato in diritto* 8.2.8.1., 8.2.8.4., 8.2.8.5.)

(illegittimità costituzionale + inammissibilità + non fondatezza)

Sentenza n. 349/2007 (red. Tesaurò)

L'art. 117, primo comma, Cost. non consente di ritenere la comunitarizzazione delle norme CEDU ma impone al giudice di attivare il sindacato di costituzionalità nelle ipotesi di contrasto insanabile in via interpretativa tra norme interne e norme convenzionali.

“L'art. 11 Cost., il quale stabilisce, tra l'altro, che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», è invece la disposizione che ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (sentenze n. 284 del 2007; n. 170 del 1984). [...] In riferimento alla CEDU, questa Corte ha, inoltre, ritenuto che l'art. 11 Cost. «neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980), conclusione che si intende in questa sede ribadire. Va inoltre sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una “materia” in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità. Né la rilevanza del parametro dell'art. 11 può farsi valere in maniera indiretta, per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario. È vero, infatti, che una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, anche a seguito di prese di posizione delle Corti costituzionali di alcuni Paesi membri, ha fin dagli anni settanta affermato che i diritti fondamentali, in particolare quali risultano dalla CEDU, fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l'osservanza. È anche vero che tale giurisprudenza è stata recepita nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e, estensivamente, nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza da altre tre istituzioni comunitarie, atto formalmente ancora privo di valore giuridico ma di riconosciuto rilievo interpretativo (sentenza n. 393 del 2006). In primo luogo, tuttavia, il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992. In secondo luogo, la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma (da ultimo, su rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale belga, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, Ordini avvocati c. Consiglio, punto 29). Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT). La Corte di giustizia ha infatti precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/95, Kremzow): ipotesi che si verifica precisamente nel caso di specie. In terzo luogo, anche a prescindere dalla circostanza che al momento l'Unione europea non è parte della CEDU, resta comunque il dato dell'appartenenza da tempo di tutti gli Stati membri dell'Unione al Consiglio d'Europa ed al sistema di tutela dei diritti fondamentali che vi afferisce, con la conseguenza che il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale. Né, infine, le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 e le modifiche dei trattati ivi prefigurate e demandate alla conferenza intergovernativa sono allo stato suscettibili di alterare il quadro giuridico appena richiamato. Altrettanto inesatto è sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma della CEDU possa trovare rimedio nella semplice

non applicazione da parte del giudice comune. Escluso che ciò possa derivare dalla generale “comunitarizzazione” delle norme della CEDU, per le ragioni già precisate, resta da chiedersi se sia possibile attribuire a tali norme, ed in particolare all’art. 1 del Protocollo addizionale, l’effetto diretto, nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie provviste di tale effetto, in particolare la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti. E la risposta è che, allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente. Le stesse sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento. Ciò è tanto più evidente quando, come nella specie, si tratti di un contrasto “strutturale” tra la conferente normativa nazionale e le norme CEDU così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze”. Prima della sostituzione dell’art. 117, primo comma, Cost. “da parte dell’art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), [...] la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplate dall’art. 10 e dall’art. 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l’incostituzionalità delle medesime solo con riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali (sentenza n. 223 del 1996). E ciò si verificava a dispetto di uno degli elementi caratterizzanti dell’ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, costituito dalla forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne, ivi comprese quelle richiamate dalle norme di diritto internazionale privato; e nonostante l’espressa rilevanza della violazione delle norme internazionali oggetto di altri e specifici parametri costituzionali. Inoltre, tale violazione di obblighi internazionali non riusciva ad essere scongiurata adeguatamente dal solo strumento interpretativo, mentre, come sopra precisato, per le norme della CEDU neppure è ammissibile il ricorso alla “non applicazione” utilizzabile per il diritto comunitario. Non v’è dubbio, pertanto, alla luce del quadro complessivo delle norme costituzionali e degli orientamenti di questa Corte, che il nuovo testo dell’art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l’osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato. Ciò non significa, beninteso, che con l’art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com’è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l’obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli “obblighi internazionali” di cui all’art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l’art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata “norma interposta”; e che è soggetta a sua volta [...] ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione. Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale ‘interposta’, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell’art. 117, primo comma”. (*Considerato in diritto*, 6.1., 6.2.)

(illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 348/2007 (red. Silvestri)

L'adesione alla CEDU non ha comportato limitazioni di sovranità. Alle disposizioni della CEDU non possono essere riferiti l'art. 11 Cost. né le elaborazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili.

“Questa Corte ha chiarito come le norme comunitarie «debbono avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari» (sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984). Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è stato individuato nell'art. 11 Cost., nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni. Il riferimento indirizzato giurisprudenziale non riguarda le norme CEDU, giacché questa Corte aveva escluso, già prima di sancire la diretta applicabilità delle norme comunitarie nell'ordinamento interno, che potesse venire in considerazione, a proposito delle prime, l'art. 11 Cost. «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980). La distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita nel presente procedimento nei termini stabiliti dalla pregressa giurisprudenza di questa Corte, nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto. L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha confermato il precitato orientamento giurisprudenziale di questa Corte. La disposizione costituzionale ora richiamata distingue infatti, in modo significativo, i vincoli derivanti dall'«ordinamento comunitario» da quelli riconducibili agli «obblighi internazionali». Si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale. Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale - pur con le caratteristiche peculiari che saranno esaminate più avanti - da cui derivano “obblighi” per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri. Correttamente il giudice *a quo* ha escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda. [...] il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi. [...] Quanto detto

sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (*ex plurimis*, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 168 del 1991, n. 73 del 2001, n. 454 del 2006) o dei principi supremi (*ex plurimis*, sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978, n. 16 e n. 18 del 1982, n. 203 del 1989), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le “norme interposte” e quelle costituzionali”. (*Considerato in diritto* 3.3., 4.3., 4.7.)

(illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 284/2007 (red. Tesauro)

La Corte conferma l'immediata operatività delle statuizioni della Corte di Giustizia ed invita i giudici comuni ad utilizzare in caso di dubbio lo strumento del rinvio pregiudiziale.

“Il giudice rimettente [...] non prospetta una questione di compatibilità tra norme interne e norme comunitarie prive di effetto diretto, ipotesi nella quale, come in precedenza affermato da questa Corte, la fonte statale serberebbe intatto il suo valore e soggiacerebbe al controllo di costituzionalità (sentenza n. 170 del 1984, nonché sentenza n. 317 del 1996 e ordinanza n. 267 del 1999), ma si duole che la normativa in esame confligga con norme comunitarie pacificamente provviste di effetto diretto. Ora, nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi [...] in ordine all'esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (da ultimo, ordinanza n. 454 del 2006). [...] Le statuizioni della Corte di Giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata negli ordinamenti interni (sentenze n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985). Nel caso in cui, in ordine alla portata di dette statuizioni, i giudici nazionali chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, conservino dei dubbi rilevanti, va utilizzato il rinvio pregiudiziale prefigurato dall'art. 234 del Trattato CE quale fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri. Vale appena ribadire che la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione. In conclusione, la questione dev'essere dichiarata inammissibile, in quanto non compete a questa Corte, ma al giudice comune accertare - eventualmente avvalendosi dell'ausilio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia - se le disposizioni del diritto interno, rilevanti nella specie, confliggano con le evocate norme del diritto comunitario provviste di effetto diretto e trarne le conseguenze qui precisate”. (*Considerato in diritto*, 3.)

(inammissibilità)

Ordinanza n. 454/2006 (red. Tesaurò)

Il ruolo del giudice comune e della Corte costituzionale nel controllo di compatibilità comunitaria della legislazione interna.

“[...] in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, fondata sull’art. 11 della Costituzione - il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili, ove occorra previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE; e, inoltre, lo stesso giudice può investire questa Corte della questione di compatibilità comunitaria nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, nell’impossibilità di una interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona (sentenze n. 168 del 1991, n. 232 del 1989, n. 170 del 1984, n. 183 del 1973, n. 98 del 1965, ordinanze n. 536 del 1995 e n. 132 del 1990)”.

(manifesta inammissibilità)

Sentenza n. 129/2006 (red. Silvestri)

L’operatività dell’art. 117, primo comma, Cost. presuppone il rispetto dei controlimiti elaborati dalla giurisprudenza formatasi sull’art. 11 Cost.

“Come questa Corte ha già affermato (sentenze n. 406 del 2005, n. 7 e n. 166 del 2004), le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all’art. 117, primo comma, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell’art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana”. (*Considerato in diritto*, 5.3.)

(illegittimità costituzionale + non fondatezza + inammissibilità)

Sentenza n. 73/2001 (red. Zagrebelsky)

La Costituzione pone dei limiti invalicabili agli effetti dell’apertura dell’ordinamento italiano verso il diritto extranazionale: in particolare, le limitazioni di sovranità consentite dall’art. 11 Cost. non possono pregiudicare i “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale” e i “diritti inalienabili della persona”.

“L’orientamento di apertura dell’ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l’identità e quindi, innanzitutto, i limiti derivanti dalla Costituzione. Ciò vale perfino nei casi in cui la Costituzione stessa offre all’adattamento al diritto internazionale uno specifico fondamento, idoneo a conferire alle norme introdotte nell’ordinamento italiano un particolare valore giuridico. I “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale” e i “diritti inalienabili della persona” costituiscono infatti limite all’ingresso tanto delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l’ordinamento giuridico italiano “si conforma” secondo l’art. 10, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 48 del 1979); quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali

aventi gli scopi indicati dall'art. 11 della Costituzione o derivanti da tali organizzazioni (sentenze nn. 183 del 1973; 176 del 1981; 170 del 1984; 232 del 1989 e 168 del 1991). E anche le norme bilaterali con le quali lo Stato e la Chiesa cattolica regolano i loro rapporti, secondo l'art. 7, secondo comma, della Costituzione, incontrano, quali ostacoli al loro ingresso nell'ordinamento italiano, i "principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato" (sentenze nn. 30 e 31 del 1971; 12 e 195 del 1972; 175 del 1973; 16 del 1978; 16 e 18 del 1982). Le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono invece nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione (sentenze nn. 32 del 1999; 288 del 1997; 323 del 1989). Quando tale esecuzione è disposta con legge, il limite costituzionale vale nella sua interezza, alla stessa stregua di quanto accade con riguardo a ogni altra legge. Sottoponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità alla Costituzione di quest'ultimo (ad esempio, sentenze nn. 183 del 1994; 446 del 1990; 20 del 1966) e addivenire eventualmente alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge di esecuzione, qualora essa immetta, e nella parte in cui immette, nell'ordinamento norme incompatibili con la Costituzione (sentenze nn. 128 del 1987; 210 del 1986)". (*Considerato in diritto*, 3.1.)
(non fondatezza)

Sentenza n. 443/1997 (red. Mezzanotte)

Lo spazio di sovranità che il diritto comunitario lascia libero allo Stato italiano è destinato ad essere riempito dai principi costituzionali.

“Quello al quale si è ora accennato è il tema delle cosiddette “discriminazioni a rovescio”: situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario. Va chiarito che in questa sede non interessa accertare quale sia il regime comunitario di simili discriminazioni, chiedersi se ed entro quali limiti esse siano rilevanti e possano essere denunciate di fronte agli organi della Comunità europea, come da taluno si sostiene, o se restino ancor oggi, in quell'ordinamento, del tutto irrilevanti come indurrebbe a ritenere un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia. È peraltro significativo che proprio nella citata sentenza in causa Zoni, che riguarda specificamente la legge della quale oggi si discute, si afferma che “il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano”. Ed in effetti, risponde ad una ben nota visione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno ispirata alla separazione dei due ordinamenti, comunitario e nazionale, della quale la citata sentenza della Corte di giustizia non è la sola espressione, che provvedimenti legislativi discriminatori in danno delle imprese nazionali siano di regola irrilevanti nel diritto comunitario. Salvaguardato il principio di libera circolazione delle merci ed assicurata, nei rapporti tra Stati, l'attuazione del divieto di restrizioni quantitative all'importazione o di misure di effetto equivalente, gli Stati membri resterebbero liberi di adottare, unilateralmente, una normativa che, senza toccare i prodotti importati, tenda a migliorare la qualità della produzione nazionale o a mantenerla conforme alle tradizioni alimentari interne, anche oltre quanto necessario per assicurare la tutela della salute umana e degli altri valori che, nel trattato, fungono da limite al principio di libertà della circolazione delle merci. Un eventuale atteggiamento di tolleranza nei confronti delle “discriminazioni a rovescio” rientrerebbe, insomma, per il diritto comunitario, tra le scelte consentite agli Stati membri, interamente rimesse alla loro libera autodeterminazione di Stati sovrani. Ma - si diceva - in questa sede non è il punto di vista comunitario che interessa. Anche a voler ritenere che, nell'attuale fase evolutiva del processo di integrazione europea, sia questo un portato del rapporto di separazione che tuttora sussiste tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, è

certo che all’impatto con il nostro sistema giuridico, quello spazio di sovranità che il diritto comunitario lascia libero allo Stato italiano può non risolversi in pura autodeterminazione statale o in mera libertà del legislatore nazionale, ma è destinato ad essere riempito dai principi costituzionali e, nella materia di cui si tratta, ad essere occupato dal congiunto operare del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica, tutelati dagli artt. 3 e 41 della Costituzione [...]. La disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese comunitarie, seppure è irrilevante per il diritto comunitario, non lo è dunque per il diritto costituzionale italiano. Non potendo essere da questo risolta mediante l’assoggettamento delle seconde ai medesimi vincoli che gravano sulle prime, poiché vi osta il principio comunitario di libera circolazione delle merci, la sola alternativa praticabile dal legislatore - in assenza di altre ragioni giustificatrici costituzionalmente fondate - è l’equiparazione della disciplina della produzione delle imprese nazionali alle discipline degli altri Stati membri nei quali non esistano vincoli alla produzione e alla commercializzazione analoghi a quelli vigenti nel nostro Paese. In definitiva, in assenza di una regolamentazione uniforme in ambito comunitario, il principio di non discriminazione tra imprese che agiscono sullo stesso mercato in rapporto di concorrenza, opera, nella diversità delle discipline nazionali, come istanza di adeguamento del diritto interno ai principi stabiliti nel trattato agli artt. 30 e seguenti; opera, quindi, nel senso di impedire che le imprese nazionali siano gravate di oneri, vincoli e divieti che il legislatore non potrebbe imporre alla produzione comunitaria: il che equivale a dire che nel giudizio di eguaglianza affidato a questa Corte non possono essere ignorati gli effetti discriminatori che l’applicazione del diritto comunitario è suscettibile di provocare”. (*Considerato in diritto*, 5.,6.)
(illegittimità costituzionale + non fondatezza + inammissibilità)

Sentenza n. 146/1996 (red. Cheli)

Il conflitto tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario non può essere ricondotto al campo di azione dell’art. 10, primo comma, bensì a quello dell’art. 11 della Costituzione.

“Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha avuto modo di affermare come l’art. 10, primo comma, della Costituzione, nel richiamare, ai fini dell’adeguamento del diritto interno, “le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”, abbia inteso riferirsi soltanto alle norme internazionali di natura consuetudinaria e non a quelle di natura pattizia (v. sentenze n. 15 del 1996, n. 323 del 1989, n. 157 del 1987; ordinanze n. 75 del 1993, n. 496 del 1991). Devono, pertanto, ritenersi escluse dalla sfera di operatività dell’art. 10, primo comma, della Costituzione le norme del Trattato di Roma istitutivo delle comunità europee che, in quanto pattizie, trovano la loro copertura costituzionale nelle limitazioni di sovranità richiamate, al fine di consentire la partecipazione dell’Italia ad organizzazioni di natura sovranazionale, dall’art. 11 della Costituzione (v. sentenze nn. 96 del 1982, 81 del 1979, 183 del 1973). Conseguentemente, anche l’ipotesi di conflitto tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario, che viene nella specie denunciata, non può essere ricondotta al campo di azione dell’art. 10, primo comma, bensì a quello dell’art. 11 della Costituzione”. (*Considerato in diritto*, 2.)
(non fondatezza)

Sentenza n. 126/1996 (red. Zagrebelsky)

Le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. devono rispettare e garantire l'impianto regionalistico della Repubblica; tuttavia, la responsabilità comunitaria dello Stato ed esigenze organizzative dell'ordinamento comunitario sono idonee a determinare una compressione dell'autonomia regionale.

“[...] la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato (compresa la particolarità della posizione delle Province autonome di Trento e Bolzano, entro l'organizzazione della Regione Trentino-Alto Adige). Tale necessario coordinamento ha dato luogo a un lungo e, in alcuni passaggi, tormentato processo di affinamento di principi e istituti. L'equilibrio che ne deriva può sintetizzarsi come segue. a) L'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicché l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale. Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, fin dalla sentenza n. 304 del 1987), normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'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. [...] b) Tuttavia, poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla comunità europea (oggi, Unione europea), è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (*ex plurimis*, sentenze nn. 382 del 1993 e 632 del 1988), a questo - ferma restando, secondo quanto appena detto, 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 violazioni 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 violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La grande varietà di ipotesi in cui si verifica la suddetta esigenza di fornire allo Stato strumenti normativi ed esecutivi adeguati a far fronte alla sua responsabilità di ordine comunitario - il cui rispetto costituisce esso stesso essenziale interesse nazionale - è testimoniata non solo dalle previsioni [...], ma anche dalle numerose decisioni di questa Corte, nelle quali si è variamente confrontata l'esigenza di garanzia del principio autonomistico e del suo temperamento con la necessaria dotazione in capo allo Stato di poteri congrui, anche in via d'urgenza, rispetto alle sue responsabilità comunitarie (sentenze nn. 458 del 1995; 316 del 1993; 453 e 349 del 1991; 448 del 1990; 632 del 1988; 433 e 304 del 1987; 81 del 1979 e 182 del 1976). Tra tali poteri spiccano quelli di legislazione di principio e di dettaglio suppletiva e cedevole e quelli di indirizzo e coordinamento riconosciuti dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86. c) Infine, e 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” (sentenza n. 399 del 1987 e n. 224 del 1994). [...] Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di

esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa. Così, per esempio, è avvenuto nei casi decisi da questa Corte con le sentenze n. 382 del 1993 e n. 389 del 1995 (rispettivamente in materia di controlli veterinari alle frontiere e di predisposizione e attuazione di programmi operativi in materia di pesca). Nel primo caso, l'accentramento delle funzioni presso l'amministrazione statale è stato giustificato dalla circostanza che la direttiva comunitaria faceva riferimento "a un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri" e, nel secondo, la medesima soluzione organizzativa, pur con la precisazione della necessaria intesa tra Stato e Regione, si è imposta - secondo quanto risulta dalla norma comunitaria - sia per la richiesta "unicità" dell'attività programmatica e di intervento dello Stato, sia per la previsione della relativa "decisione unica" da parte della Commissione europea, avente come destinatari gli Stati come tali e concernente l'approvazione delle proposte nazionali". (*Considerato in diritto*, 5.)

(illegittimità costituzionale)

Ordinanza n. 536/1995 (red. Granata)

L'interpretazione del diritto comunitario: la Corte riconosce la competenza esclusiva del giudice comunitario e si nega la qualificazione di giurisdizione nazionale legittimata ad attivare la procedura di rinvio pregiudiziale.

"[...] ferma per un verso la possibilità del controllo di costituzionalità per violazione dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona (cfr. da ultima sent. n. 509 del 1995) - non compete per altro verso a questa Corte fornire l'interpretazione della normativa comunitaria che non risulti di per sé di "chiara evidenza" (sentenza n. 168 del 1991), né tanto meno le spetta risolvere i contrasti interpretativi insorti [...] in ordine a tale normativa, essendone demandata alla Corte di giustizia delle Comunità europee la interpretazione con forza vincolante per tutti gli Stati membri; [...] detto giudice comunitario non può essere adito - come pur ipotizzato in una precedente pronuncia (sentenza n. 168 del 1991, cit.) - dalla Corte costituzionale, la quale "esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni" (sentenza n. 13 del 1960); [...] pertanto nella Corte costituzionale non è ravvisabile quella "giurisdizione nazionale" alla quale fa riferimento l'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, poiché la Corte non può "essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali" (sent. n. 13 del 1960, cit.); [...] è invece il giudice rimettente, il quale alleggi [...] 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 ed 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".

(restituzione atti)

Sentenza n. 458/1995 (red. Cheli)

Il rispetto di un obbligo comunitario può determinare limitazioni alla sfera delle competenze regionali e provinciali.

“[...] la disposizione impugnata, investendo l’attuazione di regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune, può ritenersi idonea, in quanto correlata al rispetto di un obbligo di carattere internazionale derivante dal Trattato CEE, ad apportare limitazioni alla sfera delle competenze regionali e provinciali anche di natura esclusiva, nei limiti in cui la stessa disposizione risulti direttamente attuativa della normativa comunitaria e necessaria al perseguimento della finalità attuativa (v. sentenze n. 349 del 1991; n. 632 del 1988)”.
(*Considerato in diritto*, 3.)

(non fondatezza)

Sentenza n. 94/1995 (red. Baldassarre)

La Corte conferma la propria competenza a sindacare la compatibilità comunitaria delle norme interne nel giudizio in via principale (nella specie, promosso da una Regione).

“[...] le norme comunitarie produttive di effetti diretti, poiché provengono da un “ordinamento distinto, ma coordinato” e poiché debbono avere piena efficacia obbligatoria e uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, entrano e permangono in vigore nell’ordinamento italiano senza che la loro efficacia possa essere intaccata dalle leggi nazionali, sia anteriori che successive. Infatti, [...] l’effetto connesso con la vigenza nell’ordinamento italiano delle norme comunitarie è quello, non già di caducare, abrogare, modificare o invalidare le disposizioni legislative interne con esse incompatibili, bensì di impedire che queste disposizioni vengano in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. Detto in altri termini, entro un contesto nel quale le fonti normative della Comunità Europea e quelle dei singoli Stati non sono ancora integrate in un solo sistema, la “non applicabilità” della norma interna a favore di quella comunitaria, che contiene “la disciplina della specie”, comporta che l’eventuale contrasto della disposizione interna rispetto a un precetto comunitario non possa autorizzare, nell’ambito di una controversia di fronte al giudice nazionale, a validamente sollevare una questione di costituzionalità per l’eventuale violazione dell’art. 11 della Costituzione da parte della norma interna, poiché si tratterebbe di una questione priva del dovuto requisito della rilevanza. Di qui deriva l’inevitabile dichiarazione di inammissibilità di ogni questione, basata sull’ipotizzato contrasto tra norma interna e norma comunitaria, quando questa sia sollevata da un giudice nazionale nel corso di un giudizio. Diverso è il caso in cui il medesimo contrasto tra norma interna e norma comunitaria si manifesti nell’ambito di un giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale, tanto più dopo che questa Corte (v. sentenza n. 389 del 1989), quasi in concomitanza con la Corte di giustizia europea (v. sentenza 22 giugno 1989, in causa n. 103/1988), ha riconosciuto che vincolati a non dare applicazione alle norme interne confliggenti con quelle comunitarie sono anche gli organi della pubblica amministrazione, vale a dire soggetti sforniti del potere di dichiarazione del diritto. Proprio in quella decisione, subito dopo l’anzidetto riconoscimento, questa Corte ha precisato che la “non applicazione” della norma interna confligente con quella comunitaria non fa venir meno “l’esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie”, esigenza che “se, sul piano dell’ordinamento nazionale, (...) si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l’oggetto di un preciso

obbligo per gli Stati membri” (v. sentenza n. 389 del 1989, punto 4 in diritto). Con la sentenza n. 384 del 1994 la Corte costituzionale, nell’ambito di un giudizio di costituzionalità sollevato in via principale avverso una legge regionale, ha per la prima volta affermato che l’esigenza di depurare l’ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie, essendo ancorata al valore costituzionale comportante la chiarezza normativa e la certezza nell’applicazione del diritto da parte di tutti i sottoposti alla legge, può essere soddisfatta anche con una dichiarazione d’illegittimità costituzionale. Ed, invero, poiché nei giudizi di costituzionalità in via principale l’oggetto del giudizio stesso, non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni (nel caso di impugnazione di leggi statali da parte delle regioni) o *ex se* violatrice di norme costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato) - tanto che in tali giudizi possono essere contestate anche disposizioni di legge non ancora efficaci o ad efficacia differita (v. sentenze nn. 224 del 1990, 242 del 1989, 39 del 1971, 37 del 1966, 75 del 1957) - non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria. Né è senza significato la considerazione che, dati i ricordati caratteri del giudizio in via principale, la “non applicabilità” della norma interna confliggente con quella comunitaria rappresenterebbe, nei casi in cui il contrasto normativo si palesasse nell’ambito di quel giudizio, una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere, fondato sull’art. 5 del Trattato di Roma e sull’art. 11 della Costituzione, di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari”. (*Considerato in diritto*, 2.)

(illegittimità costituzionale + non fondatezza)

Sentenza n. 384/1994 (red. Guizzi)

I principi di certezza giuridica e di conformità dell’ordinamento interno a quello comunitario impongono che la Corte, adita con ricorso in via principale dello Stato, possa giudicare della compatibilità comunitaria delle delibere legislative regionali.

“Senza voler qui porre in discussione la sentenza n. 170 del 1984 (che ha modificato la pregressa giurisprudenza, in base alla quale le disposizioni di legge nazionale contrarie al regolamento comunitario precedentemente emanato erano da ritenere costituzionalmente illegittime per violazione dell’art. 11 della Costituzione), si impone tuttavia una riflessione sulle implicazioni dell’obbligo di assicurare la conformità dell’ordinamento interno a quello comunitario, quale discende dall’art. 11 della Costituzione, nell’interpretazione che ne ha dato questa Corte, e sulle modalità di esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie in cui opera la normativa comunitaria. Va considerato che di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall’esercizio della potestà legislativa della Regione; e che il mantenimento, nell’ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato - oltre a creare situazioni di fatto ambigue - è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso. Per quanto, poi, attiene specificamente alle competenze regionali, questa Corte ha chiarito che esse sono suscettibili di operare solo ove i loro contenuti non risultino contrastanti con le discipline e i limiti introdotti dalla normativa comunitaria e dai conseguenti provvedimenti attuativi (nella giurisprudenza di questa Corte, v. da ult. la sent. n. 224 del 1994, nn. 5 e 8 del considerato in diritto). Senza voler stabilire, qui, una gerarchia di norme (nella specie, tra il regolamento comunitario e la legge regionale), [...] si tratta di verificare, nel presente giudizio, se il perfezionamento del procedimento legislativo regionale non determini l’introduzione, nel nostro ordinamento, di normativa obiettivamente

contraddittoria con la preesistente normativa comunitaria. In questa prospettiva non appare pertinente il richiamo a precedenti decisioni di questa Corte, che hanno dichiarato l'inammissibilità della questione: la legge regionale impugnata non è ancora entrata in vigore, e correttamente il Presidente del Consiglio ha adito la Corte nella fase conclusiva dell'iter di formazione dell'atto normativo al fine di impedire, in radice, il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari; le decisioni segnalate dalla Regione riguardano, invece, l'ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, ritenuta incompatibile con il regolamento comunitario. Ora, una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria, direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra - e ben diversa - è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei consigli regionali, che in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi non possono completare l'iter formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione. Né vale obiettare che l'ottemperanza agli obblighi comunitari - e, quindi, la salvaguardia dell'art. 11 della Costituzione - sarebbe seguita anche a una pronuncia d'inammissibilità, motivata in modo tale da precisare che le norme interne incompatibili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicate da parte di tutti i soggetti pubblici (i giudici, e anche gli organi amministrativi: cfr., su quest'ultimo punto, la sentenza di questa Corte n. 389 del 1989, e Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 22 giugno 1989). Tale soluzione avrebbe determinato una grave incongruenza, e generato incertezze applicative: trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, non vi è un giudice che, statuendo sul rapporto, dichiara la disapplicazione, e il destinatario delle prescrizioni della Corte (sulla necessaria applicazione del regolamento comunitario) sarebbe stata l'amministrazione regionale; nello stesso tempo, però, la normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, e dunque immessa nell'ordinamento giuridico dello Stato. 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. È dunque da ammettere l'impugnativa promossa dal Governo avverso la legge regionale, non ancora entrata in vigore, che si sospetti in contrasto con la normativa comunitaria. È appena il caso di aggiungere che non vale la reciproca: 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 (sent. n. 115 del 1993)". (*Considerato in diritto*, 2.)

(illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 168/1991 (red. Granata)

La non applicazione della norma interna contrastante è qualificata come limitazione di sovranità. La Corte estende la dottrina della non applicazione alle antinomie tra norme interne e norme comunitarie poste da direttive incondizionate e sufficientemente precise.

“Prima ancora di esaminare il denunciato contrasto tra la norma censurata (contenuta in legge delegata) ed i principi posti dalla legge di delega [...] occorre preliminarmente valutare l'incidenza dell'ulteriore e diverso contrasto tra la medesima norma e la prescrizione della direttiva comunitaria suddetta al fine di verificare se il giudice a quo avesse dovuto, o meno, fare applicazione della stessa. Costituisce infatti indefettibile presupposto di rilevanza del giudizio incidentale di costituzionalità la necessità per il giudice rimettente di applicare la norma censurata. Soccorre a tal proposito la giurisprudenza sui rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario, quale progressivamente enunciata da questa Corte soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, che costituisce un costante punto di riferimento della successiva elaborazione. È in tale pronuncia infatti che questa Corte - rimeditando il proprio precedente

orientamento sulla relazione (e sull'eventuale contrasto) tra la norma comunitaria e quella emanata dallo Stato e disegnando le coordinate più generali in cui va a collocarsi ogni singola questione più particolare [...] - ha enunciato il principio fondamentale (ispirato alla dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici) secondo cui i due ordinamenti, comunitario e statale, sono "distinti ed al tempo stesso coordinati" (secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dai Trattati istitutivi) e le norme del primo vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere "diretta applicazione" in quest'ultimo, pur rimanendo estranee al sistema delle fonti statali. L'effetto di tale diretta applicazione - ha puntualizzato la Corte - non è quindi la caducazione della norma interna incompatibile, bensì la mancata applicazione di quest'ultima da parte del giudice nazionale al caso di specie, oggetto della sua cognizione, che pertanto sotto tale aspetto è attratto nel plesso normativo comunitario. Può aggiungersi che tale principio, desumibile dal Trattato istitutivo della Comunità europea (per il tramite della sua legge di esecuzione), è coerente con l'art. 11 Cost. che riconosce la possibilità di limitazioni alla sovranità statale, quale può qualificarsi l'effetto di "non applicazione" della legge nazionale (piuttosto che di "disapplicazione" che evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti); peraltro l'ordinamento statale non si apre incondizionatamente alla normazione comunitaria giacché in ogni caso vige il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, con conseguente sindacabilità, sotto tale profilo, della legge di esecuzione del Trattato (v. anche in tal senso la sentenza n. 232 del 1989). Tali principi sono stati riferiti dalla Corte, nella citata pronuncia n. 170 del 1984, ai regolamenti comunitari, che - come fonte di diritto derivato - riscontrano la connotazione di normazione compiuta ed immediatamente applicabile, anche se in ipotesi contrastante con una norma di legge statale, sia essa anteriore che successiva (in senso conforme v. anche ord. n. 81 e sent. nn. 47 e 48 del 1985). La successiva giurisprudenza di questa Corte ha confermato ed ulteriormente sviluppato questo orientamento arricchendo con nuove tessere il complessivo mosaico della "diretta applicabilità" della normativa comunitaria. Ed infatti con sentenza n. 113 del 1985 è stata ritenuta l'immediata applicabilità anche delle statuizioni delle sentenze interpretative della Corte di giustizia delle Comunità europee pronunciate in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Successivamente analoga efficacia è stata riconosciuta, con sentenza n. 389 del 1989, anche alle norme comunitarie come interpretate in pronunce rese dalla medesima Corte in sede contenziosa ai sensi dell'art. 169 del Trattato; la medesima pronuncia ha anche affermato che la normativa comunitaria deve trovare immediata applicazione non solo da parte del giudice nazionale nell'esercizio della sua giurisdizione, ma anche della stessa pubblica amministrazione nello svolgimento della sua attività amministrativa. Questo sviluppo coerente ha da ultimo toccato anche le direttive comunitarie la cui possibilità di immediata applicabilità è già stata riconosciuta - nei limiti indicati dalla Corte di Giustizia (per i quali v. *infra*) - da questa Corte nella sentenza n. 64 del 1990 ancorché al fine di escludere che l'esito del *referendum* abrogativo possa incidere sull'applicabilità nell'ordinamento nazionale delle direttive medesime. [...] Può pertanto ulteriormente puntualizzarsi che dall'affermata autonomia, rispetto all'ordinamento nazionale, dell'ordinamento comunitario, ritenuto idoneo ad attrarre direttamente nella disciplina da esso posta questioni rientranti nelle materie dei trattati comunitari, discende che è proprio nel sistema delle fonti del medesimo ordinamento comunitario che vanno verificate le condizioni per l'immediata applicabilità, nei singoli ordinamenti degli Stati membri, della normativa in esso prodotta (fatto sempre salvo il ricordato limite desumibile dall'art. 11 Cost.). Quindi per le direttive, in particolare, occorre far riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, che - interpretando l'art. 189 del Trattato di Roma sul carattere vincolante delle direttive per gli Stati membri - ha da tempo elaborato principi molto puntuali, ritenendo che "in tutti i casi in cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia tempestivamente recepito la direttiva nel diritto nazionale sia che l'abbia recepita in modo inadeguato" (sent. 22 giugno 1989, in causa

n. 103/88; sent. 20 settembre 1988, in causa n. 31/87; sent. 8 ottobre 1987, in causa n. 80/86; sent. 24 marzo 1987, in causa n. 286/85). In particolare in quest'ultima pronuncia la Corte del Lussemburgo ha puntualizzato che la disposizione della direttiva che risponda ai presupposti suddetti possa essere invocata dal singolo innanzi al giudice nazionale "onde far disapplicare qualsiasi norma di diritto interno non conforme a detto articolo". Pertanto la diretta applicabilità, in tutto od in parte, delle prescrizioni delle direttive comunitarie non discende unicamente dalla qualificazione formale dell'atto fonte, ma richiede ulteriormente il riscontro di alcuni presupposti sostanziali: la prescrizione deve essere incondizionata (sì da non lasciare margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione) e sufficientemente precisa (nel senso che la fattispecie astratta ivi prevista ed il contenuto del precetto ad essa applicabile devono essere determinati con completezza, in tutti i loro elementi), ed inoltre lo Stato destinatario - nei cui confronti (e non già nei confronti di altri) il singolo faccia valere tale prescrizione - deve risultare inadempiente per essere inutilmente decorso il termine previsto per dar attuazione alla direttiva. La ricognizione in concreto di tali presupposti costituisce l'esito di un'attività di interpretazione della direttiva comunitaria e delle sue singole disposizioni, che il giudice nazionale può effettuare direttamente ovvero rimettere alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177, secondo comma, del Trattato di Roma, facoltà quest'ultima che invece costituisce obbligo per il giudice nazionale di ultima istanza (art. 177, terzo comma, cit.), sempre che - secondo quanto ritenuto dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 6 ottobre 1982, in causa 283/81) - il precetto della norma comunitaria non si imponga con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio sulla sua esegesi. [...] Nel caso all'esame di questa Corte - la quale, ferma restando la facoltà di sollevare anch'essa questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 177 cit., può procedere, al fine suddetto, alla diretta interpretazione della normativa comunitaria (come in sent. n. 64 del 1990 e n. 403 del 1987, anche se talora in passato - v. ord. n. 206 del 1976 - ha demandato tale compito al giudice a quo) - risulta con chiara evidenza che l'art. 11 della direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 17 luglio 1969 (concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali) pone agli Stati membri una prescrizione incondizionata (perché non lascia margine di discrezionalità ai legislatori nazionali escludendo in ogni caso la tassazione dell'emissione di obbligazioni) e sufficientemente precisa (trattandosi di un obbligo di astenersi dall'imposizione fiscale compiutamente definito e non abbisognevole di alcuna ulteriore puntualizzazione di dettaglio)". (*Considerato in diritto*, 4.-6.)

(inammissibilità)

Sentenza n. 446/1990 (red. Ferri)

L'art. 11 Cost. è un esempio della disponibilità dell'ordinamento alla cooperazione tra Stati.

"[...] la Costituzione afferma agli artt. 10, 11 e 26 (ad es. circa le deroghe alla giurisdizione derivanti dall'immunità diplomatica, alle limitazioni di sovranità in condizioni di parità con altri Stati, all'extradizione del cittadino: cfr. sentt. nn. 48 del 1979 e 14 del 1964) significativi esempi della disponibilità dell'ordinamento alla cooperazione tra Stati sia in materia penale sia in ogni altro campo". (*Considerato in diritto*, 4.)

(non fondatezza + inammissibilità)

Ordinanza n. 132/1990 (red. E. Gallo)

La Corte ribadisce i propri spazi di competenza nel settore dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno.

“[...] per giurisprudenza consolidata di questa Corte (si vedano, in particolare, le sentenze n. 183/73 e n. 170/84), il settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno è sottratto alla competenza della Corte Costituzionale, con le eccezioni rappresentate dalla sindacabilità della legge di esecuzione del Trattato di Roma in riferimento ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nonché dalla sindacabilità delle leggi statali “che si assumono costituzionalmente illegittime in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi” (sentenza n. 170/84); [...] per altrettanto consolidata giurisprudenza (si vedano, in particolare, le sentenze n. 113/85 e n. 389/89), le statuizioni interpretative della Corte di Giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili, operatività immediata negli ordinamenti interni; [...] nel caso di specie, non solo la norma denunciata non appare diretta a impedire o pregiudicare l'osservanza del Trattato, ma soprattutto la Corte di Giustizia delle Comunità europee, con sentenza 9 ottobre 1980 (in causa n. 823/79) ha giudicato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato di Roma, sulla compatibilità di fattispecie e norme identiche a quelle oggetto dell'attuale questione di legittimità costituzionale; [...] pertanto compete esclusivamente al giudice a quo, accertare, in applicazione della indicata statuizione interpretativa della Corte di Giustizia delle Comunità europee, la compatibilità o meno delle norme interne denunciate con il diritto comunitario e trarne le conseguenti decisioni”.

(manifesta inammissibilità)

Sentenza n. 389/1989 (red. Baldassarre)

La Corte riconosce l'immediata operatività delle statuizioni della Corte comunitaria relative a norme comunitarie dotate di efficacia diretta. La risoluzione delle antinomie di rilevanza comunitaria viene affidata oltre che ai giudici anche agli organi amministrativi nazionali.

“Poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente “effetti diretti” - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate. [...] Come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 170 del 1984 e in altre successive, il riconoscimento dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale come ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti, porta a considerare l'immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie immediatamente applicabili come la conseguenza del riconoscimento della loro derivazione da una fonte (esterna) a competenza riservata, la cui giustificazione costituzionale va imputata all'art. 11 della Costituzione e al conseguente particolare valore giuridico attribuito al Trattato istitutivo delle

Comunità europee e agli atti a questo equiparati. Ciò significa che, mentre gli atti idonei a porre quelle norme conservano il trattamento giuridico o il regime ad essi assicurato dall'ordinamento comunitario - nel senso che sono assoggettati alle regole di produzione normativa, di interpretazione, di abrogazione, di caducazione e di invalidazione proprie di quell'ordinamento -, al contrario le norme da essi prodotte operano direttamente nell'ordinamento interno come norme investite di "forza o valore di legge", vale a dire come norme che, nei limiti delle competenze e nell'ambito degli scopi propri degli organi di produzione normativa della Comunità, hanno un rango primario. Da ciò deriva, come ha precisato la già ricordata sentenza n. 170 del 1984, che, nel campo riservato alla loro competenza, le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo, senza tuttavia produrre, nel caso che queste ultime siano incompatibili con esse, effetti estintivi. Più precisamente, l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno, proprio perché suppone un contrasto di quest'ultimo con una norma prodotta da una fonte esterna avente un suo proprio regime giuridico e abilitata a produrre diritto nell'ordinamento nazionale entro un proprio distinto ambito di competenza, non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi. Ribaditi questi principi, si deve concludere [...] che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea. Ciò significa, in pratica, che quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria che, nell'accesso alla proprietà o alla locazione dell'abitazione e al relativo credito, impone la parità di trattamento tra i lavoratori autonomi cittadini di altri Stati membri e quelli nazionali, mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali, che riservano quei diritti e quei vantaggi ai soli cittadini italiani. Tuttavia, poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se, sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri (v., in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee: sent. 25 ottobre 1979, in causa 159/78; sent. 15 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86)". (*Considerato in diritto*, 3.-4.)

(inammissibilità)

Sentenza n. 232/1989 (red. Ferri)

Compete alla Corte verificare che il diritto comunitario originario, come interpretato ed applicato dalle istituzioni e dagli organi sovranazionali, non sia in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano (nella specie, la verifica ha ad oggetto la compatibilità tra il principio costituzionale del diritto di difesa e il regime di efficacia

temporale delle sentenze con cui la Corte di giustizia si pronuncia in via pregiudiziale sulla validità dei regolamenti).

“Vero è che l’ordinamento comunitario [...] prevede un ampio ed efficace sistema di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei singoli, di cui il ricorso incidentale alla Corte di Giustizia *ex art. 177* del Trattato C.E.E. costituisce lo strumento più importante; ed è non meno vero che i diritti fondamentali desumibili dai principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri costituiscono, secondo la giurisprudenza della Corte delle Comunità europee, parte integrante ed essenziale dell’ordinamento comunitario. Ma ciò non significa che possa venir meno la competenza di questa Corte a verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana. In buona sostanza, quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile; inoltre, va tenuto conto che almeno in linea teorica generale non potrebbe affermarsi con certezza che tutti i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale si ritrovino fra i principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri e quindi siano compresi nell’ordinamento comunitario. [...] Alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte non vi è poi dubbio che l’art. 24 della Costituzione enunci un principio fondamentale del nostro ordinamento. Valga per tutte richiamare la sentenza n. 18 del 1982, nella quale è testualmente affermato che il diritto alla tutela giurisdizionale, già annoverato fra quelli inviolabili dell’uomo, va ascritto “tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l’assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio”. Ed ancora: “Il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti - strettamente connesso ed in parte coincidente con il diritto alla tutela giurisdizionale cui si è fatto dianzi riferimento - trova la sua base soprattutto nell’art. 24 della Costituzione”. [...] è l’art. 174 che attribuisce alla Corte di Giustizia il potere di limitare gli effetti per il passato delle proprie decisioni di annullamento di regolamenti; ma il dubbio di costituzionalità riguarda l’esercizio di tale potere in sede di pronuncia in via pregiudiziale sulla validità di regolamenti ai sensi dell’art. 177, in quanto, come si è detto, la Corte stessa ha ritenuto applicabile anche in quella sede la citata disposizione dell’art. 174, secondo comma. [...] Devesi a questo punto valutare se l’ipotesi configurata dal giudice remittente possa effettivamente integrare una violazione dell’art. 24 della Costituzione, in quanto venga ad incidere su quel principio supremo del nostro ordinamento costituzionale consistente, - come è affermato nella sentenza n. 18 del 1982 innanzi citata -, nell’assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio. Si è già detto che il sistema di tutela giurisdizionale previsto dall’ordinamento comunitario è pienamente valido ed adeguato. Infatti, oltre alle disposizioni contenute negli artt. 173 e seguenti in ordine ai ricorsi diretti alla Corte di Giustizia, proponibili non soltanto da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione, ma anche da qualsiasi persona fisica o giuridica “contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente”, è proprio l’art. 177 del Trattato che garantisce al singolo una piena e completa tutela giurisdizionale. Esso, come è noto, consente alle giurisdizioni nazionali, o impone, se si tratta di giurisdizioni nazionali nella istanza più elevata, di rivolgersi alla Corte perché si pronunci in via pregiudiziale sull’interpretazione del Trattato o sulla validità e l’interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità, quando tale pronuncia appaia necessaria per la decisione della controversia di cui la giurisdizione nazionale è investita. [...] la Corte di Giustizia ritiene con giurisprudenza costante che, anche quando dichiara in via pregiudiziale *ex art 177* l’invalidità di un atto comunitario (generalmente un regolamento), essa possa, in forza della disposizione contenuta nell’art 174, secondo comma, precisare quali effetti della norma invalidata debbano essere considerati come definitivi. Tale interpretazione non suscita di per sé alcuna obiezione: essa può anzi essere ritenuta, - come è stato detto precedentemente -, la logica conseguenza dell’efficacia generale che la giurisprudenza della Corte è pervenuta

sostanzialmente ad attribuire alle pronunce *ex art. 177*, quando esse dichiarano l'invalidità di un regolamento. Ove però la sentenza arrivi ad escludere dalla efficacia della dichiarazione di invalidità l'atto o gli atti stessi oggetto della controversia che ha provocato il ricorso pregiudiziale alla Corte da parte del giudice nazionale, non si può nascondere che sorgono gravi perplessità in ordine alla compatibilità con il contenuto essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale della norma che consente una pronuncia siffatta.

Invero, una volta riconosciuta l'importanza del procedimento previsto dall'art 177 del Trattato ai fini della realizzazione di un compiuto sistema di tutela giurisdizionale a garanzia dei diritti dei singoli nell'ordinamento comunitario, non può non apparire in contraddizione con la natura stessa di una sentenza pregiudiziale, e con la relazione necessaria che intercorre fra giudizio incidentale e giudizio principale, l'ipotesi in cui la sentenza emanata nel giudizio incidentale non possa trovare applicazione nel giudizio incidentato che l'ha provocata. [...] In sostanza, il diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubiti della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe quindi essere deciso con l'applicazione di una norma riconosciuta illegittima. Né, di fronte ad una possibile violazione di un principio fondamentale, potrebbero invocarsi [...] le esigenze primarie dell'applicazione uniforme del diritto comunitario e della certezza del diritto. Una simile valutazione comparativa appare invero difficilmente configurabile, e si può inoltre rilevare che ambedue le esigenze invocate non risulterebbero affatto compromesse, ove, pur facendo salvi gli effetti pregressi del regolamento invalidato, si lasciasse inalterata l'efficacia della pronuncia nella controversia oggetto del giudizio principale ed anche in tutti quei giudizi già iniziati dinanzi alle giurisdizioni nazionali prima della data di emanazione della sentenza invalidante. [...] Alla stregua delle suesposte argomentazioni, la questione dovrebbe ritenersi ammissibile; prima però di procedere oltre ad esaminarne l'eventuale fondatezza nei limiti e nei termini sopra precisati, questa Corte deve compiere due ulteriori verifiche, dalle quali emergono risultanze che la inducono a pervenire a diverse conclusioni. In primo luogo occorre accertare se l'interpretazione dell'art 177 del Trattato C.E.E., nei sensi che danno luogo alle conseguenze contro cui si appuntano le censure del giudice remittente, costituisca effettivamente una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia. Ora, non può essere revocato in dubbio che l'estensione dei poteri previsti dall'art 174, secondo comma, alle pronunce *ex art. 177* sia ormai *ius receptum*, nel senso che, ferma restando anche per le sentenze declaratorie di invalidità di un regolamento *ex art 177* la regola dell'efficacia *ex tunc*, la Corte di Giustizia ha ritenuto, in via eccezionale, di poter disporre la salvaguardia degli effetti già verificatisi ove lo richiedano gravi ragioni relative all'ordinamento comunitario. Né in tali casi è sfuggito alla Corte stessa - nella sua sensibilità per la tutela dei diritti fondamentali della persona umana, - che sorgeva il problema di escludere da tale statuizione gli atti oggetto della controversia di cui al giudizio principale ed anche quelli per i quali fosse già stata promossa un'azione giudiziaria dinanzi ad un giudice nazionale secondo le disposizioni vigenti negli ordinamenti degli Stati membri. Ma su questo punto la Corte è pervenuta a conclusioni non univoche, sulla base di valutazioni di merito. [...] Si può dunque unicamente dedurre che la Corte di Giustizia riconosce la peculiare posizione del giudizio principale rispetto alla pronuncia incidentale, ma ammette in linea di principio che anch'esso possa rimanere escluso dall'efficacia di una declaratoria di invalidità quando venga stabilito che essa non abbia effetto per gli atti pregressi. [...]

In secondo luogo si deve verificare l'effettiva portata della pronuncia incidentale della Corte di Giustizia rispetto al giudizio principale pendente dinanzi al giudice *a quo*: su questo punto un'attenta lettura della sentenza 22 maggio 1985 conduce a conclusioni determinanti ai fini della decisione. [...] In definitiva emerge che la controversia di cui è investito il giudice *a quo* non è quella che ha provocato la declaratoria d'invalidità del regolamento contestato; non si pone, pertanto, con essa nella relazione necessaria che intercorre fra giudizio principale e giudizio

incidentale. Per di più - come ha rilevato la Corte di Giustizia - la controversia è stata instaurata davanti al giudice nazionale oltre un anno dopo la pubblicazione della sentenza stessa".
(*Considerato in diritto*, 3.-6.)
(**inammissibilità**)

Sentenza n. 632/1988 (red. Ferri)

Le ripercussioni delle limitazioni di sovranità sull'autonomia regionale: in particolare, il potere statale di attuazione delle direttive comunitarie incidenti su materie di competenza regionale.

“La Corte si è già pronunciata più volte sul tema dell’attuazione delle direttive comunitarie in rapporto al potere statale ed alle competenze sia delle regioni a statuto ordinario, sia delle regioni e province autonome a statuto speciale. In proposito è sempre fondamentale il riferimento al principio affermato nella sentenza n. 142 del 1972 secondo cui “non è sufficiente richiamarsi all’art. 189 comma 3 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità, che fa rinvio agli ordinamenti interni degli Stati partecipanti per la disciplina del concreto esercizio delle attività necessarie all’adempimento degli impegni da essi assunti; ciò perché ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all’inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell’attuazione”. Basterà poi richiamare quanto è stato successivamente affermato nelle sentenze n. 182 del 1976 e nn. 81 e 86 del 1979. Come è detto nella prima delle tre sentenze citate, la sfera di competenza delle regioni “oltre ai limiti costituzionali nei confronti dello Stato incontra limiti nelle norme e direttive comunitarie, per cui nell’ambito dell’ordinamento comunitario anche le competenze primarie o esclusive dell’autonomia regionale, non meno di quelle proprie della sovranità statale, sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell’ordinamento interno”. “È certo che l’art. 189 (del Trattato CEE) dichiara le direttive vincolanti per lo Stato, e che solo allo Stato è riferibile la responsabilità internazionale nel caso di violazione degli obblighi comunitari”, recita ancora la sentenza n. 182/76. Perciò l’intervento dello Stato (anche in materia di competenza regionale) “trova precisamente la sua giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione nell’intero territorio dello Stato, in inscindibile correlazione con l’esclusiva responsabilità internazionale dello Stato”. Con la seconda delle sentenze sopra richiamate, la n. 81 del 1979, la Corte ha osservato che “il fenomeno della normazione, e specificatamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione”. Tale incidenza comporta a sua volta, nella salvaguardia del nostro sistema costituzionale, che “l’attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescinda dall’osservanza dei fondamentali principi dell’autonomia e del decentramento”. È riconosciuto quindi alle regioni il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie loro attribuite e nell’ambito delle rispettive competenze; ma resta fermo il potere dello Stato, quale destinatario dell’obbligo di cui all’art. 189 del trattato C.E.E., di stabilire le norme necessarie per assicurare sia l’esecuzione di detto obbligo in caso di inerzia o di ritardo delle regioni, sia, ove occorra, l’uniformità delle relative misure di esecuzione. L’apprezzamento delle esigenze unitarie compete, per costante giurisprudenza della Corte, agli organi centrali dello Stato. In questi termini - vale a dire, in quanto sia indispensabile all’esecuzione dell’obbligo comunitario di adattamento dell’ordinamento interno alla prescrizione dell’ente sovranazionale - la normativa statale costituisce un vincolo anche per le regioni e le province autonome a statuto speciale nelle

materie nelle quali è ad esse attribuita una competenza esclusiva. L'ultima delle sentenze di questa Corte sopra citate, la n. 86 del 1979 [...], ha ribadito la legittimità di una norma che stabilisce come "in mancanza di legge regionale", la stessa legge dello Stato (che provvede all'attuazione di una direttiva comunitaria) "viene osservata in tutte le sue disposizioni" anche per quanto riguarda regioni ad autonomia speciale e province autonome. La stessa sentenza precisa poi: "Il titolo, in base al quale le ricorrenti sono nella specie tenute al rispetto della legge statale, non risiede nell'art. 117, primo comma della Costituzione, ma evidentemente, in tutte quelle norme della Costituzione o degli statuti speciali, dalle quali discende che, non diversamente dalle Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano devono nell'esercizio della loro competenza legislativa, rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della CEE resi operanti nell'ordinamento italiano". [...] Dalla giurisprudenza di questa Corte si evince pertanto che compete allo Stato garantire l'attuazione delle direttive comunitarie; che la legge o l'atto normativo di attuazione è operante in tutto il territorio nazionale; che le regioni e le province autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, possono emanare le norme di attuazione delle direttive; che tali norme sono vincolate non soltanto, come è ovvio, dai contenuti della direttiva, bensì anche dalla normativa statale di attuazione in quanto necessaria all'esecuzione dell'obbligo comunitario. Siffatte regole valgono anche per le regioni a statuto speciale e per le province autonome nelle materie in cui siano dotate di competenza esclusiva. [...] In parallelo ed in corrispondenza con i principi affermati da questa Corte, a partire dalla legge 16 maggio 1970 n. 281 la legislazione nazionale si è sviluppata nei successivi provvedimenti sia di carattere generale sia di specifica attuazione di determinate direttive [...] fino alla legge 16 aprile 1987 n. 183, avente per oggetto il coordinamento delle politiche comunitarie e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari. Detta legge dispone con l'art. 13 che "le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza esclusiva possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali alle leggi dello Stato di cui al comma 1 dell'articolo 12". Poiché detto comma prevede che la legge di attuazione della direttiva stabilisce "per le materie attribuite alle regioni le necessarie norme di principio" appare evidente che queste vanno intese come norme necessarie all'adempimento dell'obbligo di attuazione della direttiva, non potendo altrimenti essere riferite alle materie di competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Questa interpretazione è ulteriormente confermata dal testo del disegno di legge n. 835 presentato al Senato nel corso dell'attuale legislatura (avente per oggetto "Norme generali sulle procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari"). In particolare l'art. 7 (Competenze delle Regioni e delle Province autonome) stabilisce che la legge statale di attuazione detta "tutte le norme necessarie all'esecuzione degli obblighi comunitari"; la legge stessa deve indicare "quali delle disposizioni in essa dettate per dare attuazione alle direttive non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni della legge regionale eventualmente già emanata. Nelle materie di competenza esclusiva, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali"; è ribadito poi che "in mancanza della legge regionale, sarà applicato l'atto normativo dello Stato in tutte le sue disposizioni". L'espressione "disposizioni non derogabili" che sostituisce quella "norme di principio", adoperata in precedenza è diretta evidentemente ad eliminare ogni dubbio che possa sorgere in riferimento ai "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" previsti dall'art. 117, primo comma Cost. Quale che sia l'iter e la sorte definitiva del disegno di legge citato, va dato atto che nella parte surriferita che qui interessa sono chiaramente ed esplicitamente formulate le regole che scaturiscono dalle norme costituzionali secondo i principi elaborati dalle pronunce di questa Corte". (*Considerato in diritto*, 3.-5.)

(non fondatezza)

Sentenza n. 433/1987 (red. Baldassarre)

L'attuazione dei regolamenti comunitari tra attribuzioni delle autonomie e interventi derivanti dalla responsabilità comunitaria dello Stato o dalla specifica normativa europea.

“[...] Secondo l’orientamento costante di questa Corte (cfr., da ultimo, sent. n. 304 del 1987) è incontestabile che l’attuazione dei regolamenti comunitari incidenti su materie di competenza regionale spetti in via di principio alle Regioni (o alle Province ad autonomia differenziata). Tuttavia questa stessa Corte ha contemporaneamente ammesso che, in presenza di determinate circostanze, tale principio possa subire eccezioni o attenuazioni, nel senso di permettere l’interposizione di norme statali fra quelle comunitarie e quelle regionali (o provinciali). Fra queste deroghe viene innanzitutto in considerazione l’ipotesi che lo stesso regolamento comunitario esiga, esplicitamente o implicitamente, un’integrazione delle proprie norme, coinvolgente interessi ricadenti nella sfera di competenza statale. Ciò può accadere quando i regolamenti contengano disposizioni la cui fattispecie presenti uno o più elementi da determinare, come le norme facoltizzanti ovvero quelle che prevedono la possibilità di scelta fra distinte opzioni, oppure le disposizioni che autorizzano gli Stati membri a legiferare in deroga alle norme del regolamento medesimo o, ancora, quelle contenenti precetti parzialmente in bianco. La stessa evenienza può accadere, poi, quando gli stessi atti comunitari contengano disposizioni non autosufficienti, nel senso che appaiono inapplicabili in un determinato ordinamento nazionale in mancanza di una predisposizione, da parte di quest’ultimo, di più specifiche modalità di attuazione, connesse ora a esigenze di tipo operativo, come l’istituzione di nuovi uffici o di nuovi servizi dell’amministrazione centrale, ora alla necessità di rispettare determinati doveri costituzionali, come ad esempio l’esigenza di un’idonea copertura finanziaria derivante dall’art. 81 Cost. in relazione a nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale eventualmente comportate dall’applicazione del regolamento stesso. La necessità di interposizione di norme statali può nascere, inoltre, da esigenze proprie dell’ordinamento nazionale in cui deve essere applicato il regolamento comunitario. Quando, ad esempio, si renda necessario assicurare il soddisfacimento di ben individuate finalità unitarie, che impongono un’uniformità di attuazione delle disposizioni comunitarie, è pienamente ammissibile un intervento legislativo dello Stato che stabilisca gli elementi indefettibili della disciplina normativa ovvero le misure di indirizzo e di coordinamento nei confronti dell’esercizio delle competenze legislative e/o amministrative delle Regioni (o delle Province ad autonomia differenziata). Allo stesso modo, quando l’inerzia degli organi regionali (o provinciali) conduca a una sostanziale evasione di obblighi comunitari o quando si riscontri comunque un’eccezionale situazione di urgenza di fronte alla quale sussista il rischio oggettivo dell’impossibilità di un adempimento tempestivo e puntuale degli obblighi comunitari da parte delle Regioni (o delle Province autonome), allora, come ha più volte affermato questa Corte (sentt. n. 182 del 1976, n. 81 del 1979 e n. 304 del 1987), appare del tutto legittimo un intervento dello Stato mediante l’esercizio del suo potere sostitutivo, che avviene in via normale e successiva, nel primo caso, e in via eccezionale, provvisoria e preventiva, nel secondo caso. [...] Quando un regolamento comunitario contiene, fra le altre, norme non-autoapplicative o non autosufficienti e lascia addirittura molteplici spazi vuoti nel complesso contesto della sua struttura normativa, il principio generale della sua diretta applicazione da parte delle Regioni (o delle Province autonome) dev’essere temperato con le esigenze legate alla determinazione da parte dello Stato di principi, di indirizzi e di strumenti di attuazione comunque collegati a un interesse nazionale”. (*Considerato in diritto*, 2.1., 3.6.)

(non fondatezza)

Sentenza n. 399/1987 (red. Saja)

L'art. 11 Cost. consente alle norme comunitarie di sostituirsi a quelle della legislazione interna, anche di rango costituzionale, fermo restando il necessario rispetto dei cd. controlimiti.

“[...] 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 (sent. n. 187/1977). Quando tale condizione [...] 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., il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, com'è *ius receptum*, le Comunità europee. 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”. (*Considerato in diritto*, 2.)

(spettanza allo Stato)

Sentenza n. 304/1987 (rel. Spagnoli)

L'attuazione dei regolamenti comunitari tra attribuzioni delle autonomie e interventi derivanti dalla responsabilità comunitaria dello Stato o dalla specifica normativa europea.

“Il riconoscimento agli enti ricorrenti, nelle materie di loro competenza, della potestà di adottare le misure necessarie per dare applicazione ai regolamenti comunitari, implica che, in via di principio, l'intervento dello Stato debba considerarsi precluso, salvo che non esista su un idoneo presupposto giustificativo, contemplato, o comunque consentito, dalle norme costituzionali. Si tratta delle ipotesi in cui sia necessario assicurare il soddisfacimento di ben individuate esigenze unitarie o di garantire l'effettivo e puntuale adempimento degli obblighi comunitari a fronte dell'inerzia degli organi regionali o in eccezionali situazioni di urgenza in cui il tempestivo adempimento in sede regionale si riveli oggettivamente impossibile. La disposizione dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977 [...] sembra contemplare la sola applicazione in via amministrativa dei regolamenti comunitari. E, in effetti questa dovrebbe considerarsi l'ipotesi normale, posto che, come questa Corte ha più volte affermato (v. per es. sentt. nn. 205 del 1976 e 170 del 1984), i regolamenti stessi, se dotati di contenuto dispositivo completo, si applicano immediatamente nell'ordinamento italiano, illegittima essendo l'interposizione di fonti normative nazionali che in qualunque modo ne condizionino l'efficacia obbligatoria. Ciò tuttavia non esclude la necessità che in talune ipotesi l'attuazione di questi atti comunitari esiga non una mera attività esecutiva, ma l'intervento di atti normativi nazionali, anche di grado primario. Ciò avviene quando lo richieda espressamente lo stesso regolamento, ovvero occorra fornire idonea copertura, ex art. 81 Cost., a nuove o maggiori spese derivanti dal medesimo, oppure sia indispensabile istituire nuovi uffici o servizi amministrativi o predisporre concrete modalità applicative (sent. n. 205 del 1976). L'esigenza del ricorso allo strumento legislativo è poi particolarmente pressante quando, come di frequente accade, il regolamento comunitario, o singole statuizioni in esso ricomprese, non siano pienamente “autosufficienti”, ma presentino un contenuto per vari aspetti incompleto, e siano perciò insuscettibili di immediata applicazione. In questi casi, la competenza ad adottare

anche le necessarie misure normative richieste per la concreta attuazione degli atti comunitari non può essere in principio preclusa alle Regioni e alle Province autonome, sempre naturalmente nei limiti derivanti dalle disposizioni costituzionali e dagli statuti speciali. Negli stessi casi tuttavia resta salva per lo Stato la facoltà di intervenire, secondo quanto s'è detto più sopra, quando lo richieda la necessità di garantire, in particolari situazioni, il puntuale e corretto adempimento degli obblighi comunitari, ovvero lo esigano interessi unitari, che impongano l'attuazione uniforme della normativa comunitaria nell'intero territorio nazionale: in quest'ultima ipotesi, proprio perché si tratta di vincolare a precise scelte e a criteri uniformi anche la potestà legislativa degli enti autonomi, è indispensabile che l'intervento statale avvenga mediante legge o atto equiparato, o con il congruo supporto di questi ultimi". (*Considerato in diritto*, 2.4.)

(Spettanza agli enti ricorrenti + spettanza allo Stato)

Sentenza n. 113/1985 (rel. La Pergola)

La Corte riconosce l'immediata applicabilità anche alle statuizioni contenute nelle sentenze interpretative della Corte comunitaria.

“Successivamente all’emanazione dei provvedimenti introduttivi dell’attuale giudizio, la Corte ha emesso nuove pronunce con riguardo ai rapporti fra il diritto comunitario e le confliggenti disposizioni del legislatore nazionale. In base a tali decisioni (cfr. sentenze n. 170/1984, 47 e 48/1985) spetta, precisamente, al giudice ordinario accertare che la specie cada sotto il disposto della disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. e immediatamente applicabile nel territorio dello Stato: in questo caso la regola comunitaria riceve necessaria ed immediata applicazione, pur in presenza di incompatibili statuizioni della legge ordinaria dello Stato, non importa se anteriore o successiva. Il risultato così raggiunto è generalmente accolto negli ordinamenti interni degli Stati membri della C.E.E., risponde all’esigenza di garantire uniformità e certezza di criteri applicativi del diritto comunitario in tutta l’area del Mercato Comune e va inteso in stretta connessione con il fondamentale criterio che, secondo la giurisprudenza della Corte, governa i rapporti fra l’ordinamento dello Stato e quello della comunità: i due sistemi sono reciprocamente autonomi e, al tempo stesso, coordinati secondo le previsioni del Trattato di Roma, la cui osservanza forma oggetto, in forza dell’art. 11 Cost., di una specifica, piena e continua garanzia (cfr. sentenza n. 170/1984). [...] Va altresì ricordata la sentenza 9 novembre 1983, emessa in causa 19/82 dalla Corte di Giustizia della C.E.E.. I giudici comunitari erano in quell’occasione investiti dal Presidente del Tribunale di Trento, ex art. 177 del Trattato, di alcune questioni pregiudiziali in ordine ai principi che valgono per il rimborso di tributi riscossi in violazione del divieto del dazio doganale. La causa di merito verteva - non diversamente, appunto, dalle controversie in cui è sorta la questione ora all’esame di questa Corte - sulla ripetizione di oneri fiscali scontati indebitamente dagli importatori su merci soggette al regime del Mercato Comune. [...] occorre vedere se le testé richiamate statuizioni della Corte comunitaria, possano, nel presente caso, essere direttamente applicate dal giudice di merito, per modo che la questione instaurata avanti a questa Corte risulti inammissibile. [...] nell’ipotesi formulata dalla sentenza n. 170/1984 ed invocata dall’Avvocatura, il giudice costituzionale sarebbe chiamato ad occuparsi di una legge che vuol privare di efficacia, nell’ambito dello Stato, il sistema dei principi dell’ordinamento comunitario: sistema che viene, ai fini ora considerati, inteso nella sua interezza, o almeno nel suo nucleo essenziale. La Corte ha del resto avvertito, sempre nella stessa decisione, che il sindacato di costituzionalità può esercitarsi solo sulle statuizioni della legge interna, denunciate avanti ad essa in quanto dirette a pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato di Roma. Diverso è il caso di specie. Lo stesso diritto comunitario dischiude al legislatore statale la possibilità di regolare, in assenza di una disciplina appositamente dettata

dagli organi della C.E.E., l'esercizio del diritto al rimborso. L'ordinamento del Mercato Comune esige però che l'assetto dato da ciascuno Stato membro alla materia si unifichi a certi criteri: e appunto tali criteri la Corte della C.E.E. ha, per quanto qui interessa, compiutamente formulato, pronunciandosi con puntuale riferimento alla traslazione su altri soggetti dell'onere indebitamente riscosso e alla disciplina della relativa prova. Le statuizioni da essa poste in proposito non sono [...] insuscettibili di immediata applicazione da parte dei nostri giudici. La sopra richiamata pronuncia del giudice comunitario ha, al contrario, precisato come, e fin dove, la legge nazionale possa incidere sul regime della ripetizione delle somme versate in violazione dell'ordinamento del M.E.C.. Spetta dunque al giudice ordinario accertare, alla stregua dei criteri stabiliti dalla Corte di Giustizia che è interprete qualificata del Trattato di Roma e della normazione da esso derivata, se il diritto al rimborso vada riconosciuto agli importatori senza tener conto delle qui censurate disposizioni della legge nazionale. [...] La conclusione ora enunciata discende dalla sistemazione che la sentenza n. 170 del 1984 ha dato ai rapporti tra diritto comunitario e legge nazionale. La normativa comunitaria - si è detto in quella pronuncia - entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio, si è visto sopra, vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia. La questione è quindi inammissibile". (*Considerato in diritto*, 3.-5.)

(inammissibilità)

Sentenza n. 47/1985 (rel. La Pergola)

La Corte conferma il criterio di risoluzione delle antinomie di rilievo comunitario delineato dalla sentenza cd. Granital.

“Come questa Corte ha con sentenza n. 170 del 1984 già statuito, il giudice nazionale, una volta accertato che la specie cade sotto il disposto del regolamento comunitario, è tenuto ad applicare le norme ivi contenute. Non importa, al riguardo, se la disciplina prodotta dalla CEE sia seguita o preceduta nel tempo da incompatibili statuizioni della legge interna; il regolamento da applicare è infatti preso in considerazione dal nostro ordinamento in quanto e perché atto comunitario, con il risultato che la sfera da esso occupata è preclusa alla legge statale. Dal canto suo, quest'ultima fonte rimane collocata in un ordinamento, che non vuole interferire nella produzione giuridica del distinto e autonomo sistema della Comunità, sebbene di essa garantisca - grazie al disposto dell'art. 11 Cost. - piena e ininterrotta osservanza entro l'ambito territoriale dello Stato. Compete, allora, al giudice ordinario accertare se le disposizioni del diritto interno, le quali verrebbero altrimenti in rilievo nella specie, confliggano con alcuna previsione del diritto comunitario, che - secondo il Trattato di Roma e in conformità della garanzia assicurata alla relativa osservanza dall'art. 11 Cost. - riceve nel territorio italiano necessaria e immediata applicazione”.

(inammissibilità)

Sentenza n. 300/1984 (rel. E. Gallo)

L'art. 11 Cost. non allude ad una reciprocità tale da esigere dagli altri Stati contraenti limitazioni di sovranità assolutamente identiche a quelle consentite dal nostro ordinamento.

Le finalità del Trattato sottoscritto a Bruxelles l'8 aprile 1965 "sono rappresentate dalla istituzione di un unico Consiglio e di un'unica Commissione, così riunificandosi i corrispondenti organismi delle tre Comunità europee (C.E.E., C.E.E.A. e C.E.C.A.). Si tratta, perciò, di un ulteriore progresso sul sofferto cammino dell'unificazione europea, anche politica, strumento essenziale per l'instaurazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni: e ciò al fine di evitare il ricorso a quelle ostilità che l'Italia solennemente ha ripudiato nel primo inciso dell'art. 11 Cost. Ed è appena il caso di rilevare che l'allegato Protocollo, attribuendo ai parlamentari europei immunità e prerogative adeguate a quelle che gli Stati della Comunità concedono ai propri parlamentari, realizza perfettamente tanto le finalità del Trattato quanto quelle dell'art. 11 Cost. proprio perché quelle guarentigie rispondono alla stessa *ratio* che questa Corte aveva precisato [...] "nell'esigenza di proteggere la sfera di autonomia delle Camere e garantire l'esercizio della funzione parlamentare". Non può esservi dubbio, pertanto, che, quanto a finalità, l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 11 Cost. è nella specie sicuramente operativa. Le ordinanze, tuttavia, negano che si siano comunque verificate "le condizioni di parità cogli altri Stati" che l'art. 11 pure esige per legittimare sul piano costituzionale la rinuncia ad una parte della sovranità: e lo negano attraverso l'obiezione del Giudice Istruttore di Venezia, secondo cui, almeno nei riguardi della Francia, tale condizione sarebbe carente a causa di una Decisione del Consiglio Costituzionale francese per il quale ogni impegno internazionale, contrario a Costituzione, non può essere ratificato se prima non intervenga procedimento di revisione costituzionale. Ma anche questo è frutto di equivoco. Va intanto premesso che la Decisione del Consiglio Costituzionale francese non è effetto di un dubbio di legittimità costituzionale interna rispetto alle norme adottate a Bruxelles, ma è semplicemente dovuto a regole generali di quell'ordinamento che, anziché affidarsi - come avviene da noi - a procedimenti incidentali o ad azioni principali, diretti ad ottenere un giudizio sulla conformità a Costituzione in occasione di un caso di specie, o di una particolare vertenza fra Enti territoriali o fra questi e lo Stato, stabilisce che il Consiglio Costituzionale debba esprimersi in via preventiva. Necessariamente nei confronti delle cosiddette "leggi organiche" (quelle, cioè, che si riferiscono a materie contemplate dalla Costituzione) e dei regolamenti parlamentari, mentre solo eventualmente nei confronti di ogni altra legge che, approvata dal Parlamento ma non ancora promulgata, venga portata al suo esame da parte del Presidente della Repubblica, o del Presidente di una delle Camere o da sessanta deputati o sessanta senatori (art. 61 Cost.). Particolare competenza per il controllo preventivo del Consiglio Costituzionale è, anzi, prevista - sempre a richiesta delle dette parti pubbliche - proprio nei confronti delle leggi che approvano e ratificano trattati internazionali (art. 53 Cost.). Ed infatti, nel caso che c'interessa, la premessa della Decisione 30 dicembre 1976 n. 76-71 DC del Consiglio Costituzionale fa appunto riferimento all'art. 53 Cost. e alla richiesta del Presidente della Repubblica. Orbene, come chiaramente risulta dalla richiesta riportata nella detta premessa e dalla motivazione della decisione, il Presidente chiedeva di conoscere se l'elezione diretta dei parlamentari europei potesse comportare contrasto con un principio fondamentale della Costituzione francese quale quello dell'"indivisibilità della Repubblica" affermato nell'art. 2 Cost.. Richiesta che, lungi dal comportare rottura delle condizioni di parità volute dall'art. 11 della nostra Cost., si adegua, anzi, perfettamente al nostro ordinamento, dato che nemmeno da noi l'autorizzazione preventiva di cui al citato articolo potrebbe mai coprire e consentire violazioni di principi fondamentali o di diritti inalienabili. In effetti, la Decisione del Consiglio Costituzionale riporta, fra l'altro, il preambolo della Costituzione francese del 1946, confermato da quello della Costituzione del 1958 che è assolutamente identico al contenuto essenziale del nostro art. 11 Cost., là dove appunto vengono consentite, sotto riserva di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e

alla difesa della pace. Tant'è che il Consiglio, constatato che l'elezione diretta dei rappresentanti francesi nell'Assemblea comunitaria non mette in discussione l'indivisibilità della Repubblica, dichiara Trattato e Allegato compatibili colla Costituzione. Siamo, dunque, in situazione di completa reciprocità. Ma quand'anche così completa non fosse, deve escludersi che il Costituente avesse inteso alludere ad una reciprocità tale da comportare da parte dei contraenti limitazioni assolutamente identiche a quelle consentite dal nostro ordinamento. È ben noto che - come la dottrina ha messo in luce - la disposizione in parola veniva approvata, in vista particolarmente della nostra partecipazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite (O.N.U.), il cui Statuto in quel momento era già entrato in vigore. Ebbene, mentre i Costituenti auspicavano l'ingresso dell'Italia in quell'Organismo, essi erano ben consapevoli che il paragrafo 3 dell'art. 27 del detto Statuto poneva in posizione di privilegio, rispetto agli altri partecipanti, i cinque Stati membri del Consiglio di sicurezza, ai quali è consentito l'esercizio del potere di "veto". Ciò comporta che l'assoluta eguaglianza non potrebbe comunque essere ritenuta un requisito essenziale ed indispensabile della nozione di "reciprocità" nell'ambito dell'art. 11 Cost. Ciò che semmai deve esigersi è che, ove sussistano disparità di trattamento, esse trovino giustificazione nella necessità di promuovere ed attuare la pace e la giustizia". (*Considerato in diritto*, 4.)
(non fondatezza)

Sentenza n. 170/1984 (rel. La Pergola)

Il regolamento della CEE prevale rispetto alle confliggenti statuizioni del legislatore interno. La Corte, pur riconfermando la dottrina dualistica dei due ordinamenti autonomi e distinti, benché coordinati secondo il riparto di competenza fissato nei trattati, archivia il criterio gerarchico di risoluzione delle antinomie e affida al giudice comune il compito di garantire la prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili. Al giudizio di costituzionalità rimangono assoggettate sia la legge di esecuzione del trattato di Roma in caso di violazione dei cd. controlimiti sia le leggi interne che impediscono o pregiudicano la perdurante osservanza dei trattati.

“La questione [...] è sollevata sull'assunto che, in conformità dell'attuale giurisprudenza, le disposizioni di legge contrarie al regolamento comunitario non possono considerarsi nulle od inefficaci, ma sono costituzionalmente illegittime, e vanno in quanto tali denunciate in questa sede, per violazione dell'art. 11 Cost. La Corte ritiene di dover anzitutto fermare l'attenzione su questo primo e preliminare profilo dell'indagine ad essa demandata. [...] L'assetto dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, oggetto di varie pronunzie rese in precedenza da questo Collegio, è venuto evolvendosi, ed è ormai ordinato sul principio secondo cui il regolamento della CEE prevale rispetto alle confliggenti statuizioni del legislatore interno. Questo risultato viene, peraltro, in considerazione sotto vario riguardo. In primo luogo, sul piano ermeneutico, vige la presunzione di conformità della legge interna al regolamento comunitario: fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato (sentenze nn. 176, 177/81). Quando, poi, vi sia irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere. Tale criterio opera, tuttavia, diversamente, secondo che il regolamento segua o preceda nel tempo la disposizione della legge statale. Nel primo caso, la norma interna deve ritenersi caducata per effetto della successiva e contraria statuizione del regolamento comunitario, la quale andrà necessariamente applicata dal giudice nazionale. Tale effetto caducatorio, com'è stato avvertito nelle più recenti pronunzie di questa Corte, è altresì retroattivo, quando la norma comunitaria confermi la disciplina già dettata - riguardo al medesimo oggetto, e prima dell'entrata in vigore della confliggente norma nazionale - dagli

organi della CEE. In questa evenienza, le norme interne si ritengono, dunque, caducate sin dal momento al quale risale la loro incompatibilità con le precedenti statuizioni della Comunità, che il nuovo regolamento ha richiamato. Diversa è la sistemazione data fin qui in giurisprudenza all'ipotesi in cui la disposizione della legge interna confligga con la previgente normativa comunitaria. È stato invero ritenuto che, per il fatto di contrastare tale normativa, o anche di derogarne o di riprodurne il contenuto, la norma interna risulti aver offeso l'art. 11 Cost. e possa in conseguenza esser rimossa solo mediante dichiarazione di illegittimità costituzionale. La soluzione testé descritta è stata delineata in altro giudizio (cfr. sentenza n. 232/75) ed in sostanza così giustificata: il trasferimento dei poteri alla Comunità non implica, nella materia a questa devoluta, la radicale privazione della sovranità statale; perciò si è in quell'occasione anche detto che il giudice nazionale non ha il potere di accertare e dichiarare incidentalmente alcuna nullità, dalla quale scaturisca, in relazione alle norme sopravvenute al regolamento comunitario, "un'incompetenza assoluta del nostro legislatore", ma è qui tenuto a denunciare la violazione dell'art. 11 Cost., promuovendo il giudizio di costituzionalità. La Corte è ora dell'avviso che tale ultima conclusione, e gli argomenti che la sorreggono, debbano essere riveduti. L'assetto della materia va invece lasciato fermo sotto gli altri profili, che non toccano il rapporto fra la regola comunitaria e quella posteriormente emanata dallo Stato. Per l'esame da compiere, occorre guardare all'approccio della pregressa giurisprudenza, quale si è, nel complesso, disegnato, nei confronti del fenomeno comunitario. Dalle decisioni già rese si ricava, infatti, un'utile traccia per riflettere sulla validità del criterio fin qui adottato. Com'è di seguito spiegato, non vi è ragione per ritenere che il giudice sia abilitato a conoscere dell'incompatibilità fra la regola comunitaria e quella statale, o viceversa tenuto a sollevare la questione di costituzionalità, semplicemente sulla base dell'ordine cronologico in cui intervengono l'una e l'altra norma. Giova al riguardo richiamare alcune premesse di ordine sistematico, poste nelle precedenti pronunzie, per controllarne il significato e precisare il risultato di questa nuova riflessione sul problema. [...] Vi è un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato. "Esigenze fondamentali di eguaglianza e certezza giuridica postulano che le norme comunitarie - , non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno - , debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari". Così la Corte ha statuito nella sentenza n. 183 del 1973. In detta decisione è per la prima volta affermata la prevalenza del regolamento comunitario nei confronti della legge nazionale. Questo criterio va considerato nel contesto della pronunzia in cui è formulato, e quindi inteso in intima e necessaria connessione con il principio secondo cui i due ordinamenti sono distinti e al tempo stesso coordinati. Invero, l'accoglimento di tale principio, come si è costantemente delineato nella giurisprudenza della Corte, presuppone che la fonte comunitaria appartenga ad altro ordinamento, diverso da quello statale. Le norme da essa derivanti vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne: e se così è, esse non possono, a rigor di logica, essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento. In questo senso va quindi spiegata l'affermazione, fatta nella sentenza n. 232/75, che la norma interna non cede, di fronte a quella comunitaria, sulla base del rispettivo grado di resistenza. I principi stabiliti dalla Corte in relazione al diritto - nel caso in esame, al regolamento - comunitario, traggono significato, invece, precisamente da ciò: che l'ordinamento della CEE e quello dello Stato, pur distinti ed autonomi, sono, come esige il Trattato di Roma, necessariamente coordinati; il coordinamento discende, a sua volta, dall'aver la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate. Occorre, tuttavia, meglio chiarire come, riguardo al fenomeno in esame, si ponga il rapporto fra i due

ordinamenti. Sovviene in proposito il seguente rilievo. La disciplina emanata mediante il regolamento della CEE è destinata ad operare, con caratteristica immediatezza, così nella nostra sfera territoriale, come in quella di ogni altro Stato membro; il sistema statale, dal canto suo, si apre a questa normazione, lasciando che le regole in cui essa si concreta vengano nel territorio italiano, quali sono scaturite dagli organi competenti a produrle. Ora, la Corte ha in altro giudizio affermato che l'esercizio del potere trasferito a detti organi viene qui a manifestarsi in un "atto", riconosciuto nell'ordinamento interno come "avente forza e valore di legge" (cfr. sentenza n. 183/73). Questa qualificazione del regolamento comunitario merita un cenno di svolgimento. Le norme poste da tale atto sono, invero, immediatamente applicate nel territorio italiano per forza propria. Esse non devono, né possono, essere riprodotte o trasformate in corrispondenti disposizioni dell'ordinamento nazionale. La distinzione fra il nostro ordinamento e quello della Comunità comporta, poi, che la normativa in discorso non entra a far parte del diritto interno, né viene per alcun verso soggetta al regime disposto per le leggi (e gli atti aventi forza di legge) dello Stato. Quel che si è detto nella richiamata pronunzia, va allora avvertito, altro non significa, in definitiva, che questo: l'ordinamento italiano - in virtù del particolare rapporto con l'ordinamento della CEE, e della sottostante limitazione della sovranità statale - consente, appunto, che nel territorio nazionale il regolamento comunitario spieghi effetto in quanto tale e perché tale. A detto atto normativo sono attribuiti "forza e valore di legge", solo e propriamente nel senso che ad esso si riconosce l'efficacia di cui è provvisto nell'ordinamento di origine. [...] Il risultato cui è pervenuta la precedente giurisprudenza va, quindi, ridefinito, in relazione al punto di vista, sottinteso anche nelle precedenti pronunzie, ma non condotto alle ultime conseguenze, sotto il quale la fonte comunitaria è presa in considerazione nel nostro ordinamento. Il giudice italiano accerta che la normativa scaturente da tale fonte regola il caso sottoposto al suo esame, e ne applica di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sovranazionale: cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva. Le confliggenti statuizioni della legge interna non possono costituire ostacolo al riconoscimento della "forza e valore", che il Trattato conferisce al regolamento comunitario, nel configurarlo come atto produttivo di regole immediatamente applicabili. Rispetto alla sfera di questo atto, così riconosciuta, la legge statale rimane infatti, a ben guardare, pur sempre collocata in un ordinamento, che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ed autonomo ordinamento della Comunità, sebbene garantisca l'osservanza di essa nel territorio nazionale. D'altra parte, la garanzia che circonda l'applicazione di tale normativa è - grazie al precetto dell'art. 11 Cost., com'è sopra chiarito - piena e continua. Precisamente, le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità devono, al medesimo titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. Il regolamento comunitario fissa, comunque, la disciplina della specie. L'effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti. Del resto, la norma interna contraria al diritto comunitario non risulta - è stato detto nella sentenza n. 232/75, e va anche qui ribadito - nemmeno affetta da alcuna nullità, che possa essere accertata e dichiarata dal giudice ordinario. Il regolamento, occorre ricordare, è reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni. Diversamente accadrebbe, se l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato - ed i rispettivi processi di produzione normativa - fossero composti ad unità. Ad avviso della Corte, tuttavia, essi, per quanto coordinati, sono distinti e reciprocamente autonomi. Proprio in ragione, dunque, della distinzione fra i due ordinamenti, la prevalenza del regolamento adottato dalla CEE va intesa come si è con la presente pronunzia ritenuto: nel senso, vale a dire, che la legge interna

non interferisce nella sfera occupata da tale atto, la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario. La conseguenza ora precisata opera però, nei confronti della fonte statale, solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno. Fuori dall'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria così configurata, la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia; e d'altronde, è appena il caso di aggiungere, essa soggiace al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità. [...] Il regolamento comunitario va, dunque, sempre applicato, sia che segua, sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con esso incompatibili: e il giudice nazionale investito della relativa applicazione potrà giovare dell'ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione, ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Solo così è soddisfatta la fondamentale esigenza di certezza giuridica, sempre avvertita nella giurisprudenza di questo Collegio, che impone eguaglianza e uniformità di criteri applicativi del regolamento comunitario per tutta l'area della Comunità Europea. Quest'affermazione trova il supporto di due autonome e concorrenti riflessioni. Va osservato, in primo luogo, che alla conclusione testé enunciata perviene, per parte sua, anche la Corte del Lussemburgo. Detto Collegio considera, è vero, la fonte normativa della Comunità e quella del singolo Stato come integrate in un solo sistema, e quindi muove da diverse premesse, rispetto a quelle accolte nella giurisprudenza di questa Corte. Quel che importa, però, è che col giudice comunitario si possa convenire nel senso che alla normativa derivante dal Trattato, e del tipo qui considerato, va assicurata diretta ed ininterrotta efficacia: e basta questo per concordare sul principio secondo cui il regolamento comunitario è sempre e subito applicato dal giudice italiano, pur in presenza di confliggenti disposizioni della legge interna. A parte ciò, e per quanto risulta alla Corte, il regolamento comunitario è fatto immediatamente operare, ad esclusione delle norme interne incompatibili, anteriori e successive, in tutti indistintamente gli ordinamenti degli Stati membri, quale che poi, in ciascuno di essi, possa essere la giustificazione di siffatto regime alla stregua delle rispettive previsioni costituzionali. Ed è, certamente, significativo che il controllo sulla compatibilità tra il regolamento comunitario e la norma interna, anche posteriore, sia lasciato alla cognizione del giudice ordinario pur dove un apposito organo giudicante è investito, analogamente a questa Corte, del sindacato di costituzionalità sulle leggi. Così accade, sebbene per ragioni in parte diverse da quelle sopra spiegate, nell'ordinamento federale tedesco. Il criterio ora sancito gode, dunque, di generale osservanza. Il che conferma che esso serve a stabilire e garantire condizioni di parità, sia degli Stati membri, sia dei loro cittadini, di fronte al modo come funziona la disciplina e la stessa organizzazione, del Mercato Comune. [...] Le osservazioni fin qui svolte non implicano, tuttavia, che l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte. Questo Collegio ha, nella sentenza n. 183/73, già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile, al numero 9 nella parte motiva di detta pronuncia. Nel presente giudizio cade opportuno un altro ordine di precisazioni. Vanno denunciate in questa sede quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi: situazione, questa, evidentemente diversa da quella che si verifica quando ricorre l'incompatibilità fra norme interne e singoli regolamenti comunitari. Nel caso che qui è previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost." (Considerato in diritto, 2.-7.)

(inammissibilità)

Sentenza n. 96/1982 (rel. La Pergola)

L'art. 11 Cost. come limite alla legge ordinaria.

Gli artt. 11 e 10, primo comma, Cost., “erigono a limite della legge ordinaria il rispetto dei trattati istitutivi di organizzazioni sovranazionali, qual è la CEE, e della produzione normativa da essi derivata, nonché delle consuetudini e delle altre regole generalmente riconosciute di diritto internazionale”. (*Considerato in diritto*, 6.)

(inammissibilità + non fondatezza)

Sentenza n. 81/1979 (rel. La Pergola)

Le ripercussioni delle limitazioni di sovranità sull'autonomia regionale: in particolare, il potere statale di attuazione delle direttive comunitarie incidenti su materie di competenza regionale.

“In altro giudizio, con sentenza n. 182 del 1976, questa Corte ha riconosciuto il fondamento costituzionale del potere sostitutivo del Governo [...] in caso di “persistente inadempimento” degli organi regionali “nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie”. L'intervento sostitutivo del Governo [...] non lede la sfera delle Regioni, nemmeno di quelle a statuto speciale, in quanto trova giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari nell'intero territorio dello Stato. Diversamente, non vi sarebbe nel nostro ordinamento alcun mezzo per rimediare alla mancata attuazione delle direttive della C.e.e. da parte delle Regioni, né, dunque, per prevenire la conseguente insorgenza di un illecito sul piano dell'ordinamento comunitario, della quale, in quanto soggetto di diritto internazionale, lo Stato è il solo responsabile. D'altra parte, tale considerazione, si impone nella specie a maggior ragione che nel caso previsto dall'art. 27 della legge n. 153 del 1975. Rispetto a quest'ultima norma, la disposizione qui impugnata aggrava infatti, evidentemente al fine di garantire la consultazione ed in definitiva la stessa autonomia della Regione interessata, le modalità richieste per l'intervento sostitutivo del Governo. Così, è prescritto il previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, lo stesso organo che secondo Costituzione è sentito prima dello scioglimento del corpo legislativo della Regione, atto di penetrante ingerenza dello Stato nella sfera degli enti autonomi. Inoltre, il Governo è tenuto, sentita la Regione interessata, ad assegnarle un congruo termine per provvedere alla attuazione della direttiva, ed è facultato ad intervenire in sostituzione degli organi inadempienti soltanto dopo che detto termine sia inutilmente trascorso. Ed ancora: a giustificare l'intervento sostitutivo del Governo non basta il persistente inadempimento della Regione; deve trattarsi di inattività accertata, e protratta fino “al punto di comportare inadempimento agli obblighi comunitari”. Occorre al riguardo osservare che le direttive comunitarie fissano di regola il termine entro il quale gli Stati destinatari sono tenuti ad attuarle nei rispettivi ordinamenti interni. Così accade nella specie. [...] costituisce violazione di un obbligo comunitario, l'inosservanza non soltanto del contenuto precettivo della direttiva, ma anche del termine da essa stabilito per la sua applicazione nell'ordinamento dello Stato destinatario. Se si considera il necessario decorso temporale delle attività che nella specie devono precedere l'intervento del Governo, risulta chiaro che il potere sostitutivo è stato introdotto dove, in effetti, esso diviene indispensabile per sollevare lo Stato dalla responsabilità internazionale: siamo di fronte a un'ipotesi, che è stata rigorosamente circoscritta dal legislatore, e nella quale si può ragionevolmente presumere che - se gli organi dello Stato non fossero in grado di porvi rimedio - l'inadempienza della direttiva, risultante dall'inattività della Regione, sarebbe denunciata ed accertata nelle competenti sedi comunitarie, ai sensi degli artt. 169, 170 e 171 del Trattato istitutivo della C.e.e. [...] Nel caso in esame, il legislatore statale ha voluto

assicurare il pieno e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari, ed ha provveduto gli organi centrali dello strumento che serve a questo scopo: esso ha disciplinato l'esercizio di un potere-dovere, che residua necessariamente allo Stato, anche quando la materia oggetto della direttiva comunitaria cada nell'ambito delle competenze trasferite, e non semplicemente delegate alla Regione. Come la Corte ha affermato nella sentenza n. 142 del 1972, il presupposto giustificativo di "ogni distribuzione" - e così anche del trasferimento - "dei poteri di applicazione delle norme comunitarie, che si effettuino a favore di enti minori diversi dallo Stato" sta appunto in ciò, che gli organi centrali devono in ogni caso disporre degli strumenti idonei a rimediare all'eventuale inerzia delle Regioni, e garantire il buon adempimento degli obblighi, di cui lo Stato assume la responsabilità di fronte alla Comunità europea. Il potere sostitutivo del Governo trae così, nell'ambito dell'amministrazione regionale, specifico fondamento dalla competenza riconosciuta agli organi centrali nella sentenza da ultimo citata; e ciò sempre in ragione dei preminenti interessi dell'intera collettività statale, che presiedono alla conclusione dei trattati internazionali ed alla loro esecuzione nell'ordinamento interno. Va inoltre osservato che il limite derivante dagli obblighi internazionali assunti dallo Stato, inerisce alla competenza di tutte indistintamente le Regioni. [...] la questione sottoposta alla Corte sorge sul particolare terreno dell'applicazione interna di un atto, che promana da un'organizzazione a carattere sovranazionale. Come è stato in precedenza avvertito (sentenza n. 183 del 1973; sentenza n. 232 del 1975; sentenza n. 182 del 1976), l'adesione dell'Italia alla C.e.e., e le limitazioni che nella sfera statale ne discendono anche per i poteri degli enti autonomi, sono sicuramente fondate sull'art. 11 della Costituzione. Non si può, tuttavia, ignorare che il fenomeno della normazione, e specificamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo - e più largamente e frequentemente degli obblighi scaturenti dal diritto internazionale pattizio - sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione: specialmente nel settore qui considerato dell'agricoltura. Se i poteri necessari per la relativa attuazione nell'ordinamento interno fossero esclusivamente accentrati in capo al legislatore nazionale, ne seguirebbe [...] l'erosione di quella sfera di autonomia che alle Regioni è invece garantita. E, dunque, una esigenza del nostro sistema costituzionale che l'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescindano dall'osservanza dei fondamentali principi dell'autonomia e del decentramento: ma ad avviso della Corte tale esigenza è pienamente soddisfatta dal criterio secondo cui la norma impugnata ha previsto che le competenze normative occorrenti nella specie siano ripartite tra Stato e Regioni. Criterio razionale, peraltro, e suffragato dall'esperienza di sistemi stranieri, anche del tipo federale, nei quali l'intervento sostitutivo è lo strumento di cui dispongono gli organi centrali, se le unità costitutive della federazione non hanno tempestivamente adempiuto agli obblighi internazionali nella sfera delle proprie attribuzioni legislative. Nel nostro caso, il potere sostitutivo del Governo, pur con le opportune e idonee cautele che ne circondano l'esercizio, è il mezzo indispensabile per assicurare il pieno e tempestivo adeguamento della legislazione interna alle prescrizioni comunitarie. [...] Fino a quando non opera il potere sostitutivo dello Stato, le ricorrenti sono, dunque, abilitate ad esercitare pienamente la propria autonomia, con il solo ed inevitabile limite del rispetto della direttiva comunitaria". (*Considerato in diritto*, 3.-4.)

(non fondatezza)

Sentenza n. 205/1976 (rel. Astuti)

La Corte conferma l'indirizzo propenso alla centralizzazione del controllo di compatibilità comunitaria delle leggi nazionali.

“I regolamenti emanati dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee hanno, a norma dell’art. 189 del Trattato di Roma, piena efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri; pertanto, sempreché essi presentino completezza di contenuto dispositivo, non debbono essere oggetto di successivi provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l’entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli anche parzialmente. È principio fondamentale del sistema comunitario che questi regolamenti entrino contemporaneamente in vigore nei diversi Paesi della Comunità, e vi conseguano applicazione puntuale, uguale ed uniforme nei confronti della generalità dei destinatari. Gli Stati membri hanno soltanto il potere-dovere di emanare le norme esecutive di organizzazione interna o concernenti modalità di attuazione, che possano essere richieste dagli stessi regolamenti comunitari, o risultino comunque indispensabili per la loro effettiva applicazione; e sono altresì tenuti, ove occorra, a provvedere alla copertura finanziaria delle spese eventualmente occorrenti. Conseguono a questi principi che la successiva emanazione di norme legislative interne, anche di contenuto puramente riproduttivo, integra violazione delle disposizioni degli artt. 189 e 177 del Trattato di Roma, in quanto la trasformazione del diritto comunitario in diritto interno ne disconosce la diretta efficacia obbligatoria ed automatica applicabilità, e ne sottrae l’interpretazione in via definitiva alla Corte di giustizia delle Comunità, necessaria e fondamentale garanzia di uniformità di applicazione in tutti gli Stati membri. Delle norme legislative italiane che abbiano recepito e trasformato in legge interna disposizioni dei regolamenti comunitari direttamente applicabili deve pertanto essere dichiarata la illegittimità costituzionale, per il rilevato contrasto con il disposto degli artt. 189 e 177 del Trattato di Roma e con i principi fondamentali del sistema comunitario, che comporta violazione dell’art. 11 della Costituzione”. (*Considerato in diritto*, 3.)

(illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 182/1976 (rel. Astuti)

Le ripercussioni delle limitazioni di sovranità sull'autonomia regionale: in particolare, il potere statale di attuazione delle direttive comunitarie incidenti su materie di competenza regionale.

“Le ricorrenti si richiamano alla garanzia costituzionale della loro autonomia nei confronti dello Stato, dimenticando che l’Italia fa parte della Comunità economica europea, e che, con l’adesione al trattato istitutivo di questa Comunità, ha accettato, a condizioni di parità con gli altri Stati membri e per il conseguimento delle finalità ivi precisate, determinate limitazioni dei poteri sovrani dello Stato in ordine all’esercizio delle funzioni legislative, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la creazione di una organizzazione interstatale, di tipo sovranazionale, concepita come strumento di integrazione tra gli Stati partecipanti, per fini comuni di sviluppo economico e sociale. È evidente che queste limitazioni non possono non riflettersi anche sull’autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e Province autonome, e ciò anche in base alle espresse disposizioni statutarie che ad esse impongono, nell’esercizio delle funzioni legislative ed amministrative, “il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali” della Repubblica. Al riguardo, questa Corte ha già avuto più volte l’occasione di dichiarare, in termini generali, che “è incontrovertibile il principio che affida allo Stato, e solo ad

esso, l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati" (sentenza n. 46 del 1961); che poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti, normativi o amministrativi, posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della legittimità delle limitazioni che ne conseguono all'autonomia delle Regioni nell'esercizio delle loro attività istituzionali; che pertanto, anche nelle materie di competenza primaria o esclusiva, nel necessario coordinamento degli interessi regionali con i preminenti interessi nazionali sul piano dell'unità politica dello Stato in cui le Regioni sono inserite e vivono, e sul piano delle esigenze fondamentali che informano la vita dello Stato, "il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato è, per la competenza regionale, un limite indefettibile, pur se il singolo Statuto non lo segnali in modo espresso" (sentenze n. 30 del 1959; n. 49 del 1963; n. 21 del 1968). [...] Per quanto concerne in particolare gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla C.E.E., non v'è dubbio che le disposizioni dei regolamenti comunitari emanati a norma dell'art. 189 del Trattato di Roma abbiano piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutte le Regioni, abrogando ogni eventuale incompatibile normativa statale o regionale preesistente, e vincolino l'esercizio dell'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, anche a statuto speciale, secondo i principi enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 120 del 1969, 183 del 1973 e 232 del 1975. Qualche precisazione si impone quanto all'efficacia delle direttive del Consiglio o della Commissione delle Comunità. Queste, a differenza dai regolamenti, secondo il disposto dell'art. 189 n. 3 del Trattato di Roma, 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. La Corte di giustizia delle Comunità ha con la sua giurisprudenza sottolineato l'importanza delle direttive, affermando che la loro efficacia deve essere valutata con riguardo non solo alla forma ma anche alla sostanza dell'atto ed alla sua funzione nel sistema del Trattato, e che pertanto anche le direttive possono contenere disposizioni precettive idonee a produrre effetti diretti nei rapporti tra gli Stati membri destinatari e i soggetti privati (sentenza 17 dicembre 1970 in causa 33/70). Peraltro, di regola, le direttive vengono emanate come strumenti di coordinamento ed armonizzazione della legislazione e dell'azione amministrativa degli Stati membri a cui vengono indirizzate, per il conseguimento di obiettivi comuni, che rimane affidato alla competenza degli organi nazionali quanto alla forma ed ai mezzi. Esse si rivolgono dunque generalmente agli Stati, non ai soggetti dei loro ordinamenti interni, e richiedono per l'attuazione nell'ambito di questi ordinamenti l'intervento degli Stati, i quali sono conseguentemente tenuti ad adottare, nei termini stabiliti dalle direttive, i provvedimenti legislativi, regolamentari o amministrativi idonei al raggiungimento dei risultati prescritti. Non solo il rifiuto, ma anche il semplice ritardo di uno Stato destinatario nell'adozione dei provvedimenti imposti da una direttiva costituisce violazione d'un obbligo comunitario imposto dal Trattato, soggetta al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia delle Comunità. Questa ha osservato al riguardo che "l'esatta attuazione delle direttive è tanto più importante in quanto i provvedimenti d'attuazione sono rimessi alla discrezione degli Stati membri, e, ove non raggiungessero gli scopi prefissi nel termine stabilito, esse resterebbero lettera morta. Se è vero che, nei confronti degli Stati membri destinatari, le direttive non sono meno vincolanti di altre norme di diritto comunitario, ciò è ancora più vero per le disposizioni che fissano il termine per l'entrata in vigore delle norme contemplate" (sentenza 21 giugno 1973 in causa 79/72). È d'altra parte certo che i trattati comunitari prevedono esclusivamente la responsabilità degli Stati, qualunque possa essere la distribuzione delle competenze all'interno di ciascuno di essi, come la Corte di giustizia delle Comunità ha affermato in particolare nella sentenza 15 dicembre 1971 in cause 51- 54/71. [...] Per quanto concerne l'adempimento degli obblighi comunitari in materia di agricoltura da parte dello Stato e delle Regioni, giova ricordare che il legislatore italiano [...] aveva con il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 mantenuto ferma la competenza degli organi statali "in ordine alla applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole" [...], attuando una limitata delega alle Regioni per l'esercizio di funzioni amministrative in ordine all'applicazione dei regolamenti C.E.E. relativi alle strutture

agricole e l'attuazione degli interventi conseguenti alle decisioni comunitarie [...]. La legittimità di queste disposizioni, contestata da alcune Regioni, fu riconosciuta dalla Corte con sentenza n. 142 del 1972, osservando tra l'altro che "ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione"; e che di conseguenza, nel difetto di tali strumenti, il solo mezzo utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione delle norme comunitarie era quello della delegazione di poteri, "che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato". [...] Il legislatore, ai fini dell'applicazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno, ha dunque ritenuto di trasferire questi poteri, nel palese intento di consentire una maggiore aderenza alle esigenze e particolarità delle situazioni locali in ordine al conseguimento degli obiettivi prescritti dalle direttive in questione. Il legislatore ha peraltro avuto cura di evitare possibili remore o ritardi nell'adempimento degli obblighi comunitari imposti dalle direttive stesse; e a tal fine ha dettato le disposizioni dell'art. 2, secondo comma, e dell'art. 27, che assicurano l'applicazione della legge statale fino a quando le Regioni o Province non abbiano provveduto con proprie leggi, e riservano al Governo la facoltà di intervento sostitutivo nel caso di "persistente inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie". [...] Le ricorrenti, pur riconoscendo il carattere vincolante delle direttive comunitarie, osservano che lo Stato non potrebbe intervenire nello svolgimento della loro attività amministrativa senza invadere la sfera di competenza loro propria in materia di agricoltura. Ma questa sfera di competenza, come già si è rilevato, oltre ai limiti costituzionali nei confronti dello Stato incontra limiti nelle norme e direttive comunitarie, per cui nell'ambito dell'ordinamento comunitario anche le competenze primarie o esclusive dell'autonomia regionale, non meno di quelle proprie della sovranità statale, sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno. Né vale obiettare che la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie dovrebbe essere riconosciuta alle Regioni, quali "organi nazionali" aventi competenza a provvedere, e che lo Stato non potrebbe considerarsi l'unico ente legittimato ad assicurare l'osservanza delle direttive stesse nell'ambito dell'ordinamento interno. Per vero, a prescindere dalla possibilità di qualificare le Regioni quali "organi nazionali" ai sensi del disposto dell'art. 189 n. 3 del Trattato di Roma, è certo che l'art. 189 dichiara le direttive vincolanti per lo Stato, e che solo allo Stato è riferibile la responsabilità internazionale nel caso di violazione degli obblighi comunitari. L'intervento del Governo previsto dall'art. 27 della legge n. 153 del 1975, trova precisamente la sua giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione nell'intero territorio dello Stato, in inscindibile correlazione con l'esclusiva responsabilità internazionale dello Stato. Il Governo, al quale è consentito di ricorrere, nelle competenti sedi, contro leggi e provvedimenti regionali illegittimi per violazione delle direttive comunitarie, sarebbe completamente disarmato di fronte all'inerzia amministrativa delle Regioni, ove non gli fosse riconosciuto il potere-dovere di intervenire in via sostitutiva, che la legge gli ha espressamente riservato nell'atto stesso in cui attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative di attuazione delle direttive C.E.E. [...] Il legislatore ha regolato questo potere sostitutivo con opportune ed idonee garanzie: esso è infatti previsto con espresso ed esclusivo riferimento alle attività di attuazione delle direttive comunitarie; è ammesso solo nel caso di persistente inadempimento degli organi regionali, ossia non di semplice inosservanza dei termini stabiliti dalla legge stessa, ma di inattività protratta oltre ogni ragionevole limite, qualificabile come inadempimento; deve essere autorizzato dal Consiglio dei ministri, dopo aver sentito il presidente della giunta regionale interessata, al quale è pertanto consentito di fornire ogni eventuale giustificazione ed assicurazione". (*Considerato in diritto*, 2.-7.)

(non fondatezza)

Sentenza n. 232/1975 (rel. Astuti)

Il conflitto tra regolamenti comunitari direttamente applicabili e leggi interne riproduttive o contrastanti viene risolto con il criterio gerarchico e con la necessaria attivazione del sindacato di costituzionalità. E' escluso il potere di disapplicazione del giudice comune. La Corte rivolge un monito al legislatore per evitare gli inconvenienti connessi alla centralizzazione del sindacato di compatibilità comunitaria.

“[...] sui rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno questa Corte ha già avuto occasione di enunciare i seguenti principi (sentenza 27 dicembre 1973, n. 183): a) l'attribuzione di potestà normativa agli organi delle Comunità europee, con la corrispondente limitazione di quella propria dei singoli Stati membri, ha, quanto all'Italia, sicuro fondamento nell'art. 11 della Costituzione, che legittima le limitazioni dei poteri dello Stato a favore delle Comunità in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale; b) i regolamenti emanati dai competenti organi delle Comunità europee (Consiglio e Commissione), ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma, appartengono all'ordinamento proprio delle Comunità: il diritto di queste e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dai trattati istitutivi delle Comunità e successivi; c) esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie, - non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno dei singoli Stati -, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari; d) risponde altresì alla logica del sistema comunitario che i regolamenti delle Comunità, - sempreché abbiano completezza di contenuto dispositivo, quale caratterizza di regola le norme intersoggettive -, come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti delle Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possono comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente. Ciò, beninteso, salva la necessità per gli Stati membri di emanare norme esecutive di organizzazione e concernenti modalità di applicazione, richieste dagli stessi regolamenti comunitari o comunque indispensabili, ovvero di provvedere alla copertura finanziaria di nuove o maggiori spese mediante variazioni di bilancio; fermo rimanendo peraltro che l'eventuale adempimento di simili obblighi da parte dello Stato non potrebbe costituire condizione o motivo di sospensione dell'applicabilità della normativa comunitaria. [...] Posti questi principi, che la Corte conferma, si deve preliminarmente rilevare che i regolamenti comunitari n. 120/67 e 473/67 recano entrambi la clausola finale “il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri”; e che, in particolare, le disposizioni del primo come del secondo, che impongono la cauzione per l'importazione dei cereali e determinano la misura in cui essa deve essere incamerata, hanno, come già riconosciuto anche dalla Corte di cassazione, evidente completezza di contenuto dispositivo. Non sussisteva dunque motivo alcuno per recepire e riprodurre dette disposizioni del regolamento C.e.e. n. 120/67 nei decreti legge 20 febbraio 1968, n. 59, e 19 dicembre 1969, n. 947, né quelle del regolamento C.e.e. n. 473/67 nel regolamento ministeriale 28 maggio 1968. L'emanazione delle corrispondenti norme italiane, non dettata né giustificabile dalla esigenza di dare alle norme comunitarie attuazione nello Stato, ma dovuta - come ha notato la Corte di cassazione - al disconoscimento dell'efficacia immediata e diretta delle norme comunitarie in Italia, contrasta con i principi sanciti dal Trattato di Roma, la cui piena legittimità costituzionale è già stata da questa Corte riconosciuta con la ricordata decisione n. 183 del 1973. [...] Di fronte a questo contrasto, che indubbiamente sussiste non solo nell'ipotesi di norme interne successive incompatibili con quelle emanate dai competenti organi delle Comunità europee, ma anche nell'ipotesi di norme interne, legislative o regolamentari, di contenuto puramente riproduttivo, si

pone il problema della loro eventuale disapplicazione, prospettato e risolto negativamente dalla Corte di cassazione, e qui riproposto, sia pure in via alternativa, e con diverse impostazioni e motivazioni, da entrambe le parti costituite in giudizio. Per quanto concerne le norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, questa Corte ritiene che il vigente ordinamento non conferisca al giudice italiano il potere di disapplicarle, nel presupposto d'una generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato. Certamente non può accogliersi la soluzione, prospettata e respinta dalla Corte di cassazione, di una declaratoria di nullità della legge successiva interna, dovendosi escludere che il trasferimento agli organi delle Comunità del potere di emanare norme giuridiche, sulla base d'un preciso criterio di ripartizione di competenze per determinate materie, "per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dai trattati" (cfr. art. 189 del Trattato di Roma), comporti come conseguenza una radicale privazione di efficacia della volontà sovrana degli organi legislativi degli Stati membri, pur manifestata nelle materie riservate dai trattati alla normazione comunitaria; tale trasferimento fa sorgere, invece, il diverso problema della legittimità costituzionale dei singoli atti legislativi. Non sembra nemmeno possibile configurare la possibilità della disapplicazione come effetto di una scelta tra norma comunitaria e norma interna, consentita di volta in volta al giudice italiano sulla base di una valutazione della rispettiva resistenza. In tale ipotesi, dovrebbe riconoscersi al giudice italiano non già la facoltà di scegliere tra più norme applicabili, bensì quella di individuare la sola norma validamente applicabile, ciò che equivarrebbe ad ammettere il suo potere di accertare e dichiarare una incompetenza assoluta del nostro legislatore, sia pur limitatamente a determinate materie, potere che nel vigente ordinamento sicuramente non gli è attribuito. Ne consegue che di fronte alla situazione determinata dalla emanazione di norme legislative italiane, le quali abbiano recepito e trasformato in legge interna regolamenti comunitari direttamente applicabili, il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale. [...] Anche per quanto concerne le norme regolamentari interne, riproduttive di norme comunitarie, il riconoscimento della diretta ed immediata efficacia dei regolamenti C.e.e., allorché fra questi e le norme interne si frapponga una legge dello Stato non autorizza il giudice a disapplicare tali norme, in virtù dei principi sanciti dagli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, che concernono i rapporti tra leggi e provvedimenti amministrativi appartenenti all'ordinamento interno. Come ha osservato la Corte di cassazione, nella specie la norma regolamentare dell'art. 3, lett. b, del decreto ministeriale 28 maggio 1968, che ha riprodotto e sostituito l'art. 8, n. 3 lett. b, del regolamento C.e.e n. 473/67 è stata emanata in base alla disposizione dell'art. 13, secondo comma, del d.l. n. 59 del 1968, e la sua disapplicazione, che da ciò tragga motivo, significherebbe disapplicare la norma primaria che ne costituisce la fonte normativa. Pertanto, solo a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 13, secondo comma, del d.l. n. 59 del 1968, [...] potrà il giudice disapplicare la disposizione regolamentare interna d'anzì ricordata. [...] Dopo queste considerazioni, che eliminano ogni dubbio circa la rilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale, appare forse superflua l'indicazione dei motivi per cui essa deve riconoscersi pienamente fondata. Per vero, la successiva emanazione di norme legislative interne, anche se aventi lo stesso contenuto sostanziale dei regolamenti comunitari, comporta non soltanto la possibilità di differirne, in tutto o in parte, l'applicazione, in aperto contrasto con l'articolo 189, secondo comma, del Trattato di Roma, ma anche una ben più grave conseguenza, in quanto la trasformazione del diritto comunitario in diritto interno ne sottrae l'interpretazione in via definitiva alla Corte di giustizia delle Comunità, con palese violazione del regime stabilito dall'art. 177 dello stesso Trattato quale necessaria e fondamentale garanzia di uniformità di applicazione in tutti gli Stati membri. Entrambi questi effetti si sono verificati nel caso di specie. [...] È dunque evidente il contrasto con i principi enunciati dagli artt. 189 e 177 del Trattato istitutivo della C.e.e., che comporta violazione dell'art. 11 della nostra Costituzione, in base al quale l'Italia ha aderito alla Comunità consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, solidarietà e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi

anche di pace e giustizia fra le Nazioni. [...] La parte privata, nelle sue difese, ha sottolineato gli inconvenienti connessi alla necessità di sollevare la questione di costituzionalità delle norme legislative interne che riproducano o contrastino con quelle dei regolamenti comunitari direttamente applicabili, sia perché le decisioni di questa Corte non determinano cessazione di efficacia delle norme illegittime *ex tunc*, sia perché, potendosi adire questa Corte solo nel corso delle liti via via insorgenti, risulta tardiva quella certezza giuridica che è indispensabile per l'amministrazione come per gli operatori. E pertanto ha chiesto che, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sia dichiarata, come conseguenza dell'adottata decisione, la illegittimità costituzionale derivata di una serie di disposizioni legislative, contenute anche in altri provvedimenti, aventi carattere riproduttivo sostitutivo, ovvero derogativo o abrogativo, di disposizioni dei regolamenti comunitari. Gli effetti delle decisioni di questa Corte sono stabiliti dall'art. 136, primo comma, della Costituzione, e sarebbe quindi fuori luogo discuterne. D'altra parte, la richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale derivata non può essere accolta, sia perché tale pronuncia non deriverebbe dalla declaratoria di illegittimità delle disposizioni oggi impugnate ma troverebbe spiegazione solo nell'identità dei vizi di legittimità, sia perché essa comporterebbe da parte di questa Corte un analitico ed integrale esame comparativo dei regolamenti comunitari e dei successivi provvedimenti interni, che presentano una normativa complessa e variamente articolata, di interpretazione spesso dubbia e non sorretta da decisioni della Corte di giustizia delle Comunità. Una declaratoria ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 appare pertanto inammissibile, dal momento che essa dovrebbe essere giustificata, con analitica motivazione, per ciascuna delle disposizioni denunciate. Questa Corte, può, piuttosto, auspicare che il Parlamento e il Governo italiano provvedano, per quanto possibile, ad eliminare i provvedimenti interni che riproducono norme dei regolamenti comunitari direttamente applicabili, o con essi contrastano, ed evitino per l'avvenire di procedere all'emanazione di provvedimenti non strettamente necessari per l'applicazione dei regolamenti stessi". (*Considerato in diritto*, 4.-9.)

(illegittimità costituzionale + inammissibilità)

Sentenza n. 183/1973 (rel. Astuti)

La partecipazione dell'Italia alle Comunità europee si fonda sull'art. 11 Cost. che formalmente autorizza l'accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle necessarie limitazioni di sovranità, cioè dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giurisdizionale. Le consentite limitazioni di sovranità trovano il loro corrispettivo nei poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l'Italia è parte. L'art. 11 Cost. ha un valore non solo sostanziale ma anche procedimentale, in quanto esonera il Parlamento dall'esercizio del potere di revisione costituzionale per consentire a limitazioni di sovranità. Dai principi di piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione delle norme comunitarie in tutti gli Stati membri deriva il divieto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo. Le disposizioni costituzionali sulle fonti non si applicano ai regolamenti comunitari. Le limitazioni di sovranità, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma, non possono comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana.

“La legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con cui il Parlamento italiano ha dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della C.E.E., trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'art. 11 della Costituzione, in base alla quale “l'Italia consente, in condizioni di

parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”, e quindi “promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”. Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i “principi fondamentali” della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel parlarne, all’adesione dell’Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione. È sufficiente considerare le solenni enunciatrici contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di “porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei”, diretta “ad assicurare mediante un’azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l’Europa”, e ciò nel preciso intento di “rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d’Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo”, nonché di “confermare la solidarietà che lega l’Europa ai paesi d’oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite”. Non è dunque possibile dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate dall’art. 11 della Costituzione. [...] Il costituente, dopo aver stabilito all’art. 10 che l’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generale, ha inteso con l’art. 11 definire l’apertura dell’Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale: ed a tale scopo ha formalmente autorizzato l’accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle necessarie “limitazioni di sovranità”. Questa formula legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all’esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali, quali si rendevano necessarie per la istituzione di una Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione interstatale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale. Alla Comunità economica, aperta a tutti gli altri Stati europei (art. 237 del Trattato), e concepita come strumento di integrazione tra gli Stati partecipanti, per fini comuni di sviluppo economico e sociale, e quindi anche per fini di difesa della pace e della libertà, l’Italia e gli altri Stati promotori hanno conferito e riconosciuto determinati poteri sovrani, costituendola come istituzione caratterizzata da ordinamento giuridico autonomo e indipendente. In particolare, con l’art. 189 del Trattato istitutivo, è stato attribuito al Consiglio e alla Commissione della Comunità il potere di emanare regolamenti con portata generale, ossia, - secondo l’interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria e da quella ormai concorde dei diversi Stati membri, nonché dalla dominante dottrina -, atti aventi contenuto normativo generale al pari delle leggi statuali, forniti di efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi, e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, cioè immediatamente vincolanti per gli Stati e per i loro cittadini, senza la necessità di norme interne di adattamento o recezione. Questo potere normativo compete agli organi della Comunità “per l’assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal Trattato”; è stato così attuato da ciascuno degli Stati membri un parziale trasferimento agli organi comunitari dell’esercizio della funzione legislativa, in base ad un preciso criterio di ripartizione di competenze per le materie analiticamente indicate nelle parti seconda e terza del Trattato, in correlazione necessaria con le finalità di interesse generale stabilite dal Trattato stesso per la politica economica e sociale della Comunità. Questa attribuzione di potestà normativa agli organi della C.E.E., con la corrispondente limitazione di quella propria degli organi costituzionali dei singoli Stati membri, non è stata consentita unilateralmente né senza che l’Italia abbia acquistato poteri nell’ambito della nuova istituzione. Stipulando il Trattato di Roma l’Italia ha liberamente compiuto una scelta politica di importanza storica, ed ha acquistato, con la partecipazione alla Comunità economica europea, il diritto di nominare propri rappresentanti nelle istituzioni della Comunità, Assemblea e Consiglio, e di concorrere alla formazione della Commissione e della Corte di giustizia. Le consentite

limitazioni di sovranità trovano quindi il loro corrispettivo nei poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l'Italia è parte, e con la quale è stato concretamente iniziato il processo di integrazione degli Stati d'Europa. [...] Il dubbio che le limitazioni di sovranità conseguenti alla stipulazione del Trattato di Roma e all'ingresso dell'Italia nella C.E.E. potessero richiedere il ricorso al procedimento di revisione costituzionale per l'approvazione della legge di ratifica e di esecuzione, trova puntuale riscontro nell'analogo dubbio già prospettato nel 1951, in occasione dell'approvazione del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio: dubbio correttamente risolto dal Parlamento italiano, decidendo che la ratifica ed esecuzione di quel Trattato potesse essere effettuata mediante legge ordinaria. Per vero, come questa Corte ha già dichiarato nella sentenza n. 14 del 1964, la disposizione dell'art. 11 della Costituzione significa che, quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria. La disposizione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale. È invece evidente che essa ha un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale. [...] Con riferimento al Trattato istitutivo della C.E.C.A., questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto a quello interno (sentenza n. 98 del 1965). I regolamenti emanati dagli organi della C.E.E. ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: il diritto di questa e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato. Esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie, - non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno dei singoli Stati -, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari. Risponde altresì alla logica del sistema comunitario che i regolamenti della C.E.E., - sempreché abbiano completezza di contenuto dispositivo, quale caratterizza di regola le norme intersoggettive -, come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti della Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente. E qualora uno di questi regolamenti comportasse per lo Stato la necessità di emanare norme esecutive di organizzazione dirette alla ristrutturazione o nuova Costituzione di uffici o servizi amministrativi, ovvero di provvedere a nuove o maggiori spese, prive della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81 della Costituzione, mediante le opportune variazioni di bilancio, è ovvio che l'adempimento di questi obblighi da parte dello Stato non potrebbe costituire condizione o motivo di sospensione dell'applicabilità della normativa comunitaria, la quale, quanto meno nel suo contenuto intersoggettivo, entra immediatamente in vigore. [...] Il regime dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, quale è stato dianzi delineato, fornisce la sicura soluzione dei dubbi prospettati nelle ordinanze di rimessione, circa la mancanza, nei confronti dei regolamenti della C.E.E., delle guarentigie offerte dalla nostra Costituzione rispetto alla legislazione dello Stato, concernenti la formazione e pubblicazione delle leggi, l'ammissibilità del *referendum* abrogativo e del controllo di legittimità costituzionale. Le disposizioni costituzionali disciplinano unicamente l'attività normativa degli organi dello Stato italiano, e per la loro natura non sono riferibili o applicabili all'attività degli organi comunitari, regolata dal Trattato di Roma, che della Comunità costituisce lo statuto fondamentale. A questo riguardo si impongono alcune ulteriori considerazioni. Occorre anzitutto tener presente che il Trattato istitutivo contiene nella Parte quinta - Istituzioni della Comunità -

(artt. 137-209), una organica normativa sulla composizione, sui poteri, sull'esercizio delle funzioni dei diversi organi, per cui l'ordinamento comunitario risulta caratterizzato da un complesso di garanzie statutarie, e da un proprio sistema di tutela giuridica. Per quanto concerne in specie i regolamenti previsti dall'art. 189, oltre ai già precisati limiti di competenza settoriale *ratione materiae* posti alla potestà normativa del Consiglio e della Commissione dalle disposizioni del Trattato, deve ricordarsi che l'operato di questi organi è soggetto al controllo dell'Assemblea, composta di rappresentanti delegati dagli Stati membri, e destinata, nell'auspicabile ulteriore sviluppo del processo di integrazione, ad assumere una più diretta rappresentatività politica e più ampi poteri; e che, d'altra parte, la loro azione si svolge con la costante e diretta partecipazione del nostro Governo, e quindi anche sotto il controllo, indiretto ma non perciò meno vigile ed attento, del Parlamento italiano. Secondo il Trattato, i regolamenti, così come le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione, debbono essere motivati, e fare riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del Trattato (art. 190); e sono oggetto di regolare pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Comunità, dopo la quale soltanto entrano in vigore, alla data da essi stabilita, o in mancanza, nel ventesimo giorno successivo (art. 191). A prescindere dalla inammissibilità del riferimento all'articolo 75 della Costituzione, risponde alle già illustrate caratteristiche del sistema che i regolamenti comunitari, i quali debbono conseguire applicazione diretta, simultanea ed uniforme in tutti gli Stati membri e per tutti i soggetti appartenenti alla Comunità, non possano essere oggetto di *referendum* popolare abrogativo nei diversi Stati. [...] Appaiono egualmente infondati i dubbi relativi alla carenza di controllo giurisdizionale da parte di questa Corte, a salvaguardia dei diritti fondamentali garantiti dalla nostra Costituzione ai cittadini. Si deve anzitutto considerare che l'ordinamento della Comunità economica europea contiene uno speciale sistema di tutela giurisdizionale, caratterizzato dalla pienezza delle funzioni attribuite alla Corte di giustizia dagli artt. 164 e seguenti del Trattato. La Corte di giustizia della Comunità, oltre ad assicurare "il rispetto del diritto nella interpretazione e nella applicazione del trattato" (art. 164), esercita il controllo di legittimità sugli atti normativi del Consiglio e della Commissione, con competenza a conoscere dei ricorsi "per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere", proposti da uno Stato membro o da qualsiasi persona fisica o giuridica (art. 173, primo e secondo comma); ed ha potere di annullamento degli atti impugnati riconosciuti illegittimi, salva la facoltà di stabilire gli effetti dei regolamenti annullati che debbano essere considerati come definitivi (art. 174). La Corte di giustizia è altresì competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, alle condizioni stabilite dall'art. 177, sull'interpretazione del Trattato, sulla validità ed interpretazione degli atti emanati dalle istituzioni della Comunità, e sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando questioni del genere siano sollevate "davanti a una giurisdizione di uno degli Stati membri". L'ampiezza della tutela giurisdizionale che l'ordinamento comunitario assicura contro gli atti dei suoi organi eventualmente lesivi di diritti o interessi dei singoli soggetti è già stata riconosciuta da questa Corte con la sentenza n. 98 del 1965, [...]. Occorre, d'altro canto, ricordare che la competenza normativa degli organi della C.E.E. è prevista dall'art. 189 del Trattato di Roma limitatamente a materie concernenti i rapporti economici, ossia a materie in ordine alle quali la nostra Costituzione stabilisce bensì la riserva di legge o il rinvio alla legge, ma le precise e puntuali disposizioni del Trattato forniscono sicura garanzia, talché appare difficile configurare anche in astratto l'ipotesi che un regolamento comunitario possa incidere in materia di rapporti civili, etico-sociali, politici, con disposizioni contrastanti con la Costituzione italiana. È appena il caso di aggiungere che in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che

qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali. Deve invece escludersi che questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l'art. 134 della Costituzione riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali, per quanto si è detto, non sono i regolamenti comunitari".
(Considerato in diritto, 4.-9.)

(non fondatezza)

Sentenza n. 98/1965 (rel. Fragali)

Le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. sono disposte in favore di un ordinamento estraneo e del tutto distinto da quello interno.

Gli artt. 102 e 113 Cost. “concernono soltanto la tutela dei diritti e degli interessi che sono attribuiti ad ogni soggetto per la sua posizione nell'ordinamento interno, e non dei diritti e degli interessi che gli derivano dalla sua posizione in un ordinamento estraneo, com'è quello della C.E.C.A. La C.E.C.A., avendo lo scopo di coordinare alcune iniziative economiche svolgentisi nel territorio di più Stati, compone un ordinamento del tutto distinto da quello interno; il quale ha riconosciuto l'ordinamento comunitario, non per inserirlo nel suo sistema, ma per rendere in questo operante la cooperazione internazionale che è nei suoi fini, e per delimitare i casi in cui ha effetti interni l'attività che gli organi della comunità sono legittimati a svolgere nella cerchia della rispettiva competenza. [...] l'ordinamento comunitario assicura la tutela giurisdizionale contro gli atti dei suoi organi che riguardano singoli soggetti [...]: appresta infatti una protezione mediante impugnazione ad una Corte di giustizia che, secondo il preciso testo dell'art. 31 del trattato, ha il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme che compongono il suo sistema e che è costituita ed opera secondo regole corrispondenti alle linee fondamentali del nostro ordinamento giurisdizionale, anche se non ne ripetono pedissequamente la normativa, non in tutto conveniente ad un organo di formazione internazionale. Alla Corte di giustizia predetta concordemente si attribuisce natura giurisdizionale; e deve rilevarsi che i suoi membri debbono esplicitare le rispettive funzioni con indipendenza e imparzialità (artt. 32 *bis* e 32 *ter* del trattato e artt. 2 e 19 dello Statuto della Corte). È poi vano discutere, agli effetti degli artt. 102 e VI della Costituzione, se la Corte si pone come organo di giurisdizione speciale rispetto ad organi ordinari della giurisdizione dello Stato, perché il rapporto fra organi di giurisdizione ordinaria e organi di giurisdizione speciale cui accennano i predetti articoli deve ricercarsi nel quadro dell'ordine giuridico interno, e quindi non è delineabile tra gli organi della giurisdizione italiana e quelli della giurisdizione comunitaria, posti, come sono, in orbite giuridiche separate. Gli organi della giurisdizione interna non hanno competenza a sindacare gli atti degli organi della C.E.C.A., perché questi organi non sono soggetti al potere sovrano degli Stati che partecipano alla comunità, non vivono nell'ordinamento di nessuno di tali Stati, e i loro atti costituiscono soltanto materia di qualificazione legislativa da parte dei singoli ordinamenti, sia pure nei limiti in cui può esistere un obbligo di non disconoscere gli effetti. [...] Quanto alla disposizione che dà alla Corte comunitaria competenza esclusiva per la sospensione dell'esecuzione forzata iniziata in base agli atti dell'Alta autorità rivestiti di forza esecutiva (art. 92, ultimo comma, del trattato), è ovvio che questa forza, concernendo provvedimenti emessi da organi estranei all'ordinamento dello Stato, non può essere sospesa da organi che fanno parte di questo ordinamento; il quale non può svolgere un suo imperio se non entro la sfera che gli compete, ed è competente soltanto a valutare se possa darsi riconoscimento, nell'ambito proprio, ad atti compiuti da organi non propri. Ammesso che all'esclusività della giurisdizione della Corte comunitaria sulle questioni

concernenti l'interpretazione e l'applicazione del trattato non ostano principi della Costituzione, non si vede perché trovi ostacolo nella medesima la norma che dà alla Corte predetta il potere di sospendere la forza esecutiva degli atti comunitari". (*Considerato in diritto*, 2., 4.)

(non fondatezza)

Sentenza n. 14/1964 (rel. Papaldo)

L'art. 11 Cost. consente di stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità e di darvi esecuzione con legge ordinaria. I rapporti tra fonti interne e fonti comunitarie restano governati dai principi della successione delle leggi nel tempo.

“Resta da esaminare la questione della incostituzionalità della legge istitutiva dell'E.N.E.L. sotto l'aspetto del suo contrasto con l'art. 11 della Costituzione. L'art. 11 viene qui in considerazione per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto. Né si può accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe incostituzionale per violazione indiretta dell'art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del trattato. Il fenomeno del contrasto con una norma costituzionale attraverso la violazione di una legge ordinaria non è singolare. Spesso la Corte ha dichiarato illegittime le norme dei decreti legislativi per non aderenza con la legge di delegazione, trovando la causa dell'illegittimità nella violazione dell'art. 76 della Costituzione. Ma rispetto a quella parte dell'art. 11 in cui è contenuta la norma presa in esame ai fini di questa causa, la situazione è diversa. L'art. 76 pone delle regole circa l'esercizio della funzione legislativa delegata, e per questo la non conformità ai principi della legge-delega importa violazione dell'art. 76. L'art. 11, invece, considerato nel senso già detto di norma permissiva, non attribuisce un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del trattato. Non vale, infine, l'altro argomento secondo cui lo Stato, una volta che abbia fatto adesione a limitazioni della propria sovranità, ove volesse riprendere la sua libertà d'azione, non potrebbe evitare che la legge, con cui tale atteggiamento si concreta, incorra nel vizio di incostituzionalità. Contro tale tesi stanno le considerazioni ora esposte, le quali conducono a ritenere che la violazione del trattato, se importa responsabilità dello Stato sul piano internazionale, non toglie alla legge con esso in contrasto la sua piena efficacia. Nessun dubbio che lo Stato debba fare onore agli impegni assunti e nessun dubbio che il trattato spieghi l'efficacia ad esso conferita dalla legge di esecuzione. Ma poiché deve rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori a quest'ultima, secondo i principi della successione delle leggi nel tempo, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l'una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità. Da tutto quanto precede si trae la conclusione che, ai fini del decidere, non giova occuparsi del carattere della Comunità economica europea e delle conseguenze che derivano dalla legge di esecuzione del Trattato istitutivo di essa, né occorre indagare se con la legge denunciata siano stati violati gli obblighi assunti con il Trattato predetto. Con che resta anche assorbita la questione circa la rimessione degli atti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee e circa la competenza a disporre tale rinvio". (*Considerato in diritto*, 6.)

(non fondatezza)