

Il Diritto dell'Unione Europea

Direttori

Alberto Predieri

Antonio Tizzano

3/96



Giuffrè Editore

La Corte costituzionale fra quote-latte e primato del diritto comunitario

di ENZO CANNIZZARO

1. In materia di rapporti fra norme comunitarie e norme legislative l'orientamento della Corte costituzionale ha subito più di una oscillazione. Da tempo, tuttavia, un solido approdo era sembrato il riconoscimento del primato delle prime rispetto alle seconde, pur se non sempre sono risultati chiaramente delineati gli strumenti atti a garantirlo.

Per questa ragione, può ora suscitare qualche sorpresa la conclusione della recente sentenza della Corte costituzionale 7 maggio 1996 n. 146. La sentenza, peraltro di non facile interpretazione, pare infatti rimettere in discussione lo stesso principio del primato delle norme comunitarie ed ammettere la validità e l'efficacia ad operare nell'ordinamento interno di una legge che ponga norme divergenti rispetto a quelle contenute in un regolamento comunitario. Pur se il tenore generale della pronuncia lascia intendere che le soluzioni adottate non siano di applicazione generale, ed anzi vadano intese con stretto riferimento al caso di specie — invero assai singolare —, pare nondimeno utile esprimere qualche considerazione critica sulla ricostruzione utilizzata dalla Corte.

Un breve sommario dei fatti di causa può aiutare ad inquadrare l'*iter* argomentativo della pronuncia.

La questione di legittimità concerneva il conflitto fra leggi interne e atti comunitari miranti a limitare la produzione nel settore del latte. È noto come questo prodotto è soggetto ad una organizzazione comune del mercato che determina, fra le altre cose, anche i quantitativi assegnati a singoli produttori. In particolare, al fine di limitare la sovrapproduzione di latte nel mercato comune, le istituzioni comunitarie hanno istituito verso la metà

degli anni '80, mediante regolamenti, un prelievo supplementare sul latte prodotto in eccedenza ¹. Tuttavia, la fissazione delle quote era ritenuta dal governo italiano eccessivamente penalizzante per le capacità produttive italiane, visto che la produzione ammessa dalla disciplina comunitaria risultava addirittura inferiore alla domanda interna.

Il governo italiano decideva quindi di non darvi esecuzione e cercava anzi di ottenere sul piano comunitario una revisione dell'assetto normativo contenuto nei regolamenti. Peraltro, l'inottemperanza agli obblighi comunitari era constatata dalla Corte di giustizia nella sentenza 17 giugno 1987, causa 394/85 ² su ricorso della Commissione. In seguito all'accertamento, la Commissione riteneva di poter addebitare all'Italia le mancate entrate, che costituivano delle risorse finanziarie proprie della Comunità, e provvedeva quindi a trattenere le somme dovute nel computo dei contributi comunitari erogati al settore agricolo.

Dal punto di vista dell'ordinamento interno, non vi è dubbio che l'esistenza di regolamenti comunitari facesse sorgere un obbligo alla attuazione da parte della pubblica amministrazione. La loro mancata attuazione costituiva quindi omissione di una attività amministrativa vincolata. La Procura generale della Corte dei conti iniziava quindi un'azione di responsabilità nei confronti dei Ministri dell'agricoltura dell'epoca per recuperare il danno erariale causato dall'omissione e valutato attraverso il mancato trasferimento di fondi comunitari.

Anche al fine di assumere la responsabilità politica dell'azione governativa, il Parlamento aveva quindi adottato, fra il 1991 e il 1992, due leggi che provvedevano a limitare nel tempo gli effetti dei regolamenti comunitari sul prelievo supplementare, prevedendo che questo fosse dovuto a decorrere dal 1991. Infine nel 1993 era intervenuto un nuovo regolamento comunitario che recepiva almeno in parte le richieste italiane provvedendo ad un aumento del contingente globale di produzione di latte.

Peraltro la disciplina comunitaria sopravvenuta non conteneva alcuna disposizione rivolta a sanare la precedente situazione

¹ Il prelievo supplementare sulle quote era stabilito dal regolamento n. 857/84, e disciplinato nei dettagli dal regolamento della Commissione n. 1371/84.

² *Racc.*, p. 2746 ss.

di inadempimento. Permaneva quindi una disarmonia, relativamente al periodo anteriore all'entrata in vigore della nuova disciplina comunitaria, fra i precedenti regolamenti e le norme di legge che ne avevano sospeso o graduato gli effetti nel tempo. Né pare giuridicamente rilevante stabilire se esistesse un consenso politico delle istituzioni comunitarie per una graduazione dell'applicazione della disciplina comunitaria, come pure prospettato dalla difesa degli *ex* ministri, visto che esso comunque non si era mai espresso in alcun atto produttivo di effetti giuridici, e capace di limitare gli effetti dei regolamenti inattuati.

La Corte dei conti, peraltro, riteneva di non poter disapplicare le norme di legge, pur avendone accertato il contrasto rispetto al contenuto di regolamenti comunitari, e sollevava quindi una questione incidentale di legittimità innanzi alla Corte costituzionale.

2. È rilevante notare innanzitutto che la Corte costituzionale abbia ritenuto ammissibile la questione di legittimità. Secondo un orientamento ormai consolidato, espresso nei suoi termini essenziali nella nota sentenza *Granital*³, una interferenza di norme di legge nella sfera di applicazione di un regolamento comunitario va risolta infatti dal giudice ordinario mediante l'istituto della disapplicazione. Qualora di converso il giudice ordinario ritenga di trovarsi di fronte ad un regolamento invalido, non alla Corte costituzionale, bensì alla Corte di giustizia dovrà rivolgersi.

Seconda la stessa giurisprudenza costituzionale, tuttavia, vi sarebbero due ipotesi che giustificerebbero una soluzione diversa, vale a dire l'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale di una legge contrastante con un norma comunitaria. Una prima sussisterebbe allorchè la norma comunitaria non sia suscettibile di spiegare effetti diretti; una seconda ipotesi, concettualmente più raffinata, riguarda la possibilità che il contrasto non appaia, per così dire, occasionale o indiretto, ma concerna « la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi », sì che la solu-

³ Sentenza 8 giugno 1984 n. 170, in *Foro it.*, 1984, I, 2062, con nota di A. TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario ... vent'anni dopo.*

zione del conflitto dipenda da una valutazione di costituzionalità circa la necessità e la legittimità della deroga ⁴.

Non pare possibile tuttavia ritenere che la competenza della Corte costituzionale nel caso in esame potesse derivare dalla circostanza che la norma comunitaria non avesse il carattere di norma avente effetti diretti. Vero è che essa era contenuta in un atto, un regolamento, dotato del carattere della diretta applicabilità. Vi sono bensì dei casi nei quali anche norme contenute in un regolamento, nonostante il carattere di diretta applicabilità, possono apparire strutturalmente incomplete, e non atte, quindi, a creare situazioni soggettive tutelabili dal giudice interno. Nel caso specifico i regolamenti comunitari riconoscevano una certa discrezionalità a favore degli Stati membri. Tuttavia, non vi sono dubbi che, perlomeno rispetto alla particolare situazione oggetto del giudizio innanzi alla Corte dei conti, le norme del regolamento fossero suscettibili di spiegare effetti diretti. Esse infatti erano considerate non come norme intersoggettive, non quindi nella loro qualità di norme atte a disciplinare direttamente manifestazioni della vita sociale interindividuale, ma unicamente come fonti di un obbligo di darvi attuazione concreta posto nei confronti del titolare del potere esecutivo.

In altri termini, non sarebbe neanche necessario, ai fini del giudizio innanzi alla Corte dei conti, che le norme regolamentari fossero dotate di completezza di contenuto dispositivo atte ad essere applicate nei rapporti intersoggettivi, visto che esse venivano in rilievo innanzi alla giurisdizione contabile unicamente come fonte dell'obbligo la cui disosservanza aveva dato luogo ad un danno erariale. Anche qualora quindi le norme regolamentari non fossero considerate dotate di completezza del contenuto dispositivo necessario per creare ulteriori rapporti giuridici interindividuali, esse erano certamente idonee a far sorgere immediatamente l'obbligo a carico del governo italiano, il cui inadempimento era considerato dalla Corte dei conti come fonte del danno causato all'erario.

3. Non rimane, allora, che riferire l'ammissibilità della questione di legittimità alla seconda ipotesi; dell'esistenza cioè di un

⁴ In questo senso si veda il par. 7 della sentenza.

contrasto fra legge interna e principi di fondo dell'ordinamento comunitario che imponeva una valutazione di carattere costituzionale.

Questa conclusione peraltro sembra imporre una precisazione dell'ipotesi piuttosto teorica formulata dalla sentenza Granital. Il riferimento in questa pronuncia alla « perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi », nonché la precisazione che l'ipotesi fosse « evidentemente diversa da quella che si verifica quando ricorre l'incompatibilità fra norme interne e singoli regolamenti comunitari » pareva infatti indicare un'interpretazione assai restrittiva; nel senso cioè che la competenza della Corte sarebbe limitata ai casi di recesso unilaterale dal sistema comunitario ⁵. Uno sguardo anche superficiale alla vicenda in esame evidenzia invece come, in effetti, la legge interna si proponeva di derogare ad un singolo regolamento comunitario. La sentenza in questione potrebbe allora indicare — probabilmente al di là della stessa intenzione della Corte — che un contrasto fra norme comunitarie e leggi interne possa nondimeno rilevare della sfera costituzionale in tutti i casi in cui il contrasto non sia occasionale o indiretto ma la norma interna si ponga proprio il fine di porre una deroga all'applicazione di una norma comunitaria.

In questa prospettiva, peraltro, si porrebbe il problema di identificare i criteri di valutazione in base ai quali la Corte costituzionale dovrebbe risolvere la questione ⁶. Qualora infatti l'illegittimità della disciplina interna fosse una conseguenza necessaria dell'accertamento di un contrasto rispetto alle norme comunitarie non vi sarebbe bisogno di deviazione rispetto al principio, altrimenti uniforme, della disapplicazione. Evidentemente, nel ritenere ammissibile la questione, la Corte costituzio-

⁵ Questa interpretazione pare confermata dalla posizione assunta dalla Corte nella sentenza 23 dicembre 1986 n. 286, *Pulos*, in *Riv. dir. int.*, 1987, p. 177 ss., nella quale la Corte ha affermato la propria competenza in ragione della circostanza che « le norme censurate violino non già puntuali regolamenti o norme comunitarie, bensì direttamente un principio fondamentale ». Una diversa interpretazione era stata prospettata da B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 4^a ed., 1992, p. 320 s., ad avviso del quale la competenza della Corte deriverebbe dall'intenzionalità della violazione di norme comunitarie da parte del legislatore nazionale.

⁶ Questo aspetto è sottolineato da G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari-Roma, 1996, p. 121 s.

nale ha valutato che vi possano essere in determinate ipotesi ragioni tali da giustificare una deroga rispetto ad un atto comunitario.

Questa conclusione, unitamente a qualche indicazione sul contenuto di esse, si può ricavare dalla trattazione nel merito della questione.

L'illegittimità costituzionale delle norme di legge era stata prospettata dalla Corte dei conti per quanto concerne il contrasto con la disciplina comunitaria con riferimento all'art. 10, 1° comma, Cost. A questo profilo, la Corte dei conti ne aggiungeva degli altri, relativi in particolare al vizio di eccesso di potere legislativo, in quanto la norma interna sarebbe stata ispirata dall'intento di sottrarre gli *ex* ministri alla responsabilità contabile, nonché al principio costituzionale di eguaglianza.

La questione del contrasto con il regolamento, peraltro, non ha trovato alcuno spazio nella trattazione del merito della questione. La Corte costituzionale ha infatti correttamente escluso che esso potesse rilevare nell'ambito dell'art. 10, 1° comma, che concerne, come è noto, le norme internazionali generalmente riconosciute. Può però sorprendere che non si sia operata nella circostanza una correzione dell'indicazione del parametro, come pure la Corte ha fatto in altre occasioni, identificandolo correttamente nell'art. 11 Cost.

4. La conclusione della Corte ingenera quindi il dubbio che in effetti, vista la rilevanza politica della questione, si sia inteso consentire l'efficacia nel sistema di una norma di legge pur apertamente in conflitto con norme comunitarie. Alcuni elementi lasciano trapelare l'impressione che la Corte abbia evitato di garantire con strumenti costituzionali il primato delle norme comunitarie ed abbia voluto piuttosto lasciare alle dinamiche politiche ed istituzionali di determinare liberamente l'esito della vicenda, sul piano comunitario non meno che su quello interno.

Questa conclusione emerge in particolare nella seconda parte della pronuncia, dedicata all'esame del profilo di illegittimità dedotto dalla Corte dei conti in riferimento alla figura dell'eccesso di potere legislativo. La Corte costituzionale ha espressamente ricostruito il contenuto della normativa come mirante a graduare nel tempo l'efficacia dei regolamenti comunitari e ad assumere in

capo ad un ente statale la responsabilità derivante dal ritardo; in altri termini, mediante l'adozione della legge, il Parlamento italiano da un lato avrebbe esplicitato la volontà di non applicare la disciplina comunitaria; d'altro lato, avrebbe assunto a carico dello Stato l'onere finanziario derivante dalle sanzioni comminate ai singoli per il mancato adempimento. Ciò è qualificato nella sentenza « come scelta legislativa volta ad evitare che, nelle more della trattativa condotta dal Governo con gli organi comunitari, ricadessero sui singoli produttori le conseguenze della responsabilità che lo Stato aveva ritenuto di assumere verso la Comunità ». La Corte quindi ha escluso che la legge, ispirata ad intenti di rilievo pubblico, ancorchè discutibili quanto al loro contenuto, fosse dettata unicamente dall'intento di sottrarre gli *ex* ministri alla responsabilità contabile, e fosse, di conseguenza, viziata da eccesso di potere legislativo.

Le conclusioni della pronuncia, ancorchè chiare, evidenziano però una singolare concezione dei rapporti fra Stato e Comunità, maggiormente idonea a descrivere i rapporti fra enti internazionali piuttosto che quelli, assai diversi, intercorrenti fra ente sovrannazionale e Stati membri. Ciò emerge in particolare dalla ricostruzione, prospettata nella pronuncia, della responsabilità verso la Comunità come una forma di responsabilità a contenuto risarcitorio; che consente cioè allo Stato di tenere un comportamento divergente dai propri obblighi, solo assumendo l'obbligo conseguente di risarcire i danni che ne derivano. Ora è di tutta evidenza che, nell'ambito comunitario, le sanzioni rivolte a singoli hanno la diversa funzione di garantire l'esatto adempimento della disciplina comunitaria, per modo che non può a propria volta non ritenersi illecito il comportamento di uno Stato che assuma su di sé l'onere finanziario, ed impedisca quindi la realizzazione dello scopo voluto dalla norma.

Più in generale, appare preoccupante la concezione delle garanzie normative dell'attuazione di obblighi che si manifesta in questa vicenda. Da essa emerge infatti l'idea che uno Stato possa, al fine di far valere propri interessi, discostarsi dagli obblighi derivanti dalla sua partecipazione all'Unione; non opererebbero allora le garanzie di ordine costituzionale faticosamente costruite dalla giurisprudenza costituzionale, che fondano, in una prospettiva interna, la capacità dell'ordinamento comunitario di realiz-

zare direttamente le proprie finalità senza intermediazione ad opera degli Stati membri. È infatti constatazione corrente che gli strumenti comunitari tesi ad indurre uno Stato inadempiente ad osservare i propri obblighi non sono particolarmente efficaci, per modo che le garanzie dell'osservanza delle norme comunitarie risiedono essenzialmente nell'applicazione che ne viene data, a preferenza rispetto alla normativa interna, dalle autorità giudiziarie ed amministrative degli Stati membri.

5. La pronuncia lascia quindi l'impressione, difficilmente dissolvibile, che le esigenze di garantire un margine di discrezionalità a favore delle autorità governative nell'ambito delle trattative per la fissazione o la revisione delle quote di produzione di latte nell'ambito comunitario abbia comportato una rinuncia a far operare le garanzie riconnesse all'attuazione delle norme comunitarie negli ordinamenti interni.

È indubbio che la prospettiva di una disapplicazione della normativa comunitaria, anche, eventualmente, a costo di accollarsi le sanzioni pecuniarie imposte ai propri cittadini, costituisce, nel corso di una trattativa di carattere politico, un prezioso strumento di pressione per una sua revisione. Il ricorso a tale prospettiva costituisce una attrattiva di non lieve entità per i governi, visto che gli strumenti coercitivi a disposizione dell'Unione al fine di indurre gli Stati membri ad osservare i propri obblighi non paiono particolarmente efficaci. Si può quindi comprendere come, nel caso di norme comunitarie « sgradite », le garanzie normative dell'attuazione di norme comunitarie tendano ad affievolirsi e, di converso, si rafforza l'idea che l'esatto adempimento di obblighi comunitari risiede nel consenso da parte degli Stati membri. Ne è esempio la recente vicenda, non ancora esaurita, relativa all'applicazione del regolamento istitutivo del mercato comune delle banane in Germania, in relazione alla quale la giurisprudenza tedesca, costituzionale e di merito, ha valorizzato le ragioni interne, anche di carattere costituzionale, che potessero giustificare una deroga al principio dell'uniforme applicazione della normativa comunitaria ⁷.

⁷ In generale, sulla complessa vicenda cfr. U. EVERLING, *Will Europe Slip on Bananas? The Bananas Judgement of the Court of Justice and National Courts*, in *Comm. Market Law. Rev.*,

D'altra parte, ci si può chiedere se il mantenimento di una prospettiva politica di revisione di norme comunitarie « sgradiate » costituisca una ragione sufficiente per rinunciare agli strumenti normativi di garanzia per l'attuazione di norme comunitarie, che costituisce uno fra i più originali ed innovativi fenomeni del complesso rapporto fra Stati membri ed Unione.

Si pone quindi un dilemma di difficile soluzione fra l'esigenza di costruire un sistema astratto di garanzie per l'ordinamento comunitario e quello di consentire una libertà di manovra agli organi di governo che possa comprendere, in casi estremi, la disapplicazione di norme comunitarie. La pronuncia della Corte non affronta certo questo profilo, ed anzi pare accuratamente rivolta a delineare una possibile soluzione per il caso singolo senza rimettere in discussione l'assetto generale dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario. È controvertibile, tuttavia, che la ricerca di una soluzione adeguata alle circostanze concrete possa avvenire fuori del quadro delle dinamiche istituzionali previste dal Trattato; che in altri termini, in considerazione della indubbia dimensione « politica » della vicenda, possa andare smarrito il sistema concettuale faticosamente costruito dalla giurisprudenza costituzionale in tema di primato del diritto comunitario.

1996, p. 401 ss.; N. REICH, *Judge-made 'Europe à la carte': Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation*, in *Eur. Journ. of Int. Law*, 1996, p. 103 ss.; peraltro in questa vicenda venivano in considerazione complessi problemi concernenti il rispetto del GATT, considerato come accordo vincolante per la Comunità; rinvio per questo aspetto al mio scritto *Sul controllo di legittimità di atti comunitari in contrasto con il GATT*, in *Riv. dir. int.*, 1996, p. 118 ss.