

I rapporti con l'ordinamento comunitario nella giurisprudenza costituzionale italiana*

di Alfonso Celotto

Ordinario di diritto costituzionale nell'Università Roma tre

Sommario: 1. La giurisprudenza costituzionale sul contrasto tra norma comunitaria e norma interna - prima fase: il ricorso al criterio cronologico – 2. Seconda fase: l'incostituzionalità della norma interna incompatibile con il diritto comunitario – 3. Terza fase: la disapplicazione da parte dei giudici ordinari e di tutti gli operatori – 4. Quarta fase: il riconoscimento della possibilità di un intervento diretto della Corte costituzionale per eliminare le norme interne confliggenti con il diritto comunitario – 5. Considerazioni di sintesi circa le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne incompatibili – 6. I controlimiti alla prevalenza del diritto comunitario – 7. La possibilità che le norme comunitarie derogino alla Costituzione.

1. La giurisprudenza costituzionale sul contrasto tra norma comunitaria e norma interna – prima fase: il ricorso al criterio cronologico

Il primo intervento della Corte costituzionale sul conflitto tra norme comunitarie e norme nazionali risale alla sentenza 24.2.1964, n° 14¹, ove si afferma che l'art. 11 Cost., alla ricorrenza di determinati presupposti, rende possibile stipulare Trattati internazionali con cui si assumono limitazioni della sovranità e consente di darvi esecuzione con legge ordinaria, «ma ciò non importa alcuna deviazione delle 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 del diritto».

L'immissione del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale viene quindi giustificata ex art. 11 Cost., ma tale “copertura costituzionale” non viene ritenuta idonea a modificare in alcun modo l'efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti in sede comunitaria, sulla base dell'assunto che l'art. 11 non ha conferito alle leggi ordinarie di esecuzione dei Trattati istitutivi delle Comunità un'efficacia superiore a quella della legge ordinaria. L'art. 11 Cost. viene quindi letto dalla Corte come norma meramente

* Primo colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Roma 25 – 26 ottobre 2006

¹ GiC, 1964, I, 129 ss.

“permissiva”, che permette cioè l’assunzione di tali limitazioni di sovranità senza andare però a derogare sulla gerarchia interna delle fonti².

Lo Stato italiano, quindi, deve fare onore agli impegni assunti – dispiegando il Trattato 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». In tal modo, viene sancito l’imperio del *criterio cronologico* per risolvere l’antinomia tra norma comunitaria e norma interna: il diritto prodotto da fonti comunitarie, immesso nel nostro ordinamento, viene assimilato alle norme nazionali e quindi sottoposto ai comuni principi della successione delle leggi nel tempo: conseguentemente, le leggi interne posteriori prevarrebbero sulle norme comunitarie incompatibili e viceversa. Tale soluzione – che permetterebbe una deroga sistematica alle norme comunitarie, mediante la mera emanazione di norme interne successive nel tempo – appare del tutto divergente rispetto alla stessa nozione di Comunità europee in quanto consentirebbe alle norme statali di prevalere – in base alla mera posteriorità temporale – sulle norme comunitarie, spogliando così la Comunità della loro potestà normativa.

Del resto, anche a livello di teoria generale, emerge chiaramente l’inidoneità di tale sistematica per risolvere il contrasto in parola, in quanto l’istituto dell’abrogazione può esplicare la propria operatività soltanto rispetto a fonti tra loro pariorinate³ e, quindi, non è affatto idoneo a risolvere il conflitto fra norme poste da leggi nazionali e norme comunitarie, essendo queste ultime da considerarsi – in buona sostanza – sovraordinate.

² Su tale carattere di “permissività” dell’art. 11 Cost., cfr. – nella letteratura di quegli anni – BALLADORE PALLIERI, *Competenza della Corte costituzionale riguardo al diritto delle Comunità europee*, *DI*, 1966, 255; BERNARDINI, *Regolamento comunitario e legge statale*, *RDIn*, 1969, 321. In senso critico, MAZZIOTTI, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell’ENEL*, *GiC*, 1964, 447; SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970, 98; MATTIONI, *La rilevanza degli atti comunitari nell’ordinamento italiano*, Milano, 1971, 40.

³ È generalmente riconosciuto che l’atto abrogativo debba appartenere al medesimo “tipo” di fonte dell’atto che abroga: laddove, infatti, un ordinamento prevede una pluralità di fonti – distinte per tipi a seconda della gerarchia o della competenza – le antinomie che si verranno a creare tra le norme prodotte da fonti tra loro “diverse” dovranno essere risolte con criteri differenti da quello cronologico. Sul punto, per tutti, CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Studi in onore di G. Zanobini*, Milano, 1965, III, 178; e MODUGNO, *Norma giuridica (teoria generale)*, *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, 384.

Le critiche a questo atteggiamento trovano subito supporto nella sentenza “Costa” della Corte di Giustizia delle Comunità europee⁴ – per di più relativa alla medesima controversia decisa pochi mesi prima dalla Corte costituzionale⁵ – dove si afferma con decisione la superiorità della norma comunitaria sulla norma interna, preesistente o posteriore che sia, ritenendo che il primato del diritto comunitario sia condizione indispensabile per il funzionamento, ed anzi per la stessa esistenza, delle Comunità europee. Si rileva infatti che la «integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune»; infatti, «il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità»⁶.

2. Seconda fase: l'incostituzionalità della norma interna incompatibile con il diritto comunitario

Influenzata anche dagli orientamenti del giudice comunitario, la Corte costituzionale muta orientamento nella sent. 27.12.1973, n° 1837, in cui – pur basandosi sulle medesime premesse teoriche utilizzate in precedenza, continuando cioè a giustificare la limitazione di sovranità dell'ordinamento italiano a favore delle Comunità ex art. 11 Cost. – viene affermato chiaramente che «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 – debbono 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 contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari».

⁴ Sent. 25-7-1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, FI, 1964, IV, 137 ss., con nota di CATALANO, *Portata dei trattati istitutivi della Comunità europea e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri*, *ivi*, 1964, IV, 152 ss.; e con nota di RIBOLZI, *La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità Economica Europea*, FP, 1964, V, 22 ss. Successivamente la Corte comunitaria si è più volte espressa nello stesso senso: v., tra le altre, sent. 7-3-1972, causa 84/71, *Racc*, 1972, 89 ss.

⁵ La controversia, concernente la nazionalizzazione dell'energia elettrica, era infatti stata rimessa dal Giudice conciliatore di Milano sia alla Corte costituzionale sia alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 177 (ora art. 234) Trattato CE.

⁶ Sent. 25-7-1964, causa 6/64 cit., 139.

⁷ GiC, 1973, I, 2401 ss.

In tal modo, quindi, viene decisamente riconosciuta la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, senza però chiarire come concretamente esso dispieghi questa peculiare efficacia rispetto alla norma interna contrastante.

A far ciò provvede la successiva sent. 30.10.1975, n° 232⁸, con la quale la Corte precisa che il regolamento comunitario abroga implicitamente le leggi interne previgenti ed incompatibili, secondo il criterio cronologico; mentre, viceversa, la legge ordinaria emanata in violazione di un anteriore regolamento comunitario deve ritenersi incostituzionale e va quindi denunciata – per violazione indiretta dell'art. 11 della Costituzione⁹ – alla Corte costituzionale, che è il solo organo competente a rimuoverla dall'ordinamento interno. Allo stesso titolo, viene ritenuta incostituzionale la legge interna posteriore che deroga o anche solo riproduce il contenuto di un regolamento comunitario, che ha *ex se* forza immediata nell'ordinamento statale, in forza dell'art. 189 [ora art. 249] Trattato CE, che riconosce al regolamento i requisiti della portata generale, della obbligatorietà in tutti i suoi elementi e della diretta applicabilità in ciascuno degli Stati membri.

A queste indicazioni giurisprudenziali – di lì a poco confermate¹⁰ – consegue che il giudice ordinario rileva l'abrogazione della norma interna contraddetta da una norma comunitaria successivamente entrata in vigore e, invece, solleva questione di legittimità costituzionale se si tratta di una norma nazionale posteriore rispetto a quella emanata dalle istituzioni comunitarie. Un sistema così strutturato – il cui unico vantaggio è quello di impedire il formarsi di una giurisprudenza eterogenea sugli ambiti di applicazione delle norme comunitarie, risolvendo il contrasto in modo univoco e definitivo – ha il vistoso difetto di condizionare l'applicabilità della norma comunitaria all'intervento di un atto interno dello Stato (la sentenza della Corte costituzionale o l'atto abrogativo), il che è in palese contrasto con la sistematica comunitaria e – *in primis* – con l'art. 189 [ora art. 249] Trattato CE, dove si dispone la diretta e immediata applicabilità del diritto comunitario. D'altra parte, il dover attendere l'intervento del giudizio di costituzionalità ritarderebbe l'applicazione della normativa comunitaria, portando ad una differenziazione nel tempo della piena efficacia del diritto comunitario nei diversi Stati membri delle Comunità e creando nel contempo un "limite nazionale" alla sua efficacia.

⁸ GiC, 1975, I, 2211 ss.

⁹ Le norme comunitarie si configurano quali "norme interposte", cioè di integrazione del parametro di costituzionalità, rispetto all'art. 11 Cost.; sulle norme interposte nel giudizio di costituzionalità cfr. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, specie 81 ss. con specifico riferimento alla configurazione dei regolamenti comunitari quali norme interposte.

¹⁰ Cfr. C. cost. 28-7-1976, n° 205, GiC, 1976, I, 1291 ss.; e 29-12-1977, n° 163, *ivi*, 1977, I, 1524 ss.

Tutte queste incongruenze sono state immediatamente messe in evidenza dalla dottrina che, al riguardo, si è allineata quasi unanimemente in senso critico¹¹.

Dal canto suo, la Corte di Giustizia delle Comunità non ha lasciato attendere l'espressione del proprio dissenso rispetto alle conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale italiana. Infatti, nella sentenza *Simmenthal* del 9.3.1978¹², la Corte comunitaria, dopo aver ribadito la piena, diretta ed uniforme applicabilità delle norme comunitarie nell'ordinamento di ogni Stato membro, afferma che «in forza della preminenza del diritto comunitario... il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale». Viene così riconosciuta la prevalenza automatica delle norme comunitarie sul diritto interno incompatibile, senza alcun bisogno di un atto reattivo e nemmeno di una abrogazione o di annullamento delle norme nazionali contrastanti: in un ordinamento comunitario veramente integrato non possono essere ammesse delle «barriere nazionali» all'applicazione uniforme ed immediata della normativa comune¹³.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee arriva, in tal modo, a rendere palese il proprio contrasto con la posizione assunta dalla Corte costituzionale, mettendo in evidenza con chiarezza i «difetti» contenuti nella soluzione proposta da quest'ultima per risolvere il contrasto tra norma comunitaria e norma interna, consistenti principalmente in una eccessiva rigidità e nell'inidoneità ad assicurare l'applicazione immediata del diritto comunitario nell'ordinamento interno.

¹¹ Per un quadro di tali rilievi critici, cfr. AA.VV., *Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani, a cura del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale*, Milano, 1978, in particolare nei contributi di CAPELLI, CAPURSO, LUZZATTO, UDINA, MIGLIAZZA.

¹² Sent. 9.3.1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c Spa Simmenthal*, GI, 1978, I, 1, 1153 ss.

¹³ Già in precedenza la Corte comunitaria si era espressa nel senso che il giudice nazionale è obbligato a disapplicare la norma nazionale contraria ad una disposizione comunitaria dotata di efficacia diretta: cfr. sent. 4-4-1968, causa 34/67, *Lück c Hauptzollamt Köln*, Racc, 1968, 334 ss.; sent. 13.7.1972, causa 48/71, *Fank c Commission*, *ivi*, 1972, 534 ss.; sent. 11.12.1973, causa 120/73, *Lorenz GmbH c Bundesrepublik Deutschland e.a.*, Racc, 1973, 1471 ss. Per una recente conferma di tale indirizzo, v. sent. 19.6.1990, causa 213/89, *The Queen c Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, GI, 1991, I, 1, 1123 ss., con nota di CONSOLO, *Fondamento "comunitario" della giurisdizione cautelare*.

3. Terza fase: la disapplicazione da parte dei giudici ordinari e di tutti gli operatori

Di fronte a critiche così diffuse, alle pressioni di varia natura provenienti dalle sedi comunitarie¹⁴ ed alla riluttanza degli stessi giudici italiani a percorrere la strada indicata, la Corte costituzionale – dopo una lunga “pausa di riflessione”¹⁵ – si è nuovamente pronunciata sulla questione correggendo in maniera decisiva il proprio orientamento, con la sentenza 8.6-1984, n° 170¹⁶.

Il giudice costituzionale – pur ribadendo la propria concezione di fondo c.d. *dualista* che vede l'ordinamento comunitario e quello statale come “sistemi giuridici distinti, ancorché coordinati secondo ripartizioni di competenza”, a differenza della posizione c.d. *monista* della Corte comunitaria, che invece li vuole uniti e gerarchicamente ordinati – afferma infatti che la norma comunitaria, nella specie discendente da regolamenti, riceve piena e diretta applicazione “per forza propria”, non entrando a far parte dell'ordinamento nazionale, e viene preferita alla norma interna incompatibile, ovviamente nelle materie trasferite alla competenza delle Comunità, sia che segua sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie incompatibili. Tale “preferenza” accordata alla norma comunitaria fa sì che, nel proprio ambito di competenza, “l'effetto connesso con la sua vigenza è... 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”.

Il sistema di prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale antinomico si caratterizza, quindi, per la circostanza che la norma interna confliggente resta integra e valida, non venendo né abrogata né annullata, anche se, in presenza del conflitto con la norma comunitaria, non può produrre effetti e, quindi, viene “*disapplicata*” –

¹⁴ Anche i giudici nazionali degli altri Stati membri delle Comunità avevano, infatti, riconosciuto da tempo la prevalenza del diritto comunitario, orientandosi nel senso di disapplicare le norme interne contrastanti; per un quadro degli orientamenti giurisprudenziali negli altri Stati membri, v. KOVAR, *Rapporti tra diritto comunitario e diritti nazionali*, in AA. VV. *Trent'anni di diritto comunitario*, a cura della Commissione delle Comunità europee, Lussemburgo, 1983, 124 ss.

¹⁵ La Corte costituzionale, infatti, negli anni appena precedenti – attesa la complessità della vicenda – era riuscita a “rifiutare di pronunciarsi” sul merito del problema, rilevando vizi formali delle questioni di cui era stata investita; cfr. sentt. 26-10-1981, nn. 176 e 177, *FI*, 1982, I, 359 ss. (si segnala, per la peculiarità della prospettazione della questione di costituzionalità, spinta alle estreme conseguenze, l'ordinanza di rimessione che ha portato alla sent. n° 176 del 1981: v. T. MILANO, ord. 16-11-1978, *GiC*, 1979, II, 798 ss.). In dottrina, per l'evidenziazione del carattere di “mero espediente” di tali pronunce costituzionali, elusive dei termini reali della questione, v. anche PIZZETTI, *Efficacia delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano*, in AA. VV., *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, a cura di Cappelletti-Pizzoruzzo, Milano, 1982, 31.

¹⁶ In *GiC*, 1984, I, 1098 ss.

anche se la Corte non utilizza mai questo termine¹⁷ – dal giudice ordinario. Bisogna sottolineare che la prevalenza del diritto comunitario – come ha precisato la Corte – si ha solo quando ricorre «una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno»¹⁸, per cui – fuori da tale ambito materiale e temporale – la legge statale incompatibile mantiene il proprio valore e può spiegare la propria efficacia nell'area in cui non va ad interferire con la normativa comunitaria¹⁹.

Malgrado le notevoli innovazioni, neppure questa ricostruzione è andata esente da critiche, sia della dottrina italiana sia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. In particolare, la dottrina ha incentrato le proprie riserve sia sull'impostazione dualistica dei rapporti tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale²⁰, sia sulla

¹⁷ Infatti, la Corte costituzionale in tale pronuncia non qualifica mai quest'effetto esplicitamente come "disapplicazione", ma soltanto come "effetto... di impedire" che la norma interna incompatibile "venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale". Sul punto, v. MENGUZZI, *Il diritto della Comunità europea*, cit., 103, che comunque ritiene si tratti di una mera differenza linguistica tra la posizione della Corte costituzionale e quella della Corte di Giustizia delle Comunità europee, essendo le stesse in buona sostanza convergenti; e COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, RIDPC, 1991, 670. Per definire tale particolare posizione delle norme interne confliggenti con una norma comunitaria, che restano valide, ma non sono applicabili, essendo private della loro forza, si è parlato di "fonti disseccate", evidenziando che l'efficacia della norma interna è in tale ipotesi paralizzata, potendo però riprendere vigore con il venir meno della norma comunitaria (cfr. PREDIERI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea*, in AA. VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, 104 s.).

Rammentiamo che la "disapplicazione" è una caducazione a carattere particolare, mediante la quale l'atto giuridico ritenuto invalido diviene inapplicabile al singolo rapporto; la sua caratteristica è quindi di essere essenzialmente "relativa", ovvero di operare soltanto rispetto alla singola fattispecie giuridica di volta in volta in questione. Sull'istituto, v., specificamente, CANNADA-BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, 1950; GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, J, 1951, 356; ROMANO, *La disapplicazione del provvedimento amministrativo da parte del giudice civile*, in DPrA, 1983, 22; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, 1991, I, 299.

¹⁸ Per normazione comunitaria "compiuta e immediatamente efficace" si intende quel complesso di norme che si caratterizzano per il fatto di imporre agli Stati degli obblighi chiari, precisi, non condizionati e perfetti; obblighi cioè che siano tali da potersi imporre a prescindere da ogni altro provvedimento di attuazione e che siano, quindi, idonei a far sorgere in capo ai soggetti privati una situazione giuridica tutelabile innanzi ai giudici nazionali: norme siffatte si rinvencono non solo nei regolamenti, ma anche nelle direttive, nelle decisioni e nelle sentenze della Corte di Giustizia (del resto la stessa Corte costituzionale, nelle successive pronunce in argomento, preciserà che anche gli atti da ultimo elencati prevalgono sul diritto interno incompatibile). Sul punto, v., per tutti, LUZZATTO, *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Milano, 1980, specie 7 ss.

¹⁹ La Corte ha successivamente ribadito tale suo orientamento con le sentt. 22.2.1985, nn. 47 e 48, GI, 1986, I, 28, con nota di BELLOCCI, *Sul nuovo orientamento della Corte costituzionale in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*; e con ord. 20.3.1985, n. 81, GiC, 1985, I, 560 ss. e 26.3.1990, n° 144, ivi, 1990, 812 ss.

²⁰ Cfr. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, GiC, 1984, 1225; PAU, *Il diritto della Comunità europea nell'ordinamento italiano*, RDIn, 1984, 515; DANIELE, *Ancora sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno incompatibile secondo l'ordinamento costituzionale italiano*, DCom, 1985, 467.

soluzione data in concreto all'antinomia, affermando che con l'evitare di ammettere la caducazione delle norme interne contrastanti col diritto comunitario relega le norme nazionali in una sorta di "limbo", dove attendono di disciplinare gli eventuali rapporti non regolamentati a livello comunitario²¹.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee, invece, ha affermato l'insufficienza – in chiave sistematica – della disapplicazione delle norme nazionali contrastanti col diritto comunitario e l'obbligo di abrogare queste ultime gravante sugli Stati membri, ponendo chiaramente in evidenza «il fatto di mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro, un provvedimento incompatibile con una disposizione del Trattato, persino direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario». Detto mantenimento in vigore costituisce, quindi, per lo Stato di cui trattasi, una trasgressione degli obblighi impostigli dal Trattato e la relativa incompatibilità può essere definitivamente *soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti* che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare²². In buona sostanza, la sopravvivenza di norme in contrasto con la regolamentazione comunitaria, anche se disapplicate, va a nuocere alla certezza del diritto, in quanto lascia sussistere uno stato di incertezza per gli interessati, per cui appare comunque necessaria un'eliminazione espressa di tali norme (ad es., mediante una successiva abrogazione espressa).

²¹ Un esempio di tale "limbo" in cui le norme interne – pur contrastanti con il diritto comunitario – continuano ad essere applicate lo troviamo nelle ordd. 30.4.1986, n° 124 (*GiC*, 1986, I, 698 ss.) e 18.6.1986, n° 142 (*ivi*, 1986, I, 975 ss.), ove la Corte costituzionale giustifica il mantenimento in vigore di una legge interna contrastante con un regolamento comunitario, in quanto applicabile ai c.d. "Paesi terzi", ai paesi cioè che non fanno parte dell'area delle Comunità europee (nella fattispecie agli Stati facenti parte del G.A.T.T.); sul punto, v. CAPOTOSTI, *Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, *GiC*, 1987, 3820.

²² Così sent. 15 ottobre 1986, causa 168/85, *Commissione c. Italia, DCom*, 1987, I, 108, corsivo aggiunto; nello stesso senso, sent. 24.3.1988, causa 104/86, *Commissione c. Italia, FI*, 1988, IV, 477 ss.

Ad ogni modo, la Corte costituzionale – una volta affermata in maniera inequivoca la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno antinomico²³ – ha proseguito nella sua lenta “apertura” al sistema comunitario, riconoscendo che anche altre norme comunitarie rientrano nel novero del “diritto comunitario direttamente applicabile” e quindi prevalgono sul diritto interno.

Con sent. 23.4.1985, n° 113²⁴, infatti, il giudice delle leggi – ribadendo che la normativa comunitaria «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato... tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità» – rileva che anche le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia delle Comunità europee emanate ex art. 234 Trattato CE trovano diretta applicazione nell'ordinamento nazionale, da parte dei giudici ordinari, prevalendo conseguentemente sulle norme interne incompatibili.

Rifacendosi alle medesime argomentazioni la Corte – con la sent. 11.7.1989, n° 389²⁵ – ha successivamente riconosciuto la diretta applicabilità anche delle sentenze di condanna della Corte comunitaria rese ai sensi dell'art. 226 Trattato CE, rilevando che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute mediante tale tipo di sentenza hanno la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate, per cui anch'esse prevalgono sul diritto interno incompatibile.

²³ È da notare il progressivo sviluppo della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, che pur potendo apparire a prima vista un'inversione di tendenza è da considerare come un progressivo “affinamento” degli strumenti di prevalenza del diritto comunitario. Infatti, inizialmente, quando la Corte costituzionale italiana condizionava la diretta applicabilità del diritto comunitario ad un atto interno dello Stato (la dichiarazione di illegittimità costituzionale o l'atto abrogativo) la Corte comunitaria riteneva che dovesse essere il giudice ordinario a disapplicare la norma interna incompatibile, per consentire la diretta ed immediata applicabilità del diritto comunitario. Invece, allorché la Corte costituzionale si è anch'essa sostanzialmente orientata in questo senso, il giudice comunitario ha messo in luce la necessità di un atto interno che elimini comunque l'infrazione, sussistente nella stessa esistenza della norma interna incompatibile. A nostro avviso, in ciò è possibile notare la “progressività” degli obiettivi perseguiti dalla Corte comunitaria, nel suo ruolo di garante della corretta applicazione del diritto comunitario. Infatti, in primo momento, ha ritenuto indispensabile il riconoscimento della prevalenza e della diretta applicabilità, senza “barriere nazionali”, del diritto comunitario - requisiti imprescindibili per un corretto funzionamento del sistema comunitario - e, solo successivamente, raggiunto questo primo obiettivo, ha indicato la necessità di eliminare comunque la norma interna incompatibile, la cui permanenza in vigore, pur disapplicata, crea problemi di certezza del diritto ed integra pur sempre un'infrazione a livello comunitario.

²⁴ *GiC*, 1985, I, 694 ss.

²⁵ *GiC*, 1989, I, 1757 ss.

Tale ultima pronuncia contiene, inoltre, alcuni “aggiustamenti” ulteriori – la cui frequenza indica in maniera inequivocabile la difficoltà del punto²⁶ – in merito alla ricostruzione dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno. Sul piano operativo viene esplicitamente precisato che il conflitto tra diritto comunitario direttamente applicabile e norma interna viene risolto mediante un *effetto di disapplicazione* di quest’ultima²⁷ e che l’onere della disapplicazione fa capo *a tutti i soggetti* competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge), e quindi anche agli organi amministrativi²⁸.

Per quel che riguarda la “sorte” delle norme nazionali confliggenti con il diritto comunitario, la Corte, recependo i rilievi mossi in sede comunitaria, precisa che comunque – atteso che la disapplicazione non produce alcun effetto sull’esistenza delle norme antinomiche – resta ferma l’esigenza che sia il legislatore ad apportare le necessarie modificazioni o abrogazioni del diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie, per garantire sia la prevalenza del diritto comunitario sia il principio della certezza del diritto²⁹.

Infine, un’ulteriore estensione dell’ “area” degli atti comunitari direttamente applicabili e quindi prevalenti sul diritto interno confliggente, la troviamo nella sentenza della Corte costituzionale 18.4.1991, n° 168³⁰, ove si riconosce tale prevalenza anche alle c.d. *direttive dettagliate*, cioè alle direttive cui, malgrado il mancato recepimento negli ordinamenti nazionali, viene comunque riconosciuta – in forza delle elaborazioni della giurisprudenza comunitaria – immediata applicabilità negli stessi.

²⁶ Queste progressive, continue precisazioni che la Corte costituzionale apporta al proprio orientamento sulla prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno sono un chiaro indice della incertezza che domina l’intera materia, connessa al fatto che le stesse Comunità sono un ordinamento in evoluzione. In tale quadro ancor più ardua appare la posizione della giudice costituzionale italiano che cerca di continuare a giustificare l’efficacia delle norme comunitarie nell’ordinamento nazionale in base ad una teoria dualista dei rapporti tra ordinamenti, ponendosi in netta controtendenza con la dinamica delle Comunità che appaiono tese a rendere effettiva l’integrazione europea mediante la costituzione di un sistema unitario, di stampo federalistico.

²⁷ La Corte “qualifica” quindi espressamente tale effetto discendente dalla prevalenza del diritto comunitario superando la propria “reticenza” sul punto della sent. n. 170 del 1984.

²⁸ La Corte di Giustizia delle Comunità europee, in una pronuncia di poco precedente – sent. 22.6.1989, causa 103/88, *Costanzo c. Comune di Milano*, GC, 1990, I, 8 ss. – aveva già affermato che «tutti gli organi dell’amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare» le disposizioni comunitarie direttamente applicabili (nel caso di specie si trattava di direttive “direttamente efficaci”), disapplicando quindi le norme interne incompatibili.

²⁹ Quest’esigenza di espungere comunque dal sistema interno le norme antinomiche con il diritto comunitario è stata fatta propria dal legislatore che, nell’ambito del nuovo sistema di adeguamento dell’ordinamento interno all’ordinamento comunitario, contenuto la L. 9 marzo 1989, n. 86 (più nota come legge “La Pergola”), ha previsto che la “legge comunitaria” – su cui tale sistema si fonda – debba servire anche a garantire l’adempimento degli obblighi conseguenti “all’accreditamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, delle incompatibilità di norme legislative e regolamentari con le disposizioni dei suddetti trattati” [art. 1, 1 comma, lett. b)].

³⁰ GiC, 1991, 1412.

Nell'effettuare questa ulteriore "apertura", la Corte coglie l'occasione per precisare che la norma comunitaria "prevalente" non va a rendere disapplicabile la norma interna contrastante, ma la rende "non applicabile". Tale puntualizzazione, che recepisce gli spunti dottrinali³¹, sembra avere il preciso significato di escludere apertamente l'utilizzabilità della disapplicazione per risolvere l'antinomia tra norma comunitaria e norma interna, in maniera da ribadire che questo contrasto non implica alcun vizio della norma nazionale e tentare di preservare ancora la teoria dualista dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale.

4. Quarta fase: il riconoscimento della possibilità di un intervento diretto della Corte costituzionale per eliminare le norme interne confliggenti con il diritto comunitario

Un ulteriore passo in avanti nello sviluppo del cammino comunitario della giurisprudenza costituzionale è contenuto nella sent. 10.11.1994, n° 384³², ove la Corte costituzionale, al fine di garantire nel modo migliore possibile la prevalenza del diritto comunitario ha differenziato i meccanismi di possibile intervento nella soluzione dell'antinomia: accanto alla tradizionale *disapplicazione/non applicazione* da parte di ciascun operatore (salva la successiva abrogazione), cui si ricorre nel caso si tratti di norme nazionali già vigenti in contrasto col diritto comunitario, aggiunge infatti la diretta *dichiarazione di incostituzionalità* da parte della Corte, per le ipotesi di *norme interne non ancora in vigore*.

Nel caso di specie, la Corte è chiamata ad esaminare un contrasto tra il diritto comunitario ed una deliberazione legislativa di un consiglio regionale, in forza di ricorso governativo in via principale. Si tratta, nella fattispecie, di una norma non ancora vigente per la quale non vi può essere un giudizio di legittimità in via incidentale e, quindi, un potenziale giudice *a quo* che possa direttamente far prevalere il diritto comunitario mediante non applicazione. Volendo assicurare al meglio la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario e tutelare la responsabilità esclusivamente dello Stato – e non delle Regioni – di fronte alle Comunità per violazione del diritto comunitario, la Corte non può che risolvere la questione in maniera differente e cioè mediante declaratoria di illegittimità costituzionale dell'atto regionale. Infatti, in ipotesi siffatte – come già rilevato lucidamente dalla dottrina³³ – una pronuncia di inammissibilità della Corte «potrebbe sortire l'effetto opposto al fine perseguito dagli orientamenti

³¹ Cfr. BELLOCCI, *Gli "effetti diretti" degli atti comunitari nell'ordinamento interno: profili teorici ed applicativi*, *RAm*, 1017 s.; e MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, cit., 106.

³² *GiC*, 1994, 3449 ss.

³³ Cfr. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, cit., 90 ss.; v. anche GRECO, *Profili di diritto pubblico italo-comunitario*, in AA.VV., *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, 1989, 40 s.

recenti in materia comunitaria», mentre, volendo perseguire «l'esigenza di assicurare l'immediata ed uniforme efficacia del diritto comunitario», «nel caso delle leggi regionali impugnate in sede di controllo governativo, la declaratoria d'illegittimità costituzionale produrrebbe l'effetto di *interdire l'entrata in vigore* delle leggi in questione confliggenti con il diritto comunitario. E quindi sarebbe proprio la declaratoria d'incostituzionalità pronunciata nei confronti di leggi regionali ad assicurare l'effettiva vigenza delle norme comunitarie non rispettate»³⁴.

A ben vedere, dunque, l'intervento diretto della Corte costituzionale per dichiarare l'incostituzionalità di una delibera legislativa regionale contrastante con norme comunitarie altro non è che un ulteriore – e dovuto – passo verso il *massimo adeguamento* del diritto interno al diritto comunitario.

Un profilo di interesse della sentenza in parola, poi, riguarda ancora la qualificazione dell'*effetto* della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno confligente, cioè quale sia l'istituto di diritto positivo cui si debba fare ricorso caso per caso per risolvere le singole antinomie: in questa pronuncia, infatti, la Corte supera anche il più recente indirizzo e torna a qualificare – per ben quattro volte nella motivazione, salvo una “svista” – il fenomeno di eliminazione della norma interna già in vigore confligente con il diritto comunitario in termini di “disapplicazione” e non più come “non applicazione”.

Questo ritorno del giudice costituzionale alla “disapplicazione” appare peraltro un passo obbligato per salvaguardare la coerenza interna della pronuncia.

Nella sent. n° 384 del 1994, come detto, il giudice costituzionale – per non interrompere il processo di affermazione della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno incompatibile – non ha potuto far altro che arrivare a dichiarare l'*illegittimità costituzionale* della delibera legislativa regionale sottoposta al suo controllo e confligente col diritto comunitario. In tal modo, ha dovuto implicitamente ammettere che la norma nazionale fosse viziata, in quanto la potestà di annullamento della Corte è espressione, come detto, dell'operare dei criteri gerarchico e/o della competenza che comportano l'invalidità della norma e quindi un suo vizio³⁵.

Ecco il punto. Una volta ammesso che l'atto *di diritto interno* (nella specie, la regionale legislativa regionale) *non ancora in vigore e confligente con il diritto comunitario è viziato*, non potrebbe – se non a pena di una gravissima incoerenza – fare riferimento ad un istituto quale la non applicazione – che, come precisato, si contraddistingue per *non implicare un vizio* della norma non applicata – al fine di qualificare l'*effetto* che si produce sull'atto nazionale già in vigore che confligge con il diritto comunitario.

³⁴ Sent. n. 384 del 1994, *cit.*, 3454, (§ 2. *Cons. diritto*).

³⁵ Sull'effetto di annullamento vedi per tutti Modugno, Annullabilità annullamento, Enc. giur., vol. II, 1988, 1.

Per coerenza, l'effetto della prevalenza del diritto comunitario sulle norme interne confliggenti deve essere *unitario*, anche se in concreto si esplica mediante istituti differenti. Può cambiare, cioè, il *mezzo*, lo *strumento*, cui si fa ricorso in diritto positivo per eliminare la norma interna antinomica, ma è necessario utilizzare istituti che si riferiscano coerentemente alla stessa ricostruzione (e non a fenomeni di mera interpretazione oppure di invalidità a seconda dei casi).

In buona sostanza, una volta riconosciuta l'invalidità e quindi il vizio della norma interna non ancora vigente in contrasto con il diritto comunitario, è diventata una *soluzione obbligata* ammettere che anche la norma interna già in vigore confliggente con il diritto comunitario sia viziata: quindi, il singolo giudice ordinario deve eliminarla mediante disapplicazione e non può certo "scartarla" in sede interpretativa attraverso la non applicazione.

Questa soluzione apparentemente coerente – che implicava sostanzialmente una accettazione della ricostruzione monista dei rapporti tra ordinamenti – è stata tuttavia messa in crisi di lì a pochi mesi.

Con la sent. 30.3.1995, n° 94³⁶ la Corte costituzionale è tornata ad esaminare un caso di conflitto tra diritto comunitario e una norma interna non ancora in vigore, ugualmente arrivando a dichiarare l'illegittimità costituzionale di quest'ultima (nella specie, una delibera legislativa siciliana in materia di aiuti alle imprese).

Con l'occasione vengono riprese e sviluppate le affermazioni contenute nella sent. n° 384 del 1994 sulla possibilità di un controllo della Corte sul contrasto tra norme comunitarie e norme interne nell'ambito del giudizio di legittimità instaurato in via principale, estendendola anche al caso in cui l'impugnativa provenga da una regione avverso una legge statale (e quindi si tratti di norma nazionale già in vigore).

Nel far ciò la Corte ribadisce comunque che nei giudizi in via incidentale – ove quindi ci sia un giudice che possa direttamente riconoscere la prevalenza del diritto comunitario – non può essere la Corte costituzionale ad intervenire, trattandosi di questioni prive del requisito della rilevanza, data la *non applicabilità* – come qualificata espressamente in almeno tre punti – delle norme nazionali antinomiche.

In tal modo, la Consulta modifica ancora il proprio orientamento. Infatti non distingue più, come nella sent. n° 384 del 1994, tra norme interne *già vigenti* e norme interne *non ancora in vigore* per farne discendere, rispettivamente, la *disapplicazione* o l'*illegittimità costituzionale* nel contrasto con le norme comunitarie. Ma assume a discriminare la modalità di accesso alla Corte, per farne derivare che nei *giudizi in via principale* – non solo più nel caso di impugnazione dello Stato, come nella sent. n° 384, ma anche in caso di impugnazione regionale (e quindi per norme, di regola, già entrate in vigore) – è ben possibile un controllo accentrato con eventuale *declaratoria di*

³⁶ GiC, 1995, 788 ss.

incostituzionalità della norma interna; mentre nei *giudizi in via incidentale* l'antinomia deve essere risolta dallo stesso *giudice a quo* in termini di *non applicazione* delle norme interne³⁷.

Questa soluzione – pur giustificabile nell'ottica del massimo adeguamento all'ordinamento comunitario – rende la ricostruzione ancora una volta incongrua poiché accoppia e fa operare parallelamente istituti profondamente disomogenei come l'annullamento, che comporta il rilievo di un vizio dell'atto da eliminare, e la “non applicazione”, che invece opera a livello ermeneutico, in relazione alla scelta della norma da applicare al caso concreto. Sarebbe bastato qualificare questa forma di intervento ancora come “disapplicazione” per superare l'incongruenza: ma allora al giudice costituzionale non sarebbe stato più possibile – come invece ancora fa nella sent. n° 94 del 1995 – ritenere l'ordinamento interno “distinto, ma coordinato” rispetto a quello comunitario e le fonti comunitarie “non... ancora integrate in un solo sistema” con quelle interne.

In sintesi, si ripete sempre lo stesso problema: in tutti questi anni la Corte costituzionale ha costantemente cercato di conciliare la ricostruzione dualista dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno con l'esigenza di eliminare comunque e nel modo più rapido e certo le norme interne confliggenti con il diritto comunitario. In tal modo, però, ha lasciato sulla sua strada numerose incongruenze che riemergono immancabilmente ove si cerchi di ricostruire in teoria generale la soluzione dell'antinomia tra diritto interno e diritto comunitario.

5. Considerazioni di sintesi circa le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne incompatibili

A livello sistematico si può ritenere che, secondo la nostra giurisprudenza costituzionale, le antinomie tra norme comunitarie *direttamente applicabili* (che possono derivare da regolamento, da direttiva, da sentenza, da decisione) e norme interne vengono risolte – in via generale – da tutti gli operatori giuridici, ed *in primis* dai giudici comuni, facendo prevalere le prime a livello prettamente interpretativo mediante la “*non applicazione*” (o la “disapplicazione”) delle seconde, cui comunque deve seguirne l'abrogazione legislativa a fini di chiarezza e certezza³⁸.

³⁷ Nella stessa linea, v. le successive sentt. 7.11.1995, n° 482, *GiC*, 1995, 4093 ss. e 28.12.1995, n° 520, *ivi*, 1995, 4361 ss.

³⁸ Per recenti conferme di quest'orientamento v. C. cost., sent. 16.6.1995, n. 249, *GiC*, 1995, 1827 ss., ove si qualifica la prevalenza in termini di “non applicazione”, anche se una volta utilizza il termine “disapplicazione”; sent. 7 novembre 1995, n° 482, *GiC*, 1995, spec. 4119, secondo cui «il rapporto fra fonti comunitarie e fonti nazionali è di competenza e non di gerarchia o di successione nel tempo, con l'effetto che la norma nazionale diviene non applicabile se e nei limiti in cui contrasti con le disposizioni comunitarie precedenti o sopravvenute».

Unico “aggravamento” di tale, peraltro semplice, procedura di prevalenza del diritto comunitario possiamo averlo nel caso in cui il singolo giudice abbia dei dubbi sulla portata applicativa della norma comunitaria, oppure sulla sua diretta applicabilità: in tale ipotesi, il giudice investirà della questione interpretativa la Corte di Giustizia delle Comunità europee, sollevando la c.d. “pregiudiziale comunitaria”, ex art. 234 (già art. 177) Trattato CE.

Accanto a questa modalità generale di prevalenza del diritto comunitario esistono una serie di ipotesi³⁹ in cui la *Corte costituzionale* ha comunque affermato la *propria competenza* nella soluzione delle antinomie in parola:

a) quando lo Stato impugni una legge regionale, sia nel modello costituzionale originario⁴⁰, sia dopo la riforma costituzionale del 2001⁴¹;

b) quando le Regioni impugnino in via di azione leggi dello Stato le quali, contravvenendo al diritto comunitario, allo stesso tempo ledano o invadano le proprie competenze⁴²;

c) quando le norme nazionali violino norme comunitarie non direttamente applicabili (direttive), non recependole oppure recependole in maniera impropria o errata⁴³;

d) quando una legge interna vada ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza dei Trattati, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei loro principi⁴⁴.

In tutte queste ipotesi – a cui bisogna aggiungere, all’inverso, il caso in cui operino i c.d. “controlimiti” alla prevalenza del diritto comunitario⁴⁵ – la Corte costituzionale, se ritiene fondato il contrasto, provvede a risolvere l’antinomia non certo mediante una “non applicazione” (che non rientra nel suo strumentario decisionale), ma dichiarando l’illegittimità costituzionale della norma nazionale confliggente con la norma comunitaria.

³⁹ Cfr. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 1996, 163 ss.

⁴⁰ Cfr. sent. n. 384 del 1994; nn. 84 e 425 del 1999.

⁴¹ Cfr. sent. n. 406 del 2005 e n. 129 del 2006.

⁴² Cfr. le già richiamate sentt. nn. 94, 482 e 520 del 1995. Non abbiamo ancora conferme giurisprudenziali successive al 2001.

⁴³ Su problemi del genere cfr., ad es., sent. 16.6.1993 n. 285 del 1993, *GiC*, 1993, 2026, ss.

⁴⁴ Tale ipotesi è stata affrontata dalla Corte costituzionale nella sent. 23.12.1986, n° 286 (*GiC*, 1986, I, 2309 ss.), a fronte di un’ordinanza di rimessione della Corte d’Appello di Napoli che censurava – in riferimento all’art. 11 Cost. – gli artt. 1, 3 e 7 della L. 10.12.1975, n. 724, sulla base dell’assunto che tali norme andavano ad introdurre dazi doganali, in violazione del principio fondamentale delle Comunità – contenuto negli artt. 12, 37 e 95 (ora artt. 25, 31 e 90) Trattato CE – di promuovere, mediante l’instaurazione di un Mercato comune ed il graduale avvicinamento delle politiche degli Stati aderenti, lo sviluppo armonioso dell’attività economica nell’ambito coperto dal Trattato medesimo. Il giudice costituzionale ha ritenuto tale questione ammissibile – rientrando nella propria competenza – ma infondata nel merito, in quanto l’imposta introdotta dalle norme nazionali non è un dazio doganale, vietato dal Trattato, bensì corrisponde all’imposta di consumo gravante sui tabacchi di produzione nazionale con lo scopo di equiparare il trattamento fiscale dei tabacchi italiani e dei tabacchi di produzione comunitaria.

⁴⁵ Cfr. paragrafo successivo.

In via complessiva, pertanto, si può concludere rilevando che attualmente la “tecnica” utilizzata per affrontare i conflitti tra norme comunitarie e norme interne accoppia e fa operare congiuntamente istituti del tutto disomogenei – quali la “non applicazione” e la “illegittimità costituzionale” – dando luogo a incertezze e confusione. Come giustamente osservato, il congiunto e contraddittorio operare di tali tecniche disomogenee costituisce «lo specchio ... della transizione in atto, del suo permanente oscillare tra i due poli della *separazione* e della *integrazione*» ... non essendovi, né potendovi ancora essere «né *piena separazione* né *piena* (vale a dire *compiuta*) *integrazione*»⁴⁶.

In buona sostanza, i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale tendono al monismo⁴⁷ – ricostruzione del resto accettata già in molti altri Stati membri⁴⁸ – anche se la nostra Corte costituzionale cerca ancora di salvaguardare l'impostazione dualistica, per resistere ad una definitiva “apertura” verso il sistema comunitario, da cui discenderebbe inevitabilmente una “degradazione” del suo ruolo.

Del resto, esaminando la giurisprudenza comune sul punto, incertezza e confusione non possono che accrescersi.

Non residua più dubbio alcuno circa la prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili sulle norme interne incompatibili; i giudici ordinari appaiono pressoché unanimi nel configurare quale “disapplicazione” il fenomeno della prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne in caso di contrasto⁴⁹, del resto in linea

⁴⁶ Così RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale*, Atti del Convegno tenutosi a Roma 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, 338.

⁴⁷ Come già da tempo rilevato in dottrina; per richiami cfr. ora BEUTLER, BIEBER, PIPKORN, STREIL e WEILER, *L'Unione europea: istituzioni, ordinamento e politiche*, cit., 121.

⁴⁸ Si pensi a quanto accade in Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna: sul punto cfr. BALDASSARRE, in AA.VV., *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale*, Milano, 1997, 10.

⁴⁹ Ad es., tra i molti: Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 54, in *GC*, 1996, I, 1191 ss.; T.A.R. Toscana, sez. II, 20 marzo 1996, n. 156, in T.A.R., 1996, I, 1973 ss.; Pret. Biella, 28.3.1996, in *DSI*, 1996, 349 ss.; T.A.R. Puglia, sez. II Bari, 10.5.1996, n. 253, in *GM*, 1996, 998 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 20.6.1996, n° 843, in *FA*, 1996, 1961 ss.; Cass. civ., sez. I, 18.6.1996, n. 5604, in *MCC*, 1996; Pret. Asti, 15.4.1996, in *FI*, 1997, II, 119 ss.; App. Firenze, 5.7.1996, in *BT*, 1996, 1721 ss.; Cass., sez. I civ., 29.8.1996, n. 7952, in *DF*, 1997, II, 670 ss.; T.A.R. Abruzzi, Pescara, 6.7.1996, n. 440, in *FA*, 1997, 892 ss.; Trib. Milano, 31.10.1996, in *BT*, 1996, 1799 ss.; T.A.R. Sardegna, 30.12.1996, n. 1306, in *GM*, 1997, 1046 ss.; Cass., sez. I civ., 28.11.1996, n. 10585, *ivi*, 1997, I, 2516 ss.; Id., sez. I civ., 4.12.1996, n. 10815, in *GC*, 1997, I, 2515 ss.; T.A.R. Lombardia, sez. I Milano, ord. 10.5.1996, n. 23, in *FA*, 1997, 229 ss.; Pret. Roma, 17.12.1996, in *FI*, 1997, I, 603 ss.; Cass., sez. lav., 7.3.1997, n. 2065, in *MCC*, 1997; T.A.R. Lombardia, sez. I Milano, 4.2.1997, n. 62, in *RIDPC*, 1998, 255 ss.; Trib. Pavia, 22.3.1997, in *GCo*, 1997, II, 426 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 25.8.1997, n. 909, in *GI*, 1998, 589; T.A.R. Umbria, 10.7.1997, n. 459, in *RGU*, 1997, 928 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 28.8.1997, n. 927, in *FI*, 1997, III, 569 ss.; T.A.R. Lombardia, Milano, 17.9.1997, n. 1509, in *TAR*, 1997, I, 3949 ss.; C. conti, sez. contr., 6.11.1997, n. 136, in *RCC*, 1997, fasc. 5, 9 ss.; Cass., sez. lav., 20.11.1997, n. 11571, in *FI*, 1998, I, 444 ss.; Commiss. Trib. I grado Venezia, 20.5.1998, n. 8, in *BT*, 1998, 1147 ss.; T.A.R. Toscana, sez. I, 18.2.1998, n. 60, in *TAR*, 1998, I, 1410 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 5.6.1998, n. 918, in *FA*, 1998, 1704 ss.

alla costante giurisprudenza comunitaria⁵⁰. Solo in qualche raro caso sembra che essi vogliano tener conto delle precisazioni dualistiche della Corte costituzionale⁵¹, incorrendo peraltro spesso in palesi contraddizioni terminologico-ricostruttive, come accaduto, ad es., nella sent. T.A.R. Toscana, sez. I, 18.2.1998, n. 60⁵², secondo cui «nell'ipotesi di conflitto tra norme comunitarie e nazionali, ... le prime, in quanto di *rango superiore*, prevalgono su quelle nazionali e, se pur non determinano effetti estintivi della norma interna, attesa la distinzione dei due ordinamenti, tuttavia comportano l'*inapplicabilità*, al caso concreto della norma interna. Ne consegue che, in tali ipotesi, sia gli organi giurisdizionali che quelli amministrativi sono tenuti a *disapplicare* le norme interne in contrasto con quelle comunitarie»⁵³.

6. I controlimiti alla prevalenza del diritto comunitario

La prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili sulle norme nazionali incompatibili risulta essere un dato ormai acquisito del nostro ordinamento, in virtù del consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali in proposito.

È tuttavia negli stessi orientamenti giurisprudenziali, soprattutto della Corte costituzionale, che emerge come tale primato non sia assoluto ed incondizionato, ma possano verificarsi ipotesi (la cui concreta verifica concreta appare peraltro – in verità – assai remota) in cui a prevalere dovrebbero essere le norme nazionali: ciò dovrebbe accadere quando le norme comunitarie vadano a violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o i diritti inviolabili della persona umana.

In tali ipotesi si parla comunemente di “controlimiti” alle limitazioni di sovranità accettate in forza dell'art. 11 Cost. e, quindi, all'ingresso delle norme comunitarie.

Gli orientamenti della Corte costituzionale sulla salvaguardia dei principi e dei diritti fondamentali nei confronti della Comunità europea traggono origine dalla sent. 27.12.1965, n. 98⁵⁴, in cui, chiamata a pronunciarsi sulle attribuzioni giurisdizionale della Corte di giustizia della Comunità europea, la Corte costituzionale ammette che anche in quest'ambito possano essere attribuite alle Comunità competenze statali,

⁵⁰ Cfr., da ultimo, C. Giust. CE, sent. 24.10.1996, causa 72/95, *Kraaijeveld e.a.*, FI, 1998, IV, 57 ss.; 13.3.1997, causa 358/95, *Morellato c USL n° 11 di Pordenone*, Ipr, 1997, 249 ss.; in dottrina, recentemente, MENGGOZZI, *Diritto privato e diritto comunitario*, in *Trattato dir. priv. diretto da P. Rescigno*, I: *Premesse e disposizioni preliminari*, Torino, 1999, 521 s.

⁵¹ Cfr. Pret. Trento, 5.10.1994, RGL, 1995, II, 122 ss., ove si rileva che «l'incidenza delle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee consiste non già nell'abrogazione di tale norma [nazionale], ma nell'obbligo per il giudice interno di non darne applicazione».

⁵² RIDPC, 1998, 749 ss., spec. 754.

⁵³ Corsivi aggiunti.

⁵⁴ GiC, 1965, 1322 ss., spec. 1339 (§ 2 *Cons. diritto*).

purché ciò avvenga «senza pregiudizio del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale, [in quanto] questo diritto è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2 Cost.».

Questo accenno alla esistenza di un nucleo di norme costituzionali italiane comunque resistenti alle norme comunitarie viene sviluppato nella successiva sent. n. 183 del 1973⁵⁵, osservando 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 ... 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 (ora art. 249) 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».

Tale riserva all'apertura dell'ordinamento italiano a quello comunitario viene confermata in maniera pressoché testuale nella successiva sent. n. 170 del 1984⁵⁶, rilevando come «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, [la quale] ha, nella sent. n. 183 del 1973, 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».

Si tratta di una posizione giustificabile dal timore (assai remoto) che una norma comunitaria possa andare ad intaccare il nucleo fondante dei valori del nostro ordinamento e, forse, anche dalla volontà della nostra Corte costituzionale di non spogliarsi completamente di ogni potere relativamente all'immissione del diritto comunitario nel nostro ordinamento, anche in considerazione del tentativo di conservare un'impostazione dualista nei rapporti tra ordinamenti. Comunque essa dà luogo a problemi di non poco momento, puntualmente evidenziati in dottrina, circa l'oggetto di tale scrutinio e gli effetti di una eventuale pronuncia di incostituzionalità⁵⁷: non potendo lo scrutinio di costituzionalità vertere direttamente sui regolamenti comunitari, il sindacato della Corte dovrebbe vertere sulla legge italiana di esecuzione del Trattato CE, nella parte in cui immette l'art. 249 (già art. 189) del Trattato, che a sua volta ha dato efficacia diretta a quel regolamento comunitario confliggente con i principi fondamentali o i

⁵⁵ *GiC*, 1973, specie 2420 (§ 9 *Cons. diritto*).

⁵⁶ *GiC*, 1984, specie 1116 (§ 7 *Cons. diritto*).

⁵⁷ Sul punto cfr. da ultimo BEUTLER, BIBER, PIPKORN, STREIL e WEILER, *L'Unione europea*, cit., 136 ss., con richiami.

diritti inviolabili; nel caso in cui la Corte accogliesse siffatta questione di costituzionalità, la sentenza dichiarativa dell'incostituzionalità delle legge di esecuzione dei Trattati comunitari implicherebbe *ex se* la revoca dell'adesione dell'Italia al sistema comunitario? E ancora, quali sono i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inviolabili della persona idonei a costituire parametro di tale controllo, mancando un preciso catalogo di essi in Costituzione?

Ferme restando queste perplessità teoriche, la Corte si è trovata concretamente ad esaminare una ipotesi del genere, fino ad ora, solamente nella sent. 21.4.1989, n° 232⁵⁸, sulla base di una ordinanza di rimessione del Tribunale di Venezia che dubitava della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della L. 14.10.1957, n° 1203, di esecuzione del Trattato di Roma, «nella parte in cui, recependo nell'ordinamento interno l'art. 177 (ora art. 234) del Trattato, attribuiscono alla Corte di Giustizia della C.E.E. il potere di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce pregiudiziali, rese sulla validità di disposizioni regolamentari impositive di prestazioni patrimoniali, escludendo dagli effetti della dichiarazione di invalidità gli atti di esecuzione compiuti in epoca anteriore alla pronuncia, anche se oggetto della stessa questione che ha dato origine al deferimento della questione pregiudiziale». In tal modo – ad avviso del giudice remittente – verrebbe ad integrarsi una violazione dell'art. 24 Cost., in quanto si incide sul principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale di assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio. A fronte di tali rilievi, la Corte costituzionale, pur mostrandosi fortemente perplessa su tale potere riconosciuto alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, ha ritenuto la questione inammissibile per irrilevanza, anche se, tra le righe, ha lasciato emergere l'impressione di non essere voluta “andare oltre” per non porsi in aperto contrasto con la Corte di Giustizia delle Comunità europee e con l'ordinamento comunitario, pur avendo voluto comunque riaffermare il suo potere di sindacare il diritto comunitario, sia pure in relazione al solo parametro (peraltro “elastico”) dei principi fondamentali (e dei diritti inviolabili dell'uomo, non richiamati però nella sent. n° 232 del 1989)⁵⁹.

⁵⁸ *GiC*, 1989, I, 1001 ss.

⁵⁹ Una conferma di questa forma di sindacabilità del diritto comunitario – mediante l'assoggettamento a sindacato della legge di esecuzione dei Trattati – rispetto ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, la troviamo – sia pure come *obiter dictum* – nelle sentt. 29.12.1988, n. 1146, *GiC*, 1988, I, 5565 ss. e 12 aprile 1989, n. 203, *ivi*, 1989, I, 890 ss., in cui la Corte – ritenendo nell'una le norme degli Statuti speciali e nell'altra le norme del Concordato soggette all'accertamento della loro conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale – ha richiamato la sindacabilità negli stessi termini anche del diritto comunitario; da ultimo v. sent. 18 dicembre 1995, n. 509, *ivi*, 1995, 4306 ss., in cui la censura ad un regolamento comunitario è stata dichiarata inammissibile in quanto sollevata in via diretta, senza il tramite della legge di esecuzione e senza alcuna prospettazione della lesione di diritti fondamentali dell'ordinamento costituzionale nazionale o di diritti inalienabili della persona umana; e sent. 24.4.1996, n. 126, *GiC*, 1996, 1044, ss.

7. La possibilità che le norme comunitarie deroghino alla Costituzione

Dall'ammissione della Corte costituzionale che le norme comunitarie direttamente applicabili sono da ritenere — almeno in linea teorica — recessive rispetto ai principi fondamentali della Costituzione e ai diritti inviolabili dell'uomo si desume agevolmente, *a contrario*, che le norme comunitarie possono invece prevalere su norme interne di rango formalmente costituzionale che non rientrano nel novero dei principi fondamentali e ai diritti inviolabili dell'uomo.

Senza voler neanche addentrarsi nella non agevole problematica di quali siano principi fondamentali e ai diritti inviolabili dell'uomo, appare interessante notare come le norme comunitarie direttamente applicabili, in caso di antinomia, abbiano la forza di prevalere non solo sulle norme interne di rango legislativo, ma anche su quelle di rango costituzionale (salvo che si configurino quali principi fondamentali o diritti inviolabili).

Tale idoneità è stata, del resto, puntualmente confermata dalla giurisprudenza costituzionale con specifico riferimento soprattutto alle norme costituzionali relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Fin dalla sent. 19.11.1987, n° 399⁶⁰, la Corte ha affermato che le norme comunitarie derivate — laddove rispettino i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana — «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» e che quindi le norme costituzionali concernenti le potestà regionali (artt. 117 e 118, 1° comma, Cost.) «valgono ai fini interni ed è perciò *consentito alla disposizione comunitaria, sulla base del già citato art. 11 Cost., di distribuire in modo diverso le competenze per singoli casi* da essa considerati» (corsivo aggiunto).

Malgrado le perplessità e le riserve che avevano inizialmente accolto questa pronuncia⁶¹, il giudice costituzionale ha successivamente, in più occasioni, ribadito e precisato l'idoneità del diritto comunitario ad incidere sulla distribuzione delle competenze

⁶⁰ GiC, 1987, I, 2807 ss., spec. 2812 (§ 2. *Cons. diritto*).

⁶¹ Cfr. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e "cammino comunitario" della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, GiC, 1987, I, 2818; BALBONI - PAPA, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere*, *Re*, 1988, 367; COSTATO, *Applicazione di norme comunitarie e conflitti di competenza fra Stato e regioni*, *RDA*, 1988, II, 95.

tra Stato e Regioni fissata in Costituzione⁶². Così anche la dottrina ha acceduto a questa ricostruzione, rilevando come alle fonti comunitarie fosse assegnata «una efficacia sostanziale pari a quella di cui sono provviste le norme costituzionali o ... un'efficacia *quodammodo* assimilabile a quella espressa dalle norme costituzionali»⁶³.

Alfonso Celotto. Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre.

⁶² Cfr. sentt. 10.6.1988, n. 632, *FI*, 1988, I, 1018 ss.; 16.7.1991, n. 349, *GI*, 1992, I, 1, 1232 ss.; 1.7.1992, n. 306, *ivi*, 1993, I, 1, 506 ss.; 13.11.1992, n. 437, *ivi*, 1993, I, 1, 505 ss.; 27.4.1993, n. 194, *ivi*, 1993, I, 1, 1366 ss.; 24.3.1994, n. 96, *ivi*, 1994, I, 217 ss. sentt. 31.3.1994, n. 117, *GiC*, 1994, 994, ss. e 8.6.1994, n. 224, *GiC*, 1994, 1871, ss.; sent. 24.10.1995, n. 458, *GiC*, 1995, 3560, ss; sentt. 24.4.1996, n. 126, *GiC*, 1996, 1044 ss., e 7.5.1996, n. 146, *GiC*, 1996, 1424, ss., 22.7.1996, n. 272, *GiC*, 1996, 2399, ss.; sent. 10.2.1997, n. 20, *GiC*, 1997, 147, ss.; e 11.12.1998, n. 398, *GiC*, 1998, 3389, ss., ove, in tema di quote-latte, la Corte rileva come «non vengano qui in considerazione, nella valutazione del medesimo legislatore nazionale, interessi unitari che trascendano l'ambito regionale sicché il riparto di competenze stabilito da norme costituzionali non può essere alterato». Si rileva un isolato *obiter dictum* in senso contrario nella sent. 26.3.1993, n. 115, *GiC*, 1993, 983.

⁶³ Così RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica*, *GiC*, 1991, 1589; nello stesso senso anche CARTABIA, *Nuovi sviluppi sulle competenze comunitarie della Corte costituzionale*, *GiC*, 1989, I, 1017 ss. e già MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ediz., Padova, 1976, 1499 ss., il quale riconosceva – in virtù della posizione conferita alle norme comunitarie dalla copertura costituzionale dell'art. 11 (che quest'A. ricostruisce peculiarmente, come rinvio recettizio) – la loro «particolare efficacia, tale anche da giungere a validamente derogare a norme costituzionali (sia pure entro i limiti in seguito precisati)», cioè entro i limiti dei «principi fondamentali, sia organizzativi che materiali, o scritti o impliciti della costituzione» (*ivi*, 1501).