CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **170/1984** (ECLI:IT:COST:1984:170)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**
Udienza Pubblica del **06/12/1983**; Decisione del **05/06/1984**
Deposito del **08/06/1984**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **9754**
Atti decisi:

N. 170

SENTENZA 5 GIUGNO 1984

Deposito in cancelleria: 8 giugno 1984.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 169 del 20 giugno 1984.

Pres. ELIA - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSEN - AVV. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695

(Modificazioni alle disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali di importazione della Repubblica Italiana), in riferimento agli artt. 189 e 177 del Trattato di Roma, promosso con ordinanza emessa il 30 aprile 1979 dal Tribunale di Genova, nel procedimento civile vertente tra S.p.A. Granital e Amministrazione delle Finanze dello Stato iscritta al n. 647 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 325 dell'anno 1979;

visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 1983 il Giudice relatore La Pergola;

udito l'avvocato dello Stato Sergio La porta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 30 aprile 1979 il Tribunale di Genova ha, nel corso del procedimento civile tra la S.p.A. Granital e l'Amministrazione finanziaria, sollevato di ufficio questione di costituzionalità dell'art. 3 del d.P.R. n. 695/78, per presunta violazione dell'art. 11 Cost., in riferimento agli artt. 189 e 177 del Trattato di Roma.

La S.p.A. Granital presentava alla dogana di Savona una dichiarazione di importazione definitiva di 500 tonnellate di orzo canadese, accettata il 22 febbraio 1972.

All'atto della liquidazione dei diritti doganali dovuti è stato applicato - nella misura inferiore, sopravvenuta dopo la data di accettazione della dichiarazione - diritto di prelievo, ai sensi delle disposizioni preliminari alla tariffa doganale, approvata con d.P.R. n. 723/65. Successivamente, con sentenza 15 giugno 1976, la Corte di giustizia della Comunità interpretava l'art. 15 del regolamento CEE n. 120/1967, statuendo che il giorno dell'importazione, con riferimento al quale il prelievo va calcolato, è quello in cui la dichiarazione di importazione risulta accettata dalla dogana.

Con atto ingiuntivo del 28 aprile 1977 la dogana ha quindi intimato alla società il pagamento di un'ulteriore somma (364.000 lire), pari alla differenza fra l'imposta che si assumeva effettivamente dovuta, in quanto vigente, appunto, alla data di accettazione della dichiarazione e l'imposta invece vigente alla data dell'istanza diretta ad ottenere l'applicazione del dazio più favorevole, liquidato all'atto dello sdoganamento.

La società importatrice si opponeva a tale atto ingiuntivo, deducendo innanzi al giudice a quo la nullità dell'ingiunzione, perché priva delle firme dei competenti funzionari doganali; la non applicabilità alla specie della suddetta sentenza della CGCE, in quanto contrastante con i criteri stabiliti dalla Commissione CEE, con le circolari ministeriali trasmesse alle dogane dal 63 al 72, nonché con i precedenti giurisprudenziali delle corti italiane. La società opponente asseriva altresì che la riliquidazione avrebbe posto a carico dell'importatore un onere supplementare senza possibilità di rivalsa sugli acquirenti; e deduceva ancora l'avvenuta riliquidazione del tributo dopo il decorso del semestre, previsto dall'art. 74 del T.U. n. 43 del 1973 per la revisione dell'accertamento doganale.

Nelle more del giudizio davanti al Tribunale, è entrato in vigore il d.P.R. n. 695/78. L'art. 1 n. 3 di detto atto legislativo è dettato in sostituzione dell'art. 6 punto 2 delle disposizioni preliminari alla tariffa doganale (d.P.R. n. 723/65); infatti, esso prevede che, qualora intervenga una variazione del dazio dopo che sia stata accettata la relativa dichiarazione di importazione, l'interessato può chiedere l'applicazione del dazio più favorevole. Occorre, tuttavia, a questo riguardo, che la merce non sia ancora lasciata alla libera disponibilità dell'importatore. Dall'agevolazione così prevista sono eccettuati i prelievi agricoli.

Infine, l'art. 3 del d.P.R. n. 695/78 statuisce che la norma di cui al punto 2 art. 6 delle disposizioni preliminari, come modificate dall'art. 1 del medesimo decreto n. 695, abbia effetto a partire dall'11 settembre 1976. Tale data è precisamente quella in cui è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità la sentenza interpretativa resa dalla CGCE (sopra richiamata e resa in causa 113/75).

Secondo il giudice a quo, è questo ius superveniens a dover essere applicato alla controversia pendente; la nuova normativa (d.P.R. n. 695/78) ritiene il Tribunale, esclude la possibilità di applicare il dazio più favorevole ad importazioni di prodotti agricoli sottoposti al regime dei prelievi comunitari, dovendosi qui unicamente aver riguardo all'imposta in vigore nel giorno di accettazione della dichiarazione doganale.

Le vigenti disposizioni del diritto interno imporrebbero dunque all'interprete di applicare alla specie l'agevolazione preclusa dai citati regolamenti della CEE. La richiesta declaratoria di incostituzionalità avrebbe per contro l'evidente effetto di assicurare la prevalenza della norma comunitaria anche con riguardo al periodo di tempo in cui, nel caso all'esame del Tribunale di Genova, risultano effettuate le importazioni soggette a prelievo.

La rilevanza della questione, così prospettata, non sarebbe scalfita dalla possibilità che l'opposizione sia nel giudizio di merito accolta sulla base di altri e assorbenti motivi dedotti nella domanda. Tali motivi si assumono, infatti ictu oculi infondati. Ad avviso del Tribunale di Genova, non sussiste, anzitutto, la nullità dell'ingiunzione per mancanza delle firme dovute, giacché il difetto fatto valere dall'opponente si riscontra solo nella copia notificata al contribuente, mentre la normativa in materia espressamente prevede che l'ingiunzione possa essere notificata al contribuente in copia autentica e non in originale. Né può poi configurarsi alcuna decadenza per il mancato rispetto del termine di sei mesi prescritti dall'art. 74 del T.U. n. 43/73, dal momento che, trattandosi nel caso in esame di "errore nella misura", opererebbe il termine quinquennale di prescrizione stabilita nell'art. 84 del suddetto Testo Unico.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, essa è, in sostanza, argomentata in questi termini: i regolamenti comunitari sono ex art. 189 del Trattato di Roma immediatamente e direttamente applicabili nell'ordinamento statale; l'emanazione di norme interne riproduttive di quelle emesse dagli organi comunitari offende, oltre che tale precetto, l'art. 177 del Trattato, perché implica che la disciplina di materia riservata alla competenza della Comunità sia sottratta alla cognizione della Corte del Lussemburgo: spetta invero, Si soggiunge, esclusivamente a detto organo interpretare il Trattato e il diritto comunitario, con il risultato che le pronunzie da esso rese ex art. 177 del Trattato vincolano indistintamente tutti i giudici nazionali; l'art. 17 dei regolamenti CEE nn. 19/62 e 120/67 dispongono, secondo l'interpretazione datane dalla Corte della Comunità, che il diritto di prelievo è quello in vigore nel giorno di importazione, e cioè del giorno in cui la dichiarazione di importazione è accettata dagli organi doganali; la normativa interna detta, dal canto suo, altra e divergente disciplina della specie, dalla quale risulta, implicitamente ma inequivocabilmente, che - quando sia sopravvenuto il dazio più favorevole - va riscosso un prelievo diverso da quello vigente dal giorno dell'accettazione. I criteri, rispettivamente accolti dal diritto comunitario e da quello nazionale, sarebbero dunque palesemente incompatibili; e d'altra parte, osserva il giudice a quo, il conflitto che così si prospetta non potrebbe essere composto in sede interpretativa, con l'assumere che la censurata disposizione del legislatore nazionale opera in conformità del diritto comunitario, appunto in quanto è fatta retroagire dalla data in cui la pronunzia interpretativa della Corte del Lussemburgo è venuta ad incidere sul regime cui i prelievi vanno assoggettati. L'interpretazione adottata da detta Corte - precisa il giudice a quo - non può infatti spiegare effetti ex nunc: la natura propria della funzione interpretativa - sia autentica sia giurisdizionale - ed il caratteristico sistema del procedimento regolato dall'art. 177 del Trattato esigono, si afferma, l'efficacia retroattiva della pronunzia del giudice comunitario, indispensabile perché la questione pregiudiziale rilevi ai fini della decisione rimessa al giudice interno, che ha promosso il procedimento innanzi ai giudici del Lussemburgo.

2. - Nel presente giudizio di costituzionalità, si è costituito il Presidente del Consiglio. L'Avvocatura dello Stato deduce che le norme denunziate, nel rendere operante l'applicazione della normativa comunitaria a partire dall'11 settembre 1976, contrastano con il principio della diretta ed immediata applicazione della normativa medesima solo in apparenza. In effetti, però, il legislatore delegato (che ha approvato il d.P.R. n. 695/78) non avrebbe inteso violare tale principio, bensì si sarebbe adeguato ad altro principio dell'ordinamento comunitario, secondo cui la violazione di un obbligo non comporta comunque e necessariamente l'obbligo di adempimento, ed avrebbe su questa base attribuito rilevanza al periodo intercorso fra l'entrata in vigore della norma comunitaria e la data in cui questa è stata interpretata dalla Corte del Lussemburgo.

L'Avvocatura non nega, per parte sua, che dall'applicazione di tale ultimo principio possano derivare inconvenienti. Di questi possibili riflessi la difesa dello Stato italiano ha anzi segnalato la rilevanza in giudizio avanti la Corte della Comunità, sebbene in relazione all'altra ipotesi in cui - al contrario di come accade nella specie - è il singolo a pretendere, in forza delle sentenze interpretative della Corte Comunitaria, la restituzione, anche a distanza di anni dalla riscossione, di somme poi ritenute indebitamente percette dall'amministrazione doganale. Vi sarebbe tuttavia sostanziale differenza fra il caso or ora descritto e quello in esame, che concerne il recupero di somme dovute per diritti doganali erroneamente non applicati. Dove, invero, il singolo agisca in giudizio per la restituzione di quanto risulti riscosso dall'autorità doganale in violazione del Trattato di Roma e di norme comunitarie, viene in rilievo la ratio del divieto di istituire tasse di effetto equivalente al dazio doganale. Tale divieto serve, afferma l'Avvocatura, a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, nonché ad evitare squilibri negli scambi comunitari e distorsioni nella concorrenza. La proibizione del dazio doganale avrebbe quindi ai sensi del diritto comunitario la precisa ragione giustificativa testé indicata, che non comporta necessariamente la restituzione al singolo del diritto doganale a suo tempo indebitamente riscosso. Ché anzi, ad avviso dell'Avvocatura, l'onere della restituzione "senza alcun retroattivo condizionamento delle situazioni pregresse" viene in definitiva a tradursi in una nuova e pregiudizievole alterazione dell'equilibrio degli scambi commerciali: il che implica un danno ulteriore alla dinamica di tali scambi, non meno grave rispetto alle conseguenze che si avrebbero peraltro verso, se l'incidenza del diritto doganale indebitamente percetto fosse irreversibile. L'onere della restituzione, precisa in proposito l'Avvocatura, si risolve in un sostanziale arricchimento per gli operatori, i quali hanno intanto evidentemente trasferito i maggiori costi a carico dei consumatori. Il rimborso si atteggerebbe peraltro come un aiuto all'importazione; e da ciò discenderebbe, correlativamente all'ingiustificato vantaggio per gli importatori, un duplice maggior aggravio, da un canto per gli stessi contribuenti, che come consumatori sopportano l'onere del diritto doganale indebitamente riscosso, dall'altro per gli esportatori dell'area comunitaria. Questi, si soggiunge hanno infatti prima subito l'incidenza che sulle relazioni commerciali spiega la tassa equivalente al dazio, e poi vedono alterata la concorrenza per effetto dell'"aiuto", scaturente dal rimborso, di cui fruiscono gli operatori dello Stato importatore.

In questa prospettiva la retroazione della norma comunitaria, che dovrebbe automaticamente discendere dalla sua prevalenza nei confronti delle confliggenti statuizioni del legislatore nazionale, incontra allora un limite, imposto dal principio, in virtù del quale la produzione normativa derivata dal Trattato riceve applicazione nei paesi membri, anche sul piano temporale, in stretta e razionale conformità degli scopi da essa istituzionalmente perseguiti. Di guisa che - conclude l'Avvocatura - cessante ratione cessat età ipsa lex.

L'applicazione di un simile principio non sarebbe, tuttavia, altrettanto evidente nel caso di specie. L'Avvocatura, più precisamente, ritiene che il recupero, da parte dell'amministrazione, di somme non liquidate o riscosse, mentre avrebbero dovuto esserlo in conformità della corretta interpretazione della normativa comunitaria, sia in definitiva giustificata, se si riflette che la mancata percezione del prelievo è qui dovuta ad errore dell'amministrazione, e che la successiva pretesa ed acquisizione delle somme dovute non confligge, d'altra parte, con alcuna

finalità del Trattato, alla quale la normazione comunitaria debba conformarsi. Con tutto ciò, la difesa del Presidente del Consiglio non giunge ad affermare che l'opposta soluzione sia necessariamente priva di fondamento: invero, potrebbero ravvisarsi serie ed apprezzabili ragioni per escludere il recupero là dove esso dovesse seguire dopo molto tempo l'originaria riscossione del prelievo, giacché in questo caso si avrebbe un evidente ed irreversibile pregiudizio degli operatori interessati, esposti peraltro al rischio di ingiustificate discriminazioni, per via delle eventuali divergenze fra i regimi in questa materia adottati dai legislatori degli Stati membri.

Nella specie, spetta a questa Corte verificare se la norma nazionale denunziata sancisca un criterio compatibile con le esigenze e, prima di tutto, con l'immediata applicabilità del diritto comunitario. Si tratta dunque di stabilire se l'applicazione della normativa comunitaria possa nel presente caso decorrere solo dal momento in cui, con la pronunzia interpretativa della Corte Comunitaria è intervenuta la competente individuazione dei profili di contrasto fra tale normativa e le disposizioni del diritto interno. La questione che si connette, nel senso ora precisato con l'interpretazione della normativa comunitaria, è stata, ricorda l'Avvocatura, già rimessa alla Corte di giustizia della Comunità europea, nella causa discussa all'udienza del 25 ottobre 1979, per la quale il governo italiano ha presentato una memoria allegata in copia nel presente giudizio, che integra e sviluppa le deduzioni sopra esposte.

3. - La parte privata si è costituita nel presente giudizio fuori termine. Del suo atto non si può quindi tener conto.

4. - In una memoria aggiuntiva pervenuta in prossimità dell'udienza l'Avvocatura dello Stato richiama anzitutto altre due ordinanze delle Corti di Appello di Venezia e di Bologna che sollevano questioni analoghe alla presente.

In relazione al presente giudizio l'Avvocatura fa riferimento alla sentenza CGCE del 1976 e alla sentenza 29 gennaio 1979 n. 639 della Cassazione concernente l'interpretazione dell'art. 6 n. 2 del d.P.R. 26 aprile 1965, n. 723.

La difesa del Presidente del Consiglio osserva inoltre che prima dell'entrata in vigore del d.P.R. del 1978 la Corte di Cassazione aveva già più volte affermato l'inapplicabilità ai diritti di prelievo della disposizione di cui al suddetto art. 6 n. 2.

Dopo l'entrata in vigore del detto decreto, la Corte di Cassazione proponeva alla Corte di giustizia della CEE, con due ordinanze un quesito relativo all'interpretazione della disciplina, che si trova ora contenuta nella norma denunciata avanti questa Corte. La Corte di giustizia ha, dal canto suo, con sentenza 27 marzo 1980, precisato che la norma da essa interpretata va applicata anche alle fattispecie anteriori alle sue pronunzie; una limitazione degli effetti retroattivi che si connettono alle pronunzie interpretative rese dalla Corte del Lussemburgo, può essere stabilita solo nella decisione adottata da detto organo. Il che non accade nella specie.

La Corte del Lussemburgo ha inoltre avvertito che, in assenza di norme comunitarie, spetta agli Stati membri stabilire modalità e condizioni della riscossione degli oneri finanziari comunitari e dei prelievi agricoli in particolare; tuttavia dette modalità e condizioni non devono rendere la riscossione delle tasse e degli oneri comunitari più difficile della riscossione delle tasse nazionali dello stesso genere o tipo, per esempio con l'attribuire all'amministrazione statale poteri più ridotti rispetto a quelli che ad essa competono in ordine al tributo interno.

L'Avvocatura rileva poi che il 1 luglio 1980 è entrato in vigore il regolamento CEE 24 luglio 1979 n. 1697 relativo al recupero a posteriori dei dazi (di importazione e di esportazione) non corrisposti dal debitore per le merci dichiarate, quando il regime doganale comportasse invece l'obbligo di effettuare il pagamento.

In seguito ad un nuovo rinvio pregiudiziale, disposto con due ordinanze della Corte di Cassazione del 18 ottobre 1980, la Corte Comunitaria ha ritenuto che il suddetto regolamento non si applica a fattispecie anteriori al 1 luglio 1980, data in cui esso è entrato in vigore (si richiama in proposito la sentenza del 12 novembre 1981, n. 14 della motivazione).

La Corte di Cassazione non ha quindi potuto fare applicazione di tale regolamento nella specie sottoposta al suo esame e ha ritenuto di dover direttamente risolvere i dubbi interpretativi che toccavano la materia di cui essa medesima aveva investito, ex art. 177 del Trattato, la Corte del Lussemburgo, sempre in relazione al disposto dell'art. 3 d.P.R. n. 695 del 1978. Più di preciso il Supremo Collegio ha, con la sentenza n. 3177 del 25 maggio 1982, al riguardo configurato due possibili interpretazioni della normativa in questione, a seconda se si ritenga che il legislatore abbia voluto astenersi dal disciplinare il periodo anteriore all'11 dicembre 1976 o abbia invece, sempre con riguardo a tale periodo, inteso che i prelievi comunitari fruissero del trattamento di favore previsto per i dazi doganali dall'art. 6, secondo comma, d.P.R. n. 723 del 1965. L'interpretazione prospettata per prima è quella preferita dal Supremo Collegio, in quanto conforme al diritto comunitario, sull'assunto che il legislatore abbia adeguato la norma da ultimo citata alle prescrizioni della CEE solo a far tempo dalla data in cui, grazie alla pronunzia della Corte del Lussemburgo, queste risultavano con certezza operanti nell'ordinamento interno: e nulla abbia voluto invece statuire per il periodo anteriore a tale pronunzia, perché non era ancora acclarato l'effetto retroattivo delle decisioni rese dai giudici del Lussemburgo sulla questione pregiudiziale di interpretazione. La soluzione adottata dalla Corte di Cassazione implica, ad avviso dell'Avvocatura, che la norma interna, oggetto della presente controversia, sia letta, in puntuale conformità del diritto comunitario, nel senso che l'aliquota sui prelievi è quella vigente all'atto dell'accettazione della merce da parte degli uffici doganali. Così esigerebbe, per l'appunto, l'art. 17 del Regolamento CEE n. 19 del 1962.

Tale interpretazione - peraltro ribadita dalla Corte di Cassazione in altre pronunzie del corrente anno - renderebbe infine irrilevante e comunque infondata la questione.

5. - Nell'udienza pubblica del 6 dicembre 1983 il giudice La Pergola ha svolto la relazione e l'Avvocatura dello Stato ha ribadito e sviluppato le conclusioni già adottate.

Considerato in diritto:

1. - La presente controversia trae origine, come si spiega in narrativa, dal giudizio promosso dal Tribunale di Genova, che censura, in riferimento all'art. 11 Cost., l'art. 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695 ("Modificazioni alle disposizioni preliminari della tariffa dei dazi doganali di importazione della Repubblica italiana"), così testualmente formulato: "La norma di cui al punto 2, secondo comma, dell'art. 6, delle disposizioni preliminari della tariffa dei dazi doganali di importazione della Repubblica italiana, quale risulta modificata con l'art. 1 del presente decreto, ha effetto dall'11 settembre 1976". La statuizione, della quale vengono in questi termini individuati gli effetti temporali, è quella che eccettua i prelievi agricoli e le altre imposizioni previste ai sensi dell'art. 235 del Trattato istitutivo della CEE dall'agevolazione concessa agli importatori, in virtù di altra previsione dello stesso decreto, dettata in sostituzione del punto 2, art. 6 delle anzidette disposizioni preliminari. Tale agevolazione è contemplata là dove si dispone che quando "dopo la data indicata nel precedente punto" - e cioè la data in cui la dichiarazione d'importazione è accettata dalla dogana - "interviene una variazione del dazio, l'importatore può chiedere l'applicazione del dazio più favorevole purché la merce non sia lasciata alla libera disponibilità dell'importatore stesso. La domanda deve contenere l'indicazione dell'aliquota daziaria richiesta".

La disciplina in esame confliggerebbe con le prescrizioni del diritto comunitario per le

seguenti considerazioni:

A) Il giudice a quo rileva, in primo luogo, che i regolamenti nn. 19/62 e 120/67 adottati dal Consiglio della CEE nel settore, qui considerato, dei cereali, contengono l'uno e l'altro, rispettivamente all'art. 17.1 e 15.1, un'apposita ed espressa disposizione, in forza della quale va riscosso il prelievo in vigore nel giorno dell'importazione. La Corte di giustizia della CEE, prosegue il Tribunale di Genova, ha poi, in sede d'interpretazione del citato art. 15.1 del regolamento n. 120/67, statuito che l'ammontare del prelievo è fissato in relazione al giorno in cui gli uffici doganali accettano la dichiarazione di importazione della merce. Ai sensi di tale pronunzia, il prelievo agricolo deve ritenersi preordinato a compensare la differenza fra il prezzo vigente sul mercato mondiale ed il più elevato prezzo comunitario, di guisa che il mercato comune sia stabilizzato e protetto anche nei confronti delle eventuali variazioni del prezzo del mercato mondiale. Il successivo aumento dei prezzi sul mercato mondiale, e la conseguente diminuzione dell'onere impositivo, non possono, pertanto, influire sulla determinazione dell'aliquota, la quale è fissata, in via di principio, con riguardo al prezzo di acquisto delle merci. Nella richiamata sentenza - osserva infine il giudice a quo - la Corte Comunitaria ha altresì precisato che la raccomandazione della Commissione del 25 maggio 1962, relativa alla data in cui si determina il dazio doganale applicabile alle merci dichiarate per l'immissione in consumo, non concerne il prelievo agricolo.

B) Ciò posto, il d.P.R. n. 695/78 è censurato, per aver da un canto introdotto nell'ordinamento interno il criterio sancito nella normativa comunitaria, e dall'altro congegnato gli effetti temporali della statuizione all'uopo emessa in modo che, per quanto qui interessa, il caso di specie non ricade nella relativa sfera di applicazione. Più precisamente, la norma che eccettua il prelievo agricolo dal regime del dazio più favorevole non può, ad avviso del giudice remittente, operare prima della data dell'11 settembre 1976, testualmente indicata dal legislatore come termine iniziale dell'efficacia della medesima. Si tratta, peraltro, della data di pubblicazione della suddetta sentenza interpretativa della Corte del Lussemburgo, che stabilisce quale, ai fini della determinazione del prelievo, sia il giorno dell'importazione. Così disponendo, la norma censurata avrebbe l'implicita ma inequivoca conseguenza di disattendere, con riguardo alle fattispecie insorte anteriormente all'11 settembre 1976, il precetto secondo cui il prelievo è necessariamente quello del giorno dell'importazione. Tale conclusione varrebbe per il giudizio demandato al Tribunale di Genova, in cui l'importazione soggetta a prelievo risale al 1972. Si assume di conseguenza che la disciplina dedotta in controversia contraddica:

a) il principio della efficacia immediata dei regolamenti emessi dagli organi della CEE, consacrato nell'art. 189 del Trattato di Roma, dal momento che secondo la giurisprudenza di questa Corte qualsiasi trasformazione o ricezione del diritto comunitario nel diritto interno, ancorché operata mediante norme di carattere meramente riproduttivo, risulterebbe incompatibile con l'automatica applicabilità della produzione giuridica derivata dal Trattato, e ne sottrarrebbe indebitamente l'interpretazione alla Corte del Lussemburgo, alla quale spetta, ex art. 177 del Trattato, la cognizione delle questioni pregiudiziali interpretative, necessaria e fondamentale garanzia dell'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati membri;

b) l'art. 177 del Trattato, il cui disposto si assume leso anche sotto il riflesso che la norma censurata confligge con il regolamento comunitario come interpretato dalla Corte del Lussemburgo, e così incide sul vincolo scaturente da tale pronunzia per qualsiasi giudice nazionale. Il giudice a quo ritiene, infatti, che l'interpretazione resa dalla Corte di giustizia non possa spiegare effetti solo ex nunc, ma debba anche riguardare le importazioni anteriormente effettuate, di cui, appunto, si tratta nella causa di merito. Secondo il Tribunale di Genova, lo stesso congegno dell'art. 177 del Trattato esige che la sentenza interpretativa pronunziata dal giudice comunitario abbia a retroagire. Diversamente, non potrebbe risultare da tale pronunzia il regolamento del caso, in cui il giudice nazionale ha sollevato questione pregiudiziale in

ordine all'interpretazione del diritto comunitario.

La violazione dell'art. 11 Cost. è, quindi, argomentata in base all'asserita incompatibilità fra prescrizione comunitaria e legge nazionale, e alla conseguente inosservanza dei principi stabiliti negli artt. 177 e 189 del Trattato di Roma.

2. - La questione, va subito precisato, 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 denunziate 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.

3. - 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 statuale; 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.

4. - 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'avere 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 statuale, dal canto suo, si apre a questa normazione, lasciando che le regole in cui essa si concreta vigano 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 statuale - 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.

5. - 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 sovrannazionale: 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 statuale, 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 statuale, 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.

6. - 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 giovarsi 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.

7. - 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 pronunzia. 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 statuale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.

8. - In conclusione, la questione sollevata dal Tribunale di Genova è inammissibile. Compete al giudice rimettente accertare se gli invocati regolamenti e principi dell'ordinamento comunitario consentano, e a qual titolo, che il regime del prelievo agricolo, sotto il profilo dedotto nella presente controversia, sia fatto retroagire soltanto fino alla data di pubblicazione della pronunzia interpretativa della Corte del Lussemburgo, sopra richiamata al n. 1B).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 6955 sollevata con l'ordinanza in epigrafe dal Tribunale di Genova in riferimento all'art. 11 Cost. e in relazione agli artt. 177 e 189 del Trattato di Roma.

cos; deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 5 giugno 1984.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.