CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **48/1985** (ECLI:IT:COST:1985:48)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**
Udienza Pubblica del **12/12/1984**; Decisione del **19/02/1985**
Deposito del **22/02/1985**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **10742**
Atti decisi:

N. 48

SENTENZA 19 FEBBRAIO 1985

Deposito in cancelleria: 22 febbraio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 53 bis del 2 marzo 1985.

Pres. ELIA - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 1, n. 3, e 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695 (Modificazioni alle disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali di importazione), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'8 marzo 1979 dalla Corte d'Appello di Venezia nel procedimento civile vertente tra l'Amministrazione Finanze dello Stato e la Ditta Mantovani Otello, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 dell'anno 1980;

2) ordinanza emessa il 19 ottobre 1979 dalla Corte d'Appello di Bologna nel procedimento civile vertente tra l'Amministrazione Finanze dello Stato e la s.p.a. Carapelli, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 118 dell'anno 1980.

Visto l'atto di costituzione della ditta Mantovani nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1984 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi gli avv.ti Nicola Catalano e Massimo Severo Giannini per la ditta Mantovani e l'Avvocato dello Stato Dante Corti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa l'8 marzo 1979 (pervenuta a questa Corte l'11 gennaio 1980) la Corte d'Appello di Venezia, nel corso del procedimento civile tra l'Amministrazione delle Finanze e la Ditta Mantovani, ha sollevato questione di costituzionalità degli artt. 1, n. 3, e 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695, in riferimento all'art. 11 Cost..

Alla Ditta Mantovani, importatrice di cereali, prodotti regolamentati dalla normativa CEE e soggetti a diritti di prelievo, la dogana di Venezia intimava, il 7 gennaio 1971, il pagamento di L. 990.565, quale differenza alla riliquidazione dei suddetti diritti. La Ditta Mantovani conveniva davanti al Tribunale di Venezia l'Amministrazione finanziaria sostenendo, in relazione all'interpretazione dell'art. 6 del d.P.R. n. 723/65, il diritto di fruire dell'aliquota più favorevole tra quelle vigenti al momento dell'accettazione della dichiarazione di importazione e al momento dell'effettuazione delle singole operazioni di sdoganamento. L'Amministrazione per contro sosteneva che, ai fini dell'individuazione dell'aliquota più favorevole, aveva rilievo, oltre al suddetto momento dell'accettazione della dichiarazione, quello dell'estrazione della merce, restando irrilevante ogni eventuale modifica del dazio medio tempore intervenuta.

Il Tribunale accoglieva la tesi della società con sentenza 13 febbraio 1975, appellata dall'Amministrazione finanziaria. All'udienza davanti la Corte remittente, l'8 marzo 1979, l'Amministrazione delle Finanze osservava che in conformità della sentenza della Corte di Lussemburgo del 15 giugno 1976, in causa 113/75, andava applicata l'aliquota prevista al momento dell'accettazione della dichiarazione di importazione.

La Ditta Mantovani rilevava per contro che il d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695, esclude, in relazione ai prelievi sui prodotti agricoli, il principio suddetto dell'aliquota più favorevole. D'altra parte lo stesso d.P.R., che si adegua all'interpretazione data alla normativa comunitaria dalla Corte di Lussemburgo, non retroagisce oltre la data di pubblicazione della relativa sentenza (11 settembre 1976) e pertanto il principio dell'aliquota più favorevole trova ancora applicazione nel caso di specie.

Osserva la Corte di Appello che i diritti di prelievo in questione costituiscono, come ha più volte precisato la Cassazione, una nuova categoria di diritti di confine, autonomi dai diritti doganali e non disciplinabili, salvo espressa deroga, dalla relativa normativa.

Secondo la normativa comunitaria l'aliquota da applicarsi è quella vigente al momento dell'accettazione dell'importazione; ciò in base alla suddetta sentenza della Corte Comunitaria sull'interpretazione dell'art. 17 del Regolamento CEE n. 19 del 1962 e dell'art. 15 del Regolamento CEE n. 120 del 1967. In seguito a tale pronuncia la Cassazione dichiarava superata ogni questione interpretativa relativa all'art. 6 del d.P.R. n. 723/65, risultando affermato in ogni caso il principio dell'applicazione dell'aliquota vigente nel momento dell'accettazione dell'importazione. Ne deriva una limitazione degli effetti retroattivi della sentenza resa dai giudici del Lussemburgo in sede di interpretazione della normativa comunitaria.

Secondo la Corte di Appello il legislatore avrebbe sostanzialmente equiparato l'interpretazione giurisdizionale ad una semplice raccomandazione, limitando l'applicazione nel tempo di quelle norme comunitarie da ritenersi già vigenti nel nostro ordinamento, sulla base anche della richiamata interpretazione della Cassazione.

Il contrasto fra il d.P.R. del 1978 e la normativa comunitaria, osserva ancora il giudice a quo, risulta anche dalla sentenza della Corte della Comunità Europea, là dove vengono chiarite natura e ratio del prelievo agricolo. Il diritto di prelievo in questione ha per fine quello di compensare la eventuale differenza tra i prezzi rispettivamente vigenti sul mercato mondiale e su quello comunitario. Si tratta di evitare che sul mercato comunitario si ripercuota il mutamento dei prezzi, intervenuto sul mercato mondiale. Detto mutamento, se successivo al momento dell'accettazione dell'importazione, non deve infatti influire sulla determinazione dell'aliquota del prelievo, la quale va riferita al prezzo di acquisto delle merci. Sulla base di tali dati la Corte di Appello di Venezia ritiene la questione di cui all'inizio rilevante e non manifestamente infondata: dalla sua soluzione dipende, infatti, l'individuazione della fonte normativa (comunitaria o nazionale) regolatrice della specie; d'altra parte la norma interna non potrebbe essere disapplicata dal giudice nazionale, e ciò proprio in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Rileva tuttavia la Corte di Appello veneta che da una parte della dottrina e dalla stessa giurisprudenza della Corte della CEE (sentenza 9 marzo 78), è stato per contro ritenuto che, a seguito della supposta preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato di Roma e le norme emanate dalle autorità comunitarie abbiano anche l'effetto di impedire la formazione di atti legislativi nazionali successivi, se essi risultino incompatibili con queste. Tale orientamento è però contraddetto dalla giurisprudenza costituzionale e pertanto la presente questione è da ritenersi non manifestamente infondata.

2. - La Ditta Mantovani si costituisce nel presente giudizio di costituzionalità. La sua difesa deduce che analoga questione è stata posta avanti la Corte di Cassazione, la quale ha di nuovo adito la C.G.C.E. in relazione agli effetti della sentenza della Corte stessa sui rapporti (anteriori alla pronuncia) non ancora definiti sulla base del diritto interno.

La Corte di Lussemburgo al momento della presentazione dell'atto di costituzione non si era ancora pronunciata.

La difesa della Ditta Mantovani riporta le conclusioni dell'Avvocato Generale presso la Corte di Lussemburgo:

1) Salvo contraria affermazione la normativa comunitaria viene applicata dal momento della sua entrata in vigore, nell'interpretazione che di essa ha dato la Corte.

2) Il diritto di agire per far valere diritti derivanti da norme contrarie può essere limitato dal diritto nazionale per tutelare il legittimo affidamento dei singoli.

Osserva la difesa che sulla base di tale ultima pronuncia può essere consentita la rinuncia al recupero di quanto indebitamente non è stato riscosso, ovvero la restituzione di quanto indebitamente sia stato erogato. Il principio dell'affidamento sarebbe stato sancito dal diritto comunitario con il Regolamento CEE 24 luglio 1979, n. 1697. Tale provvedimento fra l'altro vieta il recupero dei diritti doganali o prelievi non riscossi e prevede la facoltà di non recupero nell'ipotesi di errore delle autorità competenti, non rilevabile ragionevolmente dal debitore del tributo. In base alle suddette osservazioni si ritiene che la C.G.C.E. debba accogliere le considerazioni dell'Avvocato Generale per quanto concerne la non incompatibilità con i precetti comunitari della normativa impugnata.

La difesa della Ditta Mantovani conclude, pertanto, per l'infondatezza della questione.

3. - Interviene nel presente giudizio il Presidente del Consiglio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, per dedurre l'infondatezza della questione sollevata dalla Corte d'Appello di Venezia.

Rileva l'Avvocatura che la sentenza emessa in causa 113/75 ha individuato nel giorno dell'accettazione dell'importazione il momento in cui va calcolata l'aliquota relativa ai diritti di prelievo. Per questa via il legislatore delegato del 1978 ha adeguato la normativa nazionale a quella comunitaria, come interpretata dalla Corte di Giustizia.

La Corte d'Appello di Venezia ha, dal canto suo, ritenuto incostituzionale la normativa stessa per il fatto che essa retroagisce solo fino alla data di pubblicazione della sentenza (11 settembre 1976). Senonché, soggiunge l'Avvocatura, l'intento del legislatore nazionale è pur sempre quello di adeguare la normativa a quella comunitaria; più precisamente il legislatore stesso avrebbe inteso di recepire un principio tipico dell'ordinamento comunitario, in base al quale la violazione di un obbligo non comporta necessariamente il suo adempimento al momento in cui la violazione è accertata. Ora, è a questo principio che sarebbe ispirata la normativa censurata.

Il legislatore delegato del 1978, senza intaccare l'efficacia dichiarativa della sentenza interpretativa della Corte di Giustizia, ha voluto dare rilievo al ritardo con cui è intervenuta l'interpretazione in questione. Così esso ha escluso, proprio alla stregua del suddetto principio comunitario, la possibilità di ripetere, a distanza di anni, somme a suo tempo erroneamente non riscosse. In relazione agli inconvenienti connessi con il ritardo nell'interpretazione della normativa comunitaria, l'Avvocatura ha per parte sua segnalato il problema in altra controversia avanti la Corte di Lussemburgo, ma con riferimento all'ipotesi opposta, in cui il rimborso è preteso da privati. E tuttavia, prosegue la difesa dello Stato, una differenza tra le due ipotesi può esistere: nel caso in esame la rilevanza del principio in parola appare meno evidente; infatti il recupero conseguente all'interpretazione della normativa comunitaria risulta del tutto coerente con la ratio, le finalità e la funzione della suddetta normativa; l'errore dell'Amministrazione costituisce, inoltre, il necessario presupposto della richiesta del pagamento suppletivo. Ciò non toglie, però, che anche qui il principio possa in qualche evenienza rilevare: così , per esempio, quando si tratti di recuperare a notevole distanza di anni le somme erroneamente non percette, con possibile grave pregiudizio degli inconsapevoli debitori.

Sulla base di tutte le suddette considerazioni si chiede quindi che questa Corte dichiari infondata la questione.

4. - In prossimità dell'udienza la difesa della Ditta Mantovani e l'Avvocatura dello Stato producono memorie aggiuntive.

La difesa della parte privata ribadisce e sviluppa le argomentazioni già svolte. In particolare, richiama due sentenze interpretative della Corte di Giustizia della CEE, in data rispettivamente 27 marzo 1980 e 12 novembre 1981 (quest'ultima relativa al Regolamento comunitario n. 1697 del 24 luglio 1979, già citato sub 2), e due pronunce della Corte di Cassazione (n. 3177 del 25 maggio 1982 e n. 2084 del 25 marzo 1983), concernenti la normativa oggetto del presente giudizio di costituzionalità.

La difesa conclude per l'infondatezza della questione.

Anche l'Avvocatura dello Stato nella propria memoria richiama le indicate pronunce della C.G.C.E. e della Corte di Cassazione e conclude per la irrilevanza o, in subordine, infondatezza della questione.

5. - Con ordinanza emessa il 19 ottobre 1979 nel procedimento civile fra l'Amministrazione delle Finanze e la Società Carapelli S.p.a., la Corte d'Appello di Bologna ha sollevato la stessa questione di costituzionalità prospettata nell'altro giudizio.

La Società Carapelli citava avanti al Tribunale di Bologna l'Amministrazione delle Finanze deducendo l'illegittimità di cinque ingiunzioni della dogana di Ravenna con cui si richiedeva il pagamento di una quota suppletiva dei diritti di prelievo relativi a importazione di cereali.

La Società ribatteva di avere già versato la quota dovuta in base al noto principio dell'aliquota più favorevole.

L'Amministrazione finanziaria faceva per contro riferimento alle stesse tesi sostenute avanti al Tribunale di Venezia. Il Tribunale di Bologna (al pari di quello di Venezia) accoglieva la domanda della Società ricorrente contro il preteso pagamento condannando l'Amministrazione finanziaria alla restituzione delle relative somme. Anche in questa controversia l'Amministrazione finanziaria appellava il 3 giugno 1977 la decisione del giudice di primo grado basandosi sulla nota sentenza della Corte di Lussemburgo del giugno 1976.

La Società Carapelli chiedeva anche avanti la Corte d'Appello l'applicazione del principio dell'aliquota più favorevole. In particolare, l'appellata rilevava che dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 695/78 non è più sostenibile la tesi che l'art. 6 del d.P.R. n. 723 del 1965 non sia applicabile neanche alle fattispecie anteriori alla pubblicazione della suddetta sentenza della Corte di Lussemburgo (pubblicazione avvenuta l'11 settembre 1976).

Osserva anzitutto il giudice a quo che i diritti di prelievo costituiscono una categoria del tutto autonoma di diritti di confine assoggettata alla normativa comunitaria e non disciplinabile dalla normativa sui diritti di dogana ivi compreso il d.P.R. n. 723/65; tali diritti sono regolati dal Regolamento CEE n. 17/62 come interpretato dalla detta sentenza della C.G.C.E., così come ha in varie pronunzie affermato la Corte di Cassazione.

La Corte d'Appello rileva poi anche sulla base della pronuncia di questa Corte che il giudice, in caso di contrasto tra normativa comunitaria e norme interne successive, debba sollevare la questione di costituzionalità in riferimento all'art. 11 Cost.. Al giudice a quo pare che la suddetta situazione si sia verificata nel giudizio di cui esso è investito, con l'entrata in vigore del d.P.R. n. 695/78.

Dalle censurate disposizioni di detto decreto risulterebbe che fino all'11 settembre 1976 è applicabile ai diritti doganali di prelievo il principio enunciato nell'art. 6 del d.P.R. n. 723/65 (cioè il principio dell'aliquota più favorevole). Di qui, per la Corte d'Appello, la necessità di sollevare di ufficio la questione di costituzionalità in riferimento all'art. 11 Cost., questione da ritenersi non manifestamente infondata sulla base della stessa giurisprudenza costituzionale.

Conclude la Corte d'Appello che il d.P.R. n. 695 differisce nel tempo l'applicazione dei

regolamenti nonostante l'interpretazione della Corte di Lussemburgo e senza che ciò possa collegarsi con situazioni eccezionali o particolari che avessero potuto giustificare la deroga al diritto comunitario, introducendo peraltro una differenza di trattamento fra chi abbia corrisposto il diritto nella misura dovuta e chi invece abbia beneficiato di una variazione più favorevole dell'aliquota intervenuta posteriormente all'accettazione della dichiarazione di importazione.

6. - Nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1984 il giudice La Pergola ha svolto la relazione e l'Avvocatura dello Stato ha ribadito e precisato le conclusioni già adottate.

Considerato in diritto:

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, n. 3, e 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695, sollevata con le ordinanze in epigrafe in riferimento all'art. 11 della Costituzione.

Cosi deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 19 febbraio 1985.

F.to: LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

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.