CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **384/1994** (ECLI:IT:COST:1994:384)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **05/07/1994**; Decisione del **07/11/1994**
Deposito del **10/11/1994**; Pubblicazione in G. U. **16/11/1994**
Norme impugnate:
Massime: **21000 21001 21002 21003**
Atti decisi:

N. 384

SENTENZA 7-10 NOVEMBRE 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria riapprovata il 31 marzo 1994 avente per oggetto: "Integrazione della legge regionale 25 gennaio 1993, n. 1 - Norme speciali per il reimpianto dei vigneti nelle zone di produzione a D.O.C. e/o D.O.C.G. dell'Umbria", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 19 aprile 1994, depositato in cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 1994. Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il ricorrente, e gli avvocati Maurizio Pedetta e Alberto Predieri per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117 della Costituzione e agli artt. 6 e 7 del regolamento CEE n. 822/87, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria (approvata una prima volta il 2 febbraio 1994, e poi riapprovata con modifiche, a seguito di rinvio commissariale, il 31 marzo 1994), che integra la legge regionale 25 gennaio 1993, n. 1 (Norme speciali per il reimpianto dei vigneti nelle zone di produzione a D.O.C. e/o a D.O.C.G. dell'Umbria). Detta legge consente di regolarizzare i nuovi impianti che i viticoltori abbiano effettuato prima dell'entrata in vigore della legge regionale 25 gennaio 1993, n. 1, ponendosi così in contrasto con il regolamento CEE n. 822/87, sull'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, e in particolare con l'art. 6 (che vieta ogni nuovo impianto di viti fino al 31 agosto 1996) e con l'art. 7, che subordina il reimpianto alla previa estirpazione di un vigneto di superficie equivalente. La legge regionale impugnata, anche nel testo riapprovato, non rispetta tale condizione, ad avviso del Presidente del Consiglio, ed elude l'art. 6 del citato regolamento, rendendo inadempiente lo Stato italiano rispetto agli obblighi comunitari.

2. - Si è costituita la Regione Umbria, eccependo l'inammissibilità della questione sotto vari profili.

La legge, riapprovata dal Consiglio regionale nella seduta del 31 marzo 1994 (deliberazione n. 545), presenta modifiche che non si riconducono al rinvio governativo; deve essere quindi considerata come legge "nuova", suscettibile di essere nuovamente rinviata, ma non impugnata dinanzi a questa Corte. A tal proposito, la resistente richiama l'attenzione sull'abbreviazione a sei mesi del termine per richiedere la regolarizzazione dei nuovi impianti (art. 1), e sulle modifiche introdotte dal Consiglio regionale, in sede di seconda deliberazione, all'art. 2, sull'estirpazione dei vigneti entro un anno.

Il secondo motivo d'inammissibilità consisterebbe nel fatto che la Presidenza del Consiglio dei ministri - prima nell'atto di rinvio e, poi, nel ricorso - contesta la violazione del citato regolamento comunitario. Ora, questa Corte - ricorda la Regione - ha chiarito che l'eventuale contrasto della norma interna con la norma comunitaria non dà luogo a questione di legittimità costituzionale: la norma comunitaria, estranea al sistema delle fonti interne, opera per forza propria, ed è inammissibile la questione di legittimità della norma nazionale che si sospetti in contrasto con quella comunitaria (si menzionano le sentt. nn. 115 del 1993 e 168 del 1991). Non vi sarebbe, inoltre, corrispondenza tra i motivi del rinvio e quelli del ricorso: in sede di rinvio si è contestata la violazione dell'art. 7 del regolamento comunitario, mentre nel ricorso si lamenta soprattutto la violazione dell'art. 6, e precisamente in ordine al divieto di nuovi impianti di viti fino al 31 agosto 1996.

Nel merito, il ricorso sarebbe comunque infondato, perché muove da un'errata interpretazione delle norme comunitarie. L'art. 6, citato, prevede una serie di deroghe con riguardo ai vini di qualità prodotti in regioni determinate (V.Q.P.R.D.), sì che gli Stati membri possono autorizzare nuovi impianti: ciò che spetta nell'ordinamento italiano alle regioni, competenti in materia di agricoltura.

L'art. 7 del regolamento prevede la possibilità del reimpianto, a condizione che si mantenga un equilibrio fra le superfici del nuovo impianto e quelle estirpate, al fine di impedire l'aumento dell'offerta di vini rispetto alla domanda: al legislatore comunitario -

osserva la Regione - non interessa che l'estirpazione preceda necessariamente il reimpianto, come sostiene il Governo. La legge regionale impugnata, così come la n. 1 del 1993, che essa integra, non altera alcun equilibrio, e non contrasta, dunque, con le citate disposizioni del regolamento CEE.

3. - Nell'imminenza dell'udienza, l'Avvocatura generale ha presentato memoria, soffermandosi, in particolare, sulle eccezioni di inammissibilità.

Le modifiche apportate alla legge in sede di riapprovazione concernono soltanto le parti investite dalla censura governativa, e anche la previsione del termine di un anno per effettuare l'estirpazione deve considerarsi conseguenzialmente interessata dal rinvio: se cade la possibilità della sanatoria-regolarizzazione dei nuovi impianti, installati senza la previa estirpazione dei vecchi, cadono i termini sia per presentare la domanda di regolarizzazione sia per l'estirpazione. L'eccezione sarebbe quindi priva di fondamento.

Quanto alla seconda eccezione, l'Avvocatura sottolinea come il contrasto tra le disposizioni della legge regionale e il regolamento comunitario non costituiscano l'oggetto diretto del giudizio: esso è il presupposto della denunciata violazione - da parte della legge regionale - delle norme costituzionali che pongono allo Stato l'obbligo di conformare il proprio ordinamento a quello comunitario.

Di fronte alla Comunità europea, lo Stato è responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche se derivino da normative regionali o comunali, o da comportamenti di soggetti estranei alla struttura statale (Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 27 marzo 1984); e il mantenere immutato, nella legislazione dello Stato membro, un provvedimento incompatibile con disposizioni del Trattato "crea una situazione di fatto ambigua" e costituisce "una trasgressione degli obblighi imposti dal Trattato" (Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 15 ottobre 1986). L'Avvocatura ritiene perciò non pertinente la giurisprudenza costituzionale indicata dalla Regione (in particolare, la sent. n. 115 del 1993): nel caso in esame, il parametro è la norma costituzionale che obbliga lo Stato a conformare il proprio ordinamento a quello comunitario (art. 11, in riferimento all'art. 117 della Costituzione), e il regolamento comunitario viene in gioco unicamente come "indice di non conformità".

Secondo la normativa comunitaria, il reimpianto - che è cosa diversa dal nuovo impianto - è condizionato alla previa estirpazione: l'esigenza di contenere eccedenze nel settore ben giustifica, infatti, la necessità della previa estirpazione, l'unico modo sicuro per assicurare che il reimpianto di vigneti costituisca mera compensazione rispetto a quelli già estirpati.

4. - La Regione Umbria insiste, in memoria, sull'eccezione di inammissibilità già illustrata, anche alla luce della recente ordinanza n. 391 del 1992. Il problema del contrasto tra la norma comunitaria direttamente applicabile e la norma interna incompatibile è di spettanza dei giudici interni; l'intervento della Corte si rende necessario soltanto nel caso (dalla stessa Corte definito "improbabile": v. la sent. n. 170 del 1984) in cui le norme comunitarie violino i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o i diritti inviolabili della persona umana, o quando la legge interna impedisca o pregiudichi la perdurante osservanza dei Trattati in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei loro principi (in proposito, si richiama la sent. n. 286 del 1986). Ove si dovesse ragionare diversamente (e, dunque, non già in termini di pluralità e distinzione tra ordinamenti, ma di gerarchia tra le singole fonti normative appartenenti a ordinamenti separati), si perverrebbe a conclusioni contraddittorie con l'orientamento che la Corte ha manifestato a partire dalla già citata sentenza n. 170. Si dovrebbero individuare i criteri di gerarchia tra norme e stabilire, in ipotesi, quali siano i casi di prevalenza della norma comunitaria sulle norme interne. Una sistemazione di tal genere presupporrebbe, invero, l'accettazione della teoria monista dei rapporti tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento italiano, che la Corte ha mostrato con chiarezza di non accogliere,

costruendo invece il rapporto del diritto comunitario con il diritto interno in termini di non applicazione del secondo rispetto al primo.

Fare dei regolamenti comunitari norme gerarchicamente sovraordinate alle leggi interne (quanto meno alle leggi regionali) significherebbe affermare che essi ricevono una particolare copertura dai trattati istitutivi della CEE e dall'art. 11 della Costituzione, anche quando non interferiscono nell'ordine della ripartizione costituzionale di competenze tra lo Stato e le Regioni. Ma ciò facendo, si tornerebbe, nella sostanza, a una teoria - quella dei regolamenti comunitari come norme interposte - che la Corte ha abbandonato, nel 1984, con la sent. n. 170. La possibilità di applicare il regolamento comunitario presupporrebbe, comunque, la verifica del contrasto tra la norma comunitaria e la legge regionale. Contrasto che si ritiene invece insussistente.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117 della Costituzione e agli artt. 6 e 7 del regolamento CEE n. 822/87, come integrato dal regolamento CEE n. 1325/90, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria, approvata una prima volta il 2 febbraio 1994, e poi riapprovata con modifiche, a seguito di rinvio commissariale, il 31 marzo 1994 (Integrazione della legge regionale 25 gennaio 1993, n. 1 - Norme speciali per il reimpianto dei vigneti nelle zone di produzione a D.O.C. e/o a D.O.C.G. dell'Umbria). La legge regionale eluderebbe le prescrizioni comunitarie sull'espianto e reimpianto dei vigneti e sul loro accrescimento, rendendo inadempiente lo Stato italiano rispetto agli obblighi comunitari, con conseguente elusione degli artt. 11 e 117 della Costituzione.

La Regione Umbria eccepisce l'inammissibilità del ricorso, perché la legge regionale riapprovata va considerata come "nuova", in quanto contiene modifiche che non possono ricondursi al rinvio commissariale; non vi sarebbe, poi, corrispondenza tra i motivi del rinvio e quelli del ricorso; e soprattutto il contrasto tra la normativa comunitaria, direttamente applicabile, e la normativa interna incompatibile non darebbe luogo a questione di legittimità costituzionale, ma a disapplicazione della norma interna incompatibile, da parte di tutti i soggetti competenti, giurisdizionali e amministrativi. Oltre alla sentenza n. 170 del 1984, la Regione richiama, nella giurisprudenza di questa Corte, le sentenze nn. 168 del 1991, 389 del 1989, 113 del 1985; l'ordinanza n. 391 del 1992; e, infine, la sentenza n. 115 del 1993.

2. - Va esaminata per prima questa eccezione d'inammissibilità che, sebbene sostenuta da argomenti di pregio, non può tuttavia accogliersi.

Senza voler qui porre in discussione la sentenza n. 170 del 1984 (che ha modificato la pregressa giurisprudenza, in base alla quale le disposizioni di legge nazionale contrarie al regolamento comunitario precedentemente emanato erano da ritenere costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 11 della Costituzione), si impone tuttavia una riflessione sulle implicazioni dell'obbligo di assicurare la conformità dell' ordinamento interno a quello comunitario, quale discende dall'art. 11 della Costituzione, nell'interpretazione che ne ha dato questa Corte, e sulle modalità di esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie in cui opera la normativa comunitaria.

Va considerato che di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione; e che il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato - oltre a creare situazioni di fatto ambigue - è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee quale

trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso. Per quanto, poi, attiene specificamente alle competenze regionali, questa Corte ha chiarito che esse sono suscettibili di operare solo ove i loro contenuti non risultino contrastanti con le discipline e i limiti introdotti dalla normativa comunitaria e dai conseguenti provvedimenti attuativi (nella giurisprudenza di questa Corte, v. da ult. la sent. n. 224 del 1994, nn. 5 e 8 del considerato in diritto).

Senza voler stabilire, qui, una gerarchia di norme (nella specie, tra il regolamento comunitario e la legge regionale), come teme la difesa della Regione, si tratta di verificare, nel presente giudizio, se il perfezionamento del procedimento legislativo regionale non determini l'introduzione, nel nostro ordinamento, di normativa obiettivamente contraddittoria con la preesistente normativa comunitaria. In questa prospettiva non appare pertinente il richiamo a precedenti decisioni di questa Corte, che hanno dichiarato l'inammissibilità della questione: la legge regionale impugnata non è ancora entrata in vigore, e correttamente il Presidente del Consiglio ha adi'to la Corte nella fase conclusiva dell'iter di formazione dell'atto normativo al fine di impedire, in radice, il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari; le decisioni segnalate dalla Regione riguardano, invece, l'ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, ritenuta incompatibile con il regolamento comunitario.

Ora, una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria, direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra - e ben diversa - è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei consigli regionali, che in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi non possono completare l'iter formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione. Né vale obiettare che l'ottemperanza agli obblighi comunitari - e, quindi, la salvaguardia dell'art. 11 della Costituzione - sarebbe seguita anche a una pronuncia d'inammissibilità, motivata in modo tale da precisare che le norme interne incompatibili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicate da parte di tutti i soggetti pubblici (i giudici, e anche gli organi amministrativi: cfr., su quest'ultimo punto, la sentenza di questa Corte n. 389 del 1989, e Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 22 giugno 1989). Tale soluzione avrebbe determinato una grave incongruenza, e generato incertezze applicative: trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, non vi è un giudice che, statuendo sul rapporto, dichiari la disapplicazione, e il destinatario delle prescrizioni della Corte (sulla necessaria applicazione del regolamento comunitario) sarebbe stata l'amministrazione regionale; nello stesso tempo, però, la normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, e dunque immessa nell'ordinamento giuridico dello Stato. Con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa, ed elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario.

È dunque da ammettere l'impugnativa promossa dal Governo avverso la legge regionale, non ancora entrata in vigore, che si sospetti in contrasto con la normativa comunitaria. È appena il caso di aggiungere che non vale la reciproca: l'impugnativa della legge dello Stato da parte della Regione tocca un atto già in vigore, e il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria potrà essere definito dai giudici di merito (sent. n. 115 del 1993).

3. - Vanno altresì disattese le ulteriori eccezioni mosse dalla resistente: la legge riapprovata non ha carattere di "novità", dato che le modifiche apportate in occasione della seconda deliberazione sono tutte inerenti alle norme censurate in sede di rinvio; né vi è apprezzabile "scostamento" tra i motivi del rinvio e quelli del ricorso, non essendo sufficiente - ove si guardi alla sostanza degli argomenti - il rilievo che in sede di rinvio ci si appella all'art. 7 del regolamento CEE, mentre il ricorso del Presidente del Consiglio fa leva sull'art. 6 dello stesso regolamento.

4. - Nel merito, il ricorso è fondato.

Il testo impugnato, anche nella seconda formulazione, prefigura una chiara elusione dei precetti introdotti dai citati regolamenti comunitari al fine di contenere le eccedenze nel settore vitivinicolo: la previa estirpazione non è un requisito accidentale del procedimento, ma "passaggio obbligato" per assicurare che il reimpianto dei vigneti sia tale da compensare le estirpazioni. La diversa disciplina "in sanatoria", qui in esame, rappresenta un'obiettiva elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano in forza della sua appartenenza all'Unione europea ed è certo un caso di esercizio illegittimo della potestà legislativa regionale, che va dunque censurato alla luce degli artt. 11 e 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria, approvata una prima volta il 2 febbraio 1994, poi riapprovata, con modifiche, a seguito di rinvio commissariale, il 31 marzo 1994 (Integrazione della legge regionale 25 gennaio 1993, n. 1 - Norme speciali per il reimpianto dei vigneti nelle zone di produzione a D.O.C. e/o a D.O.C.G. dell'Umbria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.