

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1467

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato PENNACCHINI

Presentata il 19 maggio 1977

Abrogazione di disposizioni di leggi o di atti aventi
forza di legge contrastanti con norme comunitarie

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La motivazione della sentenza 30 ottobre 1975, n. 232 (con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 11 della Costituzione, dell'articolo 13, terzo comma del decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224 e dell'articolo 16, secondo comma del decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947, convertito nella legge 11 febbraio 1970, n. 23, limitatamente alla parte in cui hanno reso possibile al Governo di emanare norme regolamentari non necessarie per l'applicazione dei regolamenti CEE 13 giugno 1967, n. 120 e 21 agosto 1967, n. 473) si conclude con un esplicito invito al Parlamento e al Governo italiano affinché « provvedano, per quanto possibile, ad eliminare i provvedimenti interni che riproducono norme dei regolamenti comunitari direttamente applicabili, o con essi contrastano ».

Tale invito non può restare inascoltato. E forse sarebbe stato preferibile che una iniziativa al riguardo fosse partita dal Governo. Invero:

a) si sono già verificati ripetuti rinvii alla Corte costituzionale da parte di varie giurisdizioni per chiedere la dichiarazione

di incostituzionalità di disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge, contrastanti con norme comunitarie o illegittimamente riprodotte di esse con effetto sostitutivo. Le relative questioni non potrebbero essere certo ritenute manifestamente infondate dopo la chiara pronunzia della Corte costituzionale, che in realtà completa la precedente sentenza 27 dicembre 1973, n. 183. La dichiarazione di illegittimità costituzionale sarebbe d'altronde inevitabile;

b) tanto costituisce inutile aggravio per l'amministrazione della giustizia, sia a carico degli organi di giurisdizione ordinaria e speciale, che a carico della stessa Corte costituzionale;

c) le ripetute dichiarazioni di illegittimità costituzionale per violazione di fondamentali precetti comunitari nuocerebbero sicuramente al prestigio del nostro paese, al quale, soprattutto in sede comunitaria, sarebbe rimproverato non soltanto il ripetersi di numerose infrazioni, il più delle volte gratuite, ma soprattutto l'inerzia degli organi costituzionali per la sollecita eliminazione delle infrazioni stesse o, quanto meno, delle conseguenze di esse, nonostante l'esplicito invito della stessa Corte costituzionale;

d) in mancanza di opportuni rimedi in sede normativa, i cittadini italiani sarebbero inoltre penalizzati nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri della Comunità (ove è lecito ai giudici disapplicare le norme interne contrastanti con i precetti comunitari), che possono, quindi, più rapidamente ottenere una pronuncia definitiva da parte delle giurisdizioni competenti; mentre, invece, i nostri cittadini sarebbero costretti ad aggiungere al normale *iter* processuale anche il tempo non breve, indispensabile per ottenere una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale. L'illegittimità costituzionale sarebbe sicuramente pronunciata; ma caso per caso, disposizione per disposizione.

Non va trascurato infine che l'appello della Corte costituzionale trova la sua chiara, esplicita giustificazione nella considerazione che la Corte stessa è stata costretta a disattendere due istanze della parte privata, che, adducendo gli inconvenienti ora segnalati, avevano chiesto, da un lato, che venisse riconosciuta la possibilità per ciascun giudice di disapplicare le norme interne contrastanti con i precetti comunitari, e, dall'altro, che fosse estesa la dichiarazione di illegittimità ad altre disposizioni legislative che, come quelle denunciate, avevano carattere riproduttivo, sostitutivo, abrogativo o derogativo di disposizioni dei regolamenti comunitari.

Per venire incontro all'invito della Corte costituzionale, sembra opportuno rinunciare all'analitica elencazione di tutte le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge, da abrogarsi perché riproduttive, con effetto sostitutivo, di norme comunitarie o contrastanti con esse. Tanto sarebbe di difficile attuazione, non soltanto perché è davvero arduo rintracciare nel complesso dei decreti-legge e delle leggi (che per alcuni anni — certamente in buona fede — è stato ritenuto necessario emanare per dare attuazione a precetti contenuti, segnatamente, in regolamenti comunitari); ma, soprattutto, perché è praticamente impossibile accertare fino a che punto norme che — a prima vista — sembrano limitarsi a prospettare (quasi come premesse di fatto) norme comunitarie, in realtà non si sostituiscono ad esse; oppure accertare fino a che punto norme, che, a prima vista, sembrano di corretta attuazione di comandi comunitari, i quali prevedano esplicitamente o implicitamente interventi normativi degli Stati membri, siano invece in contrasto con essi. Il contrasto tra

i precetti comunitari e le norme interne può emergere soltanto in relazione a concrete fattispecie. L'accertamento in ordine al contrasto stesso può ritenersi irrefutabile soltanto se effettuato dalla giurisdizione comunitaria competente: e cioè dalla Corte di giustizia.

Ove venisse pronunciata l'abrogazione delle singole disposizioni ritenute contrastanti con i precetti comunitari, si rischierebbe di far apparire convalidate a *contrario* le norme non espressamente abrogate. Ciò, oltre a costituire rimedio parziale e imperfetto, potrebbe far sospettare di incostituzionalità la legge di abrogazione, in quanto la sia pur implicita convalida delle norme non abrogate, nonostante il loro contrasto con precetti comunitari, potrebbe costituire violazione degli articoli 11 e 136 della Costituzione.

È da ritenersi quindi di gran lunga preferibile una soluzione di portata onnicomprensiva che — rinunciando all'individuazione delle singole disposizioni — si limiti a definirne, con la maggiore esattezza possibile, il contenuto e la portata. Sarebbe così permesso — in pratica — ai giudici, di non applicare le norme interne che risultino contrastanti con i precetti comunitari sulla base della definizione di cui si è detto.

Inoltre, al fine di non accollare ai giudicanti problemi di difficile soluzione e onde evitare, comunque, conflitti di interpretazione, si è ritenuto sufficiente e tranquillante — nell'ipotesi di contrasto tra norme comunitarie e norme interne non riproduttive delle norme comunitarie stesse — limitare l'abrogazione soltanto a quelle norme interne, che, a seguito di pronuncia della Corte di giustizia, risultino sicuramente incompatibili con precetti comunitari.

Tale soluzione deve ritenersi, d'altra parte, conforme non soltanto al ripetuto insegnamento della Corte costituzionale, ma altresì alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. È indubbiamente illecita (oltre alla riproduzione sostitutiva delle disposizioni aventi pienezza di contenuto dispositivo e che siano, per tale motivo, direttamente ed immediatamente applicabili, in virtù di forza imperativa autonoma e senza bisogno di atti interni di recezione, attuazione o esecuzione, l'adozione o il mantenimento di norme interne contrastanti con norme comunitarie e quindi incompatibili con esse. Tale in-

compatibilità — peraltro — è certa, solo se risulti da una pronunzia della Corte di giustizia; ciò potrà in concreto emergere o da una sentenza di condanna dello Stato o da un giudizio di interpretazione ai sensi dell'articolo 177 CEE.

In tale prospettiva, il testo proposto distingue le due ipotesi: di disposizioni interne riprodottrici di norme comunitarie; e di disposizioni, delle quali, a seguito di pronunzia della Corte di giustizia, risulti l'incompatibilità con qualsiasi norma comunitaria; per dichiarare l'esplicita abrogazione di esse, con effetto a datare dalla loro entrata in vigore.

In pratica, gli interessati che sostengono la violazione dei precetti comunitari, non a motivo della illecita riproduzione ma a motivo del sostanziale contrasto, potranno o invocare pronunzie della Corte di giustizia già emanate, ovvero chiedere che sia richiesta alla Corte di giustizia l'interpretazione delle norme comunitarie che si pretendono contrastanti con norme interne per

farne precisare, in sede di interpretazione, il contenuto o la portata, in modo da dimostrare che esse sono in contrasto con disposizioni legislative interne.

Va a questo proposito rammentato che dalla giurisprudenza, tanto della Corte di giustizia che delle Sezioni unite della nostra Cassazione, è stato precisato che non è indispensabile adire nuovamente la Corte di giustizia che abbia già fornito l'interpretazione della norma comunitaria invocata; ma che è sempre possibile adire nuovamente la Corte di giustizia stessa, per invitarla ad un riesame della precedente pronunzia interpretativa, per precisarla, completarla o, se del caso, modificarla. Ogni giurisdizione nazionale potrà quindi, in caso di dubbio, chiedere alla Corte di giustizia delle Comunità europee una interpretazione tranquillante, che le permetta di considerare come definitivamente abrogate — e quindi non applicabili — le disposizioni nazionali effettivamente contrastanti con i precetti comunitari.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Sono abrogate, con effetto a datare dalla loro entrata in vigore:

a) le norme di legge o aventi forza di legge, riprodottrici o sostitutive di norme, direttamente applicabili, di regolamenti comunitari;

b) le norme di legge o aventi forza di legge delle quali risulti, da una pronunzia della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'incompatibilità con norme comunitarie anteriori.

ART. 2.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.