riguarda anche tutti i giudici che, aditi nell'ambito della loro competenza, hanno il compito, in quanto organi di uno Stato membro, di tutelare i diritti attribuiti ai singoli dal diritto comunitario.

3. In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere «ipso jure» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche — in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri — di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie.

Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale d'impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del Trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità.

4. Il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

Nel procedimento 106/77,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Pretore di Susa (Italia) nella causa dinanzi ad esso pendente fra

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

e

SPA SIMMENTHAL, con sede in Monza,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 189 del Trattato CEE e, in particolare, sulle conseguenze dell'efficacia diretta delle norme comunitarie in caso di conflitto con eventuali disposizioni nazionali con queste contrastanti,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart e A. O'Keeffe, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Il 26 luglio 1973, la SpA Simmenthal, con sede in Monza, importava dalla Francia, via Modane, una partita di carni bovine destinate all'alimentazione umana.

Detta importazione veniva sottoposta al pagamento di diritti di controllo sanitario per una somma di Lit. 581 480.

Il controllo di cui trattasi è previsto dall'art. 32 del testo unico delle leggi sanitarie italiane (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265; Gazzetta ufficiale n. 186, del 9 agosto 1934). Le modalità d'attuazione di questa norma sono definite nell'art. 45 del regolamento di polizia veterinaria (D.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320; Gazzetta ufficiale n. 142, del 24 giugno 1954). La tabella dei diritti vigenti nel 1973 veniva fissata con legge 30 dicembre 1970, n. 1239 (Gazzetta ufficiale n. 26, del 1° febbraio 1971).

Ritenendo che i controlli sanitari eseguiti al passaggio della frontiera e i diritti percepiti per tali controlli rappresentino ostacoli alla libera circolazione delle merci, in spregio al diritto comunitario, il 13 marzo 1976 la società Simmenthal adiva il Pretore di Susa per la ripetizione delle somme ch'essa sosteneva di aver indebitamente pagato.

Il ricorso della Simmenthal induceva il Pretore di Susa a proporre a questa Corte, con ordinanza 6 aprile 1976, una domanda di pronunzia pregiudiziale in forza dell'art. 177 del Trattato CEE. Tale rinvio dava luogo alla sentenza 15 dicembre 1976 nella causa 35/76 (Racc., pag. 1871).

Nel relativo dispositivo, questa Corte dichiarava fra l'altro che i controlli sani-

tari, sistematici o meno, effettuati al confine in occasione dell'importazione di animali o carni destinati all'alimentazione costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del Trattato, come pure che devono, in via di principio, considerarsi tasse d'effetto equivalente a dazi doganali gli oneri pecuniari imposti, per ragioni di controllo sanitario, sui prodotti importati, in occasione del loro passaggio alla frontiera.

In seguito a detta sentenza, con decreto 24 gennaio 1977 il Pretore di Susa ingiungeva all'Amministrazione delle finanze dello Stato il rimborso dei diritti indebitamente riscossi, aumentati degli interessi.

Il 23 febbraio 1977, l'Amministrazione delle finanze faceva opposizione al decreto ingiuntivo.

Posto di fronte agli argomenti svolti dalla stessa Amministrazione, il Pretore di Susa ha constatato di doversi pronunciare in merito al contrasto esistente fra talune norme di diritto comunitario ed una legge interna posteriore, nella fattispecie la legge n. 1239 del 1970.

Egli ha rilevato che, secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiàna (fra l'altro le sentenze n. 232, del 30 ottobre 1975, e n. 205, del 28 luglio 1976, e l'ordinanza n. 206, dello stesso giorno), per la soluzione di tale questione è necessario sollevare dinanzi alla Corte stessa la questione di illegittimità costituzionale della legge 1239/70 per incompatibilità con l'art. 11 della Costituzione. D'altra parte, non può non aversi riguardo alla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine all'efficacia del diritto comunitario negli ordinamenti degli Stati membri, giurisprudenza secondo cui le norme comunitarie direttamente efficaci producono effetti immediati e sono, in quanto tali, atte ad attribuire ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare, mentre esse non possono subire, da parte degli organi statali, alcun intervento atto ad ostacolarne o ritardarne la piena, integrale ed uniforme applicazione negli Stati membri.

Non è quindi possibile sottovalutare gli inconvenienti che derivano da una situazione in cui il giudice del merito, anzichè disapplicare immediatamente la legge interna posteriore che pregiudica l'applicazione del diritto comunitario, dovesse in ogni caso sollevare la questione di legittimità costituzionale, col risultato che, fino alla pronunzia della Corte costituzionale, resterebbe impedita la piena applicazione di tale diritto e che, inoltre, dati gli effetti «ex nunc» della pronunzia di quella Corte, non sarebbe neppure possibile ovviare retroattivamente all'inadempimento degli obblighi internazionali dello Stato, né assicurare la piena tutela del singolo, titolare di situazioni giuridiche soggettive sorte e disciplinate da norme comunitarie.

Appare quindi logicamente prioritaria la soluzione della questione d'interpretazione del diritto comunitario riguardante l'effettiva portata della nozione di norma direttamente applicabile.

Conseguentemente, con ordinanza 28 luglio 1977, il Pretore di Susa ha deciso, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento fino a quando la Corte di giustizia non si sarà pronunziata, in via pregiudiziale, sulle seguenti questioni:

«a) posto che, ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE e della costante giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, le disposizioni comunitarie direttamente applicabili devono esplicare, a dispetto di qualsivoglia norma o prassi interna degli Stati membri, piena, integrale ed uniforme efficacia negli ordinamenti di questi ultimi, anche al fine della garanzia delle situazioni giuridiche soggettive create in capo ai privati, se ne consegua che la portata di dette norme va intese nel

senso che eventuali disposizioni nazionali successive con esse contrastanti vanno immediatamente disapplicate senza che si debba attendere la loro rimozione ad opera dello stesso legislatore nazionale (abrogazione) o di altri organi costituzionali (dichiarazione di incostituzionalità), specie ove si consideri, rispetto a questa seconda ipotesi, che fino a detta dichiarazione, permanendo la piena efficacia della legge nazionale, risulta impedita l'applicazione delle norme comunitarie, e quindi non garantita la piena, integrale ed uniforme applicazione delle medesime e non protette le situazioni giuridiche create in capo ai privati;

b) in relazione al quesito che precede, qualora il diritto comunitario ammetta che la tutela delle situazioni giuridiche soggettive, sorte per effetto di disposizioni comunitarie "direttamente applicabili", possa essere rinviata al momento della effettiva rimozione ad opera dei competenti organi nazionali delle eventuali misure nazionali contrastanti, se tale operazione debba avere in ogni caso efficacia totalmente retroattiva in modo da evitare ogni conseguenza pregiudizievole per le situazioni giuridiche soggettive.»

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 29 agosto 1977.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la Commissione delle Comunità europee il 28 ottobre 1977, la società Simmenthal, convenuta nella causa principale, il 16 novembre, e il Governo della Repubblica italiana il 25 novembre.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *società Simmenthal*, convenuta nella causa principale, esamina anzitutto il problema dei rapporti fra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento nazionale, nell'ottica dell'operatore giuridico italiano. In tale contesto, essa illustra l'evoluzione determinatasi nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, quale si riflette in particolare nella sentenza 27 dicembre 1973, n. 183, nella sentenza n. 232 del 1975, nonché nella sentenza n. 205 e nell'ordinanza n. 206 del 1976; le possibili soluzioni, in caso di conflitto normativo, si riducono attualmente all'alternativa tra l'abrogazione, in via legislativa, della norma nazionale incompatibile con precedenti norme comunitarie e la declaratoria d'illegittimità costituzionale di quella norma, ad opera della Corte costituzionale. Con la sentenza n. 232 del 1975 l'evoluzione della giurisprudenza veniva bloccata e cristallizzata in una soluzione dai rigidi contorni formali e procedurali, priva di prospettive e alternative, e gravida, sul piano puramente interno, di inconvenienti e di conseguenze per tanti aspetti negative: aggravamento dei tempi e dei costi del processo, moltiplicazione delle istanze giudiziarie coinvolte, affastellamento di rinvii alla Corte costituzionale, intervento di questa per «questioni» dal carattere poco o punto problematico, scadimento delle funzioni della Corte costituzionale.

Ricondotta ai suoi termini propri, la presente domanda d'interpretazione pregiudiziale dovrebbe condurre, in sostanza, la Corte a determinare la reale portata di una norma comunitaria «direttamente applicabile» in relazione ad eventuali disposizioni nazionali successive che con la norma comunitaria siano in contrasto. Il secondo quesito è formulato in via subordinata; con esso si chiede che venga precisato il minimo di garanzie sulle quali il singolo, destina-

tario di norme comunitarie, deve poter contare per poter essere effettivamente soggetto dell'ordinamento giuridico comunitario.

A partire dalla sentenza 5 febbraio 1963 (causa 26/62, Van Gend & Loos, Racc. 1963, pag. 1), la giurisprudenza della Corte di giustizia ha gradualmente precisato i caratteri essenziali e qualificanti della nozione di «diretta applicabilità» del diritto comunitario. Capisaldi di tale indirizzo giurisprudenziale possono considerarsi le seguenti proposizioni:

L'ordinamento giuridico comunitario è un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, un ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini; esso è un ordinamento giuridico autonomo, che si integra negli ordinamenti degli Stati membri e s'impone agli organi giurisdizionali di questi ultimi. Il diritto comunitario ha carattere imperativo e assoluto; esso implica che gli organi nazionali competenti non possono assolutamente applicare norme interne che risultino incompatibili col Trattato e, se del caso, sono tenuti ad adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare l'esplicazione della piena efficacia del diritto comunitario. Le norme comunitarie devono essere applicate automaticamente, in modo simultaneo e con identica efficacia nell'intero ambito della Comunità. Esse devono avere la preminenza assoluta nei confronti del diritto interno degli Stati membri, anche ove si tratti di un provvedimento legislativo posteriore; gli Stati membri non possono far valere deroghe al diritto comunitario risultanti dal loro sistema legislativo o giurisdizionale, neppure ove si tratti di norme o di istituti giurisdizionali costituzionali. Il diritto comunitario è direttamente efficace e, come tale, idoneo a conferire ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

La soluzione imposta in Italia dalla Corte costituzionale presenta, rispetto ai principi affermati nella giurisprudenza della Corte di giustizia, gravissimi inconvenienti.

Nella migliore delle ipotesi, essa legittima l'applicazione di leggi nazionali incompatibili col diritto comunitario finchè non intervenga la pronunzia della Corte che dichiari l'incostituzionalità di dette leggi.

Inoltre, la declaratoria d'incostituzionalità delle leggi italiane ha efficacia solo parzialmente retroattiva: i suoi effetti non si esplicano di fronte ai cosiddetti rapporti «esauriti», quelli cioè che risultino regolati in modo definitivo ed irrevocabile in forza di atti od eventi che hanno efficacia assolutamente preclusiva di ogni mutamento (cosa giudicata, prescrizione, decadenza, atti amministrativi non più impugnabili, semplici atti negoziali rilevanti sul piano sostanziale); la disposizione dichiarata incostituzionale, che abbia di fatto vissuto nell'ordinamento giuridico, potrebbe aver prodotto effetti irreversibili. Potrebbe quindi accadere che l'intervento della Corte costituzionale non si traduca in ogni caso in una piena reintegrazione della situazione soggettiva sorta in capo ai singoli per effetto della norma comunitaria.

Per altro verso, dovendosi applicare, fino alla declaratoria d'incostituzionalità, solo la legge italiana, il giudice comune dovrebbe non potersi avvalere del procedimento previsto dall'art. 177 del Trattato CEE.

Le precedenti considerazioni valgono anche per le leggi «riproduttive», cioè per quelle che, trascurando il carattere di diretta e immediata efficacia dei regolamenti comunitari, ne riproducano, in tutto o in parte, le disposizioni.

La soluzione imposta dalla Corte costituzionale ha riflessi particolarmente gravi sulla tutela dei singoli: fino all'eventuale sentenza favorevole della stessa Corte, questi non possono ottenere piena e immediata tutela dei diritti loro conferiti dalle norme comunitarie; essi vengono

scoraggiati, dato il carattere macchinoso e complesso della procedura, dall'intraprendere eventuali azioni giudiziarie; la pubblica amministrazione non è certo incoraggiata ad applicare puntualmente ed integralmente il diritto comunitario, sia che si tratti degli operatori economici italiani, sia che gl'interessati siano cittadini di altri Stati membri.

Vengono così compromessi il principio della preminenza del diritto comunitario, visto che questo viene posposto alla legge interna successiva; il principio della piena e uniforme applicazione di quel diritto, dato che la sua efficacia risulta almeno temporaneamente paralizzata in uno Stato membro; il principio dell'efficacia diretta, dal momento che i singoli non possono godere dei diritti loro attribuiti dalle norme comunitarie, né i giudici nazionali possono tutelare tali diritti.

La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto i suddetti inconvenienti: ritenendo di non poterli eliminare di propria iniziativa, essa ha rivolto al legislatore italiano un preciso invito ad operare in modo da abrogare le norme incompatibili col diritto comunitario e da non pregiudicare, per il futuro, la piena applicazione di tale diritto.

Una soluzione conforme agli insegnamenti della Corte di giustizia sembra tuttavia possibile: basterebbe ammettere, come negli altri Stati membri, il potere del giudice comune di disapplicare le norme interne incompatibili col diritto comunitario.

Il *Governo della Repubblica italiana* mette in dubbio la pertinenza delle questioni pregiudiziali formulate nella fattispecie e, quindi, la concreta possibilità di applicare l'art. 177 del Trattato CEE: lo stesso giudice di rinvio sembra riconoscere la propria incompetenza a pronunziarsi sulla controversia fra le parti nella causa principale; stando così le cose, la soluzione delle questioni sottoposte alla Corte non può ritenersi «necessaria» ai fini della decisione nel merito.

Detto Governo osserva che, comunque, le stesse questioni sono già state segnalate all'attenzione della Corte, la quale, ad esempio nella sentenza 3 febbraio 1977 (causa 52/76, Benedetti, Racc. pag. 163), dopo aver escluso la propria competenza, nell'ambito del procedimento ex art. 177, a pronunciarsi su questioni di diritto interno, ha dichiarato che «la sentenza emessa ... in via pregiudiziale ha lo scopo di risolvere questioni di diritto e vincola il giudice nazionale quanto all'interpretazione delle norme e degli atti comunitari rilevanti nella causa»; tale principio costituisce il condizionante presupposto, ma anche il limite della rilevanza che può essere attribuita, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, alle questioni sollevate nel presente procedimento pregiudiziale.

Nel definire una controversia, il giudice nazionale non può evidentemente applicare norme di diritto interno che siano a suo avviso in contrasto o comunque incompatibili col diritto comunitario, in particolare qualora l'interpretazione di quest'ultimo, in ipotesi già intervenuta ad opera della Corte di giustizia, non consenta alcun dubbio circa l'incompatibilità con tale diritto della successiva disposizione di diritto interno. È pure ovvio che l'efficacia delle norme comunitarie direttamente applicabili, tali da attribuire ai singoli diritti che i giudici sono tenuti a tutelare, non può essere compromessa o pregiudicata da contrastanti disposizioni di diritto interno.

Quanto al «modo», peraltro, in cui deve essere garantita la non applicazione della contrastante disposizione di diritto interno, non può non riconoscersi che, trattandosi di questione di diritto interno, la concreta soluzione dipende necessariamente dai singoli ordinamenti costituzionali degli Stati membri; ogni eventuale contrasto fra norma interna e disposizione comunitaria va eliminato con i mezzi offerti da ciascun ordinamento nazionale.

Un siffatto contrasto può del resto verificarsi soltanto nel caso di norme di diritto interno successive a disposizioni comunitarie: norme interne anteriori, incompatibili col diritto comunitario, verrebbero tacitamente abrogate dalla sopravvenuta e contrastante disciplina comunitaria. Quanto alle norme interne successive, un eventuale contrasto può essere in concreto risolto mediante applicazione del criterio ermeneutico della specialità, ratione materiae, della normativa comunitaria. Qualora un eventuale conflitto di norme non possa essere in tal modo superato o appianato, si dovrà garantire la debita preminenza della normativa comunitaria; ma questa garanzia non può essere realizzata se non con i mezzi offerti dall'ordinamento costituzionale dei singoli Stati membri.

Nella sentenza n. 232 del 1975, la Corte costituzionale ha ribadito che, nell'ordinamento giuridico italiano, non è consentito al giudice di «disapplicare» la norma di legge, criterio coerente con il principio della separazione dei poteri.

Perché possa essere disapplicata, anche quando sia in contrasto coi principi enunciati nella Costituzione, la norma di legge deve essere abrogata ovvero essere dichiarata costituzionalmente illegittima dall'organo costituzionale competente, Questo rimedio giuridico appare idoneo ed efficace anche per eliminare e risolvere eventuali contrasti fra le norme di diritto interno e la normativa comunitaria, essendo stato già riconosciuto dalla Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 183 del 1973, che le norme di diritto interno riproduttive di norme comunitarie ovvero contrastanti o incompatibili con la normativa comunitaria sono viziate da illegittimità costituzionale.

Il fatto che la norma interna dichiarata incostituzionale in quanto contrastante col diritto comunitario «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» non può costituire un ostacolo alla tutela dei diritti attribuiti ai singoli dalle norme comunitarie: tale criterio non impedisce ai singoli di far valere l'efficacia diretta di queste norme; la declaratoria d'illegittimità costituzionale consente anche a chi non vi avesse prima provveduto di tutelare i diritti derivanti dalla normativa comunitaria, con il solo limite delle prescrizioni e delle preclusioni in ipotesi già verificatesi, limite la cui opponibilità, anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario, è stata già espressamente riconosciuta dalla Corte di giustizia.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale di una norma di legge ha infatti efficacia retroattiva e colpisce la norma sin dalla sua origine, eliminandola dall'ordinamento giuridico «ex tunc», dal momento in cui è entrata in vigore, se si tratta di norma successiva alla Costituzione, o dal momento di entrata in vigore della Costituzione, se si tratta di norma anteriore.

La soluzione offerta dall'ordinamento giuridico italiano presenta notevoli vantaggi, in ragione della maggiore garanzia che ne deriva quanto alla uniforme applicazione del diritto comunitario.

Il riconoscere al giudice il potere di disapplicare la norma di diritto interno incompatibile con la normativa comunitaria varrebbe a garantire l'applicazione della norma comunitaria soltanto nel caso concreto dedotto in giudizio ed a tutela del solo singolo diritto vantato in tal sede, mentre la norma nazionale rimarrebbe in vigore e risulterebbe, di fatto, preclusiva nelle ipotesi in cui l'eventuale violazione dei diritti attribuiti ai singoli dalle norme comunitarie non sia fatta valere in sede giudiziale. Ogniqualvolta il contrasto tra la norma interna e il diritto comunitario non venisse avvertito dal legislatore nazionale, occorrerebbe accertarlo mediante ricorso al complesso procedimento disciplinato dall'art. 169 del Trattato, con il solo risultato di rendere consapevole lo

Stato interessato della necessità di modificare la norma di diritto interno contrastante col diritto comunitario.

Nettamente superiori sono l'efficacia e la rilevanza della declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma di legge, rimedio idoneo a garantire in concreto, erga omnes (e quindi con effetti più ampi di quelli che può avere la disapplicazione da parte del singolo giudice), l'osservanza del diritto comunitario.

L'incompatibilità di una disposizione di diritto interno con la normativa comunitaria può di fatto risultare discutibile, anche qualora la norma comunitaria sia stata già interpretata della stessa Corte perché la valutazione e l'eventuale sindacato delle norme di diritto interno non rientrano nella competenza della Corte di giustizia in sede d'interpretazione pregiudiziale; in tal caso, il riconoscimento di un potere di disapplicazione al singolo giudice nazionale si risolverebbe nel condizionare l'osservanza del diritto comunitario alle variabili e contingenti valutazioni di ciascun singolo giudice degli Stati membri, nei vari gradi di giurisdizione, senza che esista per contro alcuna garanzia di effettiva uniforme applicazione della normativa comunitaria.

Risulta, invece, evidentemente risolutivo l'intervento di una declaratoria d'illegittimità costituzionale, unico mezzo idoneo a rimuovere la contrastante disposizione di diritto interno dalla legislazione nazionale, e con una definitività che neppure la «disapplicazione» da parte del giudice di ultimo grado potrebbe comunque garantire.

Queste considerazioni sono valide già per le ipotesi in cui la competente interpretazione della normativa comunitaria risulti tale da rimettere al giudice nazionale il compito di verificare se la norma di diritto interno possa produrre conseguenze incompatibili col diritto comunitario. A maggior ragione esse valgono per i casi in cui il giudizio della Corte di giustizia sulla possibile compatibilità di determinate norme interne con il diritto comunitario sia espresso in termini di «ragionevolezza» o di «proporzionalità». Riconoscere al giudice, in tali casi, la facoltà di decidere circa l'applicazione o la disapplicazione della norma di diritto interno equivarrebbe a rimettersi a valutazioni individuali soggettive e variabili, il che comprometterebbe il principio della certezza del diritto: la norma giuridica interna verrebbe considerata compatibile o meno con la normativa comunitaria a seconda del giudizio di ciascun giudice sulle sue possibili conseguenze e circa la ragionevolezza o la proprozionalità di tali conseguenze; sarebbe necessario pervenire — oltretutto su iniziativa delle parti — ad una decisione del giudice di ultima istanza, soluzione che imporrebbe in ogni caso, per la tutela dei diritti spettanti ai singoli, il ricorso all'autorità giudiziaria.

Tali inconvenienti e, soprattutto, il maggior tempo necessario perché possa risultare definitivamente esclusa l'applicazione di una norma di diritto interno incompatibile con la normativa comunitaria sono evitati negli ordinamenti giuridici in cui, come in quello italiano, non è consentito al giudice di disapplicare la legge. In tale ipotesi, richiedendosi una preventiva valutazione della stessa legittimità constituzionale della norma di diritto interno, il giudizio sulla sua compatibilità con la normativa comunitaria, sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità delle sue previsioni, riservato ai giudici nazionali e condizionato dalla normativa comunitaria così come interpretata dalla Corte di giustizia, si traduce in un'unica valutazione, vincolante erga omnes ed utile, in definitiva, a garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

La Corte dovrebbe quindi dichiarare che il giudice nazionale non può applicare norme di diritto interno in contrasto con la normativa comunitaria, e che alla eliminazione di tale contrasto

va provveduto con i mezzi e secondo le procedure previsti dall'ordinamento nazionale.

La *Commissione* ricorda che, in materia di conflitti fra leggi interne e diritto comunitario, i problemi più gravi sono stati creati in Italia dalle numerose leggi riproduttive di norme comunitarie aventi efficacia diretta. Quasi tutte le leggi del genere, anche se criticabili sul piano tecnico, contengono riproduzioni delle norme comunitarie al solo scopo d'introdurre legittime misure d'esecuzione; esse potrebbero e dovrebbero dunque essere interpretate in senso non contraddittorio col principio dell'applicabilità diretta. Il giudice dovrebbe per prima cosa ricercare la via dell'interpretazione conforme al diritto comunitario; è questa la situazione normale in uno Stato che ammette il principio «pacta sunt servanda» e che, per di più, ha assunto gli obblighi derivanti dal Trattato e in particolare dall'art. 5 dello stesso.

La dottrina e la giurisprudenza italiane non hanno avuto difficoltà a riconoscere che il diritto comunitario direttamente efficace prevale sulla legge nazionale contraria anteriore.

Quanto alla legge nazionale contraria posteriore, la Corte costituzionale italiana affermava, nella sentenza 7 marzo 1964, n. 14, che il Trattato CEE, in quanto reso esecutivo in Italia mediante un legge ordinaria, non ha nello Stato forza superiore a quella di tale fonte normativa; di fronte ad una legge posteriore incompatibile col Trattato si dovrebbe quindi applicare il principio «lex posterior derogat priori»; l'unico rimedio a questa violazione del diritto internazionale sarebbe costituito da un nuovo intervento del legislatore. In seguito si aveva un'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, com'è dimostrato, fra l'altro, dalla sentenza n. 183 del 1973 e, soprattutto, dalla sentenza n. 232 del 1975, nella quale si affermava che la violazione del diritto comunitario direttamente efficace, da parte di una legge nazionale posteriore, è colpita da una sanzione di diritto interno particolarmente grave: la dichiarazione d'incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, investita della questione dal giudice della causa principale.

Questo esplicito riconoscimento del primato del diritto comunitario subisce però una limitazione: il giudice cui è stata sottoposta una controversia non è autorizzato a disapplicare egli stesso la legge posteriore incompatibile con la norma comunitaria, ma deve previamente adire la Corte costituzionale e attendere che questa dichiari l'illegittimità costituzionale della legge.

Questa giurisprudenza ha segnato, rispetto alla situazione precedente, un notevole progresso. La declaratoria d'illegittimità costituzionale s'impone non solo al giudice che ha effettuato il rinvio alla Corte costituzionale e non vale, quindi, unicamente inter partes nella causa di merito; essa s'impone invece a tutti i giudici, avendo efficacia erga omnes. Dal punto di vista temporale, l'intervento — ad uno stadio avanzato — del giudice unico della costituzionalità potrebbe presentare un vantaggio. L'art. 136 della Costituzione, secondo cui la norma dichiarata costituzionalmente illegittima cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, viene interpretato nel senso che, a partire da tale data, la norma stessa deve essere considerata come non facente più parte del vigente sistema legislativo; il giudice è quindi tenuto a non più applicarla, nemmeno per il passato, il che equivale ad una inapplicabilità ex tunc; restano intangibili solo i fatti definitivamente regolati sotto quella legge.

È però certo che il divieto, posto al giudice, di applicare il diritto comunitario fintantochè la legge posteriore incompatibile non sia stata rimossa dal giudice costituzionale, non si concilia

col principio, essenziale nell'ordinamento comunitario, della prevalenza delle norme di questo ordinamento.

Tale principio non trova la sua fonte nelle varie Costituzioni nazionali, il che comporterebbe il rischio evidente di soluzioni diverse a seconda del tenore delle singole Costituzioni, bensì nello stesso diritto comunitario. Il principio della prevalenza e quello dell'efficacia diretta implicano l'inopponibilità ipso jure delle leggi nazionali contrastanti, senza bisogno di attenderne la rimozione da parte del legislatore o di una Corte costituzionale.

L'eventuale legge contrastante con la norma comunitaria è inopponibile a questa; essa non costituisce un ostacolo che sia indispensabile eliminare preventivamente, con l'abrogazione o la declaratoria d'incostituzionalità.

Inaccettabile sul piano dei principi, il divieto fatto al giudice di applicare il diritto comunitario prima della declaratoria d'incostituzionalità porta, sul piano pratico, a complicare inutilmente il procedimento in tutti i casi in cui l'incompatibilità della legge nazionale col diritto comunitario appare con sufficiente chiarezza. L'interpretazione della norma comunitaria spetta alla Corte di giustizia; allorché questa si sia pronunciata a norma dell'art. 177, l'unico margine lasciato all'apprezzamento delle autorità nazionali riguarda l'esame della legge interna per verificarne la conformità alla norma comunitaria così interpretata. Tale margine è di solito assai ristretto; esso diviene nullo quando la Corte di giustizia abbia già accertato la violazione della norma comunitaria in forza dell'art. 169. In tali situazioni la lunga sospensione del processo, in attesa della pronunzia della Corte costituzionale, non è giustificata da alcun vantaggio in termini di certezza del diritto. Poiché la declaratoria d'incostituzionalità è praticamente automatica, lo stesso ruolo della Corte costituzionale ne sarebbe d'altronde sminuito.

La nuova via aperta in Italia per la rimozione delle leggi nazionali incompatibili col diritto comunitario, consistente nel dichiararle incostituzionali, può rappresentare un rafforzamento di tale diritto e rivelarsi utile in fattispecie complesse, che potrebbero dar vita a procedimenti giudiziari lunghi e complicati. Essa non può tuttavia sostituirsi, divenendo obbligatoria, alla via diretta, che il giudice comune deve seguire in ogni altro caso e che consiste nell'applicare la norma comunitaria, non già la norma nazionale incompatibile. Se questa concorrenza di rimedi sia ammissibile nel sistema costituzionale italiano è una questione che esula dal presente giudizio.

Per quanto riguarda la seconda questione sottoposta alla Corte, è evidente che se in ipotesi il giudice dovesse attendere, per poter applicare il diritto comunitario avente efficacia diretta, la rimozione della legge incompatibile, questo rimedio dovrebbe retroagire alla data in cui la norma comunitaria è entrata in vigore, senza di che le passate violazioni dei diritti soggettivi fondati sulla norma stessa diverrebbero irreparabili.

Tuttavia, l'esigenza di retroattività non può essere assoluta; essa deve conciliarsi col principio fondamentale della certezza del diritto, che giustifica la fissazione di termini di prescrizione e di decadenza, nonché il divieto di rimettere in questione le sentenze passate in giudicato.

Le questioni formulate dal Pretore di Susa potrebbero essere risolte nel modo seguente:

Le norme comunitarie aventi efficacia diretta non possono essere pregiudicate da norme legislative nazionali incompatibili, siano esse anteriori o successive. Il fatto che il legislatore possa abrogare la legge incompatibile o una Corte costituzionale dichiararne l'incostituzionalità, se può contribuire ad assicurare il rispetto del diritto comunitario, non può privare il giudice del potere di applicare

le disposizioni comunitarie direttamente efficaci, malgrado l'esistenza di tali leggi.

La tutela dei diritti soggettivi generati da norme comunitarie aventi efficacia diretta deve essere assicurata fin dall'entrata in vigore delle norme stesse. Quale che sia il mezzo seguito per porre termine all'applicazione di leggi nazionali incompatibili con le norme comunitarie, il giudice deve assicurare il rispetto di queste ultime fin dalla loro entrata in vigore, dunque anche per il passato, con la sola riserva degli effetti della prescrizione, della decadenza o della cosa giudicata.

III — Trattazione orale

La società Simmenthal, convenuta nella causa principale (rappresentata dall'avv. Emilio Cappelli, del foro di Roma), il Governo della Repubblica italiana (rappresentato dall'avvocato dello Stato dr. Arturo Marzano) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal dr. Giancarlo Olmi, vicedirettore generale del suo ufficio legale) hanno presentato osservazioni orali e risposto ai quesiti loro posti dalla Corte nell'udienza del 26 gennaio 1978.

Il *Governo della Repubblica italiana* ha insistito sul fatto che, in pendenza del procedimento, le questioni formulate dal Pretore di Susa sono divenute irrilevanti, dal momento che la legge 14 novembre 1977, n. 889 (Gazzetta ufficiale n. 337, del 12 dicembre 1977) dispone che «i diritti di visita sanitaria, di cui alla tabella annessa alla legge 30 dicembre 1970, n. 1239 non sono dovuti sui prodotti soggetti ad organizzazione comune dei mercati agricoli», e che la Corte costituzionale, con sentenza n. 163, del 29 dicembre 1977, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo unico della legge n. 1239 e della annessa tabella dei diritti per la visita sanitaria, all'importazione in Italia, del bestiame, delle carni, dei prodotti e avanzi animali.

L'*avvocato generale* ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 16 febbraio 1978.

In diritto

1 Con ordinanza 28 luglio 1977, pervenuta in cancelleria il 29 agosto successivo, il Pretore di Susa ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative al principio della diretta applicabilità del diritto comunitario, enunciato nell'art. 189 del Trattato, al fine di determinare le conseguenze di tale principio in caso di conflitto fra una norma di diritto comunitario ed una disposizione legislativa interna posteriore.

2 È opportuno ricordare che, in una precedente fase della controversia, il Pretore aveva sottoposto a questa Corte talune questioni pregiudiziali intese a permettergli di valutare la compatibilità col Trattato e con determinate disposizioni regolamentari — in particolare, col regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel

settore delle carni bovine (GU n. L 148, pag. 24) — di certi diritti di visita sanitaria riscossi sulle importazioni di carni bovine in forza del testo unico delle leggi sanitarie italiane, diritti il cui importo era stato da ultimo fissato nella tabella allegata alla legge 30 dicembre 1970, n. 1239 (Gazzetta ufficiale n. 26, del 1° febbraio 1971);

3 in seguito alla souluzione data dalla Corte a tali questioni nella sentenza 15 dicembre 1976 (causa 35/76, Racc. pag. 1871), il Pretore, ritenendo incompatibile la riscossione dei tributi considerati con quanto disposto dal diritto comunitario, ingiungeva all'Amministrazione delle finanze dello Stato di rimborsare i diritti indebitamente percepiti, più gli interessi;

4 l'Amministrazione delle finanze faceva opposizione al relativo decreto ingiuntivo;

5 tenendo conto degli argomenti svolti dalle parti nel corso del procedimento di opposizione, il Pretore ha ritenuto di trovarsi di fronte ad un problema di contrasto fra certe norme comunitarie ed una legge nazionale posteriore (legge n. 1239 del 1970);

6 egli ha rilevato che, secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (sentenze nn. 232/75 e 205/76, ordinanza n. 206/76), la soluzione di un siffatto problema implica la necessità di rinviare alla stessa Corte costituzionale la questione dell'illegittimità costituzionale della legge controversa, con riguardo all'art. 11 della Costituzione;

7 considerando, da un lato, la ben consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di efficacia del diritto comunitario negli ordinamenti giuridici degli Stati membri e, dall'altro, gli inconvenienti che possono derivare da situazioni in cui il giudice, invece di disapplicare di propria iniziativa una legge che osta alla piena efficacia del diritto comunitario, debba sollevare la questione di legittimità costituzionale, il Pretore si è rivolto a questa Corte per sottoporle due quesiti del seguente tenore:

a) Posto che, ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE e della costante giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, le disposizioni comunitarie direttamente applicabili devono esplicare, a dispetto di qualsivoglia norma o prassi interna degli Stati membri, piena, integrale ed uniforme efficacia negli ordinamenti di questi ultimi, anche al fine della garanzia delle situazioni giuridiche soggettive create in capo ai

privati, se ne consegua che la portata di dette norme va intesa nel senso che eventuali disposizioni nazionali successive con esse contrastanti vanno immediatamente disapplicate senza che si debba attendere la loro rimozione ad opera dello stesso legislatore nazionale (abrogazione) o di altri organi costituzionali (dichiarazione di incostituzionalità), specie ove si consideri, rispetto a questa seconda ipotesi, che fino a detta dichiarazione, permanendo la piena efficacia della legge nazionale, risulta impedita l'applicazione delle norme comunitarie, e quindi non garantita la piena, integrale ed uniforme applicazione delle medesime e non protette le situazioni giuridiche create in capo ai privati.

b) In relazione al quesito che precede, qualora il diritto comunitario ammetta che la tutela delle situazioni giuridiche soggettive, sorte per effetto di disposizioni comunitarie «direttamente applicabili», possa essere rinviata al momento della effettiva rimozione ad opera dei competenti organi nazionali delle eventuali misure nazionali contrastanti, se tale operazione debba avere in ogni caso efficacia totalmente retroattiva in modo da evitare ogni conseguenza pregiudizievole per le situazioni giuridiche soggettive.

Sul rinvio pregiudiziale

8 Nelle sue osservazioni orali, l'agente del Governo italiano ha richiamato l'attenzione di questa Corte sulla sentenza n. 163/77, emessa dalla Corte costituzionale il 22 dicembre 1977 in merito a questioni di costituzionalità sollevate dai Tribunali di Milano e di Roma, e nella quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge 30 dicembre 1970, fra cui quelle rilevanti nella causa pendente dinanzi al Pretore di Susa;

9 poiché le disposizioni controverse sono state eliminate in virtù della dichiarazione d'incostituzionalità, le questioni formulate dal Pretore avrebbero perduto ogni interesse, di guisa che non sarebbe necessario risolverle.

10 In proposito occorre ricordare che, secondo una prassi costante, questa Corte si considera investita di una domanda pregiudiziale, proposta ai sensi dell'art. 177, fino a quando il provvedimento di rinvio non sia stato revocato dal giudice a quo, ovvero annullato, in seguito ad impugnazione, da una giurisdizione superiore;

11 effetti analoghi a quelli della revoca o dell'annullamento non possono derivare dalla richiamata sentenza, intervenuta nell'ambito di procedimenti estranei alla controversia che ha dato luogo al rinvio pregiudiziale, e la cui efficacia nei confronti dei terzi non può essere valutata da questa Corte;

12 l'obiezione preliminare sollevata dal Governo italiano va quindi respinta.

Nel merito

13 La *prima questione* mira in sostanza a far precisare le conseguenze dell'applicabilità diretta di una disposizione di diritto comunitario in caso d'incompatibilità con una disposizione successiva facente parte della legislazione d'uno Stato membro.

14 Considerata sotto questo profilo, l'applicabilità diretta va intesa nel senso che le norme di diritto comunitario devono esplicare la pienezza dei loro effetti, in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità;

15 dette norme sono quindi fonte immediata di diritti e di obblighi per tutti coloro ch'essere riguardano, siano questi gli Stati membri ovvero i singoli, soggetti di rapporti giuridici disciplinati dal diritto comunitario;

16 questo effetto riguarda anche tutti i giudici che, aditi nell'ambito della loro competenza, hanno il compito, in quanto organi di uno Stato membro, di tutelare i diritti attribuiti ai singoli dal diritto comunitario;

17 inoltre, in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere «ipso jure» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche — in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri — di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie;

18 Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale d'impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del Trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità;

19 la stessa concezione si desume dalla «ratio» dell'art. 177 del Trattato, secondo cui qualsiasi giudice nazionale ha la facoltà di rivolgersi alla Corte, ogniqualvolta reputi necessaria, per emanare la propria sentenza, una pronunzia pregiudiziale su questioni d'interpretazione o di validità relative al diritto comunitario;

20 l'effetto utile di tale disposizione verrebbe ridotto, se il giudice non potesse applicare, immediatamente, il diritto comunitario in modo conforme ad una pronunzia o alla giurisprudenza della Corte;

21 dal complesso delle precedenti considerazioni risulta che qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria;

22 è quindi incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme comunitarie;

23 ciò si verificherebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto comunitario ed una legge nazionale posteriore, la soluzione fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario, e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo;

24 la prima questione va perciò risolta nel senso che il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

25 Con la *seconda questione* si chiede in sostanza — per il caso in cui sia ammesso che la tutela delle situazioni giuridiche soggettive sorte per effetto di norme comunitarie possa essere rinviata al momento dell'effettiva rimozione, da parte dei competenti organi nazionali, delle eventuali misure nazionali contrastanti — se tale rimozione debba avere in ogni caso efficacia totalmente retroattiva, in modo da evitare ogni conseguenza pregiudizievole per le suddette situazioni giuridiche.

26 Dalla soluzione data alla prima questione risulta che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la tutela delle situazioni giuridiche soggettive sorte per effetto delle norme dell'ordinamento giuridico comunitario, senza dover chiedere o attendere l'effettiva rimozione, ad opera degli organi nazionali all'uopo competenti, delle eventuali misure nazionali che ostino alla diretta e immediata applicazione delle norme comunitarie;

27 la seconda questione risulta quindi priva di oggetto.

Sulle spese

28 Le spese sostenute dal Governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

29 nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nell'ambito della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Pretore di Susa con ordinanza 28 luglio 1977, dichiara:

Il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la

previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 9 marzo 1978.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 16 FEBBRAIO 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Nel luglio 1973 la convenuta nella causa principale importava dalla Francia in Italia carni bovine destinate all'alimentazione umana. Al confine la merce veniva sottoposta al controllo sanitario, in conformità ad una legge italiana del 1934. Per tale controllo si dovevano pagare dei diritti secondo aliquote che, per il periodo in cui era stata effettuata l'importazione, erano fissate in una legge del 30 dicembre 1970.

Sostenendo che ciò era in contrasto con le disposizioni comunitarie relative alla libera circolazione delle merci, la ditta Simmenthal adiva il Pretore di Susa per la ripetizione dei diritti pagati. Tale procedimento dava luogo a una domanda di pronunzia pregiudiziale (causa 35/76, Simmenthal SpA/Ministero delle finanze italiano, Racc. 1976, pag. 1871 e segg.), che portava la Corte ad affermare quanto segue:

«1° a) I controlli sanitari — aventi o meno carattere sistematico — eseguiti alla frontiera in occasione dell'importazione degli animali o delle carni destinati all'alimentazione, costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del Trattato, vietate da quest'articolo, salve le deroghe previste dal diritto comunitario e, in particolare, dall'art. 36 del Trattato.

b) Per quanto riguarda i prodotti contemplati dai regolamenti n. 14/64 e n. 805/68, relativi all'or-

1 — Traduzione dal tedesco.