ALESSANDRO MIGLIAZZA

LE COMUNITA' EUROPEE IN RAPPORTO AL DIRITTO INTERNAZIONALE E AL DIRITTO DEGLI STATI MEMBRI

Capitolo I

LE COMUNITÀ EUROPEE NELLA DOTTRINA ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE

Sommario: 1. Premesse introduttive: opportunità di esporre gli sforzi e le tendenze della dottrina italiana nella materia. — 2. Esame delle opere del Morelli. — 3. ... del Monaco. — 4. ... dello Sperduti. — 5. ... del Quadri. — 6. ... del Balladore Pallieri. — 7. ... del Sereni. — 8. ... dell'Arangio Ruiz. — 9. ... dell'Ago. — 10. Scrittori che hanno avvicinato le Comunità europee ad enti federali. — 11. Il problema dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario nell'esame degli scrittori italiani. — 12. Considerazioni conclusive circa gli aspetti della dottrina italiana. — 13. I metodi di indagine e le prospettive della ricerca.

1. La questione della natura delle Comunità europee e lo studio della qualificazione giuridica dei rapporti fra gli ordinamenti comunitari, l'ordinamento internazionale ed i sistemi degli Stati membri vennero in un primo momento, come rilevò assai bene il De Visscher (1), generalmente evitati sia perchè sembrava, di fronte alla novità sostanziale delle Comunità, errato o quanto meno pericoloso un tentativo di sistemazione che si richiamasse a figure desunte da altre forme storiche, sia perchè si ritenne necessario compiere un esame analitico approfondito anzichè un lavoro di classificazione. Ma quasi subito a quella tendenza ne succedette una opposta, allo scopo di chiarire le affinità e le differenze fra questo ed i vari problemi già esaminati in diritto internazionale, e di porre i fondamenti per una ricostruzione sistematica. Si sviluppò così un'amplissima, anche se spesso frammentaria, letteratu-

(1) De Visscher, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier et les Etats membres, Actes officiels*, II, Milano, 1957, p. 9.

ra (2) che, pur richiamandosi via via ai concreti aspetti dello sviluppo delle Comunità ed esaminando i vari problemi relativi ai rapporti fra ordinamenti, veniva caratterizzata dal tentativo di inserire i fenomeni giuridici ricollegantisi ai Trattati europei in un quadro più generale, e di dare una precisa qualificazione alla natura delle Comunità. Allo sforzo compiuto dalla dottrina mancava, sino a questi ultimi tempi, il sostegno di dati desunti da una prassi degli organi comunitari — salvo che per la C.E.C.A. — e soprattutto l'ausilio di dati giurisprudenziali. Negli ultimi anni la giurisprudenza della Corte delle Comunità europee ha espresso precise concezioni, si è sviluppata l'azione degli altri organi comunitari e sono emersi chiari atteggiamenti dei tribunali degli Stati membri. Appare dunque giustificato il tentativo di riesaminare, alla luce dei nuovi elementi, gli sforzi di sistemazione compiuti in precedenza dalla dottrina.

Gli aspetti caratteristici della ricerca compiuta dalla dottrina italiana, e lo sforzo di sintesi che essa esprime consigliano di prenderla in esame più particolarmente, e per prima.

2. L'elemento proprio dei Trattati istitutivi posto subito in rilievo come essenziale, ed utilizzato per determinare la natura delle Comunità europee ed il sistema dei rapporti degli ordinamenti comunitari col diritto internazionale e col diritto degli Stati membri, è dato dalla esistenza di norme destinate a regolare rapporti interstatuali unitamente a norme che hanno come destinatari persone ed enti privati e per oggetto i rapporti indicati, con un neologismo quasi generalmente accolto, come rapporti interindividuali.

(2) Per una ricca ed aggiornata bibliografia sull'argomento rimando agli studi dello SCHLOCHAUER, *Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, Archiv des Völkerrechts*, 1963, p. 1 ss.; del ROSELIEB, *Zur Frage der Supranationalität, Oest. Zeitschrift für öff. Recht*, 1963, p. 460 ss.; e dello JAENICKE, *Supranationale Organisation, Wörterbuch des Völkerrechts*[2], vol. III, Berlin, 1962, p. 423 ss. Per un inquadramento generale circa le premesse e i dati del problema vedi MAURY, *L'intégration européenne*, Paris, 1958.

Questo dato venne preso in esame da una serie di scrittori in base al principio della distinzione fra norme internazionali e norme interne, intesa come distinzione di fonti, soggetti e materia. Con ogni rigore il Morelli, che nella dottrina italiana propugna tale posizione (3), nega possa esservi un legame di derivazione fra una comunità di Stati, quale la comunità internazionale il cui ordinamento disciplina rapporti interstatuali, ed altre comunità in cui una serie di norme hanno come destinatari persone ed enti privati, i quali pertanto appaiono titolari di situazioni giuridiche e soggetti del corrispondente ordinamento. Ne discende la necessità di affermare il carattere originario delle Comunità europee, e la loro autonomia rispetto al diritto internazionale.

Gli elementi interstatuali e gli elementi privati dànno pertanto vita a due sistemi di norme distinti e separati: da un lato sussiste l'unione internazionale degli Stati membri di ciascuna Comunità, concretantesi in un sistema speciale di norme appartenenti all'ordinamento internazionale; dall'altro l'ordinamento della Comunità (il Morelli prende qui in esame la C.E.C.A.), sorto con carattere di originarietà anche se storicamente collegato all'accordo istitutivo, e risultante da norme che si indirizzano ad individui e ad imprese (4).

Ciascuno degli ordinamenti comunitari, precisa il Morelli, « non si sostituisce all'ordinamento internazionale per la disciplina dei rapporti intercedenti fra gli Stati membri » in quanto « tali rapporti sono regolati esclusivamente dalle norme internazionali poste nel Trattato istitutivo » (5). In esso accanto a disposizioni relative all'instaurazione dell'ordinamento interno della Comunità coesiste un altro gruppo di norme « le quali attengono ad una

---

(3) Del MORELLI vedi particolarmente *Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, *Riv. dir. inter.*, 1954, p. 3 ss.; *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, *Riv. dir. inter.*, 1957, p. 3 ss.; *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, *Riv. dir. inter.*, 1958, p. 3 ss.; *Nozioni di diritto internazionale*[6], Padova, 1958.

(4) MORELLI, *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, p. 23.

(5) *Op. loc. cit.*

sfera di rapporti destinati a rimanere estranei all'ordinamento medesimo » (6) in quanto creano situazioni soggettive per gli Stati contraenti. I sistemi delle Comunità europee, anche se instaurati in attuazione dei Trattati istitutivi, si presentano come sistemi di norme formalmente distinte dalle norme interstatuali dei Trattati, pur desumendo da esse il proprio contenuto attraverso una serie di richiami. La coesistenza di norme con oggetto diverso è quindi una coesistenza puramente materiale, poichè in un ordinamento omogeneo non possono sussistere norme destinate a regolare rapporti interstatuali e norme destinate a regolare rapporti interindividuali.

Taluni punti del pensiero del Morelli meritano una particolare attenzione.

In primo luogo lo scrittore ha sempre ammesso il rilievo che le strutture delle Comunità europee presentano per l'ordinamento internazionale (7), superando la concezione funzionalistica e ritenendo ammissibili solo in via ipotetica le tesi che raffigurano gli enti comunitari come organi di attività interna degli Stati (8) in quanto ne ha contestato l'aderenza alla situazione concreta.

Così pure il Morelli ha chiaramente posto in luce il legame che intercorre fra il fenomeno della personificazione e quello della organizzazione di un'unione internazionale (9), ma ne ha precisato la distinzione, potendosi concepire come autonomi gli ordinamenti comunitari ed insieme farne derivare la personalità dai Trattati istitutivi: ciò in via di ipotesi, in quanto in linea concreta egli nega alle Comunità europee la qualità di soggetti. Tali affermazioni

(6) *Op. loc. cit.*

(7) *Appunti sulla Comunità europea,* p. 9, in polemica coll'Arangio Ruiz che aveva ricondotto la Comunità alla figura di organo di funzioni: al che il Morelli replica che non si può escludere dal diritto internazionale la disciplina dell'organizzazione dei suoi soggetti, e cioè degli Stati.

(8) Sul significato sostanzialmente identico delle espressioni « organo comune di attività interna » e « organo di attività interna comune » in relazione alle Comunità europee vedi CAPOTORTI, *Sulla interpretazione uniforme dei Trattati europei, Riv. dir. inter.*, 1960, p. 3 ss. e partic. p. 13, nota 26.

(9) *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali,* pp. 7-8.

si riallacciano, nel pensiero del Morelli, ad affermazioni precedenti, in particolare al rilievo che l'esistenza del diritto interno di una organizzazione internazionale non è una conseguenza, bensì un presupposto dell'attribuzione della personalità giuridica (10).

A questo punto, prosegue il Morelli, è legittimo porsi il problema se le Comunità europee non concretino un fenomeno federalistico; ipotesi a cui favore militerebbero dati obbiettivi, ma che contrasta, per altro, con altri dati essenziali (11).

Dalla natura autonoma delle Comunità europee il Morelli trae ogni conseguenza per delineare il sistema di rapporti fra gli ordinamenti comunitari e i sistemi degli Stati membri. Innanzitutto egli pone in rilievo che l'espressione « trasferimento di poteri dagli Stati membri alle Comunità » viene usata con un significato empirico, e non tecnico (12). Si deve poi escludere in qualsiasi maniera una subordinazione dei sistemi degli Stati membri agli ordinamenti comunitari (13): terminologicamente, sarebbe preferibile l'espressione « metanazionale » a quella « sopranazionale ». Il sistema di richiamo dei diritti statuali al diritto comunitario non si identifica infatti nell'adeguamento ad un sistema di grado superiore, perchè sarebbe illogico configurare una supremazia di ordinamenti limitati e particolari rispetto ad ordinamenti sovrani e a competenza generale, quali gli ordinamenti degli Stati membri.

Il sistema di rapporti fra i diritti comunitari e i diritti degli Stati membri è quindi un sistema di rapporti fra enti separati, da determinare in base ai principi propri di ciascuno di essi. Fra le strutture degli Stati e le strutture delle Comunità vi è una assoluta distinzione; e ciò anche quando un medesimo ente, quale la Corte di giustizia comune, adempia di volta in volta alle funzioni

---

(10) *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*, *Foro it.*, 1931, I, c. 1424 ss.

(11) *Appunti sulla Comunità europea*, p. 13.

(12) *Nozioni*[6], p. 264.

(13) *Appunti sulla Comunità europea*, p. 16, e più di recente *Nozioni*[6], pp. 266-267.

di organo delle Comunità e di organo di ciascuno degli Stati membri.

Queste le linee generali del pensiero del Morelli, la cui elaborazione, accolta o combattuta, ha avuto un notevole rilievo nel determinare gli sviluppi del pensiero giuridico italiano nella materia.

3. A conclusioni sensibilmente difformi, pur accogliendo un'identica premessa circa l'autonomia delle Comunità, è giunto il Monaco, che ha dedicato all'argomento un'ampia serie di contributi (14).

Per questo scrittore l'autonomia degli enti internazionali comporta una possibilità di sviluppo e di auto-organizzazione, sì che le loro strutture ripetono, sia pure con talune differenze, le strutture degli Stati ed adempiono alle funzioni essenziali di questi: si notano quindi organi con funzioni legislative, esecutive, giurisdizionali (15).

Le Comunità europee hanno un ordinamento separato e distinto da quello degli Stati membri: i rapporti con essi non dànno però vita ad un fenomeno federalistico, in quanto alle Comunità

---

(14) Del MONACO vedi particolarmente *Natura della competenza dello Stato secondo il diritto internazionale, Riv. dir. inter.*, 1932, pp. 36 ss., 161 ss.; *Limiti della sovranità dello Stato e organizzazione internazionale, Studi Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 359 ss.; *Le Comunità sopranazionali nell'ordinamento internazionale, La Comunità inter.*, 1953, p. 441 ss. (il lavoro è riprodotto, con qualche modificazione, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, p. 65 ss.: interessano soprattutto le considerazioni aggiunte in questa sede a p. 91); *L'autonomia normativa degli enti internazionali, Scritti Perassi*, vol. II, Milano, 1957, p. 137 ss.; *Osservazioni sulla costituzionalità degli accordi internazionali, Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, p. 169 ss.; *Caratteri costituzionali della Comunità economica europea, Riv. dir. intern.*, 1958, p. 9 ss.; *Les rélations extérieures de la C.E.C.A., Actes officiels*, vol. III, Milano, 1958, p. 269 ss.; *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I, Torino, 1957, vol. II, Torino, 1961; *Natura ed efficacia dei regolamenti delle Comunità europee, Riv. dir. intern.*, 1961, p. 393 ss.; *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano 1962; *Norme comunitarie e diritto statuale interno, Riv. dir. europeo*, 1962, p. 1 ss.; *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, Riv. dir. europeo*, 1963, p. 3 ss.; *Mercato comune europeo, Nuovissimo Digesto italiano*, vol. X, Torino, 1963, p. 528 ss.

(15) *L'autonomia normativa*, p. 37.

mancano gli attributi politici propri dello Stato federale (16). Non si ha pertanto un trasferimento di sovranità ad opera dei Trattati istitutivi dagli Stati membri agli enti comunitari: infatti soltanto una parte dei poteri attribuiti alle Comunità veniva effettivamente esercitata dagli Stati, mentre le Comunità hanno assunto una serie di funzioni sostanzialmente nuove (17), che si pongono accanto a quelle a cui adempiono gli Stati (18). Un trasferimento di poteri inteso in senso proprio non potrebbe d'altronde sussistere per il carattere originario e sovrano degli Stati membri: lo Stato, quale membro della comunità internazionale generale è dotato di una sovranità che non può venire intaccata dalle norme di diritto internazionale, generale e particolare, le quali pertanto non limitano la sovranità intesa come sfera di efficacia dell'ordinamento statuale (19).

Tali premesse spiegano come il Monaco abbia ritenuto che la costituzionalità della legge di esecuzione dei Trattati europei abbia un fondamento nell'art. 11 della Costituzione (che parla di una rinuncia dello Stato italiano a parte della propria sovranità a favore di organizzazioni internazionali) solo attraverso la considerazione dell'impulso ideologico che ha indotto il costituente alla formulazione della norma, e colla riserva dovuta al carattere evolutivo dei sistemi delle Comunità (20).

Pur nella sua autonomia, che ne determina una possibilità di sviluppo indipendente rispetto alle norme del Trattato istitutivo, l'ente comunitario opera nell'ambiente internazionale. Il suo legame coll'ordinamento internazionale non è però assicurato da un'efficacia diretta delle norme internazionali nel sistema dell'ente, quanto dal fatto che gli Stati membri delle organizzazioni esercitano funzioni fondamentali nell'ambito dell'ordinamento comunitario ed in tale azione si debbono adeguare alle norme del diritto

(16) *Le Comunità sopranazionali*, p. 457.
(17) *Lezioni*, vol. I, p. 333 ss.; vol. II, p. 139.
(18) *Le Comunità sopranazionali*, p. 448.
(19) *Limiti della sovranità dello Stato*, p. 374 ss.
(20) *Costituzionalità degli accordi internazionali*, p. 184.

internazionale (21). La soggettività internazionale degli enti comunitari è data dalla misura concreta della loro capacità: pertanto non in ogni caso i rapporti fra di essi e gli altri soggetti sono disciplinati dal diritto internazionale: occorre infatti, perchè ciò avvenga, che le Comunità acquistino una struttura che renda possibile l'istituirsi di rapporti esterni immediatamente regolati dal diritto internazionale (22).

Nell'ordinamento internazionale, le Comunità assumono la posizione di ordinamenti particolari (23), figura questa che il Monaco ha introdotto nella letteratura giuridica italiana in anni oramai lontani (24). Gli ordinamenti delle Comunità hanno un'esistenza che non viene in alcun modo determinata dai Trattati istitutivi: questi infatti permettono di ricollegare soltanto storicamente il sorgere delle Comunità al diritto internazionale, ma nella loro veste di costituzione dell'ente, i Trattati desumono solo dal proprio ordinamento la loro efficacia, il che spiega come le Comunità possano regolare rapporti interindividuali, estranei di per sè alla vita di relazione internazionale (25) e soprattutto spiega come il diritto comunitario disciplini tali rapporti nell'ambito di efficacia, spaziale e personale, degli ordinamenti degli Stati membri.

Si ha così quell'immediata efficacia degli atti comunitari nei sistemi degli Stati membri, anche in deroga a principi del diritto interno, su cui il Monaco ha particolarmente insistito (26) e che appare l'espressione diretta del fenomeno dell'integrazione europea, in quanto attua un armonico contemperamento dell'elemento interstatuale e dell'elemento interindividuale attraverso la collaborazione del diritto internazionale coi sistemi comunitari e statuali (27). Nel pensiero del Monaco l'immediatezza viene con-

(21) *Lezioni*, vol. II, p. 162.
(22) *Caratteri istituzionali*, p. 18 ss.
(23) *Le Comunità sopranazionali*, p. 443.
(24) *Natura della competenza*, pp. 50-51.
(25) *Caratteri istituzionali*, pp. 24-25.
(26) *Natura ed efficacia dei regolamenti*, p. 393.
(27) *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, p. 81 ss.

cepita in modo del tutto aderente ai principi della scuola separatistica, e cioè come un fenomeno che si verifica quando un atto comunitario consegue la propria efficacia negli ordinamenti degli Stati membri senza che sia necessaria una recezione o comunque uno specifico atto di adeguamento (28); con il che lo scrittore si avvicina d'assai alla teoria dell'adattamento automatico che venne invece polemicamente contrapposta alla tesi dell'immediatezza.

Con tali sviluppi, di cui si riportano qui i soli elementi necessari per proseguire nell'indagine, il Monaco fonde felicemente elementi dommatici ed elementi sociologici, i quali gli hanno permesso di anticipare, in vari punti, tendenze che vennero di poi sviluppate nelle dottrine straniere.

4. A presupposti sociologici, energicamente riaffermati, si ispira invece decisamente la costruzione dello Sperduti circa la natura e la funzione delle Comunità europee (29). Questo scrittore cerca infatti di superare l'affermazione di una antinomia fra il carattere interindividuale degli ordinamenti comunitari e la derivazione di essi dal diritto internazionale, negando la legittimità del metodo d'indagine puramente formale che è alla base dell'affermazione.

Il criterio formale viene infatti utilizzato dallo Sperduti accanto ad un criterio sostanziale per determinare se le norme che regolano i rapporti fra i privati possano ricollegarsi ad un sistema diverso da quello in cui trovano la loro disciplina i rapporti fra gli Stati membri. Sul piano formale il carattere unitario degli ordinamenti delle Comunità viene assicurato dall'appartenenza al diritto internazionale delle norme che istituiscono l'unione degli

---

(28) *Natura ed efficacia dei regolamenti*, p. 396.

(29) Dello SPERDUTI interessano qui soprattutto *L'individuo nel diritto internazionale*, Cagliari, 1950; *Intervento, Actes officiels*, vol. III, Milano, 1958, p. 351 ss.; *La C.E.C.A. ente sopranazionale*, Padova, 1960 (il quale lavoro riproduce sostanzialmente una serie di articoli pubblicati ne *La Comunità inter.* negli anni 1957, 1958, 1959 e 1960 ed in *Comunicazioni e Studi*, vol. VIII); *La persona umana ed il diritto internazionale, Comunicazioni e Studi*, vol. X, p. 159 ss.

Stati partecipanti alle Comunità e dalla derivazione dal diritto internazionale delle norme che ne istituiscono l'ordinamento territoriale (30). Da un lato sostanziale l'aspetto unitario è dato dalla realtà sociale da cui discendono gli ordinamenti delle Comunità. Tali elementi assicurano un'intima saldatura fra le varie parti del sistema (31).

Con metodo analogo lo Sperduti determina la rilevanza dell'attività esterna delle Comunità nel diritto internazionale. Esse si presentano quali autonome organizzazioni di società umane, partecipanti in linea concreta alla vita di relazione internazionale: e la convivenza delle società umane è appunto regolata dal diritto internazionale (32). La parziale unificazione attuantesi mediante le Comunità si concreta d'altronde mediante una serie di legami internazionali fra gli Stati membri, così come essi hanno voluto (33).

In base a queste affermazioni lo scrittore nega sia legittima la distinzione fra un sistema di norme che disciplini i rapporti interstatuali e un sistema di norme relativo ai rapporti interindividuali, e quindi respinge la tesi per cui l'ordinamento interno delle Comunità sarebbe un ordinamento originario, di cui il Trattato costituirebbe la fonte solo in senso storico (34). Fra gli ordinamenti comunitari e l'ordinamento internazionale sussiste invece un rapporto di derivazione: gli Stati membri garantiscono l'attuazione dei principi comunitari, il che è reso necessario dal carattere limitato dei sistemi delle Comunità. In questo senso le Comunità si pongono al disopra degli Stati membri anche se i rapporti fra gli uni e gli altri formano un sistema di rapporti di coordinazione (35).

---

(30) *La C.E.C.A. ente sopranazionale*, p. 20.

(31) *Op. cit.*, p. 22.

(32) *Actes officiels*, vol. III, p. 379.

(33) *Actes officiels*, vol. III, p. 378.

(34) *La C.E.C.A. ente sopranazionale*, p. 21.

(35) *Op. cit.*, p. 25: « Al disopra delle Nazioni sebbene solo con autorità su di esse, è costituita e funziona un'unitaria organizzazione di governo, propria e rappresentativa delle Comunità », dal che si deduce « la necessità di rapporti di coordinamento fra tale organizzazione e l'organizzazione degli Stati nazionali ».

In polemica col Morelli lo Sperduti sostiene che le concezioni di questo autore circa i requisiti della sovraordinazione di un ordinamento rispetto ad un altro si fondano unicamente sull'affermazione metodologica per cui un ordinamento giuridico si può individuare e precisare attraverso un'indagine formale. Ora un'indagine formale è di per sè inidonea a spiegare l'equivalenza di varie fonti nel definire processi normativi traenti volta a volta valore da una norma superiore, e tutti inquadrati in un medesimo sistema graduale (36): ma ove si accolga un metodo formale non si può che affermare l'identità fra il rapporto di derivazione ed il rapporto di subordinazione fra due ordinamenti giuridici, ed affermare che l'ordinamento derivato altro non sia se non una porzione dell'ordinamento superiore (37).

La tesi dello Sperduti e la sua adesione ad un metodo sociologico di indagine discendono direttamente dai risultati raggiunti dallo scrittore nello studio della posizione dell'individuo nel diritto internazionale.

L'affermazione comune secondo cui solo agli ordinamenti statuali spetta un potere sovrano sugli individui si ricollega, secondo lo Sperduti, al fatto che in linea concreta gli individui sono normalmente posti sotto l'autorità esclusiva degli Stati e che perciò il diritto internazionale deve appoggiarsi al diritto interno per raggiungere gli obbiettivi da esso perseguiti riguardo agli individui (38). La mancanza nel diritto internazionale generale di una tutela degli interessi individuali, pure posti a contenuto di norme giuridiche, deriva dalla mancanza in via normale dei mezzi atti a garantirla (39). In ambiti particolari ed in materie delimitate l'individuo può invece apparire destinatario di norme internazionali e centro di riferimento di situazioni giuridiche (40): ciò avviene appunto nelle Comunità europee.

(36) *Op. cit.*, pp. 21-22.
(37) *Op. cit.*, p. 22, nota 27.
(38) *La persona umana e il diritto internazionale*, p. 163.
(39) *Op. loc. cit.*
(40) *L'individuo nel diritto internazionale*, p. 44 ss.

Per spiegare il legame che sussiste fra Comunità e Stati membri, lo Sperduti ricorre (in verità con un brevissimo accenno) ad una costruzione della scuola sociologica, e cioè alla figura della istituzione complessa, o istituzione di istituzioni, delineata dal Romano (41). L'ordinamento comunitario, inteso come ordinamento internazionale parziale, esprimerebbe pertanto una istituzione complessa, comprendente l'unione degli Stati membri e la Comunità vera e propria. È così possibile rappresentare la coesistenza in uno stesso ordinamento particolare di un sistema di rapporti associativi di tipo unionistico fra gli Stati membri e di un sistema di rapporti interindividuali che si ricollega all'autonoma ed unitaria azione di governo esplicata dagli organi della Comunità.

5. Richiamandosi ai contributi essenziali già dati circa la costituzione dell'ordinamento internazionale ed il rilievo che in esso hanno gli enti statuali, il Quadri ha delineato la posizione delle Comunità europee nell'ordinamento internazionale, ed ha esaminato il sistema dei rapporti fra Comunità, Stati membri (42) e persone ed enti privati.

Il Quadri pone in luce con ogni energia la completa separazione fra il sistema di obblighi interstatuali relativi alle Comunità e gli ordinamenti degli Stati membri. Egli nega l'esistenza di ordinamenti comunitari in senso proprio, in quanto si avrebbe solo un insieme di obblighi interstatuali cui debbono adeguarsi gli Stati membri, essendosi impegnati nei Trattati istitutivi ad adat-

---

(41) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*[2], Firenze, 1951, p. 31 ss.

(42) Del QUADRI vedi specialmente *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936; *Stato (dir. int.)*, *Nuovo Digesto italiano*, vol. XII, parte I, Torino, 1939, p. 810 ss.; *Recensione ad Arangio Ruiz, Rapporti contrattuali*, *La Comunità inter.*, 1952, p. 180 ss.; *Intervento*, *Actes officiels*, vol. II, Milano, p. 380 ss.; *Nota sul Convegno di studi sulla politica sociale della Comunità economica europea*, *Diritto internazionale*, 1959, p. 260 ss.; *Recensione a La Pergola, Costituzione e adattamento*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, p. 1609 ss.; *Manuale di diritto internazionale pubblico*[4], Palermo, 1963.

tare i propri ordinamenti alle norme dei Trattati ed alle norme poste dagli organi comunitari nel quadro delle rispettive competenze (43).

Negando che negli ordinamenti comunitari, del tutto ideali e privi di una struttura concreta, e soprattutto carenti di qualsiasi possibilità di coazione, si esprima un fenomeno strutturale, il Quadri nega ne possa venire in alcun modo sminuita la sovranità degli Stati membri, della quale riafferma il carattere unitario e l'aspetto politico. Pertanto non sussiste alcuna limitazione di competenza degli Stati membri nei confronti delle Comunità europee: il rapporto fra il diritto comunitario e il diritto degli Stati membri è identico al rapporto che intercorre fra il diritto internazionale pattizio e il diritto statuale, ove il diritto pattizio preveda strumenti di produzione giuridica ai quali gli Stati si impegnino ad adeguarsi in modo automatico. Il sistema di rapporti fra diritto interno e diritto comunitario è determinato quindi e si esaurisce in una serie di obblighi di adattamento che, rivolgendosi allo Stato nell'interezza della sua struttura, si esprimono necessariamente in norme interne aventi valore costituzionale (44).

In base a tali premesse il Quadri nega si possa dedurre dall'art. 11 della Costituzione italiana la legittimità costituzionale delle norme di adeguamento al diritto comunitario: e d'altronde il ricorso all'art. 11 si rende superfluo in quanto lo scrittore, richiamando una sua tesi notissima, sostiene che nel diritto italiano prima e dopo la Costituzione viga un principio, ora desunto da una interpretazione estensiva dell'articolo 10 della Costituzione, secondo cui il diritto interno si adatterebbe automaticamente al diritto internazionale pattizio (45).

---

(43) QUADRI, p. 383: « [Nel caso della C.E.C.A.] per osservare i loro obblighi gli Stati membri si conformano a delle decisioni estranee, le adottano in modo automatico e preventivo ».

(44) *Actes officiels*, p. 385.

(45) *Manuale*[4], p. 59; *Recensione a La Pergola*, p. 1611 ss.

Coerentemente il Quadri respinge con particolare vigore ogni avvicinamento delle Comunità agli enti federali. Richiamando le ricerche già da lui compiute a proposito del concetto di Stato (46), egli riafferma che gli enti federali operano nell'ambito di un sistema giuridico diverso dal sistema internazionale, e che rispetto al diritto internazionale lo Stato membro non si distingue dalla regione, dalla provincia, o da qualsiasi ente cui esso attribuisca parte delle proprie competenze, mentre è evidentemente diverso il rapporto fra Stati membri e Comunità in quanto i poteri esercitati dai primi sono originari e non « octroyés » ed il loro aspetto sovrano appare come un tutto funzionale che non può venire in alcun modo disintegrato (47). Ad un risultato diverso si dovrebbe pervenire qualora le Comunità europee raggiungessero un certo grado di effettività : in questo caso nell'ambito di esse non potrebbero più sussistere caratteristiche internazionalistiche ed un fenomeno strutturale si sostituirebbe ad un fenomeno negoziale (48).

In questi punti del suo discorso il Quadri sviluppa le tesi accolte circa la separazione degli ordinamenti e circa l'identificazione dell'ente stato con l'organizzazione governativa, di una comunità di individui, indipendente e sovrana. Un'evoluzione si nota invece circa il problema dell'autonomia degli enti comunitari (49). Rispetto alle unioni in generale il Quadri aveva sostenuto che esse si autoorganizzano, sia pure seguendo gli schemi fissati nell'accordo istitutivo; ed infatti « gli Stati, mediante l'accordo, si obbligano reciprocamente a porre in essere i vari presupposti del suo sorgere; e l'ente poi, nella sfera sua propria, si autocostituisce, secondo gli schemi previsti dall'accordo, ma non in immediata attuazione dell'accordo, bensì in occasione dell'osservanza di questo da parte dei suoi destinatari ». Le attività dell'ente, pertanto, sarebbero

(46) *Stato (dir. int.)*.

(47) *Actes officiels*, p. 383.

(48) *Manuale*[4], p. 435.

(49) ODDINI, *Elementi internazionalistici ed elementi interindividuali nell'organizzazione internazionale*, *Riv. dir. inter.*, 1953, p. 403 ss., in particolare p. 410.

attività interne di una persona morale coordinata allo Stato (50). Successivamente invece, anche in relazione all'analisi compiuta circa il concetto di ordinamento giuridico parziale (51), il Quadri ha ritenuto che le organizzazioni internazionali possano dare vita ad ordinamenti internazionali speciali, o particolari o parziali, in cui possono manifestarsi fenomeni giuridici individuali ed anche autoritari e che riposano, per quanto si attiene al loro essere e funzionare, sull'efficacia degli accordi. Si tratta di ordinamenti internazionali, in quanto derivano da accordi internazionali « in conformità al principio che nel mondo del diritto derivare equivale ad essere » (52). Ma negli ultimi tempi la tesi venne abbandonata dallo scrittore; egli afferma ancora che il Trattato istitutivo crea soltanto i presupposti dell'ente e nega in concreto che le Comunità europee siano enti distinti dagli Stati membri ed assumano un autonomo rilievo in seno alla comunità internazionale (53).

6. Sotto molti aspetti il Balladore Pallieri ha accolto premesse analoghe al Quadri, ma gli sviluppi che egli dà al problema e le conclusioni che ne trae sono del tutto originali (54).

Questo scrittore afferma l'esistenza di ordinamenti internazionali particolari che si ricollegano alle Comunità europee. È esatto parlare nel medesimo tempo di una derivazione di tali ordinamenti dall'ordinamento internazionale e di una loro autonomia: infat-

---

(50) QUADRI, *La sudditanza*, pp. 77-78.

(51) *Diritto coloniale*, Padova, 1950, p. 15 ss.

(52) *Recensione ad Arangio Ruiz*, p. 180.

(53) *Manuale*[4], p. 438, pp. 445-446.

(54) Del BALLADORE PALLIERI vedi specialmente *Diritto costituzionale*[7], Milano, 1963; *Dottrina dello Stato*, Padova, 1958; *Problèmes juridiques de la C.E.C.A., Actes officiels*, vol. I, Milano, 1959, p. 84 ss.; *Il mercato comune europeo e la legislazione italiana antimonopolistica*, *Diritto inter.*, 1959, p. 407 ss.; *La personalità delle Organizzazioni internazionali*, *Diritto inter.*, 1960, p. 230 ss.; *Le Comunità europee e gli ordinamenti degli Stati membri*, *Diritto inter.*, 1961, p. 3 ss.; *Diritto internazionale pubblico*[8], Milano, 1962, p. 600 ss.; *Les pouvoirs des organisations économiques européennes à l'interieur des Etats membres*, *Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völkerrecht*, 1963, p. 463 ss.

ti, come egli ha chiarito in sede generale (55), rispetto agli ordinamenti parziali non si pone il problema della validità, poichè su di essi si riverbera la validità dell'ordinamento da cui dipendono, bensì il problema dell'autonomia, cioè dei caratteri per cui essi, senza cessare di far parte del tutto, si differenziano dal tutto.

Come qualsiasi ordinamento particolare, gli ordinamenti delle Comunità europee hanno un carattere unitario: in essi coesistono, ed hanno identica natura, norme che disciplinano rapporti interindividuali e norme che disciplinano rapporti interstatuali. Si tratta di ordinamenti veri e propri: ed infatti perchè si possa parlare di un ordinamento particolare e non di un semplice complesso di norme eventualmente difformi, occorre ed è sufficiente sussistano i caratteri di un ordinamento; che esso abbia le sue fonti, i suoi soggetti, i criteri generali per l'interpretazione delle norme « ed in genere ciò che tiene insieme un complesso di norme e le fa un tutto completo ed omogeneo » (56): in altre parole, occorre un fatto strutturale ed organizzativo, e non semplicemente normativo. Non può pertanto stupire che negli ordinamenti delle Comunità europee le persone private abbiano quella personalità che non è loro concessa nel diritto internazionale comune. Così pure i principi strutturali delle Comunità appaiono singolari nè possono venire integrati dai principi validi nella comunità internazionale generale. Infatti, affermati i rapporti di collegamento fra un sistema generale e un sistema particolare, non è lecito arguirne che i principi e le norme del primo debbano senz'altro poter venire estese nell'ambito del secondo: a tale proposito il Balladore Pallieri osserva che in diritto internazionale è impossibile distinguere fra norme speciali, eccezionali e particolari (57).

Affermata l'appartenenza del diritto delle Comunità europee al diritto internazionale, il Balladore riafferma come l'istituzione delle Comunità non abbia modificato il carattere sovrano degli Sta-

(55) *Dottrina dello Stato*, p. 217.
(56) *La personalità delle Organizzazioni internazionali*, p. 251.
(57) *Op. cit.*, p. 252.

ti membri. Infatti in tutte le materie rispetto a cui incidono le norme comunitarie — disciplina delle intese, disciplina generale delle persone fisiche e giuridiche, sanzioni penali —, lo Stato membro conserva intatto il proprio potere, tant'è vero che esso può porre norme generali, e comunque legiferare al di là dei casi previsti nei Trattati. Da tale rilievo il Balladore ha dedotto che il processo di formazione degli atti comunitari avvenga nell'ordinamento internazionale particolare delle Comunità, mentre l'effetto di essi si produrrebbe negli ordinamenti interni attraverso modi di adeguamento (58). Sussiste quindi, ad opera dei Trattati istitutivi, una vera e propria ripartizione di compiti fra gli ordinamenti delle Comunità e i sistemi degli Stati membri e un adattamento dei primi ai secondi (59) — che non va confuso con una inserzione delle norme comunitarie nel diritto interno — come sempre avviene rispetto ai rapporti fra diritto interno e diritto internazionale (60). Non si può comunque configurare un trasferimento di sovranità dagli Stati alle Comunità: esso d'altronde non viene previsto in alcun modo nella Costituzione italiana, in cui l'art. 11 viene dal Balladore inteso come una norma meramente programmatica e priva di pratica efficacia (61).

7. Nell'opera su le organizzazioni internazionali il Sereni risolve il problema dei rapporti fra gli ordinamenti comunitari e l'ordinamento internazionale affermando l'autonomia dei primi:

---

(58) *Le Comunità europee e gli ordinamenti degli Stati membri*, p. 4 ss.

(59) *Op. cit.*, p. 10 ss.

(60) *Diritto internazionale pubblico*[8], p. 70.

(61) *Diritto costituzionale*[7], p. 409: « [per aderire ad una delle organizzazioni previste dall'art. 11] occorrerà sempre una decisione concreta e pienamente discrezionale da parte degli organi competenti, i quali potranno acconsentire o meno alla partecipazione italiana, senza che abbia alcuna importanza ciò che dispone al riguardo la Costituzione. Non solo, ma se realmente la sovranità del nostro Stato ne riuscisse limitata, e se andasse di conseguenza modificata la nostra Costituzione, occorrerebbe a tal uopo il consueto procedimento di revisione costituzionale, nè lo si potrebbe certo evitare invocandosi la generica autorizzazione preventiva contenuta nell'art. 11. Anche il promuovere e favorire gli accordi e le organizzazioni internazionali dipende da circostanze varie di politica estera non valutabili aprioristicamente ».

ma tale affermazione contempera attraverso un'analisi dei concreti rapporti fra le Comunità e il diritto internazionale generale (62).

Dal rilievo che i Trattati istitutivi tendono soltanto a preordinare la creazione dell'ente internazionale, il Sereni deduce che l'esistenza di questo non si ricollega all'accordo, bensì al fatto dell'esecuzione dell'accordo mediante la creazione di una struttura organizzativa e l'esplicazione di un'attività unitaria (63).

L'accordo infatti è solamente l'espressione di un vincolo associativo fra gli Stati membri, da cui possono derivare solamente situazioni giuridiche che si riferiscono ad essi, e non un nuovo ente materiale autonomo avente efficacia *erga omnes*, ossia una persona internazionale. La caratteristica fondamentale dei soggetti di diritto internazionale è infatti quella di avere un'esistenza materiale obbiettiva, essendo la personalità una situazione giuridica valida nei confronti di tutti i consociati (64).

All'esistenza di un'unione internazionale, semplice o istituzionale, corrisponde sotto l'aspetto normativo la formazione di un suo ordinamento, che si presenta come un ordinamento giuridico particolare, creato nell'ambito e facente parte dell'ordinamento internazionale; sotto l'aspetto associativo ad essa si ricollega la costituzione di un comunità internazionale particolare. Dall'unione discende anche un ordinamento giuridico interno, costituito da principi e norme che non fanno parte del diritto internazionale ma costituiscono un ordinamento distinto. L'ordinamento dell'unione non va pertanto confuso con l'ordinamento interno della comunità (65).

Le organizzazioni internazionali sono enti funzionali, la cui fisionomia viene determinata dai compiti loro attribuiti dagli Stati membri. Nell'attuale fase storica l'esplicazione di funzioni da

---

(62) SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959, e *Diritto internazionale*, II, 2, Milano, 1960.

(63) *Le organizzazioni internazionali*, p. 76.

(64) *Op. cit.*, p. 77.

(65) *Op. cit.*, pp. 23-24.

parte delle organizzazioni presuppone l'esistenza degli Stati, in quanto esse tendono a porre fatti che assumono rilevanza per essi (66) e d'altronde l'esercizio di funzioni dirette presuppone il loro assenso. L'ente internazionale compie in tal modo attività normalmente espletate dagli Stati: ma mentre questi tendono a soddisfare un interesse proprio, le organizzazioni internazionali tendono a soddisfare un interesse della collettività dei consociati (67); per questa ragione la loro attività è regolata da principi giuridici (68).

Dalla coesistenza nella comunità internazionale generale di Stati e di organizzazioni discende che i rapporti fra i rispettivi ordinamenti vengono regolati dal diritto internazionale, trattandosi di rapporti fra ordinamenti separati e indipendenti. Il sistema dei rapporti si adegua però ai caratteri dei due ordinamenti (69) e si esprime attraverso una serie di norme particolari, che sono poi le norme della costituzione internazionale dell'ente (70).

Le Comunità europee sono caratterizzate dall'esistenza di atti relativi a persone private. Mediante essi si istituisce un concorso fra gli ordinamenti statuali e gli ordinamenti comunitari rispetto alle medesime materie: e così le persone private sono soggetti dei due ordinamenti, in taluni casi si ha un potere di imposizione delle Comunità che si affianca a quello degli Stati membri, ecc. I problemi che ne sorgono vengono risolti imponendo allo Stato membro un obbligo di rispettare l'autonomia delle organizzazioni internazionali, e un divieto di esplicare attività interne là dove esse agiscono (71).

Il Sereni inquadra i problemi relativi al sorgere delle Comunità europee in un'ampia visione del fenomeno dell'organizzazione

---

(66) *Op. cit.*, p. 117.
(67) *Op. cit.*, pp. 118-119.
(68) *Op. cit.*, p. 148.
(69) *Op. cit.*, p. 158.
(70) *Op. cit.*, p. 159.
(71) *Op. cit.*, p. 208 ss.

internazionale: così egli propone un superamento delle più gravi difficoltà che si collegano alla distinzione fra ordinamento internazionale particolare dell'unione e ordinamento interno delle Comunità osservando come il diritto interno delle unioni si basi su di una impalcatura costituita da norme di diritto internazionale (72), ciò che lo porta ad analizzare le differenze di struttura fra le organizzazioni e gli enti statuali.

Nè si deve trascurare il merito acquisito dal Sereni individuando i fenomeni di concorrenza fra i vari elementi, pubblici e privati, delle organizzazioni internazionali: materia in cui egli ha finemente avvertito esigenze spesso trascurate o superate in quanto si nega il loro rilievo nel campo del diritto (73).

8. L'indagine della letteratura giuridica italiana relativamente alle Comunità europee cerca in primo luogo di spiegare la coesistenza in esse di elementi interindividuali con elementi interstatuali. All'Arangio Ruiz va riconosciuto non soltanto il merito di avere per primo utilizzato l'espressione « interindividuale », ma soprattutto di aver chiarito i termini del problema con una serie di studi che hanno dato l'avvio all'analisi del fenomeno (74).

Questo scrittore parte dal rilievo che la comunità internazionale non sia una società giuridicamente integrata, mentre tali sono le società statuali, le quali restano, nonostante operino in esse persone giuridiche, società di individui in cui si dissolve qualsiasi gruppo in precedenza esistente. Nelle società non integrate, invece, le relazioni fra i gruppi coesistono accanto alle relazioni fra indi-

---

(72) *Op. cit.*, p. 222 ss.

(73) *Gli organismi economici internazionali nell'ordinamento interno degli Stati, Riv. dir. inter.*, 1958, p. 529 ss.; *Le imprese comuni dell'Euratom, Riv. dir. inter.*, 1960, p. 203 ss.

(74) Dell'ARANGIO RUIZ vedi specialmente *Rapporti contrattuali fra Stati ed organizzazioni internazionali, Archivio giuridico F. Serafini*, 1950 (qui citato dall'estratto); *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951; *Sulla dinamica della base sociale nel diritto internazionale*, Milano, 1954; *Reflections on the problem of organisation in integrated and non integrated societies, Riv. dir. inter.*, 1961, p. 585 ss.

vidui; così nella società umana universale operano gli Stati sovrani, entità di fatto pregiuridiche, e sussistono spazi vuoti, in cui possono svilupparsi fenomeni interindividuali (75); manca invece assolutamente un fenomeno di organizzazione, incompatibile coll'assenza di principi comuni che regolino il governo della cosa pubblica: a tale stato di cose si ricollega l'inidoneità dell'accordo a determinare la soggettività e l'organizzazione giuridica delle unioni, nè tale idoneità può venire attribuita all'accordo da una norma consuetudinaria (76).

Le unioni internazionali quindi vanno ricondotte alla figura dell'organo collettivo: gli statuti ed i meccanismi dell'unione altro non esprimono se non i sistemi di rapporti obbligatori fra gli Stati membri, nei quali le varie situazioni giuridiche sono integrate dalle determinazioni dei meccanismi attuati dagli Stati in adempimento agli obblighi strumentali posti nel patto costitutivo (77). Tali determinazioni concretano una serie di fatti da cui viene precisato il contenuto delle situazioni giuridiche che hanno vita dall'accordo.

Alle unioni si ricollega un fenomeno organizzativo; ma tale fenomeno è posto *al di sotto* e non *al di sopra* degli enti, soggetti primari dell'ordinamento: e cioè ad esse non si ricollega alcun fenomeno di organizzazione giuridica nell'ambito del diritto internazionale (78). Inserendosi in un sistema paritario quale il sistema internazionale, esse non ne possono determinare modifiche, ed hanno la natura di organi di funzioni: figura questa per la cui definizione si rimanda al Perassi (79) e che l'Arangio Ruiz ha considerato, ampliandone l'originaria fisionomia, quale idonea a spiegare il fenomeno delle unioni nella sua interezza.

---

(75) *Gli enti soggetti*, p. 61 ss.

(76) *Rapporti contrattuali fra Stati*, p. 42 ss., p. 73 ss.

(77) *Rapporti contrattuali fra Stati*, p. 119 ss.

(78) *Op. cit.*, p. 119.

(79) PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, Parte I, 7° rist., Padova, 1961, p. 170 ss.

In questo meccanismo organizzativo si inseriscono, appunto, gli elementi interindividuali. Qui gli strumenti previsti dai fatti costitutivi acquistano una forza e un valore propri, originari rispetto al diritto internazionale, e si pongono su di un piano diverso, sia esso diritto interno di natura federale, o diritto interno dell'ente, o infine un eventuale diritto dell'umanità (80).

Esiste da ultimo un aspetto delle unioni del tutto collaterale, relativo all'attribuzione della personalità giuridica internazionale. Ciò avviene tutte le volte in cui esse appaiono dotate di una certa indipendenza ed agiscono concretamente sul piano delle relazioni internazionali: a questo proposito lo scrittore approfondisce il concetto di ente derivato operante nella società internazionale (81).

Questo, in sintesi, il pensiero dell'Arangio Ruiz, di cui duole non potere riferire se non i risultati, dovendosi rinunciare ad esporre lo sforzo, coerente e rigoroso, di giustificarli con il richiamo a premesse più generali (82).

9. Negando ogni rilievo istituzionale alle organizzazioni, l'Arangio Ruiz è partito da una visione della comunità internazionale come di una comunità paritaria e decentrata, il cui ordinamento comprenda pochi soggetti ed una serie limitata di rapporti. Indubbiamente tale costruzione si richiama in notevole misura a quella dell'Ago, tendente ad individuare nei principi di libertà, di eguaglianza e di universalità (accanto a quello, precisato in un secondo momento, di effettività) i principi ispiratori dell'ordinamento internazionale (83). Senonchè un esame degli sviluppi della comunità internazionale, e delle funzioni che in essa esercitano le organizzazioni, ha successivamente indotto l'Ago ad una costru-

---

(80) ARANGIO RUIZ, *Rapporti contrattuali*, p. 142 ss.

(81) *Gli enti soggetti*, p. 5; p. 277 ss.

(82) *Rapporti contrattuali*, p. 33 ss.; *Gli enti soggetti*, p. 1 ss.: si vedano in particolare le modifiche apposte nella ristampa emendata dalla prima parte del lavoro, dal titolo *La persona giuridica come soggetto strumentale*, Milano, 1952.

(83) AGO, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1943, p. 61 ss.

zione istituzionistica del fenomeno, che si è accentuata nei successivi lavori (84).

Lo scrittore inserisce l'istituzione delle Comunità europee nell'evoluzione dell'ordinamento internazionale verso forme di collaborazione sempre più intense fra gli Stati: la stessa disciplina di rapporti interindividuali non è caratteristica delle Comunità europee, essendo stata attuata, anche se in misura infinitamente più modesta, da unioni precedenti.

In ogni caso l'ente prende vita dall'accordo istitutivo anche se non viene da esso creato, e si pone così accanto agli altri enti che operano nella comunità internazionale: perchè è vero che l'accordo opera *inter partes*, ma l'effetto dell'accordo è quello di costituire un ente obbiettivo a cui potranno riferirsi le norme generali del sistema, dall'esistenza concreta delle quali si deduce la personalità. L'accordo è quindi uno strumento inteso a provocare nella realtà il sorgere di enti internazionali (85).

Dall'ente, comunque, non resta sminuita la personalità nè la sovranità degli Stati istitutori in quanto esso si identifica in una comunità internazionale particolare, che può avere una fisionomia tendenzialmente universale o invece regionale. A quest'ultimo tipo appartengono le Comunità europee; l'esistenza, in esse, di esecutivi indipendenti, l'efficacia diretta nei confronti degli individui destinatari di taluni atti delle Comunità non sono caratteri peculiari in quanto tali dati tendono ad apparire sempre più frequentemente nelle organizzazioni più recenti (86): le formule istituzio-

---

(84) Aco, *L'organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite, La Comunità inter.*, 1946, p. 5 ss.; *Comunità internazionale universale e comunità internazionali particolari, La Comunità inter.*, 1950, p. 195 ss.; *Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizzazione internazionale, La Comunità inter.*, 1952, p. 527 ss.; (vedi in partic. p. 544 ss.); *Le organizzazioni internazionali e le loro funzioni nel campo dell'attività interna degli Stati, Studi De Francesco*, vol. I, Milano, 1957, p. 3 ss.; *Intervento* al Convegno di Studi di Napoli per professori universitari sulla C.E.C.A., dicembre 1955, estratto dagli atti: *Il Trattato istitutivo dell'Euratom, Il diritto dell'energia nucleare*, Milano, 1961, p. 87 ss.

(85) *Il Trattato istitutivo dell'Euratom*, pp. 87-88.

(86) *Op. cit.*, p. 96.

nali e funzionali adottate per le Comunità europee sono quindi l'espressione più avanzata di una tendenza generale della nostra epoca (87).

Da quanto si è detto appaiono gli aspetti caratteristici della costruzione dell'Ago, per cui lo scrittore merita un posto a sè nella letteratura giuridica italiana. Le ragioni logiche di tale sua posizione si ritrovano nei lavori ad argomento più generale (88) in cui si afferma la necessità di uno studio empiristico del fenomeno giuridico considerato come un dato obbiettivo e l'adozione di un metodo induttivo di ricerca. Da queste premesse, e dall'accoglimento di questo metodo, discende la necessità di considerare il mondo di relazioni internazionali nel suo aspetto concreto, continuamente evolventesi.

Non è qui il caso di approfondire come ed in quale misura le premesse ed il metodo rigorosamente storico accolto avvicinino il pensiero dello scrittore ad una visione sociologica del mondo giuridico, e alle posizioni della scuola neo-razionalistica nel superamento, anche se non completo, del normativismo (89). Basti segnalare come in tale modo l'Ago riesca ad inserire le Comunità europee come vive forze operanti nel quadro della collaborazione internazionale.

10. In questo *excursus* vengono considerati i contributi degli scrittori che hanno preso in esame particolarmente il problema

---

(87) *Op. cit.*, p. 97.

(88) *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, 1950; *Diritto positivo e diritto internazionale, Comunicazioni e Studi*, vol. 7, p. 33 ss. e *Scritti Perassi*, vol. I, Milano, 1957, p. 3 ss.; *Science juridique et droit international, Recueil des Cours*, 1956, II, p. 859 ss.

(89) Su tali argomenti, e per uno sviluppo critico dei temi analizzati dall'Ago, vedi MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, p. 27 ss. Per una compiuta esposizione dello sviluppo della dottrina italiana di diritto internazionale, e per una rivalutazione — sia pure attraverso una decisa critica — degli sforzi tendenti ad una analisi fenomenologica della comunità internazionale, vedi ZICCARDI, *Diritto internazionale in generale, Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964, p. 988 ss.

fondamentale della natura e delle funzioni delle Comunità europee. Ne restano esclusi contributi, spesso determinanti, contenuti in opere d'argomento diverso, più generale o più particolare, di cui si terrà conto nell'analisi dei singoli problemi: ma non si può trascurare l'opera di uno scrittore testè immaturamente scomparso, il Marmo, che ha vigorosamente sostenuto la derivazione della soggettività delle Comunità europee dai Trattati istitutivi, ed ha analizzato la coesistenza di elementi privati e di elementi interstatuali nei sistemi delle organizzazioni internazionali (90).

Resta ancora da esaminare un filone della letteratura giuridica italiana relativa alle Comunità europee: quello degli scrittori che in modi diversi hanno dato una interpretazione federalistica delle Comunità. Occorre subito dire che tale tendenza ebbe in Italia molto minore fortuna che in Francia ed in Germania, dove essa venne largamente rappresentata, soprattutto a proposito della C.E.C.A. Da noi il solo Cansacchi, fra gli scrittori di diritto internazionale, accoglie una configurazione federale delle Comunità europee, sostenendo che dal diritto comunitario, inteso come diritto di un ente federale, discende una ripartizione delle competenze fra Stati membri e Comunità, e che tale ripartizione può venire attuata con strumenti offerti dal diritto comunitario (91). Comunque anche il Cansacchi ammette che gli elementi federali nelle Comunità europee non comportano una totale subordinazione dei sistemi degli Stati membri al diritto comunitario (92); osservazione questa comune agli scrittori di diritto pubblico, i quali mettono generalmente in rilievo come sussistano sia

---

(90) MARMO, *Intervento, Actes officiels*, vol. II, Milano, 1957, p. 317 ss.; *Sull'idoneità dei trattati a costituire enti internazionali, Riv. dir. inter.*, 1957, p. 103 ss.; *Il diritto internazionale e la distinzione fra diritto pubblico e privato, Spunti critici introduttivi allo studio delle organizzazioni internazionali, Comunicazioni e Studi*, vol. VIII, p. 185 ss.

(91) Vedi CANSACCHI, *Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri, Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1957, p. 1038 ss.

(92) *Op. cit.*, pp. 1044-1045.

elementi di affinità sia elementi differenziatori fra le organizzazioni comunitarie e gli enti federali (93).

La tesi federalistica venne poi ripresa in modo originale da due scrittori, il Benvenuti e il Vitta.

Il Benvenuti (94) sviluppa la concezione sotto un profilo funzionale, affermando che in talune materie i Trattati istitutivi avrebbero effettuato un trasferimento vero e proprio di sovranità dagli Stati membri agli enti comunitari, di guisa che questi ultimi sotto un profilo strutturale sarebbero persone giuridiche che si pongono con pari valore nel concerto degli Stati, ma in cui il territorio, inteso come elemento costitutivo, sarebbe sostituito da un momento funzionale (95). Ne consegue che gli Stati membri parteciperebbero come elementi costitutivi delle Comunità, ma non nella qualità di enti sovrani, bensì come « popolo » delle Comunità stesse. Si avrebbero così nuovi enti sovrani nei quali però non si riproduce la struttura politica degli Stati moderni — a competenza generale e territorialmente delimitata — bensì una struttura di tipo corporativo (96).

A sua volta il Vitta (97), dopo avere dimostrato l'insufficienza delle concezioni federalistiche così come sono state formulate a spiegare i dati concreti delle Comunità europee, afferma che mediante queste ultime si avrebbe « il configurarsi degli Stati membri come agenti esecutivi delle Comunità in base ad uno schema fe-

(93) In questo senso da ultimo CERETI, *Corso di diritto costituzionale*[6], Torino, 1963, p. 111 ss.

(94) BENVENUTI, *La C.E.C.A. ente sovrano, Diritto inter.*, 1961, p. 297 ss.: il lavoro è riprodotto quasi testualmente nella prefazione all'opera *Ordinamento della C.E.C.A.*, 2 vol., Padova, 1960. Sotto qualche aspetto giunge a risultati affini al Benvenuti il LUCATELLO, *I lineamenti giuridici delle Comunità europee, Quaderni del centro di documentazione e studi sulle Comunità europee dell'Università di Ferrara*, II, 1961, p. 2 ss., che conclude però sostenendo la impossibilità di inquadrare le Comunità europee in alcuno degli schemi giuridici dedotti da figure preesistenti.

(95) BENVENUTI, *op. cit.*, p. 310.

(96) Circa i rapporti fra ente centrale ed enti dipendenti negli organismi statuali di tipo corporativo, essenziali appaiono ancora le ricerche della dottrina tedesca della fine del secolo scorso: per le citazioni ed una sintesi vedi EBERS, *Die Lehre vom Staatenbunde*, Breslau, 1910, p. 300.

(97) VITTA, *L'integrazione europea*, Milano, 1962.

deralistico » che non si identifica colle usuali figure di enti federali per la mancanza di adeguate possibilità di controllo e di costrizione da parte degli organi comunitari nei confronti degli Stati membri (98). In questa sua parte ricostruttiva il Vitta indubbiamente si richiama alle concezioni del cosiddetto *dédoublement fonctionnel*, enunciate dalla scuola sociologica francese e riprese negli ultimi anni da una parte della dottrina italiana a proposito delle Comunità europee; ma attribuisce al fenomeno, solitamente rilevato rispetto a momenti ed a strutture particolari delle Comunità, una portata comprensiva dell'insieme dei rapporti fra gli organi statuali e gli organi comunitari.

Resta infine da ricordare come la tesi federalistica non sia stata accolta in genere dagli scrittori di diritto pubblico. È da notare in questi scrittori una precisa intuizione, anche se non sviluppata, della separazione degli ordinamenti comunitari rispetto agli ordinamenti degli Stati membri e talvolta del carattere di subordinazione dei secondi nei confronti dei primi nonchè della rilevanza internazionale delle Comunità (99).

11. La concezione dell'efficacia diretta degli atti degli organi delle Comunità nei sistemi degli Stati membri venne intesa da qualche scrittore, con una adesione meramente formale agli

(98) *Op. cit.*, p. 138.

(99) Secondo il VIRGA, *Diritto costituzionale*,[5] Palermo, 1961, p. 111: « le autorità amministrative interne degli Stati aderenti vengono spogliate dei loro poteri relativi a quel settore, essendo tali poteri deferiti agli organi della Comunità sopranazionale, i quali possono emettere provvedimenti aventi come destinatari direttamente gli individui, che sono sudditi degli Stati aderenti »; per il BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*[6], Napoli, 1962, p. 570: « [il nuovo ordinamento] poggia non più sulla *coordinazione* degli Stati partecipanti, bensì sulla loro subordinazione al nuovo ente, che mira a raggiungere *direttamente* attraverso l'attività dei suoi organi i soggetti del diritto interno di ogni Stato membro »; per il CERETI, *Corso di diritto costituzionale*,[6] Torino, p. 112: « gli Stati membri hanno arretrato alquanto le frontiere dei loro ordinamenti interni per far posto, in un settore e per materie ben delimitate, ad un nuovo ordinamento comune che è venuto non a sovrapporsi, ma ad affiancarsi ai precedenti ordinamenti statali »; per il MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*[6], Padova, 1962, p. 1060 « incerta è la qualifica da attribuire [alla C.E.C.A.], che sembra debba considerarsi di diritto internazionale ».

schemi della dottrina separatistica, nel senso che si verifichi non tanto un adeguamento del sistema giuridico dello Stato membro, inteso nella sua completezza, al diritto comunitario, quanto un inserimento nel diritto statuale delle singole norme e dei singoli atti validi nel diritto delle Comunità. Con ciò si supera la costruzione che proprio la dottrina separatistica aveva dato circa il sistema dei rapporti fra ordinamento interno e diritto internazionale a base convenzionale, e secondo cui nel diritto interno dovrebbero prodursi tutte le modificazioni atte a concretare l'adempimento degli obblighi posti nell'accordo. Ne è derivato un continuo confronto fra norme di pari e di diverso grado, con risultati difficilmente accoglibili.

Lo Stendardi (100), che rappresenta questa tendenza, attribuisce innanzitutto alle norme dei Trattati istitutivi il valore di una supercostituzione (101); ma non applica fino all'estremo la tesi — che comporterebbe la prevalenza del diritto comunitario rispetto alle norme costituzionali dello Stato membro — e concepisce l'adattamento del diritto interno come una inserzione di norme eteronome, utilizzando sostanzialmente la figura del richiamo recettizio. L'inserimento delle norme comunitarie nel diritto interno può dar luogo ad un conflitto con norme interne di origine autonoma; esso viene risolto in base ai principi della priorità di rango fra le varie classi di norme di un medesimo sistema giuridico, della specialità fra norme di pari grado e della priorità nel tempo fra norme aventi il medesimo ambito di efficacia (102). Analoghi sviluppi ha avuto l'accoglimento di premesse sostanziali affini nel pensiero di altri scrittori, che hanno affrontato l'argomento in vari contributi (103).

---

(100) STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle comunità europee*, Milano, 1958.

(101) *Op. cit.*, p. 37.

(102) *Op. cit.*, p. 35 ss.

(103) Per una accurata menzione degli scrittori che hanno accolto la tesi dell'inserimento vedi GORI, *Una pietra miliare nell'affermazione del diritto europeo, Giur. it.*, IV, c. 1049 ss.

A posizioni non diverse poteva condurre l'accoglimento della tesi dell'immediatezza dell'efficacia del diritto comunitario nei sistemi statuali. Essa infatti ebbe in un primo momento un consimile sviluppo da parte di uno scrittore che ha ampiamente analizzato i vari aspetti del diritto europeo, il Catalano, il quale però in un secondo tempo fu indotto dalle medesime premesse a considerare lo strumento tecnico che secondo la Costituzione italiana consente la rinuncia dello Stato a talune competenze proprie, e cioè l'art. 11. L'adesione alle Comunità europee determinerebbe pertanto una limitazione dei poteri degli organi legislativi: approvando una legge in contrasto con una norma comunitaria si commetterebbe pertanto uno straripamento di potere (104).

A parte questa tesi, la maggioranza degli scrittori italiani ha in vario modo accolto la dottrina dell'adeguamento. Un atteggiamento diverso è stato accennato, più che sviluppato, dal Capotorti il quale, partendo dal rilievo che in linea generale il richiamo di un sistema giuridico ad una norma o ad un principio di un diverso sistema comporta che il diritto richiamato cambi fisionomia e natura, in quanto l'inserimento avviene in un tessuto diverso, in una diversa struttura organizzativa o in un diverso ambiente (105), ha affermato che tale schema non sembra

---

(104) CATALANO, *L'inserimento della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, Quaderni del centro di documentazione e studi sulle Comunità europee dell'Università di Ferrara,* Milano, 1961, III, p. 41 ss.; *Manuale di diritto delle Comunità europee,* Milano, 1962, p. 145 ss. (dove si accoglie ancora sostanzialmente la tesi dell'inserimento sopra esposta, sì che nel diritto interno le norme ordinarie in contrasto col diritto comunitario e successive alla legge di esecuzione dovrebbero venire applicate dal giudice); *L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, Foro Padano,* 1963, V, c. 33 ss. (dove lo scrittore accogliendo taluni miei rilievi e delineando la tesi dello straripamento di potere giunge a conclusioni opposte, ribadite nei successivi lavori); *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai Trattati istitutivi delle Comunità europee, Foro it.,* 1964, I, c. 465 ss.; *Postilla, Foro it.,* 1964, IV, c. 22 ss.

(105) CAPOTORTI, *Sulla interpretazione uniforme dei Trattati europei,* pp. 10-11. Il Capotorti aveva già analizzato la validità dello schema negli sviluppi giurisprudenziali in *Problemi di diritto internazionale nella giurisprudenza italiana recente, Comunicazioni e studi,* vol. IV, p. 306, vol. V, p. 396 ss.

adattarsi al rapporto fra diritto interno e diritto comunitario, rispetto al quale egli ritiene che le norme di adeguamento valgano piuttosto ad attribuire efficacia, entro la sfera dell'ordinamento statuale, al diritto comunitario in quanto tale (106).

L'adesione alla teoria dell'adeguamento è la coerente conseguenza delle premesse generali accolte dalla dottrina italiana che, pure in modi diversissimi, pone in rilievo la separazione fra sistemi statuali e sistemi comunitari. Lo sforzo della ricerca doveva pertanto tendere alla individuazione dei dati caratteristici dei sistemi comunitari, in quanto influiscono sul modo dell'adeguamento: in tale senso si caratterizza l'analisi compiuta dall'Udina circa l'adattamento del diritto italiano al diritto comunitario (107), in cui viene accolta in linea generale la tesi dell'adattamento automatico.

Lo scrittore distingue fra le norme dei Trattati istitutivi che richiedono specifici atti d'esecuzione (leggi formali e regolamenti) in aggiunta all'ordine generale di esecuzione e le norme *self executing* (108). Nessun specifico atto di esecuzione è necessario per attribuire efficacia ai provvedimenti emanati dagli organi delle Comunità in base all'art. 189 del Trattato C.E.E. o delle norme corrispondenti dei Trattati C.E.E.A. e C.E.C.A.: si tratta di norme di formazione comunitaria ma che per il loro contenuto hanno carattere e destinazione di norme interne « sì da costituire un diritto interno uniforme imposto internazionalmente e immesso negli ordinamenti interni in seguito all'ordine generale d'esecuzione degli accordi che lo prevedono » (109).

---

(106) *Sulla interpretazione*, loc. cit.. Il principio era già stato applicato dallo scrittore rispetto ad un problema concreto: vedi CAPOTORTI, *Sulla efficacia delle regole di concorrenza applicabili alle imprese della Comunità economica europea*, *Riv. dir. internaz.*, 1959, p. 3 ss.

(107) UDINA, *Sull'efficacia delle norme delle Comunità europee nell'ordinamento italiano*, *Diritto inter.*, 1961, p. 122 ss.

(108) *Op. cit.*, p. 127.

(109) *Op. cit.*, p. 128. L'autore chiarisce che non possiedono tale natura gli atti destinati ad avere vigore all'interno dell'ordinamento comunitario o nei rapporti fra gli Stati membri.

La tesi dell'adattamento viene però accolta dallo scrittore con cautela, ed è respinta tutte le volte che gli atti delle Comunità sembrano avere un rapporto troppo tenue con i Trattati istitutivi, sia in quanto essi comportino una modifica dei Trattati nei modi abbreviati ivi previsti, sia in quanto essi prevedano con efficacia generale una deroga al diritto degli Stati membri, senza che questa sia stata prevista in modo espresso dai Trattati (110).

Con minore approfondimento vennero esaminati dalla dottrina italiana i problemi della separazione e della collaborazione strutturale fra gli organismi statuali e gli organismi comunitari. Ove si eccettui il problema della natura della Corte di giustizia delle Comunità europee rispetto alle pronunzie pregiudiziali, ricondotta dal Morelli alla figura dell'organo comune degli Stati membri e da una serie di scrittori invece ricompresa nell'ambito dei singoli sistemi comunitari, e ove si eccettui lo sforzo di spiegare l'azione dello Stato membro compiuta per conto delle Comunità sia richiamando la teoria del *dédoublement fonctionnel*, sia utilizzando schemi federalistici, tali problemi hanno avuto poche e rapide trattazioni. Anche la giurisprudenza ha affrontato il tema solo in tempi recentissimi.

Ultimamente è stato affrontato il problema dell'ambito dei poteri del giudice italiano, ordinario e costituzionale, rispetto alla interpretazione dei Trattati, ed il problema pregiudiziale del rilievo che tale interpretazione riveste rispetto alla decisione del caso: la risoluzione di essi discende dalle concezioni generali assunte circa i rapporti fra i diritti degli Stati membri e il diritto delle Comunità. Su questo argomento notevole è stato il contributo arrecato dalla giurisprudenza, ordinaria e costituzionale, e si sta rivolgendo l'interesse della dottrina.

12. Per dare una visione d'insieme della dottrina italiana relativa alle Comunità europee è necessario un confronto conti-

(110) *Op. cit.*, p. 130 ss.

nuo con le dottrine straniere, soprattutto di lingua tedesca e francese: ciò verrà fatto di volta in volta nell'esame analitico dei singoli problemi, dove le differenti impostazioni potranno essere poste in piena luce. Non sembra invece opportuno dare una visione d'insieme delle letterature giuridiche straniere in quanto esse, nei pur ampi, numerosi e spesso pregevoli contributi non si sono proposte come fine precipuo la risoluzione delle questioni generali che formano oggetto di questo studio. Non si possono però omettere, a questo punto, alcune considerazioni relative alla diversa impostazione della letteratura giuridica italiana e di quelle straniere.

Cercando di dare una qualificazione circa la natura delle Comunità europee, e richiamandosi ad essa per definire il sistema di rapporti fra le Comunità, il diritto internazionale e i diritti degli Stati membri, la dottrina italiana è stata fedele al proprio indirizzo ed ha riaffermato le posizioni accolte in sede generale. Le concezioni fondamentali circa la struttura della comunità internazionale, la disciplina del modo di formazione dei soggetti ed in particolare degli Stati, i problemi del valore dell'accordo, della posizione degli individui nell'ordinamento internazionale, del modo dell'adeguamento del diritto interno al diritto internazionale sono i principali argomenti riesaminati alla luce della nuova esperienza delle Comunità europee. I grandi filoni del pensiero giuridico italiano nel campo del diritto internazionale rivelano il loro influsso nella soluzione dei singoli problemi e nella scelta stessa dei temi.

Ne è derivata un'elaborazione di alto interesse, sia per il significato dei risultati raggiunti, sia per la possibilità, offerta agli scrittori dal metodo prescelto, di inserirli in una problematica più vasta. I criteri di indagine rigorosamente tecnici propri della scuola hanno permesso di inquadrare le singole questioni in modo rigoroso, evitando quasi sempre quei difetti connaturati all'uso di una terminologia empirica e all'incertezza nelle premesse metodologiche che si rivelano di frequente nell'esame

di temi nuovi. È da rimpiangere che i risultati raggiunti e le stesse indagini non siano stati abbastanza diffusi al di fuori del campo degli internazionalisti: forse non è stato svolto a sufficienza in Italia quel lavoro collegiale di elaborazione, compiuto in congressi e in commissioni, che ha dato i suoi frutti in Francia ed in Germania, dove però la dottrina pecca talvolta per un minore approfondimento delle premesse generali dell'indagine.

Rispetto alle questioni fondamentali rimane vivo il contrasto, e non si è raggiunta una soluzione unitaria. Conformemente all'indirizzo generale accolto, un consenso si ha solamente nell'utilizzazione del postulato della separazione degli ordinamenti giuridici e nella tendenza ad interpretarlo prestando una maggiore attenzione agli aspetti concreti dell'esperienza giuridica, il che è caratteristico della fase attuale della scienza del diritto (111).

Dalla premessa separatistica la dottrina italiana ha tratto però, rispetto alle Comunità europee, conclusioni opposte, ammettendo o negando che le strutture comunitarie siano rilevanti per il diritto internazionale, e di conseguenza riferendo l'azione degli organi comunitari ad enti dotati di fisionomia propria e di un'autonomia più o meno ampia, oppure concependola come il prodotto di un'azione comune degli Stati membri. Soluzioni del tutto differenti vennero date al problema del carattere originario o derivato delle Comunità e quindi al rapporto fra il diritto internazionale e il diritto comunitario, e così al problema dei rapporti fra il diritto comunitario e il diritto statuale, giustificando l'efficacia del primo nei sistemi degli Stati membri via via come la conseguenza di una immediata utilizzazione delle sue fonti, o invece come il prodotto di un adeguamento automatico ad un sistema estraneo, o infine come il risultato dell'inserimento delle norme comunitarie e degli atti degli organi delle Comunità negli ordinamenti statuali.

Infine la natura stessa e l'ambito delle Comunità vengono

(111) Sul punto vedi in particolare ZICCARDI, *Diritto internazionale in generale*, p. 1013.

concepiti in modi diversissimi. Dai negatori dell'esistenza di un ordinamento comunitario agli scrittori che invece attribuiscono alle Comunità una natura affine agli Stati — sono queste le posizioni estreme — si ha tutto un insieme di posizioni intermedie che spiegano la cooperazione delle Comunità e degli Stati membri talvolta attraverso una scissione fra l'elaborazione dell'atto giuridico e l'efficacia di esso ed altre volte attraverso la configurazione di enti dotati di una loro autonomia che però riflettono solo una parte dell'azione comunitaria mentre un'altra parte rimane attribuita all'ordinamento internazionale. E così nel delineare la figura degli ordinamenti delle Comunità si è talvolta ricondotto ad essi tutto l'insieme di rapporti comunque rilevanti, mentre altre volte si sono concepiti come limitantisi alla disciplina di classi di rapporti più o meno ampi.

13. Tale essendo lo stato della dottrina sembra che una prima utile meta dell'indagine sia quella di determinare se ed in quale misura le tesi via via accolte circa i problemi di maggiore rilievo — la natura delle Comunità, l'ambito dell'ordinamento comunitario, i rapporti del diritto comunitario col diritto internazionale e il diritto degli Stati membri — discendano dalle premesse generali accolte. In particolare è necessario si esamini a quali presupposti debbano ricollegarsi le affermazioni che le Comunità europee presentano comunque una rilevanza nell'ordinamento internazionale, e per quali ragioni tale tesi sia quasi generalmente accolta, nonostante la diversità delle premesse. Accettato il principio della rilevanza degli enti comunitari nel diritto internazionale, ogni altro sviluppo dell'indagine ne appare la logica conseguenza. I dati della pratica e soprattutto della giurisprudenza che permettono di saggiare la validità del principio, visti nella loro ragione logica e riportati alle premesse che li giustificano, offrono via via gli elementi per risolvere tutti i problemi che si pongono rispetto ai rapporti fra le Comunità e il diritto internazionale: l'accertamento della natura delle Comunità se-

condo il diritto internazionale, la misura della incidenza del sistema internazionale nell'ambito di azione delle Comunità, il rapporto fra diritto internazionale e diritto comunitario.

Con metodo non diverso deve venire accertato il sistema di rapporti fra il diritto comunitario e il diritto degli Stati membri. La natura internazionale del diritto comunitario comporta che il sistema degli Stati membri si adegui ad esso nei modi in cui il diritto interno si adegua al diritto internazionale particolare. L'affermazione rimane naturalmente una ipotesi fino a quando essa non venga controllata alla luce dell'esperienza giuridica concreta: se l'indagine condotta in base ai dati fattuali avrà avuto un risultato positivo, è chiaro che essa potrà fornire preziosi elementi di controprova ai risultati dell'indagine precedente, che aveva portato all'affermazione della natura internazionale del diritto comunitario.

Solo per necessità di ordine nell'indagine si sono tenuti distinti i due momenti della ricerca, relativi l'uno al sistema di rapporti fra il diritto delle Comunità e il diritto internazionale, l'altro al sistema dei rapporti col diritto interno. In realtà il problema è unico, e consiste nell'accertare la natura e la fisionomia delle Comunità, il cui inserimento nel sistema internazionale e la cui rilevanza sul diritto interno discendono da quella premessa.

Analogamente a ciò che avviene in tutte le indagini particolari, anche lo studio dei rapporti fra l'ordinamento internazionale, gli ordinamenti comunitari ed i sistemi degli Stati membri potrà offrire elementi da utilizzare in un campo più generale. Soprattutto la figura della comunità internazionale particolare, posta quale fulcro della costruzione, assume una portata che supera il pur ampio campo di indagine: i modi di azione di una comunità internazionale particolare e la collaborazione che si attua con i sistemi degli Stati membri presentano aspetti caratteristici rispetto alle Comunità europee, ma indubiamente si inseriscono nel fenomeno dell'attuazione di un sistema internazionale organizzato, contribuendo allo sviluppo e all'evoluzione di esso.

Riguardo al peso, senza dubbio grandissimo, dei dati dell'esperienza giuridica concreta, soprattutto giurisprudenziale, occorre fare un'avvertenza.

La posizione di singolare rilievo che la Corte di giustizia assume negli ordinamenti comunitari non deve indurre ad utilizzarne le decisioni come un fattore assoluto, prescindendo dalle componenti che hanno operato su di essi. Egualmente errato sarebbe dimenticare che l'esperienza giurisprudenziale non si esaurisce nella decisione del caso, ma comprende i valori culturali che si esprimono nella convinzione dell'organo giudicante e che contribuiscono a determinarne gli indirizzi e la linea direttiva. Occorre quindi evitare di imporre una sovrastruttura logico-classificatoria al contenuto giurisprudenziale di ogni provvedimento, e cercare invece di individuarne il reale significato, necessariamente composito.

Con non minore, anche se diversa cautela, debbono venire utilizzati i dati della dottrina straniera, che offre preziosi elementi per chiarire i singoli problemi ed una costante aderenza ai vari atteggiamenti degli organi delle Comunità, ma in cui spesso affiorano componenti politiche. Queste ultime non possono però venire trascurate: riguardo alle Comunità europee l'indagine giuridica rivela, come poche altre volte, il proprio compito, che mira ad una costruzione di concetti sulla base di un'analisi e, insieme, di una visione storica degli ordinamenti e degli istituti: esigenza unitaria questa che potrà venire attuata con chiarezza solo se si avrà precisa cognizione delle tendenze che vi confluiscono, e dell'apporto di esse.

Considerando i nuovi strumenti di indagine, ma avendo coscienza del loro significato e dei loro limiti, si potrà attribuire al problema dei rapporti fra il diritto comunitario, il diritto internazionale e il diritto degli Stati membri una fisionomia più netta e precisa.

Capitolo II

LA RILEVANZA DELLE COMUNITÀ EUROPEE SECONDO IL DIRITTO INTERNAZIONALE

Sommario: 14. La rilevanza delle Comunità europee nel diritto internazionale secondo la dottrina. — 15. In particolare qualora si configurino le Comunità come enti di tipo federale. — 16. L'esclusione della rilevanza nella configurazione delle Comunità come enti collettivi. — 17. ... e rispetto ai rapporti fra persone private. — 18. Le affermazioni della Corte di giustizia comune sul significato internazionale dell'attuazione delle Comunità. — 19. La coesistenza di elementi interindividuali e di elementi interstatuali negli ordinamenti comunitari nella giurisprudenza della Corte. — 20. Individuazione di due tendenze interpretative e coordinamento dei diversi aspetti delle Comunità nella giurisprudenza della Corte.

14. Indipendentemente dalla posizione assunta riguardo al problema della natura delle Comunità europee, anche se in misura essenzialmente diversa, quasi tutti gli autori ammettono un rilievo delle Comunità nell'ordinamento internazionale e gli ordinamenti comunitari. Si discute invece se il diritto internazionale qualifichi i rapporti fra Stati membri e Comunità e disciplini le strutture di queste ultime, e soprattutto se esso regoli, in maniera più o meno diretta e completa, i rapporti relativi alle persone private.

Non sempre però le soluzioni accolte si richiamano in modo soddisfacente a premesse più generali e ad una analisi dei vari aspetti del problema. Assai spesso infatti gli scrittori si limitano a sottolineare che all'origine delle Comunità europee vi è un trattato internazionale, mettendo in rilievo come gli Stati istitutori, così come hanno posto le condizioni per il sorgere delle Comuni-

tà possano, con un *mutuus dissensus*, provocarne l'estinzione (1). Con ciò si chiarisce come i Trattati istitutivi non si distinguano dagli altri trattati che prevedono l'istituzione di enti internazionali, rispetto ai quali il diritto di recesso ed il potere di opporsi alle modifiche dell'atto costitutivo vengono disciplinati dall'ordinamento internazionale (2).

Altri scrittori invece hanno messo in luce come le Comunità europee acquistino mediante la loro azione concreta una fisionomia autonoma alla quale si ricollegano rapporti esterni, cogli Stati membri e gli altri soggetti internazionali: ma hanno chiarito che questo aspetto dinamico non permette di affermare una autonomia completa delle Comunità rispetto agli atti internazionali che le hanno poste, e ciò anche attraverso un esplicito richiamo alla volontà degli Stati costitutori (3). Ciò premesso il sistema dei rapporti fra Comunità europee e Stati membri e la stessa qualificazione delle Comunità nell'ordinamento internazionale vengono determinati sia, in senso normativo, partendo dall'atto che è all'origine delle Comunità, sia, in senso sociologico, dalla funzione cui esse adempiono nell'ambito internazionale, dove costituiscono l'espressione più completa del processo tendente ad attuare una collaborazione fra i soggetti. L'elaborazione della figura di ente derivato operante nella società internazionale, de-

(1) L'affermazione è comune nella dottrina italiana: vedi da ultimo BARILE, *Sulla struttura delle Comunità europee, Riv. dir. inter.*, 1964, p. 17 ss. Fra gli autori stranieri vedi fra gli altri, MÜNCH, *Délimitation du domaine du droit des Communautés supranationales par rapport au droit étatique, Actes officiels*, vol. II, Milano, 1957, pp. 276-277; BINDSCHEDLER, *Rechtsfragen der europäischen Einigung*, Basel, 1954, p. 75; REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, p. 102; SCHLOCHAUER, *Das Verhältnis*, cit., p. 27; KOROWICZ, *Organisations internationales et soveraineté des Etats membres*, Paris, 1961, p. 283 ss.

(2) Vedi per tutti SCELLE, *Manuel du droit international public*, Paris, 1948, p. 273.

(3) Così ad es. DE VISSCHER, *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisation internationale, Riv. dir. internaz.*, 1958, p. 181, per cui « les auteurs des Traités créateurs d'organisations internationales ont voulu que les pouvoirs de ces organisations ne soient pas arbitraires, que leurs compétences, ainsi que les formes dans lesquelles elles s'exercent, restent dans une certaine mesure soumises à la discipline des textes qui les ont institués ».

stinatario di norme e centro di riferimento di situazioni giuridiche internazionali, esprime lo sforzo di sintesi fra le due tendenze (4).

15. Generalmente si nega che il diritto internazionale comprenda le norme comunitarie che disciplinano i rapporti fra i privati. Si noti però che gli scrittori che scindono nelle Comunità europee l'aspetto interindividuale dall'aspetto interstatuale ammettono quasi sempre non solo che i rapporti di unione ed i rapporti fra le Comunità e gli altri soggetti vengano disciplinati dal diritto internazionale, ma anche che il fenomeno organizzativo delle Comunità sia internazionalmente rilevante: fra gli obblighi che derivano dai Trattati istitutivi ed il sistema interindividuale delle Comunità esisterebbe pertanto un complesso di rapporti regolato dal diritto internazionale. Al medesimo risultato giungono gli scrittori che, come il Morelli, delineano un insieme di richiami dall'ordinamento comunitario al sistema del patto di unione (5); quelli che, come lo Sperduti, spiegano l'inserimento delle Comunità europee nell'ambiente sociale internazionale ricorrendo alla figura dell'istituzione di istituzioni, e gli scrittori che, come il Balladore Pallieri, ammettono una ripartizione di compiti fra gli ordinamenti internazionali particolari delle Comunità e gli ordinamenti degli Stati membri.

Una larga compenetrazione del diritto internazionale nelle strutture delle Comunità europee, corrispondente alle funzioni che esse esercitano nell'ambito della comunità internazionale, è ammessa anche dalla maggior parte degli scrittori che ad esse attribuiscono una struttura federalistica o quasi federalistica (6).

---

(4) Sulla figura di ente derivato vedi, oltre ARANGIO RUIZ, *Gli enti soggetti*, p. 5; SPERDUTI, *Osservazioni sulle basi sociali dell'ordinamento internazionale*, *Riv. dir. inter.*, 1955, p. 11 ss.

(5) MORELLI, *Appunti sulla Comunità europea*, cit., p. 9 ss.

(6) Questa conclusione viene invece negata, qualora si ammetta in via di ipotesi la costruzione federalistica, dal MONACO, *Le Comunità sopranazionali*, pp. 457-458.

Tale posizione può agevolmente comprendersi ove si abbia presente lo sforzo, effettuato dalla dottrina separatistica di lingua tedesca, per chiarire come l'efficacia del diritto internazionale negli enti federali non sia dovuta ad un fenomeno di recezione, ma all'esistenza di un substrato sociale e di un insieme di rapporti analogo alla comunità internazionale (7): la tendenza si è sviluppata sulle tracce chiaramente delineate dal Triepel, per cui l'utilizzazione di una fonte di diritto interno nell'ordinamento internazionale, e viceversa, è normalmente impedita dalla differenza ambientale delle due comunità, e può invece aversi quando tale differenza non sussiste, come nei casi in cui il diritto interno disciplina rapporti fra enti di natura statuale (8). Dalle affinità della vita di relazione della comunità internazionale degli enti federali discende che il diritto federale più che recepire le norme internazionali si ispiri ad esse: si è anzi sostenuto che il diritto internazionale viva nei sistemi federali di forza propria. Queste affermazioni si riallacciano alle tesi del positivismo sociologico ed utilizzano insieme le indagini Kelseniane, che avevano portato ad un superamento della assoluta distinzione tracciata dalla scuola dommatica fra l'ente federale e la confederazione (9) fra cui il Kelsen sostiene esistere solo una differenza quantitativa (10); da esse discende l'impossibilità di negare l'efficacia

(7) Cfr. anche per i richiami, MALLMANN, *Völkerrecht und Bundesstaat, Wörterbuch des Völkerrechts*[2], vol. III, Berlin, 1962, p. 640 ss.

(8) TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899, p. 170. Nell'ipotesi di cui sopra il diritto interno « Sätze des Volkerrechts zum Munster nimmt ».

(9) Per una rigorosa riaffermazione del pensiero della scuola dommatica su tale argomento, ed una confutazione delle tesi diverse, vedi PERASSI, *Confederazione di Stati e Stato federale*, Manoppello, 1910, ed inoltre QUADRI, *Stato (dir. inter.)*; ZICCARDI, *La Costituzione dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1943, p. 328 ss.

(10) KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Trad. it. di Cotta e Treves, Milano, 1952, p. 322 ss. L'affermazione non discende necessariamente dall'accoglimento dei presupposti monistici circa i rapporti fra diritto interno e diritto internazionale: per i riferimenti dottrinali sul punto vedi JAENICKE, *Bundesstaat oder Staatenbund, Zur Rechtsform einer europäischen Staatengemeinschaft, Festschrift Bilfinger*, Köln und Berlin, 1954, p. 71 ss., che però sostiene una necessaria correlazione fra la concezione monistica e la tesi su esposta.

del diritto internazionale nei sistemi comunitari, ove a questi si attribuisca una natura federale. Ed infatti nella configurazione Kelseniana si distingue negli ordinamenti federali un sistema centrale di diritto, un sistema dell'ente-federazione e un sistema degli Stati membri (11): analogamente nelle Comunità europee si dovrebbe individuare un sistema di diritto centrale o totale, superiore tanto al diritto degli Stati membri quanto al diritto dell'ente-comunità. Ma questo sistema giuridico superiore non potrebbe che essere formato da norme che integralmente richiamano le norme dei Trattati istitutivi, o poste con gli strumenti ivi previsti: esso quindi sarebbe distinto dal diritto internazionale solo formalmente, mentre rispetto al contenuto vi sarebbe un'assoluta coincidenza.

Questi risultati trovano una conferma nella pratica giurisprudenziale della Corte di giustizia delle Comunità europee che più volte ha riconosciuto l'efficacia del diritto internazionale nell'ambito comunitario, anche prima che la sentenza del 5 febbraio 1963 riaffermasse il carattere internazionale del sistema della C.E.E., preso nella sua interezza (12). D'altronde anche gli scrittori che riaffermarono più vigorosamente il carattere federale delle Comunità hanno considerato il diritto internazionale quale fonte di diritto nei sistemi comunitari pur limitandone l'efficacia a taluni rapporti (13).

---

(11) KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, p. 323, e da ultimo, *Reine Rechtslehre*, Wien, 1960, p. 14.

(12) Per una analisi dei casi in cui la Corte di giustizia ha applicato il diritto internazionale vedi MIGLIAZZA, *La Cour de justice de Communautés européennes et l'ordre juridique des Etats membres, Analyse de la jurisprudence de la Cour, Comunicazioni e studi*, vol. XI, p. 199 ss. (*infra*, cap. III). Sulle discussioni dottrinali relative al valore del diritto internazionale nei sistemi delle Comunità, vedi MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 1961, p. 354 ss.

(13) Particolarmente interessanti a questo proposito le affermazioni dell'Avvocato generale Lagrange, nella causa 8/55, sentenza 16 luglio 1956, *Raccolta*, vol. II, p. 258: « La nostra Corte non è un foro internazionale, bensì quello di una Comunità creata da sei Stati su un tipo che si avvicina molto più ad un organismo federale che ad un'organizzazione internazionale... Le norme giuridiche [che promanano dal Trattato istitutivo] costituiscono il diritto interno di questa Comunità. Quanto

Ed infine in qualunque modo si concepisca la natura delle Comunità, esiste pur sempre un'ampia sfera in cui i rapporti cogli Stati membri sono sottratti al diritto comunitario e sottoposti al diritto internazionale comune, il che sarebbe difficilmente spiegabile ove si negasse una rilevanza internazionale delle Comunità (14).

16. A negare che le strutture delle Comunità europee e i rapporti fra gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri siano estranei al diritto internazionale si poteva giungere, ed in effetti si è giunti, attraverso due vie, che si richiamano ad una medesima premessa separatistica.

Da una parte si è cercato di costruire un diritto comune degli Stati membri operante all'interno delle Comunità, di natura in certo qual modo federalistica (si usò molto spesso l'espressione « federazione parziaria ») che non avrebbe alcuna attinenza col diritto internazionale essendo nettamente separato dal sistema di obblighi interstatuali nascenti dal Trattato: la ripartizione di competenze effettuata fra gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri discenderebbe da un sistema uniforme di norme aventi natura affine alle norme di diritto internazionale privato, posto simultaneamente dagli Stati e distinto dall'ordinamento internazionale particolare delle Comunità (15).

Tali costruzioni, abbastanza diffuse nella dottrina subito dopo il Trattato di Parigi, vennero superate rapidamente per la convinzione che ai sistemi degli enti federali non sia estraneo il

---

alle fonti di questo diritto nulla vieta di ricercarle, ove occorra, nel diritto internazionale, ma normalmente e molto spesso le troveremo piuttosto nel diritto dei vari Stati membri ».

(14) Sul punto, anche per le citazioni favorevoli e contrarie, vedi MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, p. 142. In senso favorevole, pure mettendo in rilievo il carattere eccezionale dell'applicazione del diritto internazionale comune, vedi DE VISSCHER, *La Communauté européenne*, p. 38.

(15) VON DER HEYDTE, *Berichte*, 2, pp. 128-130: « Wir müssen klarer zwischen partikulärem Völkerrecht und internem Staatengemeinschaftsrecht unterscheiden ». Le norme del secondo si debbono « im Sinn einer Kollisionsnorm verstehen ».

diritto internazionale e per l'influsso della giurisprudenza della Corte comune, la quale ha sempre ammesso che i principi generali del diritto degli Stati membri possano venire applicati nei sistemi comunitari solo quale fonte integrativa, in materie non disciplinate direttamente dai Trattati e con adattamento alle particolari esigenze delle Comunità (16). Ha quindi avuto un seguito piuttosto scarso la tesi, che costituiva la coerente conseguenza di quelle costruzioni, per cui in seno agli ordinamenti comunitari dovrebbe venire attribuito un valore preminente ai principi giuridici comuni agli Stati membri, prima intelaiatura del sistema di una comunità a base federale di cui i Trattati costituirebbero una parziale realizzazione. Così pochi scrittori hanno sostenuto sino in fondo la necessità di interpretare il diritto comunitario attraverso un metodo dinamico, attribuendo un valore determinante agli scopi ed alle finalità che si erano proposti gli autori dei Trattati istitutivi (17): interessante, a questo proposito, è l'atteggiamento dell'Avvocato generale Lagrange, fattosi cogli anni sempre più cauto (18).

---

(16) Vedi da ultimo la sentenza 1 luglio 1963, in causa 32/62, *Raccolta*, vol IX, p. 12, a proposito del principio per cui prima di ogni provvedimento disciplinare il dipendente deve venire messo in grado di difendersi dagli addebiti a lui mossi. La Corte ha in linea di massima riconosciuto il valore del principio, ma ha messo in rilievo come al difetto di una contestazione possa porre riparo, nei sistemi delle Comunità europee, l'ampia difesa giurisdizionale attribuita ai dipendenti. Nella specie, poi, ha ritenuto fondata la sanzione.

(17) L'indirizzo viene ora accolto soprattutto dal BEBR, di cui vedi *The development of a community law by the Court of the European Coal and Steal Community*, *Minnesota Law Review*, 1958, p. 855 ss.; *Judicial control of the European Communities*, London, 1962, nonchè la relazione generale al Congresso di Colonia sul tema « *Regole generali del processo della Corte* », che cito dall'edizione provvisoria degli atti ed in cui il Bebr respinge ogni analogia della Corte comune coi Tribunali internazionali sostenendo che essa « ist seinem Wesen und seinen Funktionen nach ein Gericht des öffentlichen Rechts »; ma si noti come lo stesso Bebr ammetta che, sia pure in pochi casi si abbia un'applicazione esplicita o implicita del diritto internazionale nei sistemi delle Comunità (*Judicial control*, p. 291).

(18) Così nelle conclusioni per la causa 32/62, il Lagrange non ha in alcun modo sostenuto si dovesse ricorrere soltanto ai principi di diritto amministrativo degli Stati membri (*Raccolta*, vol. IX, p. 123 ss.), ma ha ricercato i principi di diritto amministrativo dei sistemi giuridici più evoluti.

Ove fosse integralmente applicata, questa dottrina giungerebbe a negare (escluso il caso di un richiamo espresso) qualsiasi efficacia del diritto internazionale nell'ambito delle Comunità, le cui strutture vengono considerate quale espressione collettiva della volontà degli Stati membri: sotto questo profilo, essa giunge ai medesimi risultati accolti dall'Arangio Ruiz il quale, riprendendo rispetto al fenomeno dell'organizzazione internazionale le tesi del positivismo classico (19), afferma che fra gli Stati potrebbero sussistere solo rapporti contrattuali e non un'organizzazione strutturale.

Un rigoroso separatismo caratterizza le due posizioni, ma ben diversi ne sono gli sviluppi in quanto la prima si richiama ad una concezione federalistica, l'altra invece ritiene possibile un superamento della struttura decentrata della società internazionale attraverso la formazione di un diritto dell'umanità di cui gli enti di tipo interindividuale costituirebbero i sintomi premonitori (20).

Ipotesi questa al cui rigore logico nulla può obiettarsi, in quanto esclude la rilevanza internazionale delle Comunità riferendone l'azione agli Stati membri; ma per affermarne la rispondenza ai dati fattuali, occorrerebbe dimostrare che il sistema dei rapporti fra gli ordinamenti delle Comunità e degli Stati membri non si richiama al diritto internazionale. Tale dimostrazione è mancata e la costruzione si è risolta in una mera ipotesi, nè sono stati chia-

---

(19) Vedi per tutti ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, vol. I, *Scritti di Dionisio Anzilotti*, vol. I, Padova, 1955, p. 148: « [L'unione]... non può essere altra cosa che una società. Esclusa questa ipotesi, resta soltanto quella di uno Stato a largo o larghissimo decentramento ». Per affermazioni sostanzialmente analoghe nella dottrina successiva all'Anzilotti vedi i richiami del GIULIANO, *La Comunità internazionale e il diritto*, Padova, 1950, p. 253 ss.

(20) Sulla fisionomia e gli aspetti di un diritto mondiale dell'umanità vedi soprattutto JESSUP, *Transnational Law*, New Haven, 1956; JENKS, *The common Law of Mankind*, London, 1958, p. 63 ss.; e da ultimo WAGNER, *Ordinamento giuridico mondiale e diritto nazionale*, *Jus*, 1962, p. 303 ss.: su gli sviluppi di tali tendenza vedi SCHLOCHAUER, *Das Verhältnis des Rechts*, cit., p. 4; QUADRI, *Manuale*[4], p. 445 ss.

riti i rapporti, pure individuati, fra la struttura delle unioni, il loro aspetto interindividuale e la loro attività nel campo interstatuale. Ciò giustifica la critica mossa alla tesi dell'Arangio Ruiz, che essa non fornisca una dimostrazione adeguata dell'erroneità del principio, generalmente accolto, che l'organizzazione dei soggetti dell'ordinamento internazionale è retta dal diritto internazionale (21).

17. A questo punto appariva necessario conciliare l'affermazione per cui gli aspetti organizzativi delle Comunità europee hanno una rilevanza internazionale con la premessa, ancora largamente accolta, per cui le norme internazionali non possono riferirsi a rapporti fra privati.

Si è così cercato di delineare un sistema di norme a carattere interindividuale dotato di una propria autonomia e completamente separato dal diritto internazionale, così come privo di un legame di derivazione rispetto all'accordo istitutivo. Gli sforzi nell'uno e nell'altro senso sono di solito collegati, ma non necessariamente, tanto che si può ammettere che l'organizzazione delle Comunità europee derivi dai Trattati istitutivi ed insieme negare che la disciplina dei rapporti fra persone private possa rientrare nell'ambito del diritto internazionale (22). La maggioranza degli autori utilizza però contemporaneamente le due posizioni spiegando mediante l'affermazione del carattere originario delle Comunità l'efficacia dell'azione che esse svolgono nel campo interindividuale (23).

L'aver configurato le Comunità europee come enti reali, aventi un preciso campo d'azione e propri sistemi giuridici portava a metterne in rilievo la separazione e la distinzione rispetto ai sistemi degli Stati membri, il che appariva ancor più evidente

---

(21) MORELLI, *Stati e individui*, p. 8.

(22) *Op. loc. cit.*

(23) In questo senso vedi per tutti MONACO, *Caratteri istituzionali della Comunità economica europea*, pp. 24-25.

quando la valutazione di un medesimo fatto secondo il diritto comunitario veniva contrapposta alle valutazioni proprie dei sistemi degli Stati membri, e non di uno solo di essi (24). La reciproca posizione delle Comunità e degli Stati membri veniva così constatata dal punto di vista dell'ordinamento che li comprende entrambi, e cioè dell'ordinamento internazionale.

Il consolidarsi delle Comunità europee favoriva d'altronde la formazione di un sistema di norme strumentali che ne disciplinasse la struttura organizzativa e soprattutto i rapporti con l'apparato ed i funzionari: di tale sistema erano evidenti gli aspetti pubblicistici, che apparivano difficilmente conciliabili con le caratteristiche dell'ordinamento internazionale. Anche per queste norme, come per quelle relative ai rapporti privati, era pertanto naturale porsi il problema di determinare se esse fossero del tutto separate dal diritto internazionale, o inserite in esso (25).

18. Alla soluzione dei problemi relativi ai rapporti fra diritto comunitario, diritto internazionale generale e diritto degli

---

(24) Interessante, a questo proposito la posizione del CAPOTORTI, *Sulla interpretazione uniforme dei Trattati europei*, il quale, a proposito della possibile interpretazione da parte di un organo internazionalmente designato nell'ambito delle Comunità europee, esattamente afferma che « l'unità dell'organo e la simultaneità della rilevanza di determinati fatti rispetto a più ordinamenti vengono constatate *ab externo*, cioè da un punto di vista che sovrasta detti ordinamenti e ne coglie in certo senso il « materiale modo di atteggiarsi » (pp. 12-13 nota 26). Più oltre l'autore parla di « valore formalmente distinto » e di « separati sistemi di valutazione ».

(25) Nel senso di una completa separazione, vedi per tutti GUGGENHEIM, *Universalismo e regionalismo europeo nel diritto internazionale, La Comunità internaz.*, 1953, p. 421; SCHLOCHAUER, *Rechtsformen der europäischen Ordnung, Archiv des Völkerrechts*, 1955, p. 61; REUTER, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Revue gen. de droit int. public*, 1963, p. 4 ss.. Per la tesi contraria vedi ZEMANEK, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen*, Wien, 1957, p. 94; DECLEVA, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, Padova, 1962, p. 102 ss.. Per ulteriori indicazioni vedi CAHIER, *Le droit interne des unions internationales, Revue gen. de droit int. public*, 1963, p. 563 ss. e in particolare p. 577 (l'autore accoglie la tesi della separazione); DURANTE, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano, 1963, p. 47 ss.; DURANTE, *Le Comunità europee ed il concetto di attività interna delle organizzazioni internazionali, Riv. dir. europeo*, 1963, p. 197 ss.

Stati membri, arreca un notevolissimo contributo la giurisprudenza della Corte delle Comunità europee. Grande risonanza ha destato l'affermazione della sentenza del 5 febbraio 1963, in causa 26/62 (26) per cui la Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, sia pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed ai quali sono soggetti tanto gli Stati membri quanto i loro cittadini. Alla pronunzia si attribuì però un carattere rivoluzionario solo perchè non vennero adeguatamente considerate altre affermazioni precedenti in cui la Corte enunciava con chiarezza, anche se rispetto a questioni particolari e in maniera incidentale, i principi che ora ha ribadito in maniera quasi polemica.

Il principio della separazione fra gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti statuali era già stato, infatti, implicitamente enunciato quando la Corte aveva ritenuto di non potere in alcun caso applicare le norme, anche costituzionali, degli Stati membri (27), essendo perfettamente normale che una situazione giuridica sia valida per il diritto nazionale e nulla per il diritto comunitario (28); quando essa ne aveva dedotto di non po-

(26) *Raccolta*, vol. IV, p. 1 ss. Sul significato del provvedimento e della sentenza successiva del 27 marzo 1963 in cause riunite 28, 29 e 30/62, *Raccolta*, vol. IX, p. 57 ss., cfr. MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee e i diritti degli Stati membri*, *Foro Padano*, 1963, IV, c. 58 ss.

(27) Sentenza 4 febbraio 1959, in causa 1/58, *Raccolta*, vol. V, p. 60 e sentenza 15 luglio 1960 in cause riunite 36, 37 e 38/49, *Raccolta*, vol. VI, p. 859. La Corte ha affermato che essa, così come l'Alta Autorità, è tenuta ad applicare soltanto il diritto comunitario, mentre è incompetente ad applicare il diritto nazionale: la contrarietà di un atto di un organo comunitario al diritto costituzionale di uno Stato membro è perciò irrilevante per la Corte, la quale non può riesaminare il diritto interno dello Stato membro per accertare tale contrarietà. Se ne deduce che la norma interna è, rispetto alla Corte, un semplice fatto, il quale viene considerato solamente quale espressione del comportamento statuale, ai fini d'accertare se vi sia o meno stata una violazione degli obblighi comunitari. La Corte si conforma qui al principio più volte affermato dai Tribunali internazionali in conformità alla teoria separatistica: cfr. GUGGENHEIM, *Völkerrecht und Landesrecht, Wörterbuch des Volkerrechts*[2], vol. III, Berlin, 1962, p. 659; CASSESE, *Il diritto interno nel processo internazionale*, Padova, 1962, p. 259 ss.

(28) *Raccolta*, vol. V, p. 61.

tersi in alcun modo ingerire direttamente nella legislazione e nell'amministrazione degli Stati membri, in quanto il Trattato C.E.C.A. s'informa al principio di una rigorosa separazione fra i poteri delle istituzioni comunitarie e quelli degli organi degli Stati membri (29), essendo perfettamente normale che una situazione giuridica sia valida per il diritto nazionale e nulla per il diritto comunitario; quando infine aveva precisato che le pronunce in via pregiudiziale, poste nell'interpretazione del diritto comunitario sono qualcosa di estraneo al procedimento nazionale in cui si inseriscono ed in cui il diritto comunitario deve venire applicato, per il che la Corte ha il potere di decidere, nel giudizio, circa la propria competenza (30). Il principio della limitazione dei poteri degli Stati nei confronti delle Comunità era stato a sua volta enunciato, precisandosi che esso opera solamente in taluni campi, mentre in altri permane la competenza diretta degli Stati, cui viene imposto un mero obbligo di adeguamento (31). Che d'altronde le Comunità europee operino nel quadro del diritto internazionale, era presupposto dai provvedimenti che ammettevano un'applicazione del diritto internazionale rispetto alle Comunità (32).

---

(29) Sentenza 16 dicembre 1960, in causa 6/60, *Raccolta*, vol. VI, p. 1096 ss. e partic. p. 1112: la Corte ha ritenuto di non avere il potere di ingerirsi direttamente nei sistemi legislativi ed amministrativi degli Stati membri neppure quando, come rispetto al Protocollo sui privilegi della C.E.C.A., ad essa viene attribuita una competenza esclusiva.

(30) Sentenza 6 aprile 1962, in causa 13/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 97 ss. e partic. p. 100: « Il giudice nazionale è libero di formulare la propria domanda [di una pronuncia in via pregiudiziale] in modo semplice e diretto, lasciando alla Corte di statuire sulla domanda solo entro i limiti della sua competenza » (p. 100).

(31) Sentenza 23 febbraio 1961, in causa 3/59, *Raccolta*, vol. VII, pp. 5 ss.: la Corte ha precisato i due modi di attuazione rispetto agli artt. 4 e 67 del Trattato C.E.C.A., il primo dei quali vieta gli interventi degli Stati membri nell'ambito assegnato alla competenza della Comunità mentre il secondo è diretto ad ovviare alle violazioni della concorrenza che l'esercizio dei poteri conservati agli Stati membri provoca necessariamente (p. 15 ss.).

(32) Sentenza 27 febbraio 1962, in causa 20/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 5 ss.; in essa « in omaggio ai principi di diritto internazionale » si è chiarito che gli

La sentenza del 5 febbraio 1963 raccoglie ad unità tali affermazioni, e precisa che l'attuazione delle Comunità crea un insieme di situazioni rilevanti che vengono tutelate sia con gli strumenti comunitari diretti, sia con l'azione degli organi comunitari verso lo Stato inadempiente, ed infine con l'azione del privato nei procedimenti innanzi agli organi giurisdizionali degli Stati in cui si inserisce la pronuncia della Corte in via pregiudiziale (33). Essa ha inoltre il merito di avere riaffermato con estrema decisione come le situazioni giuridiche relative alle Comunità devono venire in linea di massima esaminate partendo dalla premessa che le Comunità costituiscono un ordinamento di nuovo genere nel campo di diritto internazionale, respingendo così la tesi ben diversa, anche se formulata al fine di giustificare il medesimo risultato, della Commissione (34), e le affermazioni nettamente contrarie di tutti i governi degli Stati membri intervenuti nella controversia (35). La Corte ha quindi ritenuto che si possa comprendere nel diritto internazionale un fenomeno caratterizzato dall'unicità del fine, per cui l'imposizione di obblighi internazionali agli Stati membri coesiste coll'attribuzione di situazioni giuridiche alle persone private, e rispetto al quale accanto agli strumenti d'attuazione propri del diritto internazionale coesistono altri strumenti che presuppongono l'attribuzione della qualità di soggetto di diritto alle persone private.

Stati membri assumendo nei Trattati un obbligo contrario ai diritti riconosciuti ad essi da accordi anteriori rinunciano per ciò stesso a valersi di tali diritti nei limiti necessari a dare esecuzione all'obbligo (p. 21).

(33) *Raccolta*, vol. IX, p. 23.

(34) ROEMER, *Conclusioni nella causa 26/62, Raccolta*, vol. IX, pp. 38 ss.. Per la Commissione costituirebbe un errore interpretare i Trattati con la sola scorta del diritto internazionale, essendo il diritto comunitario autonomo rispetto al diritto internazionale. È bene precisare che a sua volta l'Avvocato generale Roemer sostenne una tesi, in linea di principio, analoga a quella enunciata dalla Corte, ma affermò che l'art. 12 di cui si discuteva non andava compreso fra le norme che hanno un effetto nei singoli ordinamenti nazionali modificandone o completandone le norme, ma si limitava a porre obblighi fra gli Stati membri.

(35) TELCHINI, *L'interpretazione di norme comunitarie e le giurisdizioni nazionali, Diritto intern.*, 1963, p. 247 ss.

19. Le concezioni generali della giurisprudenza della Corte coincidono parzialmente con le tesi accolte da larga parte della dottrina italiana, la quale configura la comunità internazionale come una società di enti coordinati, caratterizzata dall'esistenza di spazi vuoti, ove operano solitamente non individui, ma enti (36), il che facilmente porta ad ammettere che nella struttura di questi ultimi si compenetrino le norme di diritto internazionale. D'altra parte al fondamento volontaristico attribuito al sistema internazionale consegue la possibilità della formazione di enti derivati dal carattere volontario, la cui formazione venga disciplinata, appunto, dal diritto internazionale.

Il dissenso fra le affermazioni della Corte e le concezioni predominanti nella dottrina italiana nasce rispetto alla tesi, espressamente enunciata nelle ultime sentenze, secondo cui qualsiasi norma dei sistemi comunitari presenterebbe una rilevanza internazionale.

La posizione contraria della dottrina italiana si richiama alla constatazione che l'istituzione delle Comunità europee non solo non ha scalfito la sovranità degli Stati membri, ma anzi la presuppone, il che costituisce un elemento caratteristico e determinante per la natura giuridica delle Comunità e porta ad escludere che le norme relative a rapporti fra persone private vengano ricomprese in un diritto superiore al diritto degli Stati membri, quale è il diritto internazionale. Tale rilievo viene accolto anche da una serie di autori stranieri (37); esso induce, come già si è visto, taluni scrittori a ricollegare in vari modi l'efficacia delle norme comunitarie relative alle persone private ai sistemi degli Stati membri, ed altri a sostenere l'esistenza di ordinamenti autonomi, distinti dal sistema internazionale delle unioni, a cui

---

(36) Sulla concezione vedi per tutti PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, Parte I, p. 55 ss.

(37) In questo senso vedi particolarmente BINDSCHEDLER, *Rechtsfragen der europäischen Einigung*, p. 75; DE VISSCHER, *La Communauté européenne*, p. 34; MUNCH, *Délimitation du domaine*, p. 78.

si riferiscano le situazioni giuridiche relative alle persone private.

La costruzione della Corte si richiama a dati obbiettivi nel campo ermeneutico, che la stessa giurisprudenza della Corte comune ha posto in rilievo e che meritano un'attenta considerazione.

20. Indubbiamente il permanere della sovranità degli Stati membri, e l'attribuzione alle Comunità di poteri in materia di rapporti privati si riflettono in due diverse tendenze della giurisprudenza della Corte di giustizia. Da una parte, infatti, essa ha attuato criteri di interpretazione estensiva nella determinazione delle situazioni giuridiche interindividuali che si riconducono alle norme della Comunità (38), e d'altra parte ha riaffermato il valore del principio *in claris non fit interpretatio*, il quale, come ebbi occasione di osservare (39), discende dal carattere, proprio dei Trattati istitutivi, di atti internazionali in cui le limitazioni alla sovranità degli Stati contraenti si debbono intendere in senso restrittivo (e ciò conformemente al principio, accolto esplicitamente dai Trattati (40), per cui occorre un accordo degli Stati membri per estendere i poteri delle Comunità al di là di quanto previsto negli accordi istitutivi); ed è noto come la volontà delle parti di un trattato internazionale si desume soprattutto dal testo di esso (41).

---

(38) Sentenza 5 febbraio 1963, in causa 26/62, dove la Corte ha affermato che nel sistema della C.E.E. un diritto dei singoli sussiste non soltanto quando esso viene attribuito direttamente da una norma, ma anche in corrispondenza di precisi obblighi imposti dal Trattato istitutivo ai singoli, agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie (*Raccolta*, vol. IX, p. 23). Precedentemente la Corte aveva affermato (sentenza 16 dicembre 1960, in causa 6/60, *Raccolta*, vol. VI, p. 1116) che esiste un diritto subiettivo dei singoli tutte le volte in cui è prevista un'azione: e che nel dubbio è logico presumere che i titolari dei diritti possano farli valere direttamente anzichè mediante il tramite dello Stato di cui sono sudditi.

(39) *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, p. 351 ss. Per le opinioni contrarie del MÜNCH e dello SCHLOCHAUER vedi *Berichte*, 2, p. 117.

(40) Vedi ad es. l'art. 235 del Trattato C.E.E. e su di esso GUGGENHEIM, *Organisations économiques supranationales et Etats souverains*, p. 192.

(41) Sul punto vedi da ultimo DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, 1963 p. 50 ss.; MONACO, *I principi di in-*

Senonchè in questo campo la posizione della Corte si è fatta cogli anni più sfumata, probabilmente per la necessità di tenere conto dei canoni interpretativi propri dei diritti statuali (42): il che giustifica la tendenza ad attribuire un peso decisivo alle intenzioni degli Stati contraenti desumibili dai lavori preparatori (i quali però, nel caso concreto che solitamente si ricorda, non fornivano alcun elemento) (43).

Se si deve dare un giudizio complessivo, sembra esatta l'osservazione usuale che la Corte delle Comunità europee si mostri ben più propensa a seguire il canone restrittivo di interpretazione, tradizionalmente accolto dai tribunali internazionali, che non la Corte internazionale di giustizia, più incline ad adottare un metodo dinamico, tendente a porre in evidenza i cosidetti poteri impliciti delle organizzazioni internazionali (44). La Corte comune, infatti, è soltanto giunta ad integrare l'interpretazione di un testo mediante le norme senza le quali la clausola da interpretare non avrebbe avuto alcun senso, o non poteva avere un'applicazione ragionevole ed utile (45).

---

terpretazione seguiti dalla Corte di giustizia delle Comunità europee; BERNHARD, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge*, Köln-Berlin, 1960, p. 78; NERI, *Sull'interpretazione dei Trattati nel diritto internazionale*, Milano, 1961, p. 69 ss.

(42) In questo senso SINCLAIR, *The principles of the treaty interpretation and their application by the English Courts*, *The inter. and comp. Law Quarterly*, 1963, p. 519.

(43) Sentenza 1° giugno 1961, in causa 15/60, *Raccolta*, vol. VII, p. 233: « in assenza di lavori preparatori atti a manifestare chiaramente le intenzioni degli autori della disposizione, la Corte non può basarsi che sulla portata del testo quale è stato adottato, ed attribuire ad esso il significato che risulta dalla sua interpretazione letterale e logica ».

(44) Sui criteri di interpretazione estensiva seguiti cautamente dai Tribunali internazionali, e con molto maggiore slancio dalla Corte internazionale di giustizia, vedi BENTIVOGLIO, *La funzione interpretativa nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1958, p. 128; SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, p. 216 ss.; ZEMANEK, *Internationale Organisationen als Handlungseinheiten*, *Oest. Zeitschrift für öff. Recht*, 1956, p. 352; FERRARI BRAVO, *Nota in margine alla recente sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso dell'Africa occidentale*, *Riv. dir. inter.*, 1963, p. 338.

(45) Sentenza 29 novembre 1956, in causa 8/55, *Raccolta*, vol. II, p. 299: « Ad avviso della Corte ... le disposizioni di un Trattato internazionale o di una legge comprendono implicitamente anche le norme senza le quali le predette disposizioni non avrebbero senso o non potrebbero venire applicate in modo ragionevole ed utile ».

Il più cauto atteggiamento della Corte comune si spiega considerando che le autolimitazioni alla propria libertà assunte dagli Stati membri nei Trattati europei sono di tale rilievo ed incidono tanto profondamente sulle strutture statuali da non poter venire intese se non in senso restrittivo.

L'esistenza di due diversi criteri interpretativi che si richiamano ai due aspetti tipici delle Comunità europee, quello interindividuale e quello interstatuale, ha offerto alla dottrina un argomento per convalidare la tesi che nell'ambito comunitario esistano due sistemi distinti di norme cui si riferirebbero classi di rapporti diversi. La tesi però non sembra accettabile, in quanto le due classi di norme, pure nelle diversità dovute ai differenti rapporti di fatto cui si riferiscono, si coordinano l'una con l'altra costituendo nel loro insieme un ordinamento che esprime un ambiente sociale omogeneo.

Circa la coesistenza ed i rapporti di cooperazione fra le due classi, l'apporto della giurisprudenza della Corte ha un grande valore per i singoli contributi e per il significato delle decisioni, ma non fornisce una compiuta sistemazione del fenomeno. Un prezioso avvio ad una ricostruzione del sistema è però dato dalle affermazioni, l'una collegata all'altra, della sentenza del 5 febbraio 1963, per cui la coesistenza negli ordinamenti comunitari di situazioni giuridiche riferentesi agli Stati e alle persone private discende dalla necessità di attuare una limitazione dei poteri degli Stati membri ed una contemporanea assunzione di competenze delle Comunità, e per cui le Comunità operano in settori limitati, dal che si deduce che la loro attuazione non toglie agli Stati membri il carattere di comunità politiche a competenza generale (46).

La Corte ha pertanto individuato il fenomeno giuridico che si esprime nell'ambito sociale delle Comunità, indicando il significato delle forme strutturali, normative ed organizzative, che ad esso si ricollegano ed il loro rilievo rispetto agli ordinamenti statuali.

---

(46) *Raccolta*, vol. IX, p. 23.

Che l'attuazione dei sistemi comunitari esprima una evoluzione nei modi tipici della comunità internazionale e sia quindi rilevante per l'ordinamento di essa, è implicito in quelle affermazioni. In tale modo la Corte ha fornito gli strumenti necessari per spiegare sia la coesistenza di norme e di situazioni giuridiche riferentesi a rapporti fra privati e a rapporti interstatuali, sia l'integrazione fra elementi materiali ed elementi strumentali, e nello stesso tempo ha posto le basi necessarie per chiarire il sistema di rapporti fra Comunità e Stati membri.

Capitolo III

LE COMUNITÀ EUROPEE COME ORDINAMENTI INTERNAZIONALI PARTICOLARI

Sommario: 21. L'impossibilità di distinguere nelle Comunità europee due diversi sistemi di norme, l'uno relativo ai rapporti interstatuali e l'altro relativo alle persone private. — 22. L'identità nello scopo dei principi normativi e il carattere unitario delle strutture delle Comunità europee. Gli ordinamenti comunitari tendono all'attuazione dei principi accolti nei Trattati istitutivi. — 23. Il coordinamento fra le norme che disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le norme che disciplinano i rapporti relativi alle persone private. — 24. Il problema del carattere originario o derivato degli ordinamenti delle Comunità europee. — 25. L'inserimento delle Comunità europee nella comunità internazionale. Senso e portata dell'autonomia dei sistemi comunitari. — 26. Gli ordinamenti comunitari come ordinamenti di comunità internazionali particolari. — 27. L'elaborazione compiuta dalla dottrina circa la figura della comunità internazionale particolare. Applicazione ai sistemi delle Comunità europee. — 28. Il cosidetto « diritto interno delle unioni » come complesso di norme che fanno parte dell'ordinamento delle comunità internazionali particolari. — 29. I modi attraverso cui viene assicurata la conformità del diritto delle comunità particolari al diritto internazionale generale, con speciale riguardo alle Comunità europee.

21. Il problema dell'unitarietà dei sistemi comunitari si pone per la coesistenza di elementi interstatuali ed interindividuali, e può venire risolto mediante due indagini che si integrano reciprocamente, ossia attraverso una ricerca dommatico-formale e attraverso un esame delle caratteristiche normative e strutturali degli ordinamenti comunitari, posti in relazione colle caratteristiche dell'ordinamento internazionale.

La legittimità dell'indagine nasce dal fatto che l'esistenza, in seno a un ordinamento, di un complesso di norme che si ricollegano a rapporti interindividuali non è di per sè sufficiente per de-

durne l'esistenza di un sistema a sè stante (1), così come l'esistenza di un insieme di fattori giuridici strumentali non è sufficiente perchè si parli di un diritto interno della Comunità, avulso dal sistema dei Trattati istitutivi. Ponendosi il problema, esso non può che venir risolto escludendo la contrapposizione di due diversi sistemi nell'ambito delle Comunità europee. Identico infatti è il rapporto fra ognuna delle norme di diritto europeo e il diritto internazionale; identica è la sfera sociale di azione delle norme di tipo interstatuale e delle norme relative ai rapporti privati, come identico è il fatto organizzativo che entrambe esprimono ed unico il fine che esse si propongono, ossia il loro interesse istituzionale, che si identifica nell'attuazione dei principi comunitari (2). L'azione degli organi delle Comunità, cui viene demandato il compito di attuare tali principi, si esercita, a seconda dei casi, rispetto agli Stati membri ed alle persone private, esplicando nei confronti degli uni e degli altri un impulso e una coazione, ed usando in taluni casi di un potere sanzionatorio. Se nella difesa giurisdizionale agli Stati membri compete la legittimazione rispetto ad un maggior numero di azioni e la possibilità di avvalersi di un numero maggiore di motivi di impugnazione degli atti degli organi comunitari, ciò dipende unicamente da una diversa entità, in senso quantitativo, degli interessi che fanno capo agli Stati.

La Corte comune ha, a questo proposito, enunciato due principi fondamentali, apparentemente contrastanti ma che si possono ricondurre ad unità. Da un lato essa ha affermato che in linea di massima gli individui possono fare valere direttamente negli ordinamenti comunitari i diritti di cui sono titolari, essendo essi soggetti delle Comunità nella stessa guisa degli Stati ed essendo le loro azioni concorrenti con quelle promosse al medesimo fine da-

(1) BALLADORE PALLIERI, *Le Comunità europee e gli ordinamenti interni*, p. 10, nota; DURANTE, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, p. 28, nota 8.

(2) VALENTI, *La tutela degli interessi nelle Comunità europee*, Milano, 1963, p. 85 ss.; sulla prevalenza dell'interesse comunitario rispetto a quello degli Stati membri cfr. GRASSETTI, *La nozione di interesse delle Comunità*, *Riv. dir. ind.*, 1963, I, p. 162 ss.

gli altri Stati membri e dalle istituzioni comunitarie nei confronti dello Stato inadempiente (3).

D'altra parte invece rispetto al ricorso dello Stato membro contro un'azione o un'omissione dell'Alta Autorità che provochi nella sua economia perturbazioni essenziali e persistenti (art. 37 del Trattato C.E.C.A.) la Corte ha ammessa la legittimazione ad agire dei soli Stati membri, in base al motivo che soltanto essi sono in grado di determinare se la situazione delle rispettive economie renda necessaria l'applicazione dell'articolo 37 (4). Successivamente la Corte ha precisato, a proposito della C.E.E., che l'inserimento necessario dell'interesse del privato nell'ambiente economico di uno degli Stati membri avviene pur sempre in via di eccezione: e pertanto ha stabilito che la Commissione ha facoltà di tenere conto degli interessi dei gruppi economici senza dover necessariamente riferirli ad uno Stato (5).

Da queste decisioni, intese nella loro ragione logica, è possibile risalire al principio che Stati membri e privati hanno una posizione potenzialmente eguale, e sono titolari di situazioni giuridiche diverse solo perchè portatori in linea di fatto di interessi più o meno ampi, il che si riflette in un diverso interesse all'azione (6).

Essendosi nelle Comunità europee raggiunta quella tutela diretta degli interessi dei privati che manca nella società internazionale, lo Stato non appare più come il mezzo necessario per attuarla, e pertanto esso è titolare di interessi propri, ed insieme

---

(3) Per le citazioni vedi *supra*, par. 19.

(4) Sentenza 13 luglio 1961, in cause riunite 2 e 3/60, *Raccolta*, vol. VII, p. 251 ss.; su di essa VALENTI, *Problemi di legittimazione e interessi rilevanti nello art. 37 del Trattato istituito dalla C.E.C.A.*, *Riv. dir. inter.*, 1962, p. 246 ss.

(5) Sentenza 15 luglio 1963, in causa 34/62, *Raccolta*, vol. IX, p. 267 ss. e partic. p. 300.

(6) Sulla correlazione fra interesse in senso materiale e interesse all'azione nel sistema della C.E.C.A., vedi la sentenza 13 luglio 1961, *Raccolta*, vol. VII, p. 274: « il diritto di mettere in mora l'Alta Autorità spetta esclusivamente allo Stato nel quale le perturbazioni sono manifestate od hanno minacciato di manifestarsi...: [solo esso] ha quindi un interesse atto a giustificare il ricorso ».

rappresenta taluni interessi privati ancora inseriti nella sua struttura organizzativa. L'eguale soggezione degli Stati membri e delle persone private al diritto comunitario attribuisce alle Comunità un carattere misto, in cui aspetti propri delle società statuali coesistono cogli strumenti tipici di una società a carattere paritario e decentrato quale la società internazionale.

Inserendosi nella comunità internazionale, le Comunità europee ne determinano pertanto una decisa, seppure parziale evoluzione verso forme strutturali diverse, nei limiti in cui gli aspetti delle comunità particolari possono influire sulla struttura della comunità generale nel cui ambito esse operano. Si deve quindi escludere che alle norme comunitarie relative agli Stati e agli individui si ricolleghino due istituzioni sociali distinte, e quindi due sistemi diversi.

22. L'aspetto degli ordinamenti delle Comunità europee viene in primo luogo determinato dallo scopo, che si identifica nell'attuazione dei principi istituzionali. La giurisprudenza della Corte comune ha cercato di individuare, nel complesso dei singoli sistemi, i principi direttivi (7), come ha cercato di stabilire

(7) Già nel suo primo provvedimento (sentenza 21 dicembre 1954, in causa 1/54, *Raccolta*, vol. I, p. 23), la Corte ha chiarito come gli artt. 2, 3, 4 del Trattato di Parigi pongano, nell'ambito della C.E.C.A., principi di carattere costituzionale che non potrebbero venire in alcun modo modificati dall'attività degli organi comunitari. Sul punto vedi oltre a BERRI, *La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1963, p. 798 ss., e alla rassegna del BOULOUIS, *Annuaire français de droit inter.*, vol. I, p. 312 ss., STEINDORFF, *Die Vertragsziele der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als Rechtsvorschriften und Richtlinien, Berichte*, 2, p. 94 ss. Rispetto al Trattato C.E.E. vedi da ultimo la sentenza della Corte comune in data 4 luglio 1963 in causa 24/62, *Raccolta*, vol. IX, p. 129 ss., per cui l'art. 25 del Trattato prevede deroghe rispetto alle norme fondamentali degli artt. 2, 3 e 9 a cui in ogni caso debbono ispirarsi gli organi della Comunità: esso quindi deve venire interpretato conformemente ai criteri di cui all'art. 29; sulla sentenza vedi la nota di GORI, *Poteri e obblighi dell'esecutivo della C.E.E. in materia di deroghe alla tariffa doganale comune*, *Foro Padano*, 1964, V, c. 7 ss. Un interessante tentativo di determinare i principi informatori della C.E.E. identificandoli nel divieto di ogni discriminazione e nel principio della parificazione nel progresso è stato di re-

quali principi processuali costituiscano la regola, e quali l'eccezione (8), ed un medesimo sforzo è stato compiuto dai tribunali nazionali (9). Così pure essa ha chiarito che l'attuazione di uno scopo sociale viene perseguita da tutte le norme comunitarie, quale che sia l'interesse perseguito in via immediata. Non è quindi possibile contrapporre un interesse delle Comunità a quello dei singoli Stati membri (10): l'uno e l'altro, infatti, pur essendo formalmente e soggettivamente diversi, finiscono per coincidere (11).

Ad identità di scopo corrisponde un'identità negli strumenti utilizzati. Nei sistemi delle Comunità ogni soggetto (organi comunitari, Stati, enti e persone private) ha in linea di massima il potere di avvalersi degli strumenti operanti sia nel diritto interno, sia nell'ambito comunitario per ottenere la realizzazione dei principi accolti nei Trattati istitutivi. Nella sentenza del 5 febbraio 1963 la Corte comune ha affermato che ogni norma comunitaria fa sorgere situazioni giuridiche subiettive cui, in linea di massima, corrisponde un diritto di azione: i metodi di attuazione diretta ed indiretta concorrono nella tutela di un me-

---

cente compiuto dal LEANZA, *Legislazione per il Mezzogiorno e Mercato comune europeo*, Roma, 1963, p. 4 ss. Allo scritto del Leanza rimando per ulteriori richiami bibliografici (nota 1, pp. 1-2).

(8) Così la Corte ha da ultimo affermato (sentenza 4 luglio 1963, in causa 12/63, *Raccolta*, vol. IX, p. 177 ss.) che il ricorso previsto all'art. 66, par. 51, II comma del Trattato della C.E.C.A. costituisce una deroga ai principi generali posti dal Trattato in materia processuale. La disposizione non può pertanto venire estesa alle ipotesi di omissioni dell'Alta Autorità che non siano regolate in modo esclusivo dall'art. 35.

(9) STEINDORFF, *Die europäischen Gemeinschaften in der Rechtsprechung*, *Archiv des Völkerrechts*, 1959/60, p. 55; BEBR, *Judicial Control of the European Communities*, ove si riporta una serie di decisioni di giudici statuali.

(10) Particolarmente rilevanti sono, a questo proposito, le osservazioni della Corte comune intorno all'art. 37 del Trattato di Parigi. La Corte ha chiarito come l'inciso della norma « facendo salvi nel tempo stesso gli interessi generali della Comunità » tenda ad inserire l'interesse dello Stato membro nell'interesse della Comunità (sentenza 13 luglio 1961, in cause 2 e 3/60, *Raccolta*, vol. VII, p. 275).

(11) VALENTI, *La tutela degli interessi*, p. 46; GROS, *I metodi di protezione degli interessi nazionali nelle Comunità economiche europee*, *La Comunità inter.*, 1958, p. 264 ss.

desimo interesse, per il che è possibile ricorrere in via alternativa o complementare agli strumenti giurisdizionali propri dei sistemi degli Stati ed all'azione diretta, promossa dagli altri Stati e dagli organi comunitari in base agli artt. 169 e 170 del Trattato della C.E.E. (12).

La giurisprudenza della Corte ha messo pertanto in rilievo il carattere composito delle Comunità europee, e così pure la necessità che le organizzazioni comunitarie rispondano alle esigenze strutturali che a tale carattere si ricollegano, per cui si ha contemporaneamente l'attribuzione di compiti agli Stati membri e la formazione di un apparato funzionale proprio delle Comunità (13).

Si tratta comunque di due aspetti di un medesimo fenomeno; e da ciò discende che due diverse tendenze interpretative si intreccino e si confondano nella giurisprudenza della Corte comune (14). In realtà l'unico criterio direttivo valido per il diritto comunitario è che l'interpretazione di ogni norma deve adattarsi alle esigenze di fatto ed alla struttura concreta dei singoli rapporti; criterio che chiarisce entro quali limiti si possa fare ricorso al diritto internazionale generale. Si pensi al rifiuto opposto dalla Corte di applicare la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni (15): mentre, pur nel silenzio dei Trattati, si è riconosciuta in linea generale la validità del principio (e con ciò si è implicitamente ammessa la natura internazionale dei sistemi comunitari), si è escluso che esso possa applicarsi quando, come nelle controversie relative al Protocollo sulle immunità della C.E.C.A, alla Corte viene attribuita una competenza esclusiva, perchè in tal caso non è possibile alcuna interferenza fra la Corte

(12) « La rilevanza dell'azione dei singoli interessati, tendente alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli artt. 169 e 170 affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri », *Raccolta*, vol. IX, p. 24.

(13) Sul punto vedi, in senso in parte difforme, DURANTE, *Le Comunità europee e il concetto di attività interna delle organizzazioni internazionali*, p. 199.

(14) *Supra*, par. 19.

(15) Sentenza 16 dicembre 1960 in causa 6/60, *Raccolta*, vol. VI, p. 1117.

e le giurisdizioni nazionali e si ha una situazione del tutto diversa da quella che nel diritto internazionale giustifica il principio.

23. La possibilità di un efficace coordinamento fra l'azione svolta dai privati, dagli organi comunitari e dagli Stati nell'ambito delle Comunità europee viene rafforzata dal carattere di comunità di diritto ad esse proprio, per cui l'azione degli organi è, sia pure con ampio margine di discrezionalità, un'azione obbligatoria, rispetto alla quale agli altri soggetti (Stati membri, istituzioni, persone ed enti privati) spetta un potere di impulso, assicurato anche in via giurisdizionale dagli artt. 35 del Trattato della C.E.C.A., 175 del Trattato della C.E.E., 148 del Trattato della C.E.E.A., che prevedono il cosidetto ricorso per omissione (16). È quindi possibile, per il privato, agire in via indiretta contro lo Stato che non si adegui agli obblighi imposti dai Trattati, facendo accertare dalla Corte di giustizia l'inadempimento degli organi comunitari che non hanno promosso le azioni opportune contro lo Stato inadempiente.

Appare anche da ciò come le azioni operanti nei sistemi degli Stati per assicurare l'attuazione degli accordi istitutivi e quelle tradizionali dell'ordinamento internazionale che si rivolgono allo Stato membro al fine di farne constatare l'inadempienza si integrino e si completino; e che il privato, contrariamente a ciò che accade in diritto internazionale comune, può, sebbene in modo indiretto, promuovere anche le seconde. Le azioni tipiche del diritto internazionale garantiscono l'efficacia del sistema, in quanto le azioni dirette nei confronti dello Stato membro non assicu-

---

(16) Sulle condizioni e i limiti di tale ricorso vedi MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, p. 96 ss.; BOULOUIS, *Le recours en carence*, Rapporto generale al Congresso di Colonia; GROEBEN-BOECK, *Kommentar zum E.W.G. Vertrag*, vol. II, Baden Baden-Bonn, 1960, p. 137 ss. WOHLFAHRT E ALTRI, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlin und Frankfurt a. M., 1960, p. 495 ss. È interessante notare come i principi elaborati rispetto al ricorso per omissione siano stati estesi alla tutela dei diritti dei funzionari delle Comunità (sentenza 13 luglio 1961, in cause 22 e 23/60, *Raccolta*, vol. VII, p. 350 ss.), il che riconferma il sempre vigile sforzo della Corte di accentuare il carattere unitario del diritto delle Comunità.

rano in ogni caso l'esecuzione degli atti degli organi comunitari (17): e lo stesso va detto per l'impulso esercitato dai privati sia nei sistemi comunitari, sia all'interno dei sistemi statuali. Alla maggiore possibilità di azione dei privati ed al potere degli organi delle Comunità di agire contro lo Stato inadempiente, corrisponde una minore possibilità degli Stati membri di ricorrere a misure di autotutela e, in linea generale, un minore potere sanzionatorio verso lo Stato, in quanto si attui con gli strumenti tradizionali rispetto al diritto internazionale comune (18).

Queste considerazioni confermano l'esattezza della tesi sostenuta in linea generale che qualsiasi norma di diritto comunitario ha un'identica natura e si riferisce ad un medesimo sistema giuridico. Ciò non toglie che fra norma e norma sussistano differenze date dalla diversità del rapporto da regolare: esse si riflettono soprattutto sul fenomeno dell'interpretazione, che tende, in ultima analisi, a ricondurre ad unità gli aspetti contrastanti di ogni ordinamento giuridico (19).

24. Chiarito l'aspetto unitario degli ordinamenti europei, occorre affrontare il tormentato problema se essi abbiano un carattere originario o derivato dall'ordinamento internazionale.

La soluzione del problema non si collega necessariamente, come spesso si ritiene, alla soluzione del problema dell'attribuzio-

(17) Sui limiti delle azioni svolte dagli organi delle Comunità nei confronti degli Stati membri negli ordinamenti comunitari, vedi FREYMOND, *L'idée de supranationalité et les traités européeens, Mélanges Séfériadès, Athènes, Ecole des Sc. pol.*, 1961, vol. I, p. 53 ss.

(18) Cfr. partic. WEHBERG, *Entwicklungstufen der internationaler Organisation, Die Friedenswarte*, 1954, p. 193 ss., il quale osserva che nel sistema della C.E.C.A. il potere sanzionatorio nei confronti degli Stati membri è minore che nel sistema delle Nazioni Unite.

(19) Al riguardo cfr. BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, II, *Riv. dir. int.*, 1957, p. 88, per cui « il Trattato della Comunità dovrà essere interpretato nel senso che esso, lungi dal formare l'unico diritto applicabile dalla Corte, deve considerarsi inquadrato nel sistema logico costituito dal diritto internazionale spontaneo, e da quel diritto spontaneo di origine interna che la stessa Corte in una funzione quasi creativa rileverà avendo riguardo ai fattori che tendono ad essere comuni ai diritti interni dei paesi aderenti all'organizzazione in parola ».

ne della personalità internazionale agli enti comunitari: fra i due problemi esiste però uno stretto collegamento che è opportuno precisare.

Già la dottrina separatistica meno recente aveva chiarito la rilevanza dell'attribuzione della personalità internazionale ad una unione rispetto al consolidarsi di un sistema giuridico suo proprio (20). Fra gli scrittori italiani, ricollegandosi a talune affermazioni del Borsi (21), lo Scerni aveva nettamente individuato questa connessione, affermando che l'esistenza di un ordinamento in un'unione discende dall'attribuzione ad essa della personalità internazionale (22). Ma sia questa tesi che la tesi opposta e maggiormente diffusa, per cui l'esistenza di un ordinamento interno dell'unione non è una conseguenza bensì un presupposto dell'attribuzione della personalità (23), partono da un'identica premessa, e cioè che tanto l'attribuzione della personalità quanto la disciplina della struttura degli ordinamenti delle unioni non solo appaiono collegate al diritto internazionale, ma si debbono riportare ad una determinazione normativa di esso. In questo senso si sono sviluppate le indagini degli scrittori che hanno affermato che un accordo possa creare un ente internazionale, ed hanno configurato le Comunità europee come enti determinati dai Trattati istitutivi e quindi derivanti dall'ordinamento internazionale (24).

L'attribuzione della personalità si riporta a un modo di essere del sistema, e non ad una sua determinazione normativa,

(20) Vedi per tutti EBERS, *Die Lehre vom Staatenbunde*, p. 303.

(21) BORSI, *Il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni*, *Riv. dir. inter.*, 1923, p. 261 ss.

(22) SCERNI, *Saggio sulla natura giuridica delle norme emanate dagli organi creati con atti internazionali*, Genova, 1930, p. 9. Per lo Scerni gli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali dovevano essere « fondati e delimitati dal criterio della personalità internazionale dell'unione, onde si riterranno esistenti ogniqualvolta tale personalità sia accertata ».

(23) Vedi per tutti MORELLI, *L'Istituto nazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana.*

(24) MARMO, *Sull'idoneità dei Trattati*, p. 103 ss.; BALLADORE PALLIERI, *La personalità delle organizzazioni internazionali*, p. 239 ss.

negandosi quindi che gli ordinamenti delle unioni derivino dal diritto internazionale, quando si afferma che il trattato istitutivo si limita a porre i presupposti dell'ente, e questo si autocostituisce in occasione dell'osservanza del trattato da parte dei suoi destinatari (25). Con ciò non si esclude la possibilità che l'ente derivi dal trattato (ed infatti a quest'ultimo possono porsi solo i limiti subiettivi di efficacia nei confronti dei contraenti, e nessun limite quanto al contenuto (26)), ma semplicemente si vuole descrivere un modo di essere dell'ordinamento internazionale in cui gli accordi sono un mero fatto negoziale che crea rapporti solamente fra gli Stati. È chiaro che da queste premesse discende che le unioni a carattere interindividuale non possano inserirsi nell'ordinamento internazionale data l'incompatibilità di esso con la disciplina di rapporti fra persone private.

25. L'indagine si riporta così ad una comparazione fra i caratteri dell'ordinamento internazionale e degli ordinamenti comunitari e fra le relative strutture.

In altra sede ho cercato di dimostrare come la teoria della derivazione degli ordinamenti comunitari dall'ordinamento internazionale, così come viene formulata, si richiami ad una interpretazione del fenomeno giuridico basata sui presupposti del normativismo (27), dai quali discende che il trattato istitutivo determini la vita dell'ente internazionale, magari attraverso successive evoluzioni (28): di conseguenza, autonomia di un ente

(25) ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, vol. I, p. 206 ss.; QUADRI, *La suddìtanza*, p. 77; AGO, *Il Trattato istitutivo dell'Euratom*, p. 90; SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, p. 70 ss.; VITTA, *Trattati internazionali e autonomia dei soggetti*, *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1957, p. 501 ss.

(26) MORELLI, *Stati ed individui*, p. 7 ss.

(27) MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione*, p. 11. Per un quadro più generale del pensiero del positivismo giuridico sul problema vedi ARANGIO RUIZ, *Rapporti contrattuali*, p. 33.

(28) In questo senso VERDROSS, *Zur neuesten Lehre von den Staatenverbindungen*, *Zeitschrift für int. Recht*, 1927, p. 257 ss., soprattutto p. 268, e sostanzialmente ZICCARDI, *L'intervento collettivo delle Nazioni Unite e i nuovi poteri della Assemblea generale*, *La Comunità inter.*, 1957, soprattutto p. 241 ss.

equivarrebbe alla possibilità che esso abbia di uno sviluppo indipendente dall'accordo istitutivo (29). Una volta invece che si accolgano presupposti diversi, e quindi si utilizzi un metodo puramente induttivo di indagine, si possono sostituire ai concetti di derivazione e di originarietà i concetti di separazione e di compenetrazione fra ordinamenti (30).

Accolte queste ultime premesse, si tratta di determinare se gli ordinamenti comunitari, la cui esistenza viene indubbiamente condizionata dalla validità del Trattato istitutivo e quindi « riposa » sul diritto internazionale, appaiano o meno inseriti nell'ordinamento internazionale (31), essendo perfettamente corretto riaffermare l'autonomia delle Comunità europee (in quanto per autonomia si intenda la possibilità di uno sviluppo indipendente dal Trattato istitutivo) ed insieme la compenetrazione di esse nella comunità e nell'ordinamento internazionale (32).

Tale compenetrazione viene dimostrata cogli stessi argomenti utilizzati per chiarire come le strutture delle Comunità vengano disciplinate dal diritto internazionale e come negli ordinamenti comunitari la disciplina dei rapporti interindividuali si coordini colla disciplina dei rapporti interstatuali. Ammesso che il diritto internazionale disciplini la struttura delle unioni, ben difficilmente si potrà negare che le funzioni da esse svolte e il fenomeno organizzativo che ad esse si riferisce rientrino nell'ambito della comunità internazionale e siano valutate dal suo ordinamento. Il problema consisterà piuttosto nell'accertare a quali presupposti organizzativi il diritto internazionale subordini la possibilità per le unioni di agire nella vita internazionale e di essere destinatarie

---

(29) MONACO, *Norme comunitarie e diritto statuale interno, Riv. dir. europeo,* 1962, p. 3 ss. e partic. p. 5.

(30) QUADRI, *Recensione ad Arangio Ruiz,* p. 180. Quest'autore ha però successivamente, come si è visto, abbandonato tale posizione.

(31) *Op. loc. cit.*

(32) In senso contrario vedi CASSONI, *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, Diritto inter.,* 1959, p. 428 ss. e partic. p. 433.

di norme e di situazioni giuridiche (33), il che equivale a distinguere gli organi collettivi di Stati dalle organizzazioni internazionali (34).

Il fatto che alle Comunità vengano attribuite competenze che precedentemente rientravano nell'ambito d'azione degli Stati è un indice, come ha rilevato la Corte comune nella sentenza del 5 febbraio 1963, del carattere internazionale della funzione che esse esplicano. Inoltre le Comunità europee si ricollegano ad un trattato, e cioè hanno un'origine che è caratteristica degli enti internazionali, e svolgono un'azione esterna che si esplica secondo i modi propri degli enti che agiscono nella comunità internazionale e secondo i principi che esprimono la disciplina della vita di relazione di quella società. In questo senso va intesa l'affermazione del principio dell'eguaglianza rispetto alle Comunità europee (35): essa non comporta, come si è invece ritenuto, che il processo storico della costituzione delle Comunità si debba svol-

(33) L'attribuzione della personalità all'unione e l'imputazione ad essa dell'azione dei suoi organi discendono dall'idoneità che essa abbia di svolgere una azione diretta nella comunità internazionale e dalla concreta attribuzione di norme e situazioni giuridiche. Sul punto vedi MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione*, p. 164 ss.; AGO, *Il trattato istitutivo dell'Euratom*, pp. 87-88, e, con qualche esitazione, MOSLER, *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*, *Berichte*, 4, p. 39 ss. Ne consegue che le norme dei Trattati europei che attribuiscono alle Comunità la qualifica di soggetto di diritto (Protocollo sui privilegi e le immunità della C.E.C.A. e art. 6 del Trattato istitutivo, artt. 210-211 del Trattato della C.E.E. e 184-185 del Trattato della C.E.E.A.) hanno essenzialmente il valore di imporre agli Stati membri l'obbligo di riconoscere alle Comunità la qualità di soggetti nel proprio ordinamento e di concedere ad esse talune prerogative nei rapporti esterni. In tale modo vengono posti i dati necessari per l'attribuzione della personalità nel diritto internazionale generale, e si riconferma che solo gli enti che possiedono una struttura dotata di una certa complessità si presentano come immediatamente soggetti al diritto internazionale. Ciò spiega la riluttanza della dottrina sino a pochi anni or sono a riconoscere la personalità delle unioni, in quanto si poteva dubitare che esse possedessero una tale struttura. Sul punto vedi per tutti GIULIANO, *La Comunità internazionale e il diritto*, p. 253; ARANGIO RUIZ, *Gli enti soggetti*, p. 277.

(34) Sui rapporti fra l'attribuzione della personalità internazionale e l'immediata soggezione al diritto internazionale, vedi per tutti VERDROSS, *Völkerrecht*[4], Wien, 1959, p. 128 e, relativamente alle Comunità europee, MONACO, *Caratteri istituzionali*, p. 18; SERENI, *Diritto internazionale*, vol. II, 2, p. 836.

(35) MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione*, p. 247 ss.; SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, p. 41 ss.

gere in conformità a dati volontaristici o pattizi, ma semplicemente che tale processo è rilevante per il diritto internazionale (36).

Decisiva è poi la considerazione del sistema dei rapporti fra le Comunità e gli Stati membri. L'attuazione del diritto comunitario avviene infatti in larga misura attraverso il modo tipico di attuazione delle norme internazionali, ossia imponendo un obbligo di adeguamento allo Stato ed attribuendogli una responsabilità nel caso di violazione; ove sussista una divergenza fra la norma dello Stato membro e il suo effettivo comportamento si deve dare la prevalenza a quest'ultimo (37). Lo stesso dicasi per le conseguenze dell'illecito: lo Stato inadempiente deve revocare l'atto contrario alla norma comunitaria e riparare ogni conseguenza illecita vi si possa ricollegare (38), secondo il principio per cui la riparazione dell'illecito deve, nei limiti del possibile, eliminarne ogni conseguenza, principio la cui validità viene generalmente riconosciuta in diritto internazionale (39).

Ed infine si consideri come tutta la struttura delle Comunità si adegui alle forme organizzative delle unioni internazionali, anche se divenute molto più complesse: è pertanto esatta la tesi che vede nelle Comunità l'espressione più evoluta del fenomeno della collaborazione internazionale. Sotto questo profilo le organizzazioni europee esprimono una tendenza della comunità inter-

---

(36) In senso critico QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*[4], p. 447.

(37) Vedi la sentenza della Corte comune del 27 febbraio 1962, in causa 10/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 20, in cui la Corte ha deciso che essendo differenti i dazi doganali legalmente applicabili da quelli realmente applicati, si debba far riferimento a questi ultimi, in quanto gli autori del Trattato C.E.E. nel formulare gli artt. 12 e 14 si sono resi conto della differenza, ed hanno inteso contemplare i dazi effettivamente applicati.

(38) Sentenza 16 dicembre 1960, in causa 6/60, *Raccolta*, vol. VI, p. 1148, e sentenza 19 dicembre 1961, causa 7/61, *Raccolta*, vol. VII, p. 640. Nel secondo caso la Corte ha affermato che la Commissione della C.E.E. aveva diritto a che si accertasse la violazione di una norma del Trattato, pur essendo già stato revocato da parte dello Stato membro l'atto contrario e ciò perchè l'organo comunitario ha il diritto di ottenere dalla Corte la dichiarazione che sussiste una violazione del Trattato.

(39) C.P.J., série A., nr. 17, p. 47.

nazionale odierna, e ne attuano una funzione essenziale: esse quindi non possono venire considerate avulse da quella società di cui concretano un aspetto di particolare rilievo.

26. Se per derivazione degli ordinamenti comunitari dall'ordinamento internazionale si intende, in una costruzione formale del diritto, il modo di inserirsi di un ordinamento speciale nell'ambito di un ordinamento generale, il rapporto fra i due ordinamenti viene determinato tenendo conto dell'insieme dei legami che sussistono fra di essi: fondamentale è pertanto la considerazione del rapporto fra i due sistemi di fonti, ma non esclusiva perchè riflette solo uno dei dati del problema (40). È però più esatto riservare il termine di derivazione per designare il rapporto fra due ordinamenti, l'uno superiore e l'altro inferiore, quando il primo determina direttamente le condizioni di esistenza e di validità del secondo (41). Diverso è il rapporto fra gli ordinamenti comunitari e l'ordinamento internazionale, determinato dalla caratteristica di quest'ultimo di presentare spazi « vuoti ». Non è senza significato la circostanza che gli scrittori i quali hanno posto in rilievo tale carattere, nonchè il principio di libertà proprio del diritto internazionale, non parlino di una derivazione, ma di un'azione degli ordinamenti speciali che « si inserisce nell'ambito dell'ordinamento internazionale » (42), o di comunità internazionali particolari « che si trovano comprese

(40) ZICCARDI, *La Costituzione dell'ordinamento internazionale*, p. 150 ss.; GIULIANO, *Considerazioni sulla costruzione dell'ordinamento internazionale*, *Comunicazioni e Studi*, vol. II, soprattutto pp. 187-188; e da ultimo ZICCARDI, *Consuetudine, diritto internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1961, p. 486, nel quale lavoro si insiste sulla necessità di considerare le fonti « come un dato fra gli altri nel campo dei fenomeni giuridici », « nell'ambito di quella ricerca che costituisce la fenomenologia del diritto ». Per un'affermazione contraria, circa il valore esclusivo del sistema di fonti per determinare l'ambito del diritto internazionale rispetto al diritto interno, vedi GUGGENHEIM, *Völkerrecht und Landesrecht*, p. 654.

(41) Così ROMANO, *L'ordinamento giuridico*[2], p. 120.

(42) PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1958, pp. 346-347, a proposito dei rapporti fra l'ordinamento delle Nazioni Unite e l'ordinamento internazionale generale.

nell'ambito dell'odierna comunità internazionale universale » (43).

La figura dell'ordinamento internazionale particolare, utilizzata già da vari decenni dalla dottrina italiana, suggerisce e conferma rispetto ai rapporti fra l'ordinamento internazionale e il diritto delle Comunità europee la figura della compenetrazione, che corrisponde più che quella di derivazione ai dati offerti dalla realtà fenomenica.

27. I concetti di comunità internazionale particolare e di ordinamento internazionale particolare o speciale, vennero analizzati con ampiezza in Italia dallo Ziccardi a proposito delle confederazioni di Stati (44), in una indagine che prendeva le mosse, pur con originali sviluppi, dai lavori del Verdross e del Kunz (45) e forse da taluni spunti del Romano (46). Successivamente vi fu nella dottrina italiana e in quella straniera un ripensamento ed una rielaborazione della materia da parte degli autori già ricordati e di altri scrittori (47), i quali tennero largamente conto degli sviluppi del fenomeno organizzativo nell'ordinamento internazionale.

---

(43) Ago, *Comunità internazionale universale e comunità internazionali particolari*, p. 197.

(44) Ziccardi, *La costituzione dell'ordinamento internazionale*, pp. 332-333. Ampi cenni sull'argomento si trovavano già in Monaco, *Natura della competenza dello Stato secondo il diritto nazionale*, pp. 50-51, e qualche spunto in Salvioli, *Studi sul carattere dell'ordinamento giuridico internazionale*, *Riv. dir. inter.*, 1921-22, p. 51 ss.

(45) Verdross, *Zur neuesten Lehre von den Staatenverbindungen*, e *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien, 1926, p. 125; Kunz, *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1929, pp. 86 ss., 373 ss., 455 ss.

(46) Romano, *L'ordinamento giuridico* [2], p. 120.

(47) Richiamo soprattutto Kunz, *General international Law and the law of international Organisations*, *Am. Journal of int. Law*, 1953, p. 455 ss.; Verdross, *On the concept of international Law*, *Am. Journal of int. Law*, 1949, p. 435 ss., e *General international Law and the United Nations Charter*, *Am. Journal of int. Law*, 1954, p. 342 ss.; Soder, *Die Vereinten Nationen und die Nichtmitglieder*, Bonn, 1956, p. 215 ss.; Guggenheim, *Landesrechtliche Begriffe im Völkerrecht*, *Festschrift Wehberg*, Frankfurt a. M., 1956, p. 131 ss.; Perassi, *L'ordinamento delle*

Rispetto alle Comunità europee la figura dell'ordinamento internazionale particolare venne utilizzata, anche con richiamo a lavori generali (48), dal Monaco (49), da chi scrive queste righe, ed ultimamente dal Balladore Pallieri (50) il quale però percorse un cammino del tutto autonomo, richiamando gli studi del Quadri relativi al diritto coloniale (51). Nella dottrina italiana si nota però una costante cautela mentre spunti ben più decisi, anche se non sempre meditati, si possono trovare nella dottrina straniera: questa cautela si deve probabilmente attribuire al timore di dovere configurare gli individui quali destinatari di norme e di situazioni giuridiche internazionali. L'argomento non sembra però insuperabile anche da chi non ritiene in linea generale possibile attribuire un rilievo agli individui nel diritto internazionale: ed infatti viene ora largamente accolta la tesi che negando una attribuzione della personalità agli individui nel diritto internazionale comune, ammette invece che ciò possa avvenire negli ordinamenti internazionali particolari (52), mentre si pone in rilievo che l'individuazione di un collegamento fra un sistema generale ed un sistema particolare non comporta che i principi e le norme del primo debbano senz'altro ed in ogni caso avere valore per colmare le lacune del secondo (53). Ciò risponde ai caratteri della comunità internazionale, dove manca

---

Nazioni Unite, p. 337 ss.; AGO, *Comunità internazionale universale e comunità internazionali particolari*; QUADRI, *Recensione ad Arangio Ruiz*; MONACO, *Le comunità sopranazionali*, p. 443 ss.; BALLADORE PALLIERI, *La personalità delle organizzazioni internazionali*, p. 251 ss.

(48) Per una bibliografia completa sull'argomento vedi OFFIDANI, *Studi sull'ordinamento giuridico speciale*, Torino, 1953.

(49) *Le Comunità sopranazionali*, p. 445 ss.

(50) *La personalità delle organizzazioni internazionali*, pp. 254-255.

(51) QUADRI, *Diritto coloniale*, p. 15 ss.

(52) VERDROSS, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, p. 161; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*[4], p. 345 ss.; BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*[8], p. 60; SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, p. 44 ss.; BENTIVOGLIO, *Diritto internazionale pubblico*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, vol. V, p. 915.

(53) BALLADORE PALLIERI, *La personalità delle organizzazioni internazionali*, pp. 254-255.

una organizzazione centralizzata e quindi non sussistono mezzi idonei ad impedire o a limitare l'efficacia dell'azione decentrata che deroghi ai principi generali: in essa invece si attua un trasferimento di principi validi nel diritto particolare nella comunità generale attraverso un lento e graduale fenomeno di adattamento e di trasformazione (54).

Nel sistema di una comunità internazionale particolare è quindi possibile considerare, nel quadro delle deviazioni dai principi, anche fondamentali, della comunità generale, quali soggetti di diritto enti o persone che non lo sono nell'ambito dell'ordinamento generale: l'esistenza di tali deviazioni si spiega con il fatto che in diritto internazionale non ha rilievo la distinzione fra diritto speciale e diritto eccezionale.

28. La configurazione delle Comunità europee come comunità internazionali particolari si presta a qualche ulteriore rilievo.

Perchè si possa parlare di un ordinamento particolare e non di un semplice complesso di norme eventualmente difformi, devono sussistere i caratteri propri di un ordinamento: occorre cioè che esso abbia le sue fonti, i suoi soggetti, che esista un insieme di criteri generali per l'interpretazione delle norme e in genere ciò che tiene insieme un complesso di norme e le fa un tutto a sè completo e omogeneo (55): in altre parole, occorre un fatto strutturale ed organizzativo, e non semplicemente normativo. Su di un piano normativo, infatti, non esiste alcuna differenza fra le varie classi di norme operanti in un ambito più ristretto nella vita internazionale (56): le norme internazionali speciali si di-

(54) ZICCARDI, *Les caractères de l'ordre juridique international*, *Recueil des Cours*, 1958, pp. 370-373. Nella dottrina precedente vedi KOPELMANAS, *L'organisation des Nations Unies*, Paris, 1947, p. 191 ss.; SODER, *Die Vereinten Nationen und die Nichtmitglieder*, p. 228 ss.; KUNZ, *General international Law*, pp. 459-460; MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, p. 190.

(55) BALLADORE PALLIERI, *La personalità delle organizzazioni internazionali*, p. 251.

(56) VERDROSS, *Völkerrecht*[4], p. 78.

stinguono dalle norme generali solo per la diversa sfera di efficacia, il rapporto fra le due classi di norme essendo regolato dal principio della specialità (57).

L'autonomia delle Comunità europee spiega non solo come nell'ambito di esse gli individui siano destinatari di norme e situazioni giuridiche, ma dà anche ragione di tutte le differenze di struttura rispetto al diritto della comunità internazionale. Ciò permette di respingere la teoria proposta in sede generale (58) e ripresa a proposito dei Trattati di Parigi (59) e di Roma (60) per cui nell'ambito delle unioni internazionali opererebbero gruppi di norme diversi. Un primo gruppo costituirebbe parte integrante del diritto internazionale salvo il limite subiettivo di efficacia, in quanto esso disciplina direttamente il comportamento di soggetti della comunità internazionale, sia pure in un ambito ristretto. Un altro gruppo di norme, chiamato dalla dottrina tedesca *Staatengemeinschaftsrecht* e dagli scrittori italiani diritto interno delle unioni, presenterebbe un legame solamente indiretto col diritto internazionale, in quanto viene posto attraverso un modo di produzione giuridica di terzo grado proprio dell'ordi-

---

(57) MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, pp. 190-195, a cui rimando per un esame delle dottrine contrarie.

(58) VERDROSS, *Zur neuesten Lehre von den Staatenverbindungen*, p. 274. Più recentemente la teoria ha subito una notevole attenuazione nel pensiero del Verdross, di mano in mano che si precisava nei suoi lavori la distinzione fra le due classi di norme che opererebbero nel diritto internazionale generale, e cioè le norme che compongono il diritto internazionale in senso stretto e le norme che fanno parte del diritto internazionale delle unioni (VERDROSS, *Völkerrecht*[4], p. 57). In tal modo si allarga d'assai il concetto di diritto internazionale, sino a comprendere tutto il diritto delle unioni: sul punto vedi SCHLOCHAUER, *Das Verhältnis des Rechts*, p. 6.

(59) Vedi per tutti REUTER, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in base alla tradizionale distinzione fra rapporti interstatuali e rapporti interindividuali, disciplinati da distinti gruppi di norme (vedi particolarmente pp. 10-12). Lo stesso autore afferma però in altro luogo esplicitamente che non si debbono introdurre distinzioni d'ordine giuridico fra le varie norme del Trattato; onde l'interpretazione del suo pensiero rimane dubbia.

(60) Così VON DER HEYDTE, *Berichte*, 2, p. 128, che parla a proposito del diritto europeo di un diritto *sui generis*, composto di elementi diversi.

namento internazionale, ma disciplina rapporti che sostanzialmente ne esulano. In questo gruppo di norme si distinguono, per taluni scrittori, due classi ulteriori (61) a seconda che vengano disciplinate persone e cose sottratte del tutto alla sfera di azione degli Stati membri — si pensi soprattutto ai principi che regolano i rapporti fra le organizzazioni internazionali ed i funzionari — oppure cose e persone sottoposte alla sfera di competenza dell'unione ma senza che essa vi eserciti una competenza esclusiva. Si comprendono in questa classe le norme che regolano i rapporti interindividuali nelle Comunità europee.

È chiaro che il diritto interno delle unioni presenta una fisionomia ibrida: internazionale solo rispetto al modo di produzione, esso avrebbe o una funzione strumentale oppure una funzione strettamente interna, ma comunque una rilevanza limitata a rapporti estranei alla vita interstatuale. La concezione parte da analoghe premesse e giunge a conclusioni del tutto affini alle teorie che nelle Comunità europee distinguono fra unione degli Stati membri e comunità autonoma a base interindividuale e, ritenendo che il diritto di questa possa costituire il nucleo di un futuro diritto dell'umanità, accentuano il processo evolutivo dell'ordinamento internazionale verso modificazioni di struttura per cui si tende a superare il concetto qui difeso di ordinamento internazionale particolare, che si richiama pur sempre ad una struttura decentrata della comunità internazionale.

L'indirizzo fu negli ultimi tempi ripreso ed approfondito ed in parte contraddetto in base all'osservazione che il diritto interno delle unioni presenterebbe i caratteri propri delle norme pubblicistiche in quanto l'organizzazione degli enti internazionali tenderebbe a superare lo schema privatistico proprio della comunità internazionale, mirando a sostituire alla tutela di interessi singoli la tutela di interessi collettivi (62). La tendenza esiste,

---

(61) ZEMANEK, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen*, p. 91 ss.

(62) DURANTE, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, pp. 25-26.

e costituisce un indubbio sintomo dell'evoluzione della comunità internazionale verso forme di organizzazione pubblicistica; ma non è sufficiente ancora a superarne il carattere.

Dimostrata la stretta coesione delle norme interne colle norme che regolano rapporti interstatuali, non sembra possibile negare che la tendenza ad un maggiore accentramento e ad una maggiore pubblicizzazione costituisca una caratteristica delle une e delle altre. Non si può pertanto contrapporre una attività interna che si esaurisca nell'ambito dell'ente-apparato inteso come organizzazione sociale, ad un'attività esterna che possa incidere direttamente sulla sfera dell'ordinamento internazionale: ambedue le azioni, infatti, si riflettono in un medesimo sistema di norme che si trova in rapporto di specialità rispetto all'ordinamento internazionale (63).

La distinzione fra attività esterna ed attività interna delle unioni richiama la distinzione che la dottrina positivista aveva tracciato fra l'attività interna e l'attività esterna dello Stato, anzi, fra la personalità dello Stato secondo il diritto internazionale e la personalità secondo il diritto interno, sostenendo che la personalità dello Stato si manifesti in una duplice direzione: all'esterno nei confronti degli altri Stati consociati nella società internazionale ed all'interno nei confronti dei propri organi e dei propri membri, e cioè in due distinti ordinamenti giuridici (64).

Una simile distinzione potrebbe sussistere rispetto alle unioni nella misura in cui sussista una assoluta separazione fra l'ordinamento interno e l'ordinamento internazionale: essa invece appare insostenibile ove il diritto interno venga ricondotto ad una comunità particolare che si inserisce nella comunità internazio-

---

(63) MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale.* In senso contrario DURANTE, *Il diritto interno delle Nazioni Unite*, p. 3 ss.; *Le Comunità europee e il concetto di attività interna delle organizzazioni internazionali*, al quale lavoro rimando per un'ampia bibliografia.

(64) Vedi per tutti DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, vol. I, Torino, 1906, pp. 1-4.

nale. Altrettanto difficile sembra configurare come ordinamento interno il solo complesso di norme a carattere strumentale tendenti ad attribuire agli Stati membri funzioni nell'ambito della unione o tendenti alla formazione di un meccanismo d'unione (65), considerandolo avulso dal complesso di norme che disciplinano i rapporti interindividuali. Perchè ove si ponga mente all'ambito sociale in cui operano le norme, occorre riconoscere che sia le norme riferentesi a rapporti interindividuali, sia le norme d'organizzazione hanno un'efficacia interna; se invece si considera il rapporto di queste norme con le norme internazionali generali o del Trattato istitutivo, è indubbio che rispetto ad esse si pone in ogni caso il problema di spiegare la validità delle norme non direttamente previste e che si pongono in base al principio dell'adeguatezza allo scopo (66).

Attribuendo autonomia all'azione interna (difficilmente sostenibile, rispetto alle Comunità europee, con argomenti testuali (67)), sembra più corretto comprendere in essa, come fa la scuola viennese, l'azione strumentale e l'azione relativa a rapporti interindividuali: ma nella misura in cui si mette in rilievo la stretta complementarità dell'azione interna con l'azione esterna, risulta l'impossibilità di ricollegarle ad un sistema diverso. È solo possibile che in relazione alle situazioni di fatto si abbia una diversità fra azione esterna ed azione interna che si riflette sul fenomeno interpretativo.

29. L'esistenza di un insieme di situazioni riferentesi ai rapporti interni delle unioni è stato determinante nel provocare quella nuova tendenza dell'ordinamento internazionale in senso pubblicistico che viene generalmente riconosciuta.

---

(65) DURANTE, *Le Comunità europee e il concetto di attività interna*, p. 199.

(66) Sul punto richiama l'attenzione DURANTE, *op. loc. cit.*

(67) *Op. cit.*, p. 197. Il Durante enumera taluni casi in cui i Trattati parlano di un aspetto interno ed un aspetto esterno della Comunità: ma riconosce che tali espressioni non possono ricondursi ad una nozione unitaria.

Si noti d'altronde come di mano in mano che i sistemi delle unioni internazionali giungevano a comprendere la disciplina di classi di rapporti sempre più ampie, si sia rafforzata la tesi che attribuisce una natura internazionalistica a tutte le norme che li compongono. Notevole sotto questo profilo il mutamento verificatosi nella scuola viennese, che un tempo sosteneva la natura ibrida del diritto interno delle unioni ed ora ne afferma il carattere internazionale, il che è reso possibile dall'accoglimento di una concezione più ampia circa l'ambito di azione e i caratteri di struttura della comunità internazionale (68).

Nello stesso tempo la dottrina si è rivolta allo studio dei modi atti ad assicurare la conformità al diritto internazionale di qualsiasi norma od atto posti nell'ambito degli ordinamenti delle unioni. Si è così messo in rilievo come le organizzazioni accettino le norme internazionali che ad esse si riferiscono (69); come all'interno di esse operi una norma che istituisce un adattamento automatico al diritto internazionale (70), mentre la stessa « impalcatura » del sistema, da cui discendono e sulla quale si fondano le norme interne, è costituita da norme di diritto internazionale (71); altri scrittori hanno rilevato come strumenti internazionali operino nelle unioni in modo particolare rispetto al fenomeno normativo (72); il che conferma il principio, valido in ogni ordinamento, per cui le norme generali costituiscono il fondamento delle norme particolari. Rispetto alle Comunità europee il fenomeno viene posto in rilievo attraverso l'individuazione di dati ulteriori: si è così osservato come gli strumenti giudiziari

---

(68) *Supra*, par. 27, ed inoltre ROSELIEB, *Zur Frage der Supranationalität*, p. 489 ss.

(69) MORELLI, *Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, p. 9 ss.; MONACO, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, p. 142 ss.; SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, p. 156.

(70) SERENI, *op cit.*, p. 157.

(71) SERENI, *op. cit.*, p. 46.

(72) ZEMANEK, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisation*, p. 31 ss.; MÜNCH, *Zur Systematik der Organe der europäischen Gemeinschaften*, *Festschrift Schätzel*, Düsseldorf, 1960, p. 339 ss.

delle organizzazioni tendano ad assicurarne l'adattamento al diritto internazionale (73), e che gli Stati membri, i quali esercitano funzioni fondamentali nell'ordinamento comunitario, si debbano adeguare alle norme internazionali (74).

A seconda delle premesse di metodo accolte si è, nell'interpretazione del fenomeno, preferito accentuare l'esistenza di un rapporto di derivazione fra il diritto internazionale e i sistemi delle organizzazioni (75), o il fatto che l'efficacia del diritto interno si manifesta nel medesimo ambito delle norme internazionali (76), o infine la funzione strumentale del diritto interno delle unioni (77). A queste affermazioni si è giunti tanto sostenendo il carattere derivato del diritto interno quanto negandolo, il che significa che il carattere unitario del diritto delle organizzazioni internazionali si riconosce non in base a ragioni formali, ma in base a considerazioni relative alla struttura di esse e all'efficacia che il diritto internazionale esercita negli ordinamenti particolari.

---

(73) Sull'affermazione in generale vedi fra gli scrittori di diritto internazionale partic. ZICCARDI, *La costituzione dell'ordinamento internazionale*, p. 325, e fra gli scrittori di diritto costituzionale ESPOSITO, *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1961, p. 466.

(74) MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. II, p. 162.

(75) DECLEVA, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, p. 49 ss., e precedentemente CANSACCHI, *Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri*, p. 1046.

(76) CAHIER, *Le droit interne des unions internationales*, p. 581.

(77) DURANTE *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, p. 42. Sulla strumentalità del diritto interno rispetto al sistema di obblighi interstatuali derivanti dal Trattato istitutivo vedi da ultimo GIULIANO, *Appendice* a *La Cooperazione internazionale in materia economica nei suoi aspetti giuridici*, Milano, 1964, p. 81.

Capitolo IV

I RAPPORTI FRA I SISTEMI COMUNITARI ED I SISTEMI DEGLI STATI MEMBRI

Sommario: 30. I fenomeni della produzione di norme, dell'accertamento e della garanzia nei sistemi comunitari, e i rapporti di collaborazione fra i diritti comunitari e i diritti degli Stati membri. — 31. La disciplina di elementi distinti di rapporti a fattispecie complessa da parte del diritto comunitario e del diritto statuale. — 32. Conseguenze dirette degli atti delle Comunità nei sistemi comunitari e conseguenze riflesse nei diritti degli Stati membri. Esame della teoria che configura una efficacia immediata degli atti comunitari nei diritti degli Stati membri. — 33. La disciplina delle questioni pregiudiziali presuppone la separazione dei due sistemi. — 34. L'ampiezza dei sistemi comunitari quale presupposto della limitazione delle competenze degli Stati membri. — 35. Vari significati del termine « integrazione ». — 36. Il trasferimento di poteri dagli Stati membri alle Comunità europee. — 37. Caratteristiche del fenomeno, il quale non si identifica in un mero adattamento automatico ad obbligazioni interstatuali. — 38. Inidoneità delle tesi federalistiche a spiegare l'adeguamento del diritto statuale al diritto comunitario, in quanto esso si attua secondo schemi internazionalistici. — 39. Insufficienza della concezione del *dédoublement fonctionnel* a spiegare il complesso dei rapporti fra Stati membri e Comunità.

30. La natura di comunità internazionali particolari propria delle Comunità europee ne riflette insieme la posizione nei confronti dell'ordinamento internazionale ed il sistema di rapporti cogli ordinamenti degli Stati membri: tale è stato anche l'iter logico seguito dalla Corte comune, la quale ha prima determinato le caratteristiche degli ordinamenti delle Comunità e ha dedotto da esse il sistema dei rapporti fra gli ordinamenti comunitari, l'ordinamento internazionale e gli ordinamenti statuali. L'affermazione della sentenza del 5 febbraio 1963, secondo cui la C.E.E. costituisce un ordinamento giuridico internazionale di nuovo genere che non si esaurisce in un insieme di rapporti obbligatori

interstatuali, è infatti immediatamente seguita dall'altra affermazione che gli Stati membri hanno rinunciato a favore delle Comunità, sia pure in settori limitati, ad alcuni dei propri poteri.

Questo dato non è però acquisito con certezza dalla dottrina internazionalistica, nella quale spesso si mette in dubbio l'esistenza stessa di ordinamenti comunitari. Il dubbio non è però legittimo in quanto nei sistemi delle Comunità vengono attuati i procedimenti della produzione di norme, dell'accertamento e della garanzia, caratteristici di ogni ordinamento giuridico.

Il fenomeno della produzione giuridica, inteso in senso lato, si esplica, nel quadro dei Trattati istitutivi, attraverso una serie di atti propri delle organizzazioni. L'accertamento delle norme avviene in maniera particolarmente ampia, in ordine anche al carattere di comunità di diritto proprio degli enti europei. Molto si è parlato dei procedimenti di garanzia per negarne la esistenza, e spesso per ironizzare. È vero che questo fenomeno si attua in maniera del tutto diversa che nei sistemi statuali: ma è altrettanto vero che esso opera in modo adeguato alle caratteristiche delle Comunità, enti volontari e dall'ambito di azione limitato (1). E se, in linea di massima, le sanzioni comunitarie debbono eseguirsi negli ordinamenti degli Stati membri, si consideri che in primo luogo alle situazioni giuridiche subiettive proprie dei sistemi comunitari corrispondono nei diritti statuali situazioni riflesse che ne garantiscono un'attuazione indiretta; in secondo luogo che la validità delle misure sanzionatorie viene determinata dal diritto comunitario (2), nel cui ambito si avrà una esecuzione diretta delle sanzioni ed una esecuzione coattiva dei provvedi-

(1) Per un'impostazione generale del problema rimando particolarmente a SCHEUNER, *Die Rechtssetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften, Festschrift Verdross*, Wien, 1960, p. 230 ss.; GUGGENHEIM, *Organisations économiques supranationales*, p. 189 ss.; MONACO, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, p. 58 ss.; SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, p. 44 ss.

(2) BALLADORE PALLIERI, *Le comunità europee e gli ordinamenti interni*, p. 5.

menti degli organi delle Comunità ogni qualvolta ciò sia possibile. Può infine avverarsi, e si è in effetti avverata, l'ipotesi reciproca che provvedimenti esecutivi propri di sistemi diversi si eseguano negli ordinamenti comunitari (3).

Un esempio di attuazione di misure sanzionatorie nella sfera materiale propria delle Comunità europee e rispetto a beni che non rientrano nella sfera degli Stati membri è dato dall'esecuzione di una ammenda nei confronti di un'impresa mediante la compensazione di crediti che essa vanti verso la Cassa di perequazione per il rottame importato istituita nell'ambito della C.E.C.A.: nessun dubbio circa la possibilità dell'esecuzione e sul punto che le controversie relative vadano sottoposte alla Corte comune. Altrettanto dicasi per le misure previste dall'art. 88, II parte, del Trattato della C.E.C.A. contro lo Stato membro inadempiente agli obblighi ivi contemplati.

Rispetto ai poteri coercitivi delle Comunità valgono osservazioni analoghe. Le Comunità si avvarrano solitamente degli strumenti propri dei sistemi statuali, mediante un impulso all'esercizio del potere di imperio di questi ultimi; ma si può fare la ipotesi di un'azione compiuta direttamente. Si pensi ad una verifica o a un controllo effettuato rispetto a documenti di una impresa soggetta alla C.E.C.A. di cui l'Alta Autorità sia in possesso per altri motivi: gli organi comunitari potranno agire in modo del tutto indipendente e libero da ogni soggezione territoriale, ed analogamente essi potranno agire in via diretta nei confronti degli individui ogniqualvolta venga previsto un apparato istituzionale idoneo (4). Queste considerazioni spiegano la presa di posizione sostanzialmente favorevole della Corte comune circa

---

(3) Vedi l'ordinanza 13 marzo 1962 della Corte comune, *Raccolta*, vol. VIII, p. 8 ss., con cui si autorizza l'esecuzione di un sequestro cautelare concesso dai giudici lussemburghesi sui beni ed averi detenuti dalla C.E.C.A., e l'ordinanza 1° luglio 1963, con cui si autorizza l'esecuzione di una sentenza di condanna di un tribunale belga sulle somme dovute dalla C.E.C.A. al soggetto debitore (*Raccolta*, vol. IX, p. 45 ss.).

(4) Udina, *Sull'efficacia delle norme delle Comunità europee*, p. 127.

l'ampiezza dei poteri di verifica e di controllo dell'Alta Autorità della C.E.C.A. (5).

Anche quando il potere coercitivo viene esercitato indirettamente, utilizzando i mezzi propri degli Stati membri, è fondamentale il fatto che questi abbiano l'obbligo di attuare le misure di esecuzione e di controllo — e pertanto la loro azione è un'azione vincolata —, e che le Comunità possiedano gli strumenti per garantirne l'osservanza. L'azione coercitiva svolta dalle Comunità in modo diretto o indiretto è quindi in ogni caso riconducibile ai sistemi comunitari (6).

31. Negli ordinamenti comunitari, in quanto composti da un insieme di norme a cui si ricollegano situazioni giuridiche relative a persone e cose sottoposte al potere sovrano degli Stati, vengono posti atti la cui efficacia è limitata all'oggetto dei Trattati, mentre gli Stati membri conservano un potere generale nelle

---

(5) Vedi la sentenza 4 aprile 1960, in causa 31/59, *Raccolta*, vol. VI, p. 150 ss. La Corte ha ammesso che l'Alta Autorità possa avvalersi dei mezzi coercitivi che gli ordinamenti nazionali prevedono in materia fiscale per l'esecuzione diretta e forzosa da parte dei suoi agenti ed ispettori di missioni di controllo tali da incidere sulla sfera delle libertà individuali e di derogare al principio dell'inviolabilità del domicilio (*Raccolta*, vol. VI, p. 168). L'unico limite imposto all'azione dell'Alta Autorità è che essa non deve sconfinare in campi che esulano dalla sfera d'applicazione del Trattato della C.E.C.A. (p. 169); essa tuttavia può esaminare l'intera contabilità dell'impresa destinataria della decisione, al fine di assicurare il controllo nelle materie soggette alla Comunità (p. 170). Dal lato formale, contrariamente alle conclusioni dell'Avvocato generale ROEMER, *Raccolta*, vol. VI, p. 176 ss., la Corte ha ritenuto sufficiente che la decisione enunci lo scopo perseguito (p. 170).

(6) Sulle discussioni relative al fondamento dell'azione coercitiva svolta dalla C.E.C.A. ed ai limiti entro cui deve venire ammessa una azione di investigazione e di verifica ordinate dall'Alta Autorità, occasionate dalla sentenza della Corte del 4 aprile 1960, in causa 31/59, vedi GORI, *Sui poteri di investigazione dell'Alta Autorità della C.E.C.A.*, *Riv. dir. inter.*, 1960, p. 630 ss.; BERRI, *Sui poteri di informazione e di verificazione riconosciuti all'Alta Autorità dall'art. 47 del Trattato C.E.C.A.*, *Giur. it.*, 1960, III, c. 129 ss.; TELCHINI, *Forme di intervento e limite del potere degli organi di controllo dell'Alta Autorità della C.E.C.A.*, *Giust. civile*, 1960, I, p. 1097 ss.; VEZZOSO, *Sui poteri di ispezione dell'Alta Autorità della C.E.C.A.*, *Riv. delle Società*, 1960, p. 494 ss.

medesime materie. Così in una controversia svolgentesi innanzi ad un tribunale statuale e vertente sulla validità di una intesa, il diritto comunitario verrà applicato solo in relazione agli aspetti della controversia regolati direttamente dalle norme dei Trattati, mentre tutti gli altri aspetti — relativi alla disciplina della forma degli atti, della capacità delle parti, dei vizi della volontà, ecc. — verranno giudicati in base alle norme statuali. Si aggiunga che lo stesso diritto comunitario deve venire in molti punti completato attraverso un richiamo al diritto privato degli Stati membri (7) o attraverso un richiamo ai principi generali di diritto in essi vigenti (8).

Il Balladore Pallieri ha dedotto da tale stato di cose che il diritto comunitario si limiti a disciplinare il processo di formazione degli atti giuridici, i cui effetti si esplicano nell'ambito degli ordinamenti statuali. Tesi, questa, che non sembra di dover accogliere in quanto le situazioni giuridiche rilevanti per il diritto comunitario lo sono nella loro interezza: i sistemi comunitari disciplinano quindi direttamente rapporti concreti mediante l'attribuzione di diritti, facoltà, poteri ed obblighi giuridici ai propri soggetti (9). Tali situazioni si ricollegano assai spesso a fattispecie complesse, di cui altri elementi vengono disciplinati dai di-

---

(7) Reuter, *Le droit de la C.E.C.A.*, p. 12; Lagrange, *Conclusioni* nella causa 8/55, *Raccolta*, vol. II, p. 257.

(8) Migliazza, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, p. 361 ss.; Cassoni, *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri*, p. 428 ss.; Grisoli, *Contributo alla ricerca dei principi generali comuni ai diritti della Comunità economica europea in materia di responsabilità civile extracontrattuale*, Pavia, 1963.

(9) Il Balladore Pallieri, *Il mercato comune europeo e la legislazione italiana monopolistica*, p. 407, nega che negli ordinamenti comunitari esista la figura del diritto subiettivo, per lo meno con riferimento alle persone private, ove si escluda il diritto di azione. L'affermazione appare esatta rispetto alle materie in cui sussiste la competenza degli Stati membri, pur con un obbligo di adeguamento ai diritti comunitari. Quando invece alle Comunità viene conferita una competenza diretta, alle norme comunitarie si ricollega un insieme di situazioni subiettive dei soggetti, previste direttamente o indirettamente: si richiami qui ancora la sentenza della Corte comune del 5 febbraio 1963, *Raccolta*, vol. IX, p. 23.

ritti statuali: ma in quanto rientrano nell'ambito del diritto comunitario, vi rientrano in maniera completa.

La disciplina comunitaria dei rapporti relativi ad un'impresa sottoposta alla C.E.C.A. coesisterà pertanto con la disciplina del diritto statuale. Si pensi ad un contratto di impiego stipulato con un dipendente, o a un contratto per la fornitura di acciaio: la validità e l'efficacia dei due contratti dovranno venire giudicate per taluni elementi secondo il diritto comunitario, per altri secondo il diritto statuale; ma l'uno e l'altro sistema disciplinerà per intero gli elementi che rientrano nella propria competenza.

Il problema viene complicato dal fatto che essendo gli ordinamenti comunitari a normazione continuata, bisognerà accertare se i singoli elementi sono, in un momento dato, sottoposti all'una o all'altra delle diverse discipline che si succedono nel tempo. Sotto questo profilo il problema dell'individuazione della competenza rispetto alle varie situazioni giuridiche è più difficile di quello, pur sotto tanti aspetti affine, che si verifica nel caso tipico di cooperazione fra due ordinamenti in un medesimo ambito territoriale e cioè nel sistema dei rapporti fra Stato e Chiesa (10).

Talvolta la Chiesa, pur affermando di avere il diritto di disciplinare in via esclusiva taluni istituti, rinuncia a regolare direttamente singoli elementi di essi, e rinvia alle leggi civili degli Stati: questo accade, ad esempio, rispetto all'impedimento matrimoniale nascente dall'adozione di cui ai canoni 1059 e 1080 del Codex juris canonici. E così lo Stato, pur affermando di poter esercitare ogni diritto di sovranità rispetto ai beni ecclesiastici situati sul suo territorio, attribuisce normalmente una certa efficacia, anche in regime di separazione, alle norme canoniche: si

(10) Tale ipotesi di rilevanza dell'ordinamento statuale per l'ordinamento canonico, e così reciprocamente, viene esaminata dal ROMANO, *L'ordinamento giuridico* [2], pp. 153-154, che ritiene trattarsi di una rilevanza che si ha non rispetto al momento dell'esistenza o del contenuto dell'altro ordinamento, ma per quanto concerne certi suoi effetti.

pensi agli artt. 433 e 434 C.C. 1865, che consideravano rilevanti le norme canoniche rispetto all'attribuzione della titolarità dei beni a istituti ecclesiastici, o all'art. 1831, II comma C.C. vigente che ricollega taluni effetti alla destinazione per il culto di edifici.

In questi casi, così come nei rapporti fra Comunità europee e Stati membri, si verifica una concorrenza nella disciplina di fattispecie complesse fra due sistemi giuridici separati e distinti, all'uno dei quali compete il potere di sovranità rispetto a un territorio.

32. Al fatto che determinate situazioni giuridiche si ricolleghino immediatamente o mediatamente ad una norma comunitaria, consegue che esse hanno un rilievo diretto al di fuori degli ordinamenti degli Stati membri; di riflesso, esse producono una serie di conseguenze giuridiche in quei sistemi, in virtù dell'obbligo generale di adattamento ad essi imposto.

Pertanto anche nelle materie che rientrano nella competenza diretta delle Comunità, l'esistenza di una situazione giuridica disciplinata dal diritto comunitario costituisce un presupposto perchè si verifichino nei diritti statuali le modificazioni imposte dall'obbligo di adeguamento, alle quali si ricollega tutto un insieme di situazioni giuridiche riflesse dei privati (11). Anche in questo caso fra Stati membri e Comunità intercorre un sistema di rapporti proprio di ordinamenti separati fra i quali sussiste una precisa delimitazione di competenza: ogniqualvolta infatti le norme o gli atti comunitari operano direttamente rispetto a casi concreti, si tratta di materie rispetto alle quali la competenza degli Stati viene esclusa (12), mentre quando non si ha una com-

(11) Di un presupposto parla esattamente il Reichsgericht tedesco quando (STEINDORFF, *Die Eurcpäischen Gemeinschaften in der Rechtssprechung*, p. 432) afferma che « muss über die Art dieser Rechtsfolgen (l'esistenza di situazioni subiettive dei privati) nach nationalen Recht entschieden werden, während das Gemeinschaftsrecht um deren Voraussetzungen statuiert ».

(12) SCHEUNER, *Die Rechtssetzungsbefugnis*, p. 239.

petenza degli ordinamenti comunitari rimane intatto il potere degli Stati membri (13).

Configurando una serie di conseguenze riflesse dei principi comunitari attuantisi nei sistemi statuali, è possibile superare la concezione per cui si avrebbe in questi una immediata efficacia del diritto comunitario, sia esso posto dai Trattati o mediante la attività degli organi istituzionali (14): si avverta però che talvolta il principio dell'immediatezza viene inteso nel senso, del tutto corretto, di adattamento al diritto comunitario senza bisogno di alcun atto specifico (15).

A favore della tesi dell'immediatezza non si può addurre l'espressione usata dalla Corte comune nella sentenza 5 febbraio 1963 dove si parla, a proposito dell'art. 12 del Trattato C.E.E., di effetti della norma che si producono negli ordinamenti degli Stati membri, e di cui i privati possono avvalersi. In realtà la Corte ha rilevato che da una norma dei Trattati scaturiscono effetti nell'uno e nell'altro ordinamento: ossia ha considerato la norma dei Trattati come un fatto storico a cui si ricollegano talune conseguenze; ma è inutile insistere sulla differenza che si ha fra l'efficacia di un fatto giuridico nel sistema che gli è proprio e in un sistema estraneo.

33. Se manca una affermazione espressa della Corte circa la separazione fra il sistema statuale ed il sistema comunitario, tuttavia l'interprete può dedurre il principio con ogni sicurezza

---

(13) In questo senso cfr. l'esatta decisione — anche se motivata in maniera non del tutto chiara — della Corte di Appello di Amiens, sentenza 9 maggio 1963, *Foro it.*, 1963, II, c. 295 ss., e su di essa, in senso conforme, RODIÈRE, *L'art. 177 du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne et l'interprétation du Traité*, *Foro it.*, 1964, V, c. 1 ss. e particolarmente c. 7.

(14) MONACO, *Natura ed efficacia dei regolamenti*, pp. 401-402; MONACO, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, p. 58 ss.; CATALANO, *L'inserimento diretto della normativa comunitaria*, p. 41 ss.; SEGNI, *Norme comunitarie*, *Riv. dir. europeo*, 1961, p. 363 ss.; VERDROSS, *Völkerrecht*[4], p. 280 ss.

(15) MONACO, *Natura ed efficacia dei regolamenti*, p. 401.

da una serie di decisioni (16) — come del resto è già stato rilevato da taluni commentatori (17) — nelle quali si chiarisce che la Corte, organo delle Comunità europee ed avente lo scopo di garantire l'uniformità dell'interpretazione del diritto comunitario non può applicare che quest'ultimo.

Il principio ha soprattutto rilievo rispetto alle pronunce in via pregiudiziale; e qui la Corte ha chiarito di non potere che interpretare il sistema di diritto che le è proprio, mentre l'utilizzazione dei principi così precisati spetta agli organi giurisdizionali dello Stato membro, cui spetta anche il potere di giudicare se sia necessario procedere ad una interpretazione del Trattato, o se invece si debba semplicemente applicarlo (18): in linea di massima una semplice applicazione è sufficiente quando la Corte si è già pronunciata sulla materia, ma solo il giudice nazionale può stabilire l'identità della questione proposta con quella già risolta, in relazione alle esigenze dell'ordinamento interno, preso nel suo insieme.

---

(16) Vedi particolarmente le sentenze del 4 febbraio 1959, in causa 1/58, *Raccolta*, vol. V, p. 41 ss., dove la Corte afferma che a « norma dell'art. 31 del Trattato C.E.C.A. essa deve semplicemente garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione del Trattato e dei regolamenti di esecuzione, ma non è di regola tenuta a pronunciarsi in merito alle norme dei diritti nazionali »; del 15 luglio 1960, in cause riunite 36, 37, 38 e 40/59, *Raccolta*, vol. VI, p. 831 ss., in cui la Corte precisa di non essere « chiamata a garantire l'osservanza delle norme di diritto interno, sia pure costituzionale, vigenti nell'uno o nell'altro degli Stati membri (p. 959) »; e la sentenza del 27 marzo 1963, in cause riunite 28, 29 e 30/62, *Raccolta*, vol. IX, p. 59 ss., ove si precisa che « quando, nell'ambito concreto di una controversia vertente avanti un giudice nazionale, la Corte dà un'interpretazione del Trattato essa si limita a trarre dalla lettera e dallo spirito di questo il significato delle norme comunitarie, mentre l'applicazione alla fattispecie delle norme così interpretate rimane riservata al giudice nazionale; tale concezione corrisponde alla funzione assegnata alla Corte dall'art. 177, che mira a garantire l'unità dell'interpretazione del diritto comunitario nei sei Stati membri (p. 73) ».

(17) Vedi soprattutto BOULOUIS, *Cour de justice des Commanautés européennes*, (*Chroniques*), *Annuaire français de droit inter.*, 1960, p. 351 ss.

(18) Nella sentenza del 27 marzo 1963 la Corte si è richiamata alla distinzione, propria del diritto francese ed in ultimo chiarita dalla Corte di Cassazione francese, fra interpretazione e mera applicazione della legge: una mera applicazione si avrebbe nel caso di un *acte clair et précis*. La distinzione venne richiamata e sviluppata dal LAGRANGE, *Conclusioni* per la sentenza 27 marzo 1963, *Raccolta*, vol. IX, p. 86.

La presa di posizione della Corte si ricollega alle sue affermazioni precedenti, per cui solo il giudice statuale può determinare, in assoluta discrezionalità, se sussistano i presupposti richiesti dal diritto interno per formulare l'istanza di pronunzia in via pregiudiziale, e disciplinare i modi della formulazione; è sufficiente per attribuire alla Corte il potere di decidere che la questione possa venire da essa qualificata come una questione d'interpretazione del Trattato in base ai criteri propri del diritto comunitario (19).

Si deve concludere che anche rispetto ai provvedimenti in via pregiudiziale la Corte comune agisce in base al diritto comunitario (20), anche se la sua pronuncia si inserisce in un processo proprio di un sistema giuridico diverso. Due affermazioni della Corte nella sentenza 27 marzo 1963 appaiono rilevanti a questo proposito: essa ha infatti precisato che nei procedimenti in via pregiudiziale non vi sono parti in senso proprio (21), accentuando così come la pronuncia abbia un carattere estraneo ri-

---

(19) Vedi la sentenza del 6 aprile 1962 in causa 13/61, *Raccolta*, vol. VII, p. 100: « Perchè lo stesso significato di " interpretazione del Trattato " di cui all'art. 177 potrebbe costituire oggetto d'interpretazione, il giudice nazionale è libero di formulare la propria domanda in modo semplice e diretto, lasciando alla Corte di giustizia la cura di statuire sulla domanda stessa solo entro i limiti della sua competenza ».

(20) Il DURANTE, *Giudizio pregiudiziale e rapporti fra ordinamenti e principio di effettività nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, *Riv. dir. inter.*, 1963, p. 415, nota 3, in commento alla sentenza 6 aprile 1962, deduce dall'affermazione della Corte di dover garantire una unità interpretativa la conseguenza che essa opera nell'ambito del diritto internazionale generale, perchè « se la Corte dovesse interpretare le norme del Trattato in quanto facenti parte di un ordinamento diverso da quello internazionale (comunitario o statuale) verrebbe meno lo scopo per il quale il giudizio pregiudiziale è stato predisposto: l'unità di interpretazione ». Si obbietta che anche rispetto al diritto comunitario, inteso come diritto internazionale particolare, si pone il problema di una interpretazione uniforme.

(21) LA CHINA, *Rapporti fra la Corte di giustizia delle comunità europee e il giudice italiano*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 1542. La mancanza di parti in senso proprio si ha anche in un altro caso in cui un Tribunale internazionale giudica di situazioni attinenti a sistemi giuridici interni, e cioè nel procedimento innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

spetto al processo in cui opera, ed ha riaffermato che l'efficacia della pronuncia non si estende al di là del processo nazionale in cui si inserisce, chiarendo così la natura giurisdizionale del provvedimento (22).

Non minore rilievo assumono le affermazioni contenute nella sentenza del 6 marzo 1962 in causa 13/61, per cui la competenza della Corte rispetto alle pronunce in via pregiudiziale non è condizionata al passaggio in giudicato del provvedimento interno che ha richiesto la pronuncia (23) e nelle sentenze del 5 febbraio 1963 e del 27 marzo 1963 (24), in cui la Corte ha ammesso che la domanda di una pronuncia in via pregiudiziale può venire posta d'ufficio dall'organo di giurisdizione nazionale, come era avvenuto

---

(22) Sulla natura delle pronunce in via pregiudiziale e sulla giurisprudenza della Corte comune in questa materia cfr. MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*; MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, p. 441 ss. e *La Cour de justice des Communautés européennes et l'ordre juridique des États membres*, p. 293; TELCHINI, *Rapporti di coesistenza fra la Corte di giustizia delle Comunità europee e le giurisdizioni nazionali*, *Diritto inter.*, 1962, I, p. 1114 ss.; ZANNINI, *Della uniformità nell'interpretazione dei sistemi di diritto delle Comunità europee*, *Diritto inter.* 1961, I, p. 26 ss. e *La giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità europee in rapporto agli ordinamenti degli Stati membri*, *Diritto inter.*, 1962, I, p. 242 ss.; PEPY, *L'art. 177 du Traité de Rome et la juridiction française*, *Revue critique de dr. inter. privé*, 1963, p. 475 ss.; CATALANO, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano, 1962, p. 97 ss.; MIELE, *La Corte delle Comunità europee e la giurisdizione degli Stati membri*, *Annali della Università di Macerata*, vol. XXIV (1960), p. 69 ss.; sulla sentenza 5 febbraio 1963, relativamente al punto che qui interessa, cfr. GORI, *L'efficacia « ultra partes » delle decisioni pregiudiziali nel diritto comunitario*, *Giur. it.*, 1963, IV, c. 92 ss.; CATALANO, *L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea;* TRABUCCHI, *Un nuovo diritto*, *Riv. dir. civile*, 1963, p. 259 ss.; sulla sentenza 27 marzo 1963 cfr., anche per i riferimenti bibliografici, MIGLIAZZA, *Ordinamenti comunitari e ordinamenti nazionali*, *Riv. dir. proc.*, 1963, II, p. 651 ss.

(23) *Raccolta*, vol. VIII, p. 99: sul punto vedi la sentenza della Cassazione olandese dell'8 maggio 1962, *Revue critique de dr. inter. privé*, 1962, p. 710 ss., con nota dello scrivente.

(24) TELCHINI, *L'interpretazione di norme comunitarie e le giurisdizioni nazionali*, p. 252, cui rimando anche per annotazioni bibliografiche. A favore della tesi che i giudici di merito non possano, *de jure condito*, chiedere la pronuncia senza istanza di parte, vedi soprattutto ZANNINI, *Dell'uniformità nell'interpretazione*, p. 33.

nella specie (25): ciò indubbiamente rinforza la configurazione del diritto comunitario come di un diritto separato da quello nazionale e che si impone ad esso, e conferma che le pronunce in via pregiudiziale tendono a concretare una cooperazione fra due ordinamenti estranei.

34. Gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri esprimono le esigenze organizzative di società aventi caratteri del tutto diversi: volontarie le une ed a competenza limitata, necessarie e a competenza generale le altre: da ciò discende che la disciplina generale dei rapporti concernenti persone e cose continua a venire riferita ai diritti statuali, senza però che sussista una rigida limitazione di materie. Così le persone giuridiche rimangono sottoposte in via generale alla disciplina dei sistemi degli Stati membri, ma i Trattati prevedono talune e non lievi eccezioni: ad esempio in materia atomica le cosidette *entreprises communes* sono svincolate dalla attinenza ad alcuno degli Stati membri e soggette in primo luogo al diritto comunitario (26); così la stessa figura di impresa secondo il Trattato della C.E.C.A. si deve dedurre dal diritto comunitario, e non dai diritti statuali (27), e pertanto un ente qualificato come im-

---

(25) SERENI, *Le imprese comuni, Il diritto dell'energia nucleare*, Milano, 1961, p. 295 ss. È interessante rilevare come rispetto agli altri soggetti privati il Trattato della C.E.E.A. applichi il principio della territorialità, e non quello della cittadinanza: vedi sul punto UBERTAZZI, *Diritto dell'energia nucleare, I soggetti privati, Foro Padano*, 1961, III, p. 19 ss.

(26) Sul punto vedi particolarmente GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises, Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 12; BEBR, *Protection of private interests under the European Coal and Steel Community, Virginia Law Review*, 1956, p. 883; REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, p. 210 ss.; VANNI, *Il ricorso delle imprese nel sistema della C.E.C.A.*, Milano, 1964, p. 1 ss.; vedi inoltre la sentenza della Corte comune del 22 marzo 1961 in cause riunite 42 e 49/59, *Raccolta*, vol. VII, p. 146 ss.

(27) Vedi la sentenza della Corte in data 12 giugno 1962, in cause riunite 17 e 20/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 597 ss., dove si sono applicati, nei rapporti fra società madre e società derivate che avevano attinenza all'ordinamento tedesco, principi diversi da quelli accolti nel diritto tedesco, sia pure rispetto a rapporti determinati (nel caso agli effetti del sistema della perequazione del rottame): su di essa

presa dai sistemi delle Comunità, per lo meno rispetto a taluni rapporti, può non rivestire tale qualifica per alcuno degli Stati membri; nella C.E.E. si ha la figura di impresa comunitaria e quella di impresa pubblica; e così, nonostante che l'azione degli organi comunitari si eserciti normalmente rispetto a persone e cose soggette alla sovranità degli Stati membri, in taluni casi destinatari di sanzioni possono essere persone giuridiche estranee alle Comunità (28).

Pur essendo le Comunità europee enti a competenza limitata è impossibile una elencazione delle situazioni giuridiche subiettive che derivano, direttamente od indirettamente, da norme comunitarie. È possibile invece enumerare e classificare le norme *self-executing* dei Trattati istituti, le norme cioè il cui contenuto è idoneo a regolare immediatamente rapporti con persone private: il che, del resto, fu già tentato (29). Da queste norme, integrate, ove occorra, dai principi posti attraverso l'attività degli organi comunitari, risulta precisato l'ambito in cui l'attività degli Stati non subisce limitazioni.

35. L'indagine compiuta ha posto in rilievo da una parte l'esistenza di un complesso di norme, istituti e situazioni giuridiche comprese nell'ambito dei sistemi delle Comunità e dall'altra l'aspetto di limitatezza caratteristico degli ordinamenti comunitari (30): gli Stati membri conservano ogni potere in tutte

---

LAGRANGE, *Conclusioni, Raccolta,* vol. VIII, p. 626; GORI, *I « Konzerne » ed il sistema di perequazione del rottame,* in *Foro Padano,* 1963, V, c. 7 ss.

(28) Vedi per la C.E.C.A. l'esempio citato dal ROBLOT, *La Communauté et les entreprises, Actes officiels,* IV, Milano, 1958, p. 47.

(29) Per la C.E.E. vedi l'elencazione di norme aventi per oggetto immediato la disciplina di rapporti interindividuali dell'ARDUINO, *Sui limiti derivanti dal Trattato C.E.E. agli ordinamenti interni degli Stati membri, Riv. dir. europeo,* 1961, p. 153 ss., p. 276 ss. Rispetto agli interessi, un analogo sforzo venne compiuto dal VALENTI, *La tutela degli interessi.*

(30) Il carattere di limitatezza proprio dei sistemi europei è stato più volte riconosciuto dalla Corte comune anche precedentemente alla sentenza del 5 febbraio 1963: vedi ad esempio la sentenza del 23 febbraio 1961, in causa 3/59, in cui si afferma a proposito della C.E.C.A. che « situazioni siffatte, per quanto contrarie allo scopo generale del Trattato sono la conseguenza necessaria e legittima del carattere parziale

le materie che non vengono disciplinate dal diritto comunitario, col solo limite generale che impedisce loro di compiere alcunchè di contrario ai Trattati.

Rispetto ad un rapporto che abbia relazione sia coi sistemi comunitari, sia coi sistemi degli Stati membri, sussistono quindi due discipline giuridiche che si richiamano a ordinamenti distinti, il cui concorso viene regolato, per espressa previsione dei Trattati (per la C.E.E. vedi gli artt. 5 e 6), mediante un principio di collaborazione. Ai modi della collaborazione si applicano, ove manchino norme particolari, i principi del diritto internazionale comune: fra di essi il principio per cui gli Stati rinunciano ad esercitare i loro poteri solo quando ciò abbiano espressamente voluto. Del tutto inesatto, quindi, è il designare tale stato di cose col termine di integrazione, in quanto esso venga usato, come lo fu subito dopo il Trattato di Parigi, per indicare un fenomeno federale in atto, di cui la C.E.C.A. sembrava costituire la prima realizzazione. Successivamente al termine venne attribuito un significato diverso e più rigoroso, per indicare il processo di collaborazione internazionale che si va attuando attraverso lo sviluppo delle unioni, l'attribuzione ad esse di poteri diretti sugli individui, ed il compenetrarsi delle strutture comunitarie e delle strutture degli Stati membri (31); ma solo negli ultimi tempi si è impiegato il termine per superare la tesi dell'efficacia immediata degli

---

dell'integrazione da questo voluta » (*Raccolta*, vol. VII, p. 44). Su tale carattere, e sulla correlativa limitatezza del trasferimento di poteri degli Stati membri alle Comunità vedi, in dottrina, in particolare KUNZ, *Supra-national Organs*, *Am. Journal of int. Law*, 1952, p. 697, e REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, pp. 39-40.

(31) Sui vari significati del termine integrazione vedi MEYER-CORDING, *Die europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozess*, *Archiv des Völkerrechts*, 1962-63, p. 42 ss.. Per un'ampia bibliografia degli studi su questa materia vedi SCHLOCHAUER, *Das Verhältniss des Rechts*, p. 2. Avendo riguardo al compenetrarsi delle strutture dei due sistemi, e ponendo in luce l'aspetto normativo del fenomeno, il Monaco ha identificato l'integrazione nell'utilizzazione che un ordinamento giuridico faccia di fonti di diritto proprie di un altro ordinamento: MONACO, *Natura ed efficacia dei regolamenti*, p. 402.

atti comunitari nei diritti degli Stati membri e per raffigurare l'autonomia degli ordinamenti comunitari nei confronti dei diritti statuali, e la posizione di superiorità dei primi (32).

Le zone di confine fra il diritto comunitario e il diritto statuale sono molteplici; in caso di conflitto il potere di delimitare l'ambito dei sistemi è attribuito ad organi comunitari, che applicano il diritto loro proprio: l'Alta Autorità e la Corte di giustizia per la C.E.C.A., la Corte di giustizia e la Commissione — la cui attività spesso si integra con l'azione del Consiglio dei Ministri, organo collegato agli Stati membri anche quando non ne è l'espressione — per la C.E.E. e la C.E.E.A.

36. La compenetrazione fra i sistemi comunitari ed i sistemi degli Stati membri è stata spesso ricondotta alla figura del trasferimento di poteri, mezzo tecnico per giungere ad una disciplina comune delle materie a cui i singoli sistemi statuali non assicuravano una gestione che soddisfacesse le esigenze del mondo moderno: senonchè il termine viene spesso usato in maniera non univoca e imprecisa.

Si deve innanzitutto escludere che con esso si configuri una vera e propria trasmissione di un potere sovrano, o una ripartizione di esso fra le Comunità e gli Stati, ove si intenda per sovranità una supremazia rispetto ad una società umana, e quindi qualcosa che non è trasferibile nè divisibile (33).

---

(32) HAYOT DE TERMICOURT, *Le conflit « Traité-loi interne »*, *Foro it.*, 1964, V, col. 18, cui rinvio anche per note bibliografiche.

(33) Sul valore di postulato assunto secondo la scuola del separatismo dommatico, dalla concezione accolta nel testo circa la sovranità, vedi le osservazioni critiche del KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen, 1920, soprattutto, p. 287 ss. Per una critica dell'impostazione della scuola dommatica vedi ZICCARDI, *Diritto internazionale in generale*, p. 1008 ss. Rispetto alle Comunità europee e alle organizzazioni internazionali in generale, è stato di recente, in senso contrario alla tesi qui sostenuta, affermato (SCHWARZENBERGER, *Zum Recht der internationalen Institutionen, Festschrift Schätzel*, Düsseldorf, 1960, p. 429 ss. e particolarmente p. 437 ss.), che la rinuncia dello Stato membro ad esercitare talune competenze a favore di una organizzazione internazionale comporta in ogni caso una cessione di sovranità. La tesi accoglie, evidentemente, premesse del tutto lontane da

Attribuito il debito peso al modo del tutto empirico in cui viene usata l'espressione (34), occorre riconoscere che con essa ci si riferisce, a seconda delle premesse generali accolte, a fenomeni di varia natura. Così gli scrittori che accentuano i caratteri di originarietà e di autonomia degli enti comunitari mettono in rilievo che trasferimento non significa attribuzione alle Comunità di una competenza rispetto a materie prima disciplinate dal diritto statuale, perchè più che assorbire competenze degli Stati le Comunità ne assumono di ulteriori (35); gli scrittori che attribuiscono alle Comunità una supremazia rispetto agli Stati membri accentuano invece l'aspetto di sovrastrutture dei sistemi comunitari, chiarendo come essi non incidano sulle strutture degli Stati (36). La dottrina che ha delineato la figura delle Comunità in base a schemi federalistici ha messo in rilievo come di trasferimento parziale di sovranità si debba comunque parlare in senso del tutto speciale, *sui generis*, non avendosi mai una totale subordinazione dei sistemi degli Stati membri al diritto comunitario (37).

Trasferimento di poteri indica quindi in primo luogo l'imposizione di un limite all'azione degli Stati membri, che consegue ai Trattati istitutivi come a qualsiasi norma internazionale (38).

---

quelle della dottrina separatistica, sulle quali è ritornato invece di recente il DE VISSCHER, *Théories et réalités du droit international public*[3], Paris, 1960, p. 164, osservando come « le Comunità europee non abbiano quel fondamento sociologico che è proprio dello Stato moderno. Mancano pertanto in esse le forze ideologiche e politiche necessarie e sufficienti perchè venga in essere un ente dotato di sovranità: per converso vi dominano gli elementi istituzionali e formali ».

(34) MORELLI, *Nozioni*[6], p. 264.

(35) MONACO, *Le Comunità sopranazionali*, p. 448; *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I, pp. 333-334.

(36) JAENICKE, *Supranationale Organisationen*, pp. 423-424.

(37) CANSACCHI, *Le Comunità sopranazionali*, pp. 1044-1045.

(38) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*[6], p. 1058; CROSA, *Diritto costituzionale*[3], Torino, 1951, p. 107 (con particolare riferimento a quella superiore unità interstatuale » che lo Stato abbia contribuito a formare o accetti volontariamente); KOROWICZ, *Organisations internationales et souverainetés des Etats membres*, pp. 283-284.

Questo però è solo un aspetto del fenomeno che nel suo insieme si identifica nel procedimento attuato mediante i Trattati per cui si ha l'assunzione da parte delle Comunità della disciplina di talune materie, e la correlativa imposizione allo Stato membro dell'obbligo di limitare la propria competenza.

Normalmente si ritiene che l'autolimitazione da parte degli Stati preceda, in linea logica, l'assunzione di poteri da parte delle Comunità, il che d'altronde è implicito nella figura del trasferimento di competenze (39), ed a maggior ragione lo sarebbe ove per trasferimento si intendesse un trasferimento parziale di sovranità. È vero invece il contrario, perchè gli Stati membri assumono l'obbligo di astenersi dal porre una disciplina diretta circa taluni rapporti solo in quanto essa venga assunta dalla Comunità in base ad una autonoma determinazione; ciò che d'altronde è reso evidente dal testo dei Trattati (art. 86, comma 2° del Trattato C.E.C.A., art. 5 del Trattato C.E.E.) (40).

La riduzione delle competenze degli Stati membri discende pertanto dall'azione concreta svolta dalle Comunità. Questa, a sua volta, non potrà esplicarsi se non alla condizione che gli Stati adeguino i loro sistemi a quell'azione, in virtù dell'obbligo ad essi imposto di fare ciò che è necessario per l'attuazione dei principi delle Comunità, secondo il vincolo di subordinazione che

---

(39) Vedi per tutti VERDROSS, *Völkerrecht*[4], p. 280; REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, p. 97, che parla di un « désasissement des compétences [de l'Etat membre] au profit d'une organisation »; SCHWARZENBERGER, *Zum Recht der internationalen Institutionen*, p. 430, per cui « Jede Beschränkung der Zuständigkeit einer Gruppe zugunsten einer anderen Gruppe bedeutet eine Ausdehnung der Zuständigkeit dieser letzteren Gruppe ».

(40) In senso conforme CATALANO, *Rapports entre les règles de concurrence établies par le Traité C.E.E. et les législations des Etats membres, Révue int. de droit comparé*, 1963, p. 270, per cui « la primauté des normes communautaires découle de l'attribution de compétences à chaque Communauté et du fait qu'en conséquence les matières attribuées à la compétence des Communautés sont soustraites à la compétence des Etats membres »; WOHLFAHRT (e altri), *Die europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlin und Frankfurt a.M., 1960, p. 514, per cui « die Mitgliedstaaten können daher im innerstaatlichen Bereich ihre Gesetzgebungsbefugnis so lange und soweit ausüben, als die Gemeinschaftsorgane hiervon keinen Gebrauch machen ».

discende dai Trattati e viene garantito dagli strumenti previsti dal diritto comunitario ed operanti nei sistemi delle Comunità e nei sistemi statuali.

37. Il fenomeno indicato come trasferimento di poteri presuppone l'esistenza di due ordinamenti distinti.

Questa costruzione viene messa in dubbio dal Quadri, il quale nega l'esistenza di veri e propri ordinamenti comunitari, e quindi, almeno nell'ultima espressione del suo pensiero, respinge l'identificazione delle Comunità europee con ordinamenti internazionali particolari: si tratterrebbe invece semplicemente di obblighi interstatuali cui debbono adeguarsi in modo automatico gli Stati membri, e che nel loro insieme costituiscono il nucleo di un futuro diritto dell'umanità. La tesi parte da una critica della teoria dell'efficacia immediata degli atti comunitari nel diritto statuale che qui si condivide: essa però considera solamente taluni aspetti della questione.

In primo luogo il fenomeno dell'adattamento dei sistemi degli Stati membri è duplice, perchè il diritto comunitario comprende due classi di norme, che attuano due distinte funzioni (41), anche se tendono ad un medesimo scopo. Da un lato si ha una rinuncia degli ordinamenti degli Stati a disciplinare determinate materie ed una assunzione, immediata o graduale, della disciplina da parte dei sistemi delle Comunità: in questa ipotesi l'obbligo dello Stato membro ha per contenuto l'astensione dal regolare talune materie e l'attuazione di quanto è necessario affinchè le Comunità possano esercitare i loro com-

(41) MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, p. 429 ss.; LA PERGOLA, *Costituzione ed adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento internazionale*, Milano, 1961, p. 165; SEGNI, *Norme comunitarie*, p. 364; STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti giuridici*, p. 35 ss.. La distinzione fu più volte presupposta nei provvedimenti della Corte comune, che, lo si è visto, rilevò come l'art. 67 del Trattato C.E.C.A. imponga agli Stati membri un mero obbligo di adeguamento, mentre l'art. 4 c. ne limita la competenza (sentenza 23 febbraio 1962, in causa 30/59, *Raccolta*, VII, pp. 43-44). Per un ampio ed analitico esame dell'argomento, ed una chiara enunciazione del principio qui accolto, vedi le *Conclusioni* nella causa 26/62, ROEMER, *Raccolta*, vol. IX, pp. 39-40.

piti (42); si ha poi una seconda classe di norme le quali invece lasciano sussistere la competenza dello Stato, ma gli impongono di conformare il proprio diritto ai principi comunitari.

La costruzione del Quadri è, semmai, idonea a spiegare solo l'ultima classe di norme: quanto alla prima se ne deve postulare l'inesistenza nella misura in cui si afferma che gli ordinamenti delle Comunità sarebbero « puri spiriti », privi delle caratteristiche di esecutività e di coercitività proprie di ogni ordinamento giuridico ed aventi significato nel campo negoziale e non nel campo organizzativo.

Queste affermazioni urtano con i dati della prassi da cui si desume l'esistenza di un sistema comunitario avente le caratteristiche di un ordinamento internazionale particolare, dotato di strumenti atti alla produzione ed all'accertamento di norme, ed in misura minore alla garanzia, ed a cui si ricollegano situazioni giuridiche subiettive che hanno per soggetti Stati e persone private.

Fine ultimo dei sistemi comunitari è appunto quello di trasferire nella vita giuridica internazionale la disciplina di rapporti che precedentemente rientravano nella sfera esclusiva degli Stati membri senza violarne la sovranità. La struttura unitaria degli ordinamenti comunitari ne riflette lo scopo, che è quello di attuare i principi dei Trattati istitutivi, ed insieme esprime la funzione che le Comunità esercitano nella vita di relazione internazionale.

38. Attribuendo alle Comunità europee la natura di comunità internazionali particolari si rifiuta ogni analogia con gli enti di tipo federale, il che d'altronde discende da quanto si è detto circa il trasferimento di poteri. Su questo punto sembra però opportuna qualche altra considerazione.

L'avvicinamento delle Comunità europee ad enti federali

(42) Per un'analisi degli obblighi di astensione e di adattamento imposti agli Stati membri in questa ipotesi, vedi ROEMER, *Conclusioni* cit., pp. 43-44.

venne sostenuto da una serie di scrittori subito dopo il Trattato di Parigi. Alla tesi non fu estraneo un impulso ideologico, che indusse ad attribuire importanza decisiva alle tendenze proprie degli autori del Trattato ed alla loro aspirazione che la C.E.C.A. rappresentasse la prima attuazione di una comunità politica europea a base decentrata.

La tesi non è mai riuscita ad affermarsi nella giurisprudenza della Corte comune (43) ed è stata dapprima accolta dalla dottrina con sostanziali riserve, limitazioni e modifiche, e poi quasi del tutto abbandonata o sostanzialmente rielaborata (44). A questa evoluzione contribuì certamente in maniera determinante la critica serrata svolta dalla dottrina italiana, che mise in rilievo le differenze sostanziali fra le Comunità e gli enti federali, soprattutto in quanto alle prime manca ogni potere politico, proprio invece dei secondi (45). Rispetto alla C.E.E. ed alla C.E.E.A. la tesi non è stata riproposta se non in scarsa misura; anzi, venne più volte esplicitamente escluso che esse abbiano una natura federale, anche se possono esservi taluni elementi del tutto affini.

In realtà anche a proposito della C.E.C.A. i tentativi di riproporre con nuove configurazioni le teorie federalistiche appaiono difficilmente sostenibili. Così dicasi per la concezione del Benvenuti (46) la quale coglie felicemente taluni caratteri essenziali della Comunità: l'aspetto funzionalmente limitato, la dif-

(43) È significativa la considerazione che la Corte abbia respinto gli sforzi dell'Avvocato generale Lagrange, cui spetta il merito di avere rigorosamente dedotto ogni conseguenza dalla concezione federalistica rispetto al richiamo effettuato dal diritto comunitario al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri: LAGRANGE, *La Cour de justice de la C.E.C.A.*, *Revue de droit public et de la sc. politique*, 1954, p. 222 ss., e *L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de justice*, *Revue de dr. public et de la sc. politique*, 1958, p. 840 ss.

(44) Per larghi richiami bibliografici circa tale evoluzione vedi BENVENUTI, *La C.E.C.A. ente sovrano*, pp. 306-307; VITTA, *L'integrazione europea*, p. 127 ss.

(45) MONACO, *Le Comunità sopranazionali*, p. 475; MORELLI, *Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, p. 457; QUADRI, *Actes officiels*, vol. II, p. 383.

(46) BENVENUTI, *La C.E.C.A. ente sovrano*, p. 311.

ferenza strutturale dagli Stati moderni, nonostante essa si presenti nella vita della comunità internazionale accanto agli Stati, ed infine la posizione di supremazia dell'ordinamento comunitario rispetto agli Stati membri. Caratteri, questi, da cui non discende che si debba riconoscere all'ente l'attributo della sovranità, sia pure intesa in senso funzionale, così come invece fa il Benvenuti (47).

Nel mondo internazionale odierno il concetto di sovranità è legato a quello di indipendenza: l'ordinamento statale non dipende da nessuno altro, ma ha in sè la sua fonte, si pone e si modifica da sè, e quindi la sua efficacia e validità non gli è comunicata dal di fuori, ma è puramente interna. L'indipendenza a sua volta si ricollega al potere di autodeterminarsi, e pertanto al carattere di capacità generale proprio dello Stato moderno (48).

---

(47) Circa l'ammissione che il fenomeno federalistico rispetto alle Comunità europee presenti aspetti del tutto singolari, anche secondo gli autori che hanno accolto tale tesi, vedi per tutti SCHLOCHAUER, *Zur Frage der Rechtsnatur der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt a. M., 1956, p. 361 ss., dove si parla di « bundesstaatsähnlich », di « quasi federal » e di « überstaatlichen Zweckverband ». Altri scrittori hanno negato qualsiasi affinità fra le Comunità europee e gli enti federali, pur ammettendo che essi presentino taluni elementi propri di questi ultimi: in tale senso vedi particolarmente JAENICKE, *Berichte*, 2, p. 131, per cui « die bisherigen Erscheinungsformen der übernationalen Gemeinschaften haben gezeigt, dass sie nichts zu tun haben mit überstaatlichen, mit bundestaatlichen Organisationen, wenn man auch teilweise Modellformen des Bundestaates verwendet hat » e MÜNCH, *Prolégomènes à une théorie constitutionelle des Communautés européennes*, *Riv. dir. europeo*, 1961, p. 127: quest'ultimo autore aveva già messo in rilievo come in ogni caso le Comunità europee manchino dei poteri politici propri dell'ente federale (MÜNCH, *La délimitation du domaine*, p. 279 ss.). Sull'argomento hanno da ultimo insistito gli scrittori di lingua francese: così ad es. ROSENTIEL, *Le principe de supranationalité*, Paris, 1962, pp. 2-23 e HAYOT DE TERMICOURT, *Le conflit « Traité-loi interne »*, c. 18. Per una dimostrazione che gli elementi di supremazia propri delle Comunità nei confronti degli Stati membri si riallacciano ad un principio internazionalistico e non federalistico, vedi KOROWICZ, *Organisations internationales*, p. 283 ss., al quale rimando per ulteriori citazioni circa la dottrina straniera.

(48) ROMANO. *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 68. Per ulteriori sviluppi dell'analisi dei rapporti fra sovranità e indipendenza in relazione alle unioni di Stati vedi ZICCARDI, *La costituzione dell'ordinamento internazionale*, p. 305 ss.; GIULIANO, *Considerazioni sulla costruzione dell'ordinamento internazionale*, p. 211 ss.; QUADRI, *Stato (diritto internazionale)*, p. 48.

Non sembra possibile attribuire il carattere della sovranità — per lo meno ove tale espressione venga intesa nel senso che deriva da una classificazione di dati storicamente definiti — ad organizzazioni internazionali la cui esistenza è subordinata alla volontà degli Stati membri, e la cui azione viene delimitata e definita dal Trattato istitutivo. Il carattere di limitatezza proprio dei sistemi comunitari e l'assenza di ogni potere politico, che si ricollega ad una medesima ragione, esprimono la sostanziale differenza delle Comunità dagli enti di tipo statuale.

39. Con particolare attenzione deve venire considerato lo sforzo di attribuire una natura federale agli enti comunitari ricorrendo alla concezione del *dédoublement fonctionnel*: sforzo abbastanza comune, anche se generalmente non approfondito, nella dottrina franco-belga, e ripreso in Italia con rielaborazione del tutto autonoma dal Vitta, partendo da una critica delle concezioni accolte nella letteratura giuridica relativamente al sistema dei rapporti fra i diritti interno e comunitario, e cioè della concezione dell'efficacia diretta, della recezione automatica e del trasferimento di poteri sovrani (49). Secondo il Vitta gli Stati membri agirebbero come agenti esecutivi delle Comunità, interpreti di un interesse di queste.

La concezione del *dédoublement fonctionnel* inteso come utilizzazione che un sistema giuridico faccia di organi e strumenti propri di un altro sistema era già stata accolta dalla dottrina italiana per spiegare le singole utilizzazioni dell'attività di organi statuali da parte delle Comunità europee o l'inserimento di atti di organi comunitari in procedimenti propri dei diritti statuali: si pensi, soprattutto, alle pronunce in via pregiudiziale della Corte comune (50). Non sembra però che la concezione

(49) VITTA, *L'integrazione europea*, pp. 136-137.

(50) MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, p. 68; *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, p. 445; *La responsabilità della C.E.C.A. e la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*,

possa venire utilizzata in via generale per spiegare come gli ordinamenti statuali debbano conformarsi in modo da attuare gli scopi previsti nei Trattati: e perciò sembra del tutto esatto l'atteggiamento negativo già assunto da qualche scrittore (51).

Il Vitta esattamente individua un obbligo degli Stati membri di fare, o di omettere, quanto è necessario per raggiungere gli scopi delle Comunità. Ma si tratta pur sempre di un obbligo internazionale, la cui violazione, da parte degli organi statuali, comporta una responsabilità dello Stato considerato nel suo insieme, e cioè una responsabilità che trova il suo fondamento nel diritto internazionale, anche se i principi che la disciplinano appaiono particolarmente rigorosi, conformemente ai caratteri di maggiore concentrazione propri degli ordinamenti comunitari.

La disciplina dei mezzi di reintegrazione dell'ordine giuridico violato si deve pertanto ricondurre al diritto internazionale, e non al diritto pubblico federale.

Si consideri inoltre come nelle Comunità europee i mezzi per invalidare il diritto dello Stato membro in contrasto col diritto comunitario non siano tali da agire su tutto il diritto che presenta queste caratteristiche, sussistendo una zona abbastanza ampia ove manca la possibilità di attuare la prevalenza del diritto delle Comunità, i cui organi ed in particolare la Corte di giustizia, hanno poteri tassativamente previsti e rigorosamente limitati (52): anche ciò conferma come il sistema dei rapporti cogli Stati membri venga determinato da un insieme di obblighi di adeguamento secondo un modo caratteristico della vita giuridica internazionale.

Riv. trim. dir. proc. civ. 1962, p. 1568; FLORIO, *Le organizzazioni economiche europee, Materiale per esercitazioni,* Milano, 1960, p. 27; DE VERGOTTINI (Giuseppe), *La responsabilità aquiliana delle istituzioni della C.E.C.A. nel Trattato e nella giurisprudenza della Corte, Riv. trim. dir. pubb.* 1963, p. 91 ss.

(51) MONACO, *Le comunità sopranazionali,* p. 451.

(52) MÜNCH, *Limitation du domaine,* p. 278; MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee,* p. 425.

Capitolo V

L'ADEGUAMENTO DEI SISTEMI DEGLI STATI MEMBRI AL DIRITTO COMUNITARIO

Sommario: 40. Un obbligo di adeguamento del diritto interno si ricollega ad ogni aspetto del diritto comunitario. — 41. In particolare gli obblighi di adeguamento che discendono da norme comunitarie materiali e strumentali, ad attuazione immediata e ritardata. — 42. Caratteristiche dell'adeguamento del diritto statuale. La giurisprudenza della Corte comune in questa materia. — 43. La necessaria trasformazione del diritto comunitario. Il problema in generale e rispetto alle Comunità europee. — 44. Importanza della funzione dell'interprete al fine di chiarire la reale portata dell'obbligo d'adeguamento. — 45. L'adeguamento non si confonde con un inserimento di norme estranee. — 46. Esso presuppone una netta distinzione fra le strutture organizzative dei due sistemi. — 47. L'aspetto unitario dell'adeguamento. — 48. Le caratteristiche dell'adeguamento a sistemi giuridici considerati nel loro aspetto evolutivo. — 49. Impossibilità di configurare in modo diverso l'efficacia delle norme *self executing*. — 50. Mezzi di garanzia operanti ai fini dell'adeguamento nell'ordinamento comunitario all'ordinamento statuale. — 51. Gli ordinamenti comunitari e la loro supremazia rispetto agli ordinamenti statuali.

40. Ponendosi il sistema dei rapporti fra gli ordinamenti comunitari e il diritto degli Stati membri come un sistema di rapporti fra enti separati e distinti, il modo di esso viene determinato dall'insieme di obblighi di adeguamento del diritto statuale, e risponde a talune caratteristiche delle Comunità, che occorre puntualizzare.

I due strumenti previsti dai Trattati europei per l'attuazione dei principi istituzionali — l'assunzione da parte delle Comunità di compiti rispetto ai quali gli Stati membri rinunciano ad una competenza diretta, e l'adattamento dei sistemi statuali alle norme comunitarie nelle altre materie — si debbono ricondurre ad unità rispetto al procedimento interpretativo. Gli obbli-

ghi imposti agli Stati membri sono infatti, nell'uno e nell'altro caso, diversi: ma sempre debbono interpretarsi secondo un canone restrittivo qualora si tratti di limitazioni imposte agli Stati, e secondo un canone di interpretazione dinamica, qualora l'interesse considerato sia, in primo luogo, un interesse dei soggetti delle Comunità all'attuazione dei principi istituzionali.

Da questo fatto, dalla limitatezza degli ordinamenti comunitari e dalla circostanza che essi presuppongono che permanga una competenza generale dei sistemi degli Stati membri, consegue che anche nel caso di competenza esclusiva delle Comunità, all'esistenza di norme e situazioni giuridiche nei sistemi comunitari biettive riflesse, che esprimono l'adeguamento ai principi delle corrisponde negli ordinamenti statuali il sorgere di situazioni su- Comunità e la rinuncia a talune competenze. Tale aspetto viene confermato da un esame della giurisprudenza della Corte comune, la quale nella sentenza 5 febbraio 1963 ha inteso significare che talune norme dei Trattati (nel caso l'art. 12 del Trattato C.E.E.) operano rispetto ai soggetti senza che occorra quale presupposto alcuna azione degli Stati membri; e che esse producono una serie di situazioni giuridiche negli ordinamenti comunitari, a cui corrispondono situazioni riflesse nei diritti statuali.

Nei sistemi delle Comunità non sussiste in modo alcuno una ripartizione di competenze fra gli organi in base alle funzioni ad essi attribuite che si avvicini a quella propria degli Stati moderni. I medesimi compiti possono pertanto venire adempiuti con atti a carattere generale o con atti a carattere individuale (1) ed in genere in qualsiasi forma idonea purchè vengano rispettati i principi fondamentali di una comunità di diritto (2). Qualsiasi

(1) Hanno pertanto carattere eccezionale le disposizioni dei Trattati che impongono l'adozione di una particolare forma rispetto ai fini da raggiungere; negli altri casi vige il principio della libera scelta da parte dell'organo competente: GROEBEN-BOECK, *Kommentar*, pp. 172-173.

(2) Particolare rilievo ha il principio della parità di trattamento di situazioni analoghe (*op. loc. cit.*). Su di esso vedi da ultimo la sentenza della Corte co-

atto posto nei diritti comunitari e caratterizzato dall'obbligatorietà ha pertanto un identico valore (3) e fa sorgere nei diritti statuali un obbligo di adattamento: un'applicazione del principio è data da ciò, che rispetto ai procedimenti innanzi ai tribunali statuali può apparire pregiudiziale, e quindi imporre la sospensione del procedimento, non solo un atto proveniente dalla Corte di giustizia delle Comunità, ma anche un atto proveniente da organi diversi, quando ad essi venga attribuita nei Trattati una competenza esclusiva (4).

41. L'interesse dell'indagine si sposta quindi sui limiti e l'estensione dell'obbligo di adattamento dei sistemi degli Stati membri al diritto comunitario. Su questo argomento la più recente giurisprudenza della Corte comune ha arrecato preziosi contributi, che permettono di chiarire il campo della ricerca.

Come in ogni sistema giuridico, negli ordinamenti delle Comunità europee si possono distinguere norme materiali, che valutano direttamente situazioni giuridiche subiettive, e norme strumentali (5) che attribuiscono agli organi determinati poteri, il cui esercizio è necessario per porre in essere valutazioni di si-

---

mune del 17 luglio 1963 in causa 13/63, che ha stabilito i presupposti della disparità di trattamento, chiarendo che essa consiste sia nel trattare in modo diverso situazioni analoghe, sia nel trattare in modo identico situazioni diverse (*Raccolta,* vol. IX, p. 337 ss. e partic. p. 358).

(3) In senso conforme vedi WOHLFAHRT, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft,* p. 426, che parla di un « Grundsatz einer augeglichenen Verteilung der Befugnisse »; CARTOU, *Le droit commun et la technique du droit public, Revue du droit public* 1958, p. 204; PESCATORE, *Les aspects juridiques de la C.E.E., Les aspects juridiques du Marché commun,* Liège, 1958, p. 51 ss.

(4) Così la Corte d'Appello di Parigi, I sezione, sentenza 26 gennaio 1964, *Journal de dr. inter.* 1963, p. 278 ss., ha sospeso un giudizio relativo ad un'azione di concorrenza sleale per violazione di esclusiva di importazione fino a che la Commissione della C.E.E. avesse giudicato circa la validità del contratto di esclusiva.

(5) Sulla definizione delle due classi di norme, da lui denominate norme di condotta e norme di struttura, vedi CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto,*[3] Roma, 1951, p. 43 ss. Sul punto che le norme strumentali hanno solo effetti legali o formali, indipendenti dal contenuto della norma, vedi per tutti CRISAFULLI, *Atto normativo, Enciclopedia del diritto,* vol. IV, Milano, 1959, p. 238 ss. e partic. p. 243.

tuazioni giuridiche determinate: quali esempi di questa seconda classe di norme, si pensi agli artt. 187, 189, 191 e 192 del Trattato della C.E.E. A sua volta l'azione degli organi comunitari può essere o non essere subordinata al compimento di azioni da parte degli organi degli Stati membri (6), mentre in altri casi l'azione degli organi delle Comunità e degli Stati appare complementare o concorrente ai fini dell'attuazione dei Trattati istitutivi (7). Agli Stati membri incombe comunque il dovere di non pregiudicare in qualsiasi modo l'esercizio dell'attività degli organi comunitari.

Ad ogni norma e ad ogni atto propri dei sistemi comunitari si ricollegano pertanto conseguenze dirette negli ordinamenti stessi, e conseguenze riflesse negli ordinamenti statuali. Così la norma di cui all'art. 12 del Trattato della C.E.E. che impone agli Stati membri il divieto di introdurre nei reciproci rapporti nuovi dazi doganali, presenta un aspetto strumentale, in quanto attribuisce agli organi della Comunità una serie di poteri ai quali corrisponde l'obbligo degli Stati membri di astenersi dal disciplinare la materia man mano che essa venga assunta dagli organi comunitari (8); alla norma si ricollegano inoltre situazioni giuridiche materiali nei rapporti fra Stati membri. Di riflesso poi essa produce una serie di situazioni giuridiche subiettive nei sistemi degli

---

(6) Su tale modo d'azione degli organi comunitari vedi per tutti ROEMER, Conclusioni nella causa 26/62, *Raccolta*, vol. IX, p. 39, che ricorda l'obbligo degli Stati di collaborare colle istituzioni della Comunità nel campo dell'amministrazione della giustizia, e le norme relative alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

(7) Un classico esempio di azione degli Stati membri che si pone quale complementare dell'azione di organi delle Comunità si ha, secondo quanto ha ritenuto la Corte comune nella discussa sentenza del 6 aprile 1962 in causa 13/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 87 ss., nell'azione della Commissione della C.E.E. e degli organi statuali rispetto agli accordi e convenzioni previste all'art. 85, I par. del Trattato ed esistenti all'atto dell'entrata in vigore del primo Regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86. Sul punto vedi particolarmente CAPOTORTI, *Sui recenti sviluppi della disciplina della concorrenza nella Comunità economica europea*, *Riv. dir. inter.* 1963, p. 177 ss.; WAELBROECK, *Le problème de la validité des ententes économiques dans le droit privé du marché commun*, *Revue critique de dr. inter. privé* 1962, p. 415.

(8) Sentenza 5 febbraio 1963, *Raccolta*, vol. IX, p. 23.

Stati in virtù dell'obbligo di adattamento loro proprio (9): nei confronti delle persone sottoposte al proprio potere, infatti, lo Stato membro perderà il diritto di esigere nuovi dazi, ed i privati non saranno più sottoposti agli obblighi correlativi.

La questione è più complessa quando la norma del Trattato è una norma ad attuazione differita: i termini vennero precisati nella discussa sentenza nel caso De Geus c. Bosch dalla Corte comune a proposito degli artt. 85 e 86 del Trattato della C.E.E. (10). In questo caso l'efficacia della norma viene subordinata al compimento di azioni da parte degli Stati membri, degli organi comunitari o di entrambi. La norma pertanto presuppone un'attività concorrente, che si esplica nei sistemi degli Stati membri e nel diritto comunitario mediante l'adempimento di una serie di poteri-doveri di natura strumentale da parte degli organi comunitari. Nei sistemi statuali si avranno tanto situazioni giuridiche dirette nei confronti dei privati, quanto situazioni riflesse: le prime in relazione all'attività degli organi statuali, le seconde quale conseguenza dell'azione degli organi comunitari.

Più semplice appare l'ipotesi in cui alla norma dei Trattati si ricolleghi un mero obbligo di adeguamento dei sistemi degli Stati membri nelle materie in cui non si ha un'assunzione di competenze da parte delle Comunità. In questo caso l'azione esplicata dagli organi comunitari per promuovere e per rendere possibile un'attività degli Stati membri costituisce un presupposto di quest'ultima. L'intensità e i limiti dell'azione degli Stati si devono desumere dal contenuto delle norme dei Trattati istitutivi integrate, ove occorra, dagli atti degli organi comunitari.

---

(9) Stessa sentenza, p. 24: « Il fatto poi che questo stesso articolo designi gli Stati membri come soggetti dell'obbligo di non fare non significa affatto che gli amministrati non se ne possano avvalere ».

(10) Sentenza 6 aprile 1962, in causa 13/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 101 ss.. La Corte ha « in linea di principio » ammesso l'immediata validità degli artt. 85 e 86; ma, contrariamente alle conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange, ha subordinato l'efficacia delle norme ad una serie di azioni degli Stati membri e della Commissione.

42. L'azione dello Stato membro è pertanto rilevante, rispetto al diritto comunitario, sotto tre profili: *a*) in quanto essa appaia uno strumento per l'attuazione del diritto comunitario; *b*) in quanto costituisca un presupposto a questo fine; *c*) in quanto sia l'oggetto di una norma posta direttamente o indirettamente dai Trattati.

Nel primo caso si è discusso se lo Stato agisca in quanto tale, o come soggetto delle Comunità. Sembra senz'altro da accogliere la prima opinione nell'ipotesi in cui lo Stato partecipi ad organi che esercitano il loro potere all'unanimità (11). Ma in ogni caso lo Stato agisce nella sfera di diritto particolare delle Comunità ed è soggetto agli obblighi posti da quel diritto; l'inadempimento di essi costituisce, da parte sua, un illecito la cui misura e le cui conseguenze vengono determinate essenzialmente dal sistema delle Comunità.

Essenziale è pertanto la definizione e l'analisi del comportamento dello Stato che violi un'obbligazione posta dal diritto comunitario. Su tale argomento la giurisprudenza della Corte comune ha in questi ultimi anni posto una serie di principi che permettono di inviduare le linee essenziali del sistema.

In primo luogo si è chiarito il principio generale per cui lo Stato membro deve assicurare in ogni caso l'esecuzione delle obbligazioni previste nei Trattati istitutivi. Si è già visto che i limiti alla sovranità degli Stati vanno interpretati in senso restrittivo: ma insieme si è riaffermato il principio della buona fede nell'esecuzione degli obblighi internazionali. La Corte comune ha più volte insistito sulla necessità che lo Stato membro dia un pieno e leale adempimento a tutti gli obblighi che gli derivano dal diritto comunitario: pertanto esso deve astenersi, anche nei suoi rapporti esterni, dal compiere qualsiasi cosa possa ostacolare il raggiungimento degli scopi delle Comunità, e l'azione degli organi di que-

(11) Così GUGGENHEIM, *Organisations économiques supranationales*, p. 191; SCHLOCHAUER, *Zur Frage der Rechtsnatur*, p. 635.

ste (12); con essi deve cooperare attivamente là dove ha conservato un potere di azione (13); deve favorire in ogni caso l'attuazione degli scopi delle Comunità, e pertanto deve interpretare in senso restrittivo le misure degli organi comunitari che costituiscono eccezioni rispetto ai fini dei Trattati istitutivi (14).

Rispetto alla C.E.E. si è chiarito che non sussiste una violazione dell'obbligo dello Stato membro solo quando esso abbia preso, in tempo utile, tutte le misure necessarie per raggiungere gli scopi del Trattato istitutivo, sia che essi vengano definiti direttamente, sia che si concretino attraverso gli atti della Commissione (15). Nel sistema della C.E.C.A. si è ritenuta irricevibile l'azione tendente ad accertare un inadempimento contro lo Stato membro il quale abbia fornito serie e positive assicurazioni di conformarsi ad una decisione dell'Alta Autorità (16), e si è chiarito che un inadempimento non sussiste senza una preventiva messa in mora da parte dell'Alta Autorità, e senza la fissazione di un termine per adempiere (17). Sussiste quindi una differenza notevole fra i poteri della Corte per accertare un inadempimento nell'ambito della C.E.C.A., e i poteri assai più ampi previsti dall'articolo 169, II° comma del Trattato C.E.E. avendo riguardo al carattere maggiormente accentrato della Comunità economica: e ciò viene confermato dalla decisione in cui la Corte ha ammesso che un ritardo dello Stato membro ad ottemperare a un parere della

---

(12) Sentenza 27 febbraio 1962, in causa 10/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 3 ss.

(13) Sentenza 19 dicembr e1961, in causa 7/61, *Raccolta*, vol. VII, p. 621 ss. e sentenza 12 luglio 1962, in causa 9/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 403 ss.

(14) Sentenza 14 dicembre 1962, in cause riunite 2/62 e 3/62, *Raccolta*, vol. VIII, p. 791 ss.

(15) Così nella sentenza 19 dicembre 1961, in causa 7/61, *Raccolta*, vol. VII, p. 621 ss., si è dichiarato che sarebbe stata irricevibile l'azione prevista contro gli Stati membri dall'art. 169, 2° comma del Trattato della C.E.E. qualora lo Stato avesse preso, nel termine di cui all'articolo, tutte le misure necessarie, il che però nella specie non si era verificato.

(16) Vedi la sentenza 4 febbraio 1959, in causa 17/57, *Raccolta*, vol. V, p. 11 ss.

(17) Vedi la sentenza 27 febbraio 1962, in causa 10/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 3 ss.

Commissione della C.E.E. attribuisce a quest'ultima l'interesse ad ottenere una pronuncia che accerti la violazione degli obblighi derivanti dal Trattato (18).

In ogni caso, e riaffermando così un principio valido in diritto internazionale generale, l'inadempimento dello Stato membro non deve determinarsi riferendosi a ciò che è legalmente applicabile nel suo sistema, ma bensì a ciò che viene realmente applicato (19).

I principi delineati dalla Corte coincidono sostanzialmente con il sistema che nel diritto internazionale comune riflette l'adeguamento dei diritti statuali al diritto particolare d'origine convenzionale (20). Ciò non toglie che sussistano differenze ogniqualvolta lo esigano le particolarità di struttura degli ordinamenti comunitari, soprattutto in relazione al carattere maggiormente accentrato proprio di essi: così ad esempio, superando il principio generale per cui si debbono interpretare restrittivamente le clausole dei Trattati che impongono limitazioni al principio di libertà degli Stati, la Corte ha ammesso il potere delle istituzioni comunitarie, e nel caso dell'Alta Autorità della C.E.C.A., di indirizzare raccomandazioni agli Stati membri affinchè questi garantiscano l'attuazione dei Trattati istitutivi, quando ciò costituisce il completamento logico ed inevitabile degli obblighi imposti da una norma comunitaria (21).

Altre differenze si possono notare circa le conseguenze della

(18) Il principio si giustifica con la rilevanza dell'effettiva violazione di un concreto interesse quale elemento dell'illecito internazionale: sul punto vedi per tutti AGO, *Le délit international*, *Recueil des Cours* 1939, vol. II, p. 417 ss., e in particolare pp. 447-448. La Corte ha pertanto ritenuto che una violazione dell'obbligo di adeguamento imposto dal Trattato si abbia tutte le volte in cui viene leso un interesse apprezzabile degli organi comunitari ad affermare il mantenimento della norma giuridica.

(19) Vedi la sentenza 19 dicembre 1961, in causa 7/61, *Raccolta*, vol. VII,

(20) Sul punto che il rapporto fra l'ordinamento statuale e gli ordinamenti comunitari sia sostanzialmente analogo a quello che intercorre fra diritto interno e diritto internazionale pattizio cfr. MONACO, *Osservazioni sulla costituzionalità degli accordi internazionali*, p. 186.
p. 640.

(21) Sentenza 12 luglio 1962, in causa 9/61, *Raccolta*, vol. VIII, p. 405.

violazione da parte degli Stati membri degli obblighi posti dai Trattati. Le caratteristiche di concentrazione proprie dei sistemi europei, e l'esistenza di mezzi di attuazione diretta fanno sì che la conseguenza della violazione della norma non sia tanto, come nel diritto internazionale comune, il risarcimento del danno, quanto la reintegrazione dell'ordine giuridico violato (22). Così permane l'interesse all'azione nell'organo comunitario quando lo Stato inadempiente contro cui sia stato promosso un ricorso abbia eseguito gli obblighi imposti dai Trattati, perchè gli organi comunitari hanno il diritto di ottenere una pronuncia che accerti la violazione (23).

43. Chiarito che il sistema di adeguamento dei diritti statuali al diritto comunitario rispecchia sostanzialmente i modi di adattamento del diritto interno al diritto internazionale d'origine pattizia, occorre precisarne le differenze in relazione alle strutture dei sistemi comunitari ed alla natura *self executing* di una serie di norme dei Trattati europei.

Nel respingere la tesi che gli accordi internazionali possano produrre effetti giuridici per i cittadini, la dottrina separatistica aveva precisato che una soluzione opposta avrebbe potuto accogliersi solo ammettendo, o che i cittadini fossero capaci di diritti e di veri internazionali, o che il Trattato come tale fosse produttivo di effetti giuridici di diritto statuale (24), ciò che si negava per la natura stessa delle norme di diritto internazionale sia generale che particolare (25). Da ciò la necessità di una trasformazione del di-

(22) Sulla portata del principio relativo alle conseguenze di un illecito nel diritto internazionale comune e per una serrata critica di esso vedi KELSEN, *Unrecht und Unrechtsfolgen im Völkerrecht, Zeitschrift für öff. Recht*, 1932, p. 481 ss. e partic. p. 546.

(23) Sentenza 19 dicembre 1961, in causa 7/61, *Raccolta*, vol. VII, p. 608.

(24) DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, p. 186.

(25) « Il diritto internazionale rivolge i suoi precetti soltanto agli Stati, ed a questi soltanto accorda diritti ed impone doveri: ciò... per la natura stessa delle norme di cui si compone »: ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni, Scritti di diritto internazionale pubblico*, Tomo I, Padova, 1956, p. 328. Il punto era già stato chiarito dal TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, p. 11 ss.

ritto internazionale in diritto interno: necessità che si negava dalla scuola monistica respingendo i presupposti da cui essa veniva desunta (26).

La concezione dell'adeguamento inteso quale trasformazione si è venuta via via parzialmente modificando. La scuola separatistica riconosce ora che una costituzione statuale può senz'altro ammettere la validità delle norme di diritto internazionale particolare nel diritto interno senza che occorra un ordine di esecuzione (del che, del resto, possono darsi numerosi esempi (27)) e mette in rilievo non tanto l'aspetto formale della trasformazione, come faceva la dottrina meno recente, quanto l'aspetto materiale di essa, il quale viene in evidenza ogniqualvolta l'interprete attribuisce valore nel diritto statuale ad una norma desunta da un trattato; ed infatti il trapianto di una norma sorta in un sistema di diritto internazionale particolare nel tessuto giuridico proprio degli Stati comporta l'incidenza di nuove strutture, lo stabilirsi di nuove correlazioni, di interferenze e di legami colle altre norme del sistema, il che necessariamente influisce sul loro significato (28).

(26) KELSEN, *Transformation du droit international en droit interne, Rev. gen. de droit inter. public* 1936, p. 48: « La nécessité d'une transformation ne résulte en effet ni de la nature du droit international, ni de celle du droit interne, mais uniquement des dispositions positives de l'ordre juridique interne ». Infatti (*op. cit.*, p. 15) « une norme du droit international, et en particulier un traité international peut fort bien déterminer en effet directement l'agissement non seulement d'individus faisant fonctions d'organes de l'Etat et dont la conduite est par suite imputée à l'Etat, mais également de sujets de l'Etat, tout comme pourrait le faire une loi interne de l'Etat ». Il negare che il contenuto della norma internazionale possa prevedere il comportamento di individui venne storicamente dedotto, rileva esattamente il Kelsen, dalla premessa per cui la norma internazionale esprimerebbe una volontà diversa da quella dello Stato: su tale concezione vedi per tutti ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, p. 512.

(27) MORELLI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale in alcune recenti costituzioni, Riv. dir. internaz.* 1933, p. 2 ss.; e per le costituzioni successive al secondo conflitto mondiale SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, Milano, 1954, p. 77; MOSLER, *L'application du droit international public par les Tribunaux nationaux, Recueil des Cours*, 1957, I, p. 635 ss.; BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, II, p. 77 ss.; MONACO, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale nell'art.* 10 *della Costituzione, Foro Padano*, 1949, IV, c. 195 ss.

(28) CAPOTORTI, *Sull'interpretazione uniforme*, pp. 10-11.

44. Posta la necessità di una trasformazione del diritto internazionale convenzionale in diritto interno, ne consegue che essa viene disciplinata dai principi costituzionali dei singoli Stati. In linea di massima il diritto internazionale non prescrive in quale maniera l'adattamento debba avvenire (29); ma il diritto interno, a sua volta, cerca di operare l'adattamento in maniera conforme agli obblighi internazionali (30).

Particolare rilievo si deve attribuire al principio, che negli ultimi decenni si è andato affermando nonostante molte incertezze sia nella dottrina che nella giurisprudenza statuali, secondo cui in caso di richiamo dal diritto interno al diritto internazionale pattizio il giudice statuale deve interpretare le norme che si pongono nel proprio ordinamento in base ai principi interpretativi propri dell'ordinamento internazionale (31): il che costituisce indubbiamente qualcosa di più del principio, accolto in genere dalla dottrina separatistica, per cui in caso di richiamo dell'ordinamento interno ad una norma internazionale convenzionale, il diritto interno deve venire interpretato per quanto è possibile in modo conforme ai doveri imposti allo Stato dalla norma convenzionale (32).

Nella dottrina e nella giurisprudenza italiana più recenti si è avuto un avvicinamento quanto ai risultati fra le tesi per cui la

---

(29) Vedi per tutti, BERBER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, vol. I, München und Berlin, 1960, p. 106.

(30) Vedi per tutti ROSS, *Lehrbuch des Völkerrechts*, trad. tedesca, Stuttgart und Köln, 1961, p. 63 ss.

(31) Sull'affermazione del principio nella giurisprudenza italiana, vedi CAPOTORTI, *Problemi di diritto internazionale nella giurisprudenza italiana*, per l'affermazione di un opposto principio, vedi Cassazione, 31 maggio 1954, n. 1797, *Foro it.* 1955, c. 517 ss. A favore della tesi esposta nel testo, vedi partic. BENTIVOGLIO, *La funzione interpretativa*, p. 116 ss. e *Diritto internazionale pubblico*, *Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. V, Torino, 1960, p. 926 ss.; MONACO, *L'interpretazione delle convenzioni internazionali ad opera del giudice interno*, *Giur. it.*, 1945, IV col. 24 ss.; RUINI, *L'interpretazione delle convenzioni internazionali e delle norme straniere in genere da parte del giudice interno*, *Foro it.*, 1955, p. 518 ss. Per la tesi contraria vedi partic. CAPOTORTI, *op. loc. cit.*, e *Sulla interpretazione uniforme dei Trattati europei*, p. 3 ss.

(32) Sul principio vedi da ultimo ORTEGA, *Il valore dei trattati internazionali nel diritto interno*, *Riv. inter. fil. del diritto*, 1963, p. 446 ss. e in particolare p. 453.

norma di richiamo attribuirebbe valore giuridico alle norme su cui cade il richiamo stesso, le quali pertanto andrebbero interpretate alla luce del diritto richiamante, e le diverse teorie per cui il giudice nell'interpretare la norma richiamata non potrebbe considerarla avulsa dal sistema giuridico in cui essa fu posta; questo nonostante la riaffermazione delle premesse separatistiche da cui parte, con diverse formulazioni, la dottrina italiana.

Si è infatti dapprima posto in rilievo come le norme immesse nell'ordinamento interno ai fini dell'adattamento siano condizionate all'efficacia dell'accordo (33). A questo rilievo si ricollega il principio per cui nel diritto richiamante si devono produrre tutte le variazioni, e solo le variazioni necessarie perchè l'ordinamento interno si adegui alle esigenze derivanti dall'accordo (34). Data l'impossibilità di determinare tali variazioni, è apparso necessario o configurare che la precisazione di esse possa avvenire solo ad opera dell'interprete (35), oppure attribuire un'autonomia concettuale alle operazioni denominate « esecuzione dei trattati »: autonomia che discende dall'indicazione del risultato che si vuole ottenere coll'ordine di esecuzione. Scopo di esso sarebbe infatti quello di raggiungere, e raggiungere immediatamente, un determinato risultato, identificabile appunto nell'esecuzione del trattato (36).

45. Avendo chiarito come la trasformazione del diritto internazionale particolare in diritto interno non comporti in alcun modo un inserimento delle singole norme pattizie nell'ordinamento statuale, ma bensì un adeguamento di quest'ultimo, considerato nel suo insieme, al sistema di diritto internazionale particolare po-

---

(33) Sul punto la dottrina italiana è unanime; per le citazioni vedi LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento*, p. 110.

(34) MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*[6], p. 91.

(35) MORELLI, *op. cit.*, p. 90: « La determinazione di tali norme è rimessa all'interprete ». Sul punto vedi inoltre FABOZZI, *L'attuazione dei Trattati internazionali, mediante ordine di esecuzione*, Milano, 1961, p. 61, e LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento*, p. 117 ss.

(36) FABOZZI, *op. cit.*, p. 62.

sto dal trattato, sembra facile superare l'impostazione data al problema dei rapporti fra diritto comunitario e diritto degli Stati membri da taluni autori i quali, invece, parlano di un inserimento, più o meno immediato, della norma comunitaria nel diritto statuale e di un possibile conflitto fra di essa e le norme interne di origine autonoma; conflitto risolto in base ai principi della priorità di rango fra le varie classi di norme di uno stesso sistema, della specialità fra norme di pari grado, e della priorità nel tempo fra norme aventi il medesimo ambito di efficacia (37).

Nell'accogliere, come esso fa, sino alle estreme conseguenze una concezione recettizia circa il valore del rinvio da ordinamento a ordinamento la dottrina che qui si esamina si richiama, anche se in modo non del tutto conscio, alla concezione privatistica circa la funzione delle norme di diritto internazionale privato, le quali hanno dato origine, in un campo particolare, ad uno studio teorico delle relazioni fra ordinamenti separati, e ciò specialmente per il grado maggiore di elaborazione tecnica raggiunto dagli istituti di questo ramo del diritto rispetto a quelli dell'ordinamento internazionale. Si sono quindi trascurati gli aspetti del richiamo dal diritto interno ai sistemi di diritto internazionale particolare, che pure erano stati particolarmente approfonditi dalla dottrina italiana, e forse non si sono adeguatamente utilizzati gli spunti, pure esattamente colti, che venivano offerti dalla struttura degli ordinamenti comunitari (38).

Un'analisi compiuta del problema deve invece prendere le mosse da quell'approfondimento, e dall'osservazione di quella struttura.

La separazione dei due ordinamenti, statuale e comunitario, ed il sistema di rapporti fra di essi, caratterizzato da un obbligo di adattamento del primo al secondo, fa sì che il diritto interno debba adeguarsi in ogni modo idoneo a qualsiasi atto valido secondo i diritti comunitari. Non ha rilievo la differenza fra le sin-

(37) Per le citazioni *Supra*, par. 11.

(38) Ziccardi, *Introduzione critica al diritto internazionale*, Milano, 1956, p. 8.

gole funzioni cui adempiono gli organi della Comunità, differenza la quale, come si è visto, non ha del resto significato neppure all'interno degli ordinamenti delle Comunità (39), nè maggior rilievo presenta il fatto che le norme comunitarie siano poste direttamente dai Trattati oppure dagli organi istituzionali, e neppure la mancanza di analogia strutturale fra il modo in cui viene posta la norma nei sistemi comunitari, ed il modo in cui si attua l'adeguamento nei sistemi statuali.

46. L'accertamento della validità delle norme e degli atti delle Comunità è un presupposto dell'obbligo di adeguamento dello Stato membro: ciò spiega in tutta la sua portata il principio per cui i tribunali interni si debbano conformare al giudizio emesso in via pregiudiziale dalla Corte comune circa la validità degli atti comunitari, e l'interpretazione di essi.

L'obbligo di adattamento del diritto statuale al diritto delle Comunità, enunciato nell'art. 5 del Trattato della C.E.E. e la cui attuazione viene assicurata mediante il procedimento di cui all'art. 189 (le quali norme si integrano e si completano (40)), comporta bensì un obbligo dell'apparato statuale di conformarsi alle norme ed agli atti posti dagli organi delle Comunità europee, ma non un obbligo di garantire l'adattamento alle une e agli altri con i mezzi strumentali predisposti dallo Stato per i fini suoi propri. Esattamente pertanto fu deciso che le Comunità non possono avvalersi per realizzare una pretesa di carattere tributario nei confronti di un privato dei mezzi e degli strumenti che l'apparato dello Stato italiano pone per la percezione dei propri tributi (41),

---

(39) Per una affermazione analoga, anche se fondata su premesse non del tutto coincidenti con quelle qui accolte, vedi CARRILLO SALCEDO, *La potestad reglamentaria en los ordenamientos juridicos de las comunitades supranacionales europeas, Rev. española de der. int.* 1958, p. 198 ss. e partic. p. 224.

(40) MONACO, *Natura ed efficacia dei regolamenti delle Comunità europee*, p. 377; UDINA, *Sull'efficacia delle norme delle Comunità europee*, p. 127, il quale parla di un contrasto soltanto apparente fra l'art. 5 e l'art. 189 del Trattato.

(41) *Tribunale di Torino*, 10 maggio 1963, *Foro it.* 1963, I, col. 2052 ss.

ponendo in tale modo in rilievo come lo Stato membro sia libero nella scelta dei mezzi idonei all'adempimento degli obblighi comunitari e precisando l'autonomia delle strutture organizzative dello Stato. Così pure in linea di massima soltanto i provvedimenti giurisdizionali della Corte comune rispetto ai quali ciò sia stato espressamente previsto debbono venire muniti della clausola di esecutività da parte dell'organo a ciò designato dai singoli Stati membri (42). Le organizzazioni e le strutture degli Stati membri e delle Comunità rimangono pertanto sostanzialmente estranee; tutte le volte in cui le seconde si avvalgono di mezzi e strumenti statuali per i propri fini non rispondono della loro azione: è questo ciò che la Corte comune ha inteso riaffermare nella discussa sentenza del 17 dicembre 1959 in causa 23/59 (43).

Se nel campo strumentale permane una assoluta distinzione di mezzi e strumenti organizzativi, per ciò che riguarda le valutazioni materiali, invece, l'azione delle Comunità opera un avvicinamento dei diritti degli Stati membri ai principi del diritto comunitario, e di conseguenza un'armonizzazione ed un avvicinamento delle legislazioni.

47. Il carattere unitario del sistema dei rapporti fra i due ordinamenti viene dato dal contenuto della norma che esprime l'obbligo di adeguamento, secondo la quale nel diritto statuale si producono, in modo diretto o in modo riflesso, tutte le variazioni necessarie per attuare i principi dell'ordinamento comunitario.

Ordinamenti separati e distinti, l'ordinamento comunitario e quello statuale si presentano l'uno nei confronti dell'altro nel lo-

---

(42) MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia*, p. 259 ss. La tesi viene quasi generalmente accolta; per i richiami vedi *op. cit.*, p. 263 ss. In senso contrario LA CHINA, *Rapporti fra Corte di giustizia delle Comunità europee e giudice italiano*, p. 1556.

(43) *Raccolta*, vol. V, p. 487 ss.; sulla sentenza vedi TELCHINI, *La « faute de service » nel diritto comunitario*, *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1960, p. 205 ss.; MIGLIAZZA, *La responsabilità della C.E.C.A. e la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*; DE VERGOTTINI, *La responsabilità aquiliana.*

ro insieme; ma l'adattamento del secondo al primo non potrà determinarsi se non con riferimento alla fisionomia del sistema richiamante, alle sue articolazioni e alle concrete strutture, ed alle esigenze che in relazione al fine da raggiungere si impongono in esso.

Certamente però quando le variazioni normative nel sistema dello Stato membro ed il concreto atteggiarsi delle situazioni giuridiche appaiono un mero riflesso del sistema comunitario, il compito dell'interprete verrà precisato dalla necessità di un costante adeguamento all'aspetto di un sistema diverso ed ai principi interpretativi che in esso si accolgono. Proprio con riferimento a ciò si è parlato di immediatezza dell'efficacia della norma comunitaria nel diritto interno. La configurazione, come si è visto, non è accoglibile: come pure si deve respingere la tesi per cui le norme di adattamento attribuirebbero efficacia, entro la sfera dell'ordinamento statuale, all'ordinamento comunitario in quanto tale (44). Essa infatti non configura il carattere riflesso delle norme e delle situazioni giuridiche che in virtù dell'adeguamento si pongono nei sistemi statuali, anche se bene esprime le esigenze della totale conformazione del diritto statuale al diritto comunitario.

Nel sistema dei rapporti fra Comunità e Stati membri sono previsti strumenti atti ad assicurare l'adattamento dei sistemi statuali. Anche qui, come sempre nei rapporti fra diritto interno e diritto internazionale d'origine convenzionale, al diritto interno è imposto uno scopo da raggiungere, ed in linea di massima gli viene lasciata libertà di scelta nei mezzi. Il potere di impulso attribuito agli altri soggetti nei confronti dello Stato che viola gli obblighi comunitari si conforma a questo sistema. Il giudice interno dovrà pertanto accertare le variazioni che in virtù dell'obbligo di adeguamento si devono verificare nel proprio diritto per raggiungere gli scopi che si propongono le norme comunitarie, il cui esatto

(44) Nel senso combattuto CAPOTORTI, *Sull'interpretazione uniforme dei Trattati europei*, p. 15.

significato non potrà determinare senza riferirsi all'attività degli organi che adempiono alla funzione dell'accertamento nei sistemi delle Comunità.

48. Il modo di adattamento del diritto statuale al diritto comunitario è disciplinato dalle norme costituzionali dello Stato membro. Il principio *Landesrecht bricht Völkerrecht*, che configura il sistema dei rapporti fra diritto interno e diritto internazionale, si deve però applicare con cautela data l'esistenza di strumenti che operano nel diritto interno e che tendono a garantirne l'adattamento al diritto comunitario. Tali strumenti operano solo in campi ben determinati: non si ha quindi un sistema idoneo ad assicurare l'adattamento nella sua integrità.

L'adattamento al diritto comunitario avviene in modo diverso, a seconda delle norme costituzionali dei singoli Stati membri: ma si esclude che esso possa venire impedito dalla riserva d'ordine pubblico che opera, in via normale, nei confronti di qualsiasi norma od atto estraneo (45). Ciò è tanto più notevole in quanto gli ordinamenti comunitari sono sistemi a normazione continuata, il cui modo d'essere varia a seconda dell'attività svolta dagli organi istituzionali. Il diritto interno deve, pertanto, conformarsi ai principi delle Comunità europee, così come vengono via via determinati dall'azione degli organi di queste: esso rimane quindi predisposto per tutto il tempo necessario per l'adempimento dell'obbligo internazionale (46) e cioè, nel caso della C.E.E. e della C.E.E.A., senza limiti di tempo.

Si ha quindi una precisa diversità rispetto al fenomeno normale dell'adeguamento del diritto interno al diritto internazionale

---

(45) BALLADORE PALLIERI, *Pouvoir des organisations économiques européennes*, p. 484.

(46) Cfr. in linea generale PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale, Parte II, Introduzione al diritto internazionale privato*, 3ª ristampa, Padova, 1957, p. 21; MALINTOPPI, *Il riavvicinamento delle legislazioni come problema di diritto internazionale*, *Riv. dir. inter.* 1959, p. 238 ss., partic. p. 441.

d'origine pattizia, cristallizzato in accordi il cui contenuto non può normalmente venire modificato senza l'assenso dello Stato (47). Ne consegue che l'autonomia del legislatore e la libertà dell'interprete vengono singolarmente ridotte.

Tale caratteristica si attua anche quando la norma comunitaria impone agli ordinamenti degli Stati un mero obbligo di adeguamento, come nell'ipotesi di cui all'art. 100 del Trattato C.E.E. che attribuisce agli Stati membri un obbligo di riavvicinamento delle legislazioni, ed individua nelle direttive del Consiglio, emanate su proposta della Commissione, lo strumento atto a promuovere l'esecuzione dell'obbligo (48). Gli organi dello Stato debbono attuare le direttive: ma in linea di massima essi hanno la possibilità di scelta nei mezzi. Anche nel caso dell'obbligo di riavvicinamento delle legislazioni, pertanto, l'estensione e il contenuto di esso vengono determinati dai sistemi comunitari, ed i modi di adempimento dai diritti statuali (49), mentre agli altri soggetti della Comunità (Stati membri, istituzioni comunitarie, persone private) viene attribuito un potere di impulso per ottenere l'adempimento.

49. Sotto altri profili, invece, possono ripetersi i principi chiariti a proposito dell'adeguamento del diritto interno al diritto

---

(47) Ed infatti è vero che l'ordine di esecuzione non si limita ad operare un adattamento iniziale ad un trattato, ma ne segue le variazioni soggettive e oggettive; purtuttavia esso non attua normalmente un coordinamento fra ordinamenti giuridici: vedi SPERDUTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1958, p. 107.

(48) Sul punto che l'art. 100 del Trattato C.E.E. costituisca l'unica ipotesi in cui si impone agli Stati membri un obbligo di riavvicinamento in senso proprio, vedi MALINTOPPI, *Il riavvicinamento delle legislazioni come problema di diritto internazionale*, p. 238 ss. e in partic. p. 251. Non ritiene invece fondata la limitazione e considera norme tendenti allo stesso fine gli artt. 101 e 102 del Trattato il DRAETTA, *Il riavvicinamento delle legislazioni nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, *Dir. inter.* 1962, p. 43 ss. e in partic. p. 54.

(49) Pongono in rilievo che l'obbligo di riavvicinamento viene posto in precisa funzione strumentale rispetto al sistema delle Comunità; MONACO, *Le rapprochement des législations nationales dans le cadre du marché commun*, *Annuaire français de droit inter.* 1957, p. 561; MALINTOPPI, *Il riavvicinamento*, p. 258.

internazionale particolare. Così per accertare la mancata esecuzione dell'obbligo di adeguamento si deve considerare il contegno dello Stato membro nell'insieme delle sue funzioni costituzionali, legislativa, amministrativa e giurisdizionale, e un inadempimento non sussiste quando il fine che si proponeva la norma comunitaria è stato in qualsiasi modo attuato ad opera dello Stato membro, avendo esso normalmente la libertà nella scelta dei mezzi idonei allo scopo (50).

L'inadempimento di un obbligo comunitario si concreta pertanto nell'azione o nell'omissione, da parte dello Stato membro, di ciò che appare idoneo al raggiungimento dello scopo di una norma o di un atto propri del sistema delle Comunità la cui attuazione sia comunque rilevante per lo Stato. La violazione di un interesse delle Comunità sussiste sempre in tale ipotesi, e così il diritto di esse alla reintegrazione dell'ordine giuridico violato, date le caratteristiche di ordinamenti di diritto proprie dei sistemi comunitari.

L'espressione letterale dei Trattati istitutivi — le norme dei quali cosiderano il contegno dello Stato membro nel suo complesso: lo Stato provvede, lo Stato impone, ecc. — conferma queste affermazioni. Talvolta però agli Stati membri viene indicata direttamente l'azione da compiersi, con una precisazione dei mezzi che lo Stato deve adibire per soddisfare al suo obbligo. La libertà di scelta nei mezzi spettante allo Stato non sussiste in tale caso (51).

In linea di massima vale anche per le Comunità il principio generale per cui destinatari delle situazioni giuridiche subietti-

---

(50) Sul problema in generale e sulla soluzione generalmente accolta, vedi per tutti DONATI, *I trattati internazionali*, p. 343, e per la dottrina più recente BERBER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, vol. I, p. 106.

(51) Vedi ad es. il 2° comma dell'art 192 del Trattato C.E.E., che impone allo Stato membro di far apporre la formula esecutiva a talune decisioni del Consiglio e della Commissione, con la sola verificazione dell'autenticità del titolo; di designare un organo competente all'apposizione e di informarne la Commissione e la Corte di giustizia.

ve poste nel diritto interno al fine d'assicurare l'adeguamento al diritto internazionale sono, oltre che le persone private, tutti gli organi dello Stato i quali non ne siano esclusi (52). Nell'ordinamento interno si producono infatti automaticamente, in virtù dell'ordine di esecuzione dei Trattati istitutivi o di un principio costituzionale che imponga l'adeguamento del diritto interno al diritto internazionale pattizio, principi aventi il valore di norme interne a contenuto generale e principi a contenuto particolare (53), a seconda che per attuare gli obblighi comunitari appaiano necessari gli uni e gli altri. Gli organi interni competenti dovranno poi emanare le norme di attuazione dei principi comunitari che siano richieste dal diritto dello Stato (54).

La prevalenza dei principi e degli atti posti nell'ordinamento interno in virtù dell'obbligo di adattamento rispetto alle norme ed agli atti giuridici posti in modo autonomo si decide a seconda delle norme costituzionali dei singoli Stati.

Un discorso a parte deve farsi a proposito delle norme *self executing*, essendo stata sostenuta la tesi che esse configurino modi di produzione di un diritto interno uniforme: gli Stati membri porrebbero cioè, attraverso un'attività comune, norme giuridiche

(52) Sul punto vedi da ultimo RILL, *Der Rang der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts in der österreichischen Rechtsordnung, Oest. Zeitschrift für öff. Rechts*, 1960, p. 439 ss. e partic. p. 445. Allo scritto del Rill rinvio per i riferimenti bibliografici.

(53) Il principio è pacifico, e venne enunziato, anche se con diversa formulazione, dai fondatori della teoria separatistica: vedi ad es. ANZILOTTI, *Alcune considerazioni sulla approvazione parlamentare dei Trattati la cui esecuzione importa provvedimenti di natura legislativa*, in *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Tomo I, Padova, 1956, p. 587 ss. e partic. p. 595. Sul punto cfr. da ultimo WINKLER, *Der Verfassungsgrang von Staatsverträgen, Oest. Zeitschrift für öff. Rechts* 1960, p. 514 ss. e partic. p. 592: « Die Staatsverträge sollen offensichtlich aller Rechtswirkungen innerstaatlicher Rechtsquellentypen teilhaftig werden, und zwar nach den Rang abgestuft wie diese ». Allo studio del Winkler rimando per notazioni bibliografiche circa la letteratura della scuola viennese, particolarmente ricca su quest'argomento.

(54) Così da ultimo il decreto presidenziale del 22 settembre 1963 n. 1884 ha posto le norme di attuazione del Regolamento n. 17 del 6 febbraio 1962 del Consiglio dei Ministri della C.E.E.: ed il decreto presidenziale del 26 marzo 1964 n. 137 ha modificato la tariffa doganale comune « in conformità ad analoghe decisioni della Comunità economica europea ».

che si dirigono direttamente agli individui e possono venire attuate senza alcuna attività degli organi degli Stati membri, i quali agirebbero nella veste di enti che fanno parte di un organo internazionale comune (55).

La tesi, per quanto suggestiva, non sembra da accogliere. In ogni caso infatti le norme comunitarie, quale che sia la loro formulazione, operano direttamente nell'ambito del sistema loro proprio, e cioè in un sistema estraneo agli ordinamenti degli Stati membri. Quando esse hanno per destinatari persone private, queste sono considerate quali soggetti delle Comunità, e quindi non quali soggetti degli ordinamenti degli Stati membri. Gli atti e le norme comunitarie non possono pertanto operare in alcun caso negli ordinamenti statuali se non in via riflessa, attraverso una necessaria trasformazione che nel caso delle norme *self executing* avviene senza che occorra uno speciale atto di adeguamento da parte degli organi dello Stato membro.

50. La coesistenza fra i sistemi comunitari ed i sistemi degli Stati membri si configura come una coesistenza di sistemi collegati da un obbligo di adattamento, il cui contenuto si desume dall'insieme di principi di diritto internazionale particolare delle Comunità.

Considerando l'esistenza di strumenti propri del diritto comunitario ed atti ad assicurare l'adeguamento e il potere, spettante ad organi delle Comunità, di delimitare l'ambito reciproco dei due sistemi, si giustifica l'impiego del termine « sovranazionalità », il quale, come venne osservato, ottenne maggior biasimo

---

(55) In questo senso UDINA, *Sull'efficacia delle norme delle Comunità europee*, p. 128: « Le norme formulate in tal modo, ossia automaticamente immesse negli ordinamenti degli Stati membri non sono norme internazionali o comunitarie se non per l'origine, avendo in sè e per sè, cioè per il loro contenuto, il carattere delle norme interne, in quanto destinate sin dalla loro formazione ad essere trapiantate ed a vigere nell'intento degli ordinamenti statuali, sì da costituire un diritto interno uniforme imposto internazionalmente e immesso negli ordinamenti interni in seguito all'ordine generale d'esecuzione degli accordi che lo prevedono ».

di quello che non meritasse (56). È vero, infatti, che esso venne spesso usato in modo impreciso e comunque con significati diversi (57); ma è altrettanto vero che esso poteva venire utilmente impiegato, e lo fu in effetti, per indicare la sovraordinazione di un sistema di diritto internazionale particolare al diritto degli Stati membri, in materie ben delimitate, così come si tende ora ad ammettere (58).

La sovraordinazione dei sistemi comunitari ai sistemi degli Stati membri venne recisamente negata dal Morelli, che propose di sostituire l'espressione « sovranazionalità » con quella di « metanazionalità » (59). Questo scrittore ritenne di escludere che il sistema di richiamo dei diritti degli Stati membri al diritto comunitario configuri l'adeguamento ad un ordinamento di grado superiore, perchè sarebbe illogico e contraddittorio configurare come superiore un ordinamento limitato e particolare rispetto ad ordinamenti sovrani ed a competenza generale, quali gli ordinamenti degli Stati membri.

Si possono qui ripetere talune considerazioni fatte a proposito del problema della derivazione degli ordinamenti comunitari dall'ordinamento internazionale. Le affermazioni del Morelli appaiono rigorosamente esatte solo in quanto si accolgano le premesse generali da cui egli muove, e soprattutto i presupposti metodologici da lui accolti, i quali giustificano una costruzione formale degli ordinamenti giuridici esprimentesi mediante una struttura articolata delle fonti di diritto. È senza alcun dubbio coerente, ove si accolgano tali premesse, affermare che un rapporto di

---

(56) SPERDUTI, *La C.E.C.A. ente sopranazionale*, p. 24.

(57) Sulle varie accezioni attribuite al termine vedi da ultimo ROSELIEB, *Zur Frage der Supranationalität*, pp. 461-464.

(58) Solo in questo senso è esatto sostenere l'identificazione del termine « sopranazionale » con il termine « internazionale », come fanno il DECLEVA, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, p. 38, e gli autori da lui ricordati. Infatti con l'espressione « diritto internazionale » si intende un diritto separato ed insieme sovraordinato a quello statuale.

(59) *Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, p. 16 e, più di recente, *Nozioni di diritto internazionale* [6], pp. 266-267.

subordinazione non possa essere che un rapporto di derivazione, e affermare che l'ordinamento derivato altro non sia se non una porzione dell'ordinamento superiore (60).

Una volta invece che si valutino le fonti di diritto come uno dei modi di manifestazione di norme giuridiche, che esprimono un singolo elemento, sebbene essenziale, dell'esperienza giuridica, è evidente che esse non possano venire considerate se non come un insieme di dati che si utilizzano, insieme ad altri dati, per dedurre le forme di diritto di un sistema (61). Ove si considerino i vari elementi della vita giuridica appare che i rapporti fra Stati membri e Comunità europee sono, sì, caratterizzati da una superiorità di queste rispetto a quelli, in maniera più o meno pregnante (62), ma che in nessun modo i sistemi degli Stati membri si presentano come una derivazione degli ordinamenti comunitari, o una porzione di essi. Esiste bensì un sistema di adeguamento del diritto degli Stati al diritto comunitario, garantito attraverso mezzi propri di quest'ultimo: ma si tratta dell'adeguamento di un sistema ad un sistema separato.

In questo senso è esatto configurare una supremazia degli ordinamenti comunitari rispetto ai sistemi degli Stati membri. La dottrina più recente ha chiarito che si può concepire il diritto internazionale come superiore al diritto statuale pur rimanendo fedeli ad una concezione separatistica del fenomeno giuridico (63): nel caso del diritto comunitario vi ha in più la previsione di mezzi e strumenti atti ad assicurare l'adeguamento con un'azione che si svolge sia nel sistema delle Comunità, sia nei sistemi degli Sta-

---

(60) SPERDUTI, *La C.E.C.A. ente sopranazionale*, p. 22 nota 27.

(61) ZICCARDI, *Consuetudine*, p. 492; PUGLIATTI, *Conoscenza, Enciclopedia del diritto*, vol. IX, p. 65.

(62) Sul punto che i vincoli agli Stati siano maggiori secondo i Trattati di Roma che secondo il Trattato di Parigi, e fra i primi qualitativamente più forti per la C.E.A. che per la C.E.E., vedi le esatte osservazioni di EFRON e NANES, *The Common Market and Euratom Treaties: Supranationality and the Integration of Europe*, *The inter. and comp. Law Quarterly* 1957, p. 670 ss.

(63) DAHM, *Völkerrecht*, vol. I, *Stuttgart* 1958, pp. 53-54; ORTEGA, *Il valore dei Trattati internazionali nel diritto interno*, p. 462.

ti membri. Ne consegue che nel campo interpretativo il giudice statuale è portato a considerare le caratteristiche delle strutture dei sistemi comunitari ed i rapporti di specialità che si rilevano in essi, e quindi a considerare gli aspetti concreti del diritto richiamato in maniera più penetrante di ciò che normalmente accada rispetto all'adeguamento di un sistema a un sistema estraneo.

51. Portando l'attenzione sull'insieme dei dati che caratterizzano il sistema di rapporti fra Stati membri e Comunità europee, l'esame si sposta sui mezzi concreti che operano per assicurare l'adeguamento del diritto statuale. Si può così constatare l'esistenza di una serie di poteri attribuiti agli organi delle Comunità cui corrisponde una serie di obblighi di astensione o di adeguamento degli organi statuali e delle persone e gruppi posti sotto la sovranità degli Stati.

Il diritto comunitario si concretizza pertanto mediante la limitazione delle competenze degli Stati e l'adeguamento dei sistemi statuali ai principi delle Comunità; il duplice modo di attuazione viene assicurato attraverso tutta una serie di strumenti di garanzia, dall'esistenza di sanzioni ad una serie di controlli in via giurisdizionale, i quali operano sia all'interno della struttura giurisdizionale dello Stato membro, mediante l'inserimento delle pronunce in via pregiudiziale della Corte comune nei procedimenti innanzi ai giudici degli Stati, sia nelle strutture organizzative delle Comunità, in quanto lo Stato membro, considerato come una entità estranea, risponde della mancata osservanza degli obblighi che derivano dalle norme dei Trattati.

La dottrina separatistica del diritto internazionale ritiene che l'individuo non formi oggetto delle norme di diritto internazionale: rispetto alle Comunità europee l'affermazione venne utilizzata per respingere ogni tentativo di inserimento dei sistemi comunitari nell'ordinamento internazionale e per negare una supremazia del diritto comunitario rispetto al diritto degli Stati membri. Ora è esatto che gli individui sono normalmente posti

sotto l'autorità esclusiva degli Stati, e che perciò il diritto internazionale deve appoggiarsi, tramite gli Stati, al diritto interno per raggiungere gli obbiettivi da esso perseguiti riguardo agli individui (64); ma nulla vieta che in comunità ristrette e in materie ben precisate si abbia uno stato di cose diverso, creandosi un sistema di obblighi e diritti relativi agli individui assicurato con strumenti di garanzia. Il carattere sovrano degli Stati membri rimane integro, in quanto essi conservano un potere generale rispetto agli individui (65).

L'esistenza di strumenti comunitari atti ad assicurare l'adeguamento del diritto interno e a delimitare l'ambito reciproco di competenza non modifica questo carattere, ma attribuisce ai sistemi comunitari una posizione di supremazia rispetto ai sistemi degli Stati membri, nel senso che fu chiarito (66).

Per questo motivo, pur riaffermando che le Comunità europee si inseriscono nel filone unionistico che rappresenta lo sforzo di attuare forme di collaborazione internazionale, si deve dissentire dalla dottrina, rappresentata in Italia soprattutto dall'Ago, che cerca di attenuarne le differenze rispetto alle organizzazioni di tipo tradizionale. Il rapporto di supremazia rispetto ai sistemi

---

(64) SPERDUTI, *La persona umana e il diritto internazionale, Comunicazioni e Studi*, vol. X, p. 163.

(65) Per una sintesi dei dati attuali del problema del rapporto fra Stato, comunità internazionale generale, comunità particolari e individuo, vedi MONACO, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, p. 81 ss., e la bibliografia ivi ricordata.

(66) Che la supremazia degli ordinamenti comunitari rispetto ai diritti degli Stati membri si fondi essenzialmente sull'esistenza di strumenti delle Comunità atti ad assicurare l'adeguamento, ed in particolare di strumenti giurisdizionali è generalmente avvertito: vedi ad es. GROEBEN-BOECK, *Kommentar*, p. 171.

Si noti come, per la dottrina separatistica una norma circa l'adeguamento automatico del diritto interno al diritto internazionale, quale l'art. 10 della Costituzione italiana, non comporti una subordinazione proprio per la mancanza di strumenti atti ad assicurare l'adeguamento, ove si eccettui la previsione di una responsabilità dello Stato: così PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, Milano, 1952, ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1956, p. 419 ss. e partic. p. 433, parla di un dispositivo di produzione « liberamente adottato dallo Stato ».

statuali è l'elemento individuante delle Comunità europee, anche se non si riscontra in alcun modo quella « totale signoria », quel « dominio assoluto » dell'un termine nei confronti dell'altro, necessari perchè si possa parlare di un condizionamento degli ordinamenti statuali alle Comunità (67).

(67) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*[2], p. 149: « L'esistenza di un ordinamento può dipendere da un altro soltanto in due casi ... La prima ipotesi non si verifica tutte le volte che ci sia un rapporto di supremazia e, correlativamente, di subordinazione fra i due ordinamenti: ma occorre che quello che signoreggia l'altro lo domini assolutamente ».

Capitolo VI

I MODI DI ADEGUAMENTO DEL SISTEMA ITALIANO AL DIRITTO COMUNITARIO

Sommario: 52. Il problema della legittimità costituzionale delle leggi di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione dei Trattati istitutivi. — 53. La tesi del Perassi che deduce la legittimità dall'art. 11 della Costituzione. Esclusione dall'indagine del problema relativo alla ratifica. — 54. Inaccoglibilità delle obbiezioni mosse alla teoria del Perassi. — 55. L'art. 11 comprende nella sua previsione tutte le norme dei Trattati istitutivi. — 56. Critica della teoria che nega la legittimità costituzionale delle leggi di esecuzione dei Trattati perchè gli ordinamenti comunitari sono sistemi a normazione continuata. — 57. La teoria per cui l'adeguamento del diritto italiano avviene in virtù del richiamo automatico di cui all'art. 10 della Costituzione. — 58. La legge di esecuzione quale condizione perchè si attui il precetto posto nell'art. 11. — 59. Conseguenze della concezione sopra svolta. — 60. La sentenza della Corte costituzionale del 24 febbraio - 7 marzo 1964 n. 14 sulla legge di nazionalizzazione della energia elettrica. — 61. Elementi positivi ed elementi negativi della decisione. — 62. La sentenza della Corte costituzionale del 9 aprile 1963 n. 49 sui limiti imposti dal diritto comunitario al potere legislativo della regione siciliana. — 63. Altre decisioni della giurisprudenza italiana in materia di adeguamento ai sistemi delle Comunità europee.

52. Oltre che dalla questione generale dell'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario, l'attenzione degli scrittori e della giurisprudenza italiana venne attratta dal problema di individuare quale sia l'atto giuridico determinante ai fini dell'adeguamento, e ciò soprattutto in relazione al problema della legittimità costituzionale delle leggi ordinarie che autorizzarono il Governo alla ratifica ed ordinarono l'esecuzione dei Trattati europei: la legge 25 giugno 1952, n. 766, che autorizza la ratifica ed ordina l'esecuzione del Trattato di Parigi, e la legge 14 ottobre 1957, n. 1203, relativa ai Trattati di Roma, che oltre alla autorizzazione e all'ordine di esecuzione contiene la delega al Go-

verno ad emanare con decreti aventi valore di legge ordinaria e secondo i principi direttivi contenuti nei Trattati le norme necessarie per attuare una serie di obblighi da essi imposti (1). Le discussioni dottrinali e da ultimo la posizione assunta dalla Corte costituzione hanno illuminato i vari aspetti del problema, ma sono lungi dall'avere raggiunto soluzioni pacificamente accolte.

53. Una prima opinione, sostenuta dal Perassi a proposito della C.E.C.A. (2) e già affermatasi nei lavori parlamentari durante il dibattito relativo all'autorizzazione alla ratifica del Trattato di Parigi (3), giustifica l'idoneità delle leggi ordinarie a consentire la ratifica e a disporre l'esecuzione dei Trattati istitutivi richiamandosi all'art. 11 della Costituzione, per il quale l'Italia consente, in condizioni di parità cogli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. L'art. 11 sarebbe pertanto rilevante come criterio per valutare l'idoneità della legge ordinaria ad autorizzare la ratifica dei trattati aventi lo scopo indicato e ad emanare le norme interne necessarie alla esecuzione.

La tesi del Perassi viene sottoposta a notevoli limitazioni da parte di vari scrittori, che pure sostanzialmente la condividono: così ad esempio non si ritiene conforme alla Costituzione la legge

---

(1) Vedi sul punto MIELE, *L'esecuzione nell'ordinamento italiano degli atti internazionali istitutivi della Comunità europea e dell'Euratom, Diritto inter.* 1961, p. 17 ss.

(2) PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, p. 419 ss.

(3) *Op. cit.*, p. 419, nota 1, « Nel corso della discussione del disegno di legge ordinaria relativo alla ratifica ed all'esecuzione del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, firmato a Parigi il 18 aprile 1951, fu sollevata alla Camera dei Deputati dall'on. Martuscelli la questione pregiudiziale, sostenendosi che per autorizzare la ratifica e dare esecuzione al detto trattato, istituente, fra l'altro, alcuni organi sopranazionali, si richiedesse una legge costituzionale. Il relatore on. Ambrosini si pronunciò contro tale pregiudiziale richiamandosi espressamente all'art. 11 della Costituzione. La Camera nella seduta del 12 giugno 1952, con votazione normale, respinse la detta pregiudiziale ».

ordinaria che autorizzi la ratifica dei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali rispetto a cui i limiti di sovranità non siano precisamente determinati, o di quelli che importino modifiche dell'organizzazione costituzionale o delle dichiarazioni fondamentali in ordine alla posizione dei cittadini nello Stato (4), e così venne rilevato che il problema della costituzionalità si pone per la sola legge di esecuzione, e non per la legge che autorizza la ratifica, perchè il procedimento relativo a quest'ultimo atto è regolato dagli artt. 72 e 80 della Costituzione, che prevedono in ogni caso il ricorso a leggi ordinarie (5).

L'interpretazione dell'art. 11 formulata dal Perassi viene combattuta con vari argomenti. Sul piano esegetico si sostiene che essa finisca, senza alcun sostegno testuale, a togliere ogni valore all'art. 138 della Costituzione, che disciplina i procedimenti di revisione costituzionale (6). Ben più radicali sono le critiche degli scrittori i quali sostengono che l'art. 11 avrebbe una mera funzione programmatica nel campo politico, essendo privo di qualsiasi rilevanza giuridica (7), o che esso si riferisca ad altre ipotesi (8). Ed è curioso notare che uno scrittore (9) sottoponendo a severe critiche l'interpretazione stessa, ne abbia attribuita la paternità a chi scrive queste righe ed abbia ritenuto che essa contraddica ai « contributi venuti in particolare dal Perassi circa la tecnica dell'adattamento » ed allo schema che ne risulta, il quale « esce incolume dal vaglio critico ».

---

(4) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,*[6] p. 1058; MONACO, *Costituzionalità degli accordi internazionali, Studi Crosa,* vol. II, Torino, 1960, p. 1275.

(5) ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e « altre » leggi costituzionali, Scritti Jemolo,* vol. III, Milano, 1963, p. 190 e in particolare p. 203, nota.

(6) ESPOSITO, *op. cit.*, p. 202, nota 24, e sostanzialmente UDINA, *Sull'efficacia delle norme delle Comunità europee nell'ordinamento italiano*, p. 131.

(7) BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale,*[7] p. 409 (*supra*, par. 6).

(8) TRABUCCHI, *Un nuovo diritto*, p. 270, per il quale l'art. 11 « sembra più attinente ai conflitti armati ».

(9) QUADRI, *Recensione a La Pergola,* p. 1611.

54. Queste ultime affermazioni non sembra possano venire condivise. La lettera stessa dell'art. 11 indica che lo scopo preciso della norma è quello di consentire limitazioni alla sovranità italiana a favore di organizzazioni internazionali che si propongano determinati scopi. La chiarezza del dettato consente di non attribuire un rilievo eccessivo all'opinione, espressa dalla Sottocommissione « Problemi costituzionali » della Assemblea costituente, ma fortemente contrastata in seno ad essa, per cui l'articolo 11 avrebbe il valore di un'affermazione generica circa il favore dello Stato italiano verso ogni forma di organizzazione internazionale (10); atteggiamento che fu del resto decisamente superato nella discussione avanti all'Assemblea.

La norma pone pertanto un criterio generale di valutazione, e prevede come costituzionali tutti i comportamenti degli organi dello Stato che, nell'ambito delle attribuzioni loro proprie e nelle forme previste dalla Costituzione, mirino ad attuarne lo scopo. Ne discende la legittimità costituzionale dell'atto degli organi legislativi che si esplichi nelle forme normalmente idonee ad ordinare l'esecuzione dei Trattati, e cioè della legge ordinaria.

Neppure si possono trarre argomenti per escludere che l'articolo 11 preveda la disciplina della legge di esecuzione dei Trattati europei da una indagine circa il fine concreto propostosi dalla Assemblea costituente. E' vero infatti che gli autori della norma vollero permettere agli organi dello Stato italiano di adeguare la propria azione politica agli impegni internazionali assunti o da assumere nei confronti delle Nazioni Unite che sembravano rivendicare una funzione guida della comunità internazionale nel campo politico, limitando così necessariamente la sovranità degli Stati intesa come mancanza di vincoli giuridici alla loro libertà (11). Ma se questa fu la preoccupazione emersa soprattutto nel dibattito

---

(10) COMMISSIONE PER GLI STUDÎ ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I, Roma, 1946, p. 68.

(11) VEDOVATO, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di Calamandrei e Levi, Firenze, 1950, vol. I, p. 95: « La discussione dinanzi alla As-

in seno all'Assemblea, e se è innegabile che il costituente non abbia inteso disciplinare l'adeguamento del sistema italiano al diritto di organizzazioni, come le Comunità europee, da cui la sovranità italiana intesa come superiore potere politico dello Stato non viene in alcun modo diminuita, è del pari impossibile negare che una corretta interpretazione dell'art. 11 permette di superare il principio generale per cui l'ordine di esecuzione dovrebbe avvenire nella forma richiesta per le leggi interne la cui statuizione è necessaria per compiere l'adattamento (12), e cioè con leggi di revisione costituzionale.

Valutando conformi alla Costituzione le manifestazioni di volontà degli organi dello Stato con cui l'Italia aderisce ad organizzazioni che si propongono gli scopi previsti dalla norma e che comportano limitazioni alla sovranità degli Stati membri, l'art. 11 non può non comprendere nella propria disciplina le organizzazioni che lasciano intatta la sovranità dello Stato italiano, pur imponendo limitazioni alla sua competenza. Resta la precisazione degli scopi contenuta nella norma: ma è evidente che il fine ultimo dei Trattati europei, che mirano ad assicurare una pacifica evoluzione della cooperazione internazionale, è appunto quello di assicurare la pace e la giustizia fra i popoli.

Tali considerazioni, e probabilmente un esame delle forze che operarono durante l'elaborazione costituzionale della norma (13), spiegano come il rilievo dell'art. 11 rispetto alle leggi di

---

semblea rilevava analoghe preoccupazioni politiche, aventi di mira soprattutto la redazione del Trattato di pace e l'ammissione del nostro Paese nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, per cui la sostanza e la forma dell'articolo non ebbero a subire variazioni di notevole entità. [Fra di esse vi fu] il consenso di limitare pariteticamente la sovranità a favore di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra i popoli, aggiunto in sede di redazione finale » e ciò in accoglimento di una proposta di emendamento dell'on. Zagari.

(12) Sul principio in generale vedi MONACO, *I Trattati internazionali e la nuova Costituzione, Rassegna di diritto pubblico* 1948, p. 197 ss. e in partic. p. 216, in base all'esatto rilievo della mancanza di un procedimento specifico per l'emanazione della legge di esecuzione.

(13) È importante a questo fine tenere presente che nella relazione preliminare presentata alla Sottocommissione « Problemi costituzionali » gli estensori, Ago

esecuzione dei Trattati di Parigi e di Roma venga ammesso anche dagli scrittori che accentuano il fine immediato propostosi dal legislatore con l'art. 11 (14).

55. Una semplice lettura delle righe dedicate dal Perassi all'interpretazione dell'art. 11 dimostra che egli ha direttamente considerato solo la rinuncia dello Stato italiano alla disciplina di talune materie, e non invece le norme dei Trattati europei con cui l'Italia assume l'obbligo di adeguare il proprio ordinamento giuridico al diritto comunitario. L'art. 11 è però idoneo ad attribuire legittimità costituzionale all'adattamento del diritto italiano ai sistemi comunitari, considerato nel suo complesso.

L'assunzione della disciplina diretta di talune materie da parte delle Comunità e l'adattamento del diritto degli Stati membri ai principi comunitari costituiscono infatti i due aspetti complementari di un medesimo fenomeno, unitario sia per il fine che per gli strumenti impiegati e per il rilievo che esso ha sul diritto statuale, a cui è imposto in ogni caso un obbligo di adeguamento al diritto comunitario.

E' pertanto impossibile non ricomprendere nella previsione dell'art. 11 tutto il complesso fenomeno di attuazione delle Comunità europee da parte dello Stato italiano, che in tale modo adegua il proprio sistema al diritto di un ente internazionale sovraordinato: resta pertanto superata la tesi che ammette la rilevanza della disposizione solo rispetto alle norme immesse nel sistema italiano per l'adeguamento al diritto comunitario nelle materie in cui si attua una limitazione dello Stato italiano, sostenendo invece che il principio non operi rispetto alle norme che impongono un mero obbligo di adattamento: la prima classe di norme avrebbe infatti

---

e Morelli, avevano sostenuto l'opportunità di una dichiarazione « di favore verso tutte le forme di organizzazione internazionale e supernazionale perseguita dallo Stato italiano » (*Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, p. 67).

(14) Così ad es. MONACO, *Osservazioni sulla costituzionalità degli accordi internazionali*, p. 184.

un valore di supercostituzione, mentre rispetto alla seconda si porrebbe il problema del conflitto con norme di rango costituzionale successive nel tempo (15).

56. Un atteggiamento radicale rispetto alle leggi di esecuzione dei Trattati europei venne assunta recentemente dal La Pergola, il quale ne contesta la legittimità costituzionale in base alla asserzione che rispetto a qualsiasi trattato una speciale autorizzazione ad opera del Parlamento sarebbe necessaria ogni qualvolta si produca una modificazione delle norme convenzionali che alteri lo stato di fatto in vista del quale era stata concessa l'autorizzazione alla ratifica ed ordinata l'esecuzione (16). Ed infatti tutte le volte che un trattato internazionale è soggetto a modificazioni del proprio contenuto, nonchè della sfera di efficacia personale e spaziale, l'ordine di esecuzione verrebbe a costituire un mezzo di produzione giuridica non previsto nella nostra Costituzione, da cui vengono invece disciplinati in modo tassativo gli strumenti di produzione giuridica: una legge di esecuzione è pertanto un valido mezzo di produzione ogniqualvolta si possano prevedere le norme immesse nel nostro sistema e determinarne l'ambito di efficacia, e solo in questa ipotesi (17). Poichè la serie dei procedimenti produttivi di diritto, dato il carattere rigido della Costituzione italiana, può venire estesa o ridotta solo mediante una legge costituzionale, questa si imporrebbe quando, come per i Trattati europei, una modificazione del contenuto delle norme può avvenire a maggioranza degli Stati membri: in tal caso non si potrebbe neppure ricorrere al principio accolto nell'art. 11 della Costituzione, perchè il congegno ivi

(15) In questo senso STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti*, p. 37 ss. Alla tesi si avvicina CATALANO, *Manuale di diritto delle comunità europee*,[2] p. 145, e *L'inserimento diretto delle disposizioni*, che però alla seconda classe di norme attribuisce più correttamente, date le premesse, il valore di norme ordinarie, per cui la legge successiva dovrebbe prevalere rispetto alla norma contraria immessa in esecuzione dei Trattati. Successivamente lo scrittore ha notevolmente modificato tale posizione (*supra*, par. 11).

(16) LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento*, p. 164.

(17) *Op. cit.*, pp. 144 e 164.

predisposto accoglie il principio della maggioranza allontanandosi dal criterio di parità richiesto nella norma costituzionale (18).

Converrà liberare subito il campo dall'ultimo argomento. Parlando di una situazione di parità dello Stato italiano con gli altri Stati nelle organizzazioni internazionali a favore delle quali l'Italia rinuncia a parte della propria sovranità, si è evidentemente inteso escludere le organizzazioni in cui si affermi una supremazia di taluni membri rispetto ad altri. L'Italia si trova in posizione di eguaglianza con gli altri membri delle Comunità europee proprio perchè essa si trova in posizione di parità nelle votazioni, che concorrono a formare una valida maggioranza (19). D'altronde scopo immediato del costituente nel porre l'art. 11 è stato quello di permettere l'ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite: quindi la « condizione di eguaglianza » prevista nella norma va intesa in modo da comprendervi quell'organizzazione, che si ispira fondamentalmente al principio della parità fra i membri, nonostante accolga quasi sempre il criterio della maggioranza nelle votazioni anzichè quello dell'unanimità e ponga gravi limitazioni al principio dell'eguaglianza attribuendo ai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza un'innegabile posizione di supremazia rispetto agli altri Stati (20).

Superato questo argomento, indubbiamente fragile, si osservi come il La Pergola ammetta, attraverso una serie di esatte considerazioni, come le tesi « produttivistiche » non siano incompatibili colla concezione per cui il diritto interno rinuncerebbe a favore dei sistemi comunitari a parte delle proprie competenze, e neppure colla teoria della superiorità di grado delle norme immesse in adattamento al diritto comunitario rispetto alle altre fonti dell'or-

---

(18) *Op. cit.*, p. 167.

(19) In senso conforme MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*,[6] p. 1060, che comprende la C.E.C.A. fra le organizzazioni in cui gli Stati membri si trovano in situazione di eguaglianza.

(20) Vedi sul punto MORELLI, *Eguaglianza e diseguaglianza fra i membri delle Nazioni Unite, La Comunità inter.* 1947, p. 27 ss.

dinamento richiamante: con ciò egli allude alla tesi sostenuta in questo studio circa una supremazia del diritto comunitario rispetto al diritto degli Stati membri, tesi che non diverge da quella del La Pergola, se non sotto l'aspetto formale, in quanto anch'essa si richiama alle affermazioni separatistiche (21). Il problema quindi consiste, come riconosce lo stesso La Pergola, nel determinare se l'art. 11 della Costituzione comprenda o meno nella propria previsione i Trattati istitutivi delle Comunità europee. Se alla norma si può dare l'interpretazione qui accolta, indubbiamente si deve ritenere che le leggi ordinarie con cui viene ordinata l'esecuzione dei Trattati europei non siano contrarie alla Costituzione.

57. Negando ogni rilevanza all'art. 11 il Quadri, in una rigorosa riaffermazione del carattere separato degli ordinamenti interni e comunitari (22), ricollega la costituzionalità dell'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario, così come a qualsiasi norma contenuta in trattati a cui l'Italia abbia aderito, all'art. 10 della Costituzione, il quale prevedendo un adattamento alle norme internazionali generalmente riconosciute vi comprenderebbe anche la *norma pacta sund servanda*, e porrebbe così un sistema di adattamento automatico globale al diritto internazionale.

L'affermazione generale del Quadri, formulata anche rispetto al diritto precedente al 1948, e che ottenne nel vigore della attuale Costituzione del 1948 taluni consensi (23), semplifica il

(21) Il La Pergola ritiene invece che nel lavoro su *La Corte di Giustizia delle Comunità europee* io abbia inteso il contrario (*Costituzione e adattamento*, p. 166). Senonchè parlando di un possibile superamento dei classici schemi della scuola separatistica, io alludevo ad un eventuale accoglimento della concezione monistica circa rapporti fra diritto interno e diritto internazionale. Ma le conclusioni del lavoro si ricollegano con ogni chiarezza alla dottrina separatistica.

(22) QUADRI, *Intervento*, *Actes officiels*, p. 383: « ... per osservare i loro obblighi internazionali gli Stati membri si conformano a delle decisioni estranee, le adottano in modo automatico e preventivo »...

(23) In senso sostanzialmente affine al Quadri, sia pure con talune diversità, vedi BISCOTTINI, *L'adeguamento del diritto interno alle norme internazionali*, *Jus* 1951, p. 219 ss.; SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, pp. 109-110; VITTA, *La responsabilità internazionale dello Stato per atti*

procedimento legislativo d'attuazione degli accordi internazionali, in quanto sarebbe sufficiente, ove richiesta dall'art. 80, l'autorizzazione parlamentare alla ratifica, non occorrendo l'ordine d'esecuzione, e rispetto alle Comunità europee ha il merito — comune però alla tesi che si richiama all'art. 11 — di raffigurare un obbligo globale dello Stato, concepito come un organismo unitario, di adeguarsi al diritto da esse posto.

Si tratta quindi di scegliere fra due tesi egualmente idonee a spiegare in maniera corretta la legittimità dell'adeguamento, avvenuto in via concreta, del sistema italiano al diritto delle Comunità europee. Non è il caso di esaminare sotto tutti gli aspetti la teoria del Quadri: basti ricordare (ed il rilievo è comune) che mentre il ricorso all'art. 11 della Costituzione non trova ostacolo in argomenti offerti dai lavori preparatori, molti ostacoli, e difficilmente superabili, trova il ricorso all'art. 10.

I relatori della prima Sottocommissione per i problemi costituzionali, Ago e Morelli, erano infatti propensi ad una norma per cui il sistema italiano si sarebbe dovuto automaticamente adeguare agli obblighi assunti dallo Stato in trattati validamente conclusi (24). La Sottocommissione limitò però l'efficacia del principio

---

legislativi, Milano, 1953, p. 112; DURANTE, *La consuetudine internazionale come fonte di norme interne, Arch. ric. giur.* 1953, III, p. 376; CANSACCHI, *Impegni internazionali ed autonomia regionale, Giur. it.* 1960, I, 1, c. 1075 ss. Ultimamente il LA PERGOLA, *Costituzione ed adattamento,* p. 359, ha sostenuto che l'art. 10 si riferisce anche alle norme pattizie che derogano a norme consuetudinarie operanti nell'ordinamento internazionale.

(24) Secondo i relatori infatti « tutte le norme interne che sono o saranno necessarie per la esecuzione degli obblighi e per l'esercizio dei diritti derivanti da norme di diritto internazionale generale, o da trattati internazionali stipulati in conformità alle prescrizioni della Costituzione, fanno senz'altro parte dell'ordinamento giuridico dello Stato con valore di legge o di regolamento a seconda dei casi senza bisogno che siano emanate mediante un apposito atto ». (Sul punto vedi *Relazione all'Assemblea Costituente,* p. 75 ss.; VEDOVATO, *Commentario,* pp. 89-90; SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale,* p. 107; e MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale,* Milano, 1951, p. 13). Si deve però ricordare che ove fosse stato accolto il principio, non vi sarebbe stato bisogno per i Trattati istitutivi di una legge di esecuzione, ma certamente di una legge di autorizzazione alla ratifica.

alle norme del diritto delle genti generalmente riconosciute, formulazione che venne in ultimo modificata dal Comitato di redazione nel testo attuale, proposto dal Perassi e tecnicamente più felice, il quale dispone che l'ordinamento giuridico italiano si conformi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (25). E' pertanto indubbio che secondo l'intenzione espressa del costituente agli organi legislativi venga imposto un obbligo di adattare l'ordinamento interno al diritto internazionale d'origine convenzionale (26), ma è pure certo che non si effettua un adattamento automatico del diritto interno alle norme dei trattati che gli organi competenti abbiano validamente stipulato.

E' vero che l'argomento letterale e l'argomento tratto dai lavori preparatori sono gli unici che confermano la tesi qui difesa; ma non si vede come se ne possa accogliere un'altra che non è sorretta da nessun argomento, nè testuale, nè storico, e neppure sistematico (27).

58. Sotto un altro profilo il ricorso all'art. 10 semplificherebbe senz'altro i termini del problema. Ed infatti accogliendolo si dovrebbe configurare il prodursi nel diritto interno di norme, ordinarie e costituzionali a seconda dei casi, idonee ad attuare l'adattamento (adattamento permanente), e ciò perchè la norma produrrebbe automaticamente nel diritto interno le necessarie modificazioni, imponendo un obbligo agli organi dello Stato, qualsiasi funzione essi abbiano.

Una corretta interpretazione dell'art. 11 permette però di giungere ad analoghi risultati.

---

(25) VEDOVATO, *Commentario*, p. 77; CARULLO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Bologna, 1950, p. 45 ss.

(26) Su tale obbligo costituzionale vedi MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, pp. 22-23.

(27) La tesi sopra combattuta venne di recente espressamente respinta dalla Corte costituzionale nella sentenza 12-18 maggio 1960 n. 32, riportata con nota di MORTATI, *Influenza delle convenzioni internazionali in ordine alla tutela dell'uso della lingua tedesca nella Provincia di Bolzano, Giur. costituzionale* 1960, p. 541 ss.

Scopo dell'art. 11 è infatti quello di permettere che il sistema italiano limiti istituzionalmente le proprie competenze e adegui in ogni caso la propria struttura ai principi posti nei sistemi comunitari, una volta che sia adempiuta la condizione, imposta in base all'art. 10, dell'emanazione della legge di esecuzione. Nel sistema italiano si debbono pertanto verificare automaticamente tutte le variazioni imposte per attuare l'adeguamento al diritto comunitario; e non sembra possibile fare una eccezione per le norme comunitarie comportanti una modifica dei Trattati esecutivi, secondo i procedimenti abbreviati previsti dai Trattati stessi (28). L'adeguamento a sistemi comunitari comporta infatti l'adattamento ai principi posti nei Trattati istitutivi e secondo qualsiasi mezzo di produzione ivi previsto.

Sorge poi la questione di un possibile conflitto fra i principi interni che riflettono l'adeguamento al diritto comunitario e le norme poste in modo autonomo nel sistema italiano.

La dottrina ha generalmente ammesso che i Trattati europei abbiano modificato taluni principi accolti dalla Costituzione italiana (si pensi al principio monopolistico accolto dal Trattato della C.E.C.A., in contrasto con l'art. 43 della Costituzione), il che è conforme al criterio che le disposizioni della carta costituzionale possono venire validamente contrastate da disposizioni che non abbiano il loro fondamento in leggi apposite di revisione (29). Partendo da questa premessa sembrerebbe coerente attribuire la prevalenza alla norma comunitaria rispetto alla norma costituzionale meno recente; alcuni autori attribuiscono invece una prevalenza

---

(28) Nel senso combattuto UDINA, *Sull'efficacia delle norme delle Comunità europee nell'ordinamento italiano*, pp. 130-131. A presupposti non difformi si richiama lo Sperduti, quando afferma che solo un regolamento previsto dal Trattato con efficacia derogatoria potrebbe derogare al diritto nazionale: di tale efficacia sarebbero quindi privi in via normale i regolamenti (SPERDUTI, *Atti del III Convegno di studi di economia e politica del lavoro*, Roma, maggio 1959, che cito da MONACO, *Natura ed efficacia dei regolamenti*, pp. 402-403).

(29) Sul criterio vedi per tutti ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione*, p. 193.

alla norma posta nella Costituzione e prevedono un potere della Corte costituzionale di risolvere i conflitti di legittimità fra i precetti della Costituzione e le norme dei Trattati, o poste dagli organi delle Comunità nell'ambito dei loro poteri purchè abbiano valore di legge (regolamenti della C.E.E.) (30): essi giungono a tale soluzione in quanto considerano il carattere di leggi ordinarie proprio delle leggi di esecuzione dei Trattati europei.

Ancor più grave appare il contrasto fra i principi del diritto comunitario e una norma interna, ordinaria o costituzionale, successiva.

Il problema viene risolto diversamente a seconda che ai principi comunitari si attribuisca, o meno, un valore costituzionale. Nel caso negativo si attribuirà in ogni caso la prevalenza alla legge successiva, così come ha ritenuto la Corte costituzionale nella decisione sulla legge istitutiva dell'E.n.e.l. che viene in seguito esaminata; qualora invece si attribuisca valore costituzionale ai principi comunitari, se ne deduce la possibilità di una modifica solo mediante una legge costituzionale. Senonchè mentre taluni autori ritengono che in questa ipotesi la competenza a risolvere il conflitto di legittimità relativo spetti alla Corte costituzionale (31) (la quale però, secondo una tesi, dovrebbe sospendere il giudizio e rinviare alla Corte di giustizia per la soluzione della questione pregiudiziale), altri negano questa possibilità, in quanto il giudice ordinario dovrebbe rimettere immediatamente la questione alla Corte di giustizia delle Comunità europee, essendo l'accertamento dell'ambito del diritto comunitario pregiudiziale all'accertamento

(30) In questo senso, per quanto con taluni dubbi divenuti più forti nel secondo scritto, CATALANO, *La Corte costituzionale e le Comunità europee*, *Foro it.*, 1963, IV, c. 67 ss. e in particolare c. 69, e *Postilla*, *Foro it.*, 1964, c. 22 ss.. Per il Catalano questa è l'unica ipotesi di giurisdizione della Corte costituzionale rispetto a conflitti di legittimità con norme d'origine comunitaria.

(31) Ritengono la Corte costituzionale competente a dirimere un conflitto di costituzionalità fra i principi comunitari e la legge successiva ZANNINI, *Dell'uniformità nella interpretazione dei sistemi*, pp. 38-59 (che però *de jure condendo* ritiene preferibile la rimessione della questione alla Corte di giustizia delle Comunità) e GORI, *Alcuni problemi di interpretazione degli artt. 177 e 85 del Trattato della Comunità economica europea*, *Foro Padano*, 1962, V, c. 45 e partic. c. 47.

dei poteri degli organi dello Stato italiano, per lo meno nelle materie in cui sussiste una competenza esclusiva del diritto comunitario (32).

In tanta varietà di opinioni, esiste però consenso nel ritenere che i principi comunitari siano comunque tutelati, sussistendo gli strumenti idonei a garantire l'adattamento del diritto interno attraverso l'azione innanzi alla Corte di giustizia comune nei confronti dello Stato che abbia violato i propri obblighi, sia essa proposta direttamente con un ricorso o venga deferita in via pregiudiziale, avendo il privato sostenuto, in un giudizio interno, la violazione da parte dello Stato membro di obblighi imposti dal diritto comunitario.

59. La configurazione del sistema dei rapporti fra Comunità e Stati membri qui sostenuta permette di dare al problema una impostazione diversa. Una volta infatti che si ritenga costituzionale l'adesione dello Stato italiano ad ordinamenti che, come quelli comunitari, si pongono in posizione di supremazia nei confronti dell'ordinamento statuale, sembra evidente che solo una norma di revisione costituzionale successiva ed espressa sia in grado di impedire gli effetti della norma che ha disposto l'adeguamento ai sistemi comunitari. Pertanto solo con una legge posta nelle forme di cui all'art. 138 della Costituzione è possibile disporre il recesso dell'Italia dalle Comunità europee, o impedire l'adeguamento del sistema italiano al diritto comunitario o inserire nel sistema italiano norme singole in contrasto con i principi comunitari a cui il diritto italiano si è validamente adeguato. La tesi, accolta ora anche dalla Corte costituzionale, secondo cui la legge ordinaria

(32) Nel senso che il giudice ordinario possa rimettere le questioni comprese nell'art. 177 del Trattato C.E.E. e nelle norme analoghe alla Corte di giustizia comune in quanto l'accertamento dell'ambito del sistema comunitario è pregiudiziale all'accertamento dei poteri degli organi dello Stato italiano nelle materie in cui sussiste la competenza esclusiva del diritto comunitario, vedi MONACO, *Natura ed efficacia dei regolamenti*, pp. 407-408; MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità europee e i diritti degli Stati membri*, c. 58-59; CATALANO, *Postilla*, c. 24.

successiva potrebbe derogare al diritto comunitario, trascura di considerare la limitazione imposta agli organi dello Stato italiano, ivi compresi gli organi legislativi, dall'adesione ad una delle organizzazioni internazionali previste dall'art. 11 della Costituzione: tale limitazione, posta in modo costituzionalmente rilevante, può venire superata solo attraverso il procedimento di revisione costituzionale.

A sua volta, una legge costituzionale che escluda l'attuazione dell'adeguamento ai sistemi comunitari nel loro complesso, o modifichi norme e principi del sistema italiano posti a quel fine, farebbe indubbiamente sorgere un conflitto politico in seno alle Comunità europee e comporterebbe una responsabilità internazionale dello Stato italiano, ove la sua efficacia non venisse paralizzata attraverso i mezzi previsti dal diritto comunitario a tutela dei soggetti. Qualora pertanto non possano operare tali strumenti — ed in particolare il ricorso alla Corte comune — sarebbe lecito agli altri Stati membri ed alle Comunità stesse ricorrere nei riguardi dello Stato inadempiente agli strumenti e alle sanzioni proprie del diritto internazionale generale.

Salva questa ipotesi, l'ordinamento italiano appare come un sistema cui viene imposto in maniera costituzionalmente legittima un obbligo di adeguamento ad un diritto estraneo, obbligo che si impone a tutti gli organi dell'ordinamento ad esclusione dell'organo costituzionale.

Sotto questo profilo il sistema posto dall'art. 11 della Costituzione incide sull'autonomia dell'ordinamento italiano in misura ancora maggiore di quello che non avvenga relativamente ai rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, in quanto l'art. 7 della Costituzione richiama e fa assurgere a valore costituzionale un sistema di rapporti già determinato e, per lo meno in senso relativo, cristallizzato in accordi che non possono venire mutati senza l'assenso dello Stato italiano. Nel caso del diritto europeo, invece, il nostro ordinamento deve adeguarsi a principi via via posti in sistemi estranei ed interpretati da organi propri di quei siste-

mi, sì che l'autonomia del legislatore e la libertà dell'interprete vengono singolarmente ridotti.

L'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario presenta invece una quasi completa affinità coll'adattamento al diritto internazionale generale, così come configurato dall'art. 10 della Costituzione. Nei due casi, infatti, l'adattamento deve avvenire in modo completo e continuo, cioè con tutte le variazioni nel diritto richiamante che si rendono necessarie per riflettere i principi del sistema estraneo. Sussiste però, nel caso del diritto comunitario, la possibilità di influire sul modo dell'adeguamento in maniera diretta attraverso strumenti propri del diritto richiamato, caratteristica del tutto ignota al sistema dei rapporti fra diritto statuale e diritto internazionale comune; e da ciò discende che l'interprete del diritto interno sia portato ad attenersi, nel determinare i modi d'adeguamento, ai principi precisati dal diritto comunitario, ed abbia pertanto una minore libertà d'azione.

L'ordine di esecuzione è pertanto una condizione perchè possa attuarsi l'adattamento ai sistemi delle Comunità: ma le caratteristiche evolutive del sistema richiamato rendono differente il richiamo dal normale richiamo del diritto interno al diritto convenzionale, mentre l'esistenza di strumenti propri del diritto comunitario e destinati ad assicurare l'adeguamento e il modo di esso costituisce una differenza essenziale rispetto al richiamo al diritto internazionale comune.

60. La tesi sopra accolta non sembra, ad una prima lettura del provvedimento, condivisa dalla Corte costituzionale nella sentenza 7 marzo 1964 nr. 14 in cui si dichiarano non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sull'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (33).

(33) Vedi la sentenza in *Foro it.*, 1964, I, c. 465 ss., con nota contraria di CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee.*

Fra gli altri motivi di incostituzionalità, si era infatti addotto che la legge contrastava con il sistema del Trattato della C.E.E., ma soprattutto che essa violava il principio di cui all'art. 11 della Costituzione, che limita i poteri dello Stato nelle materie disciplinate dal Trattato istitutivo; e la Corte, affermando il valore puramente permissivo dell'art. 11, che conferirebbe un'autorizzazione al legislatore ordinario, ha ritenuto che un contrasto non sussista fra l'art. 11 e la legge posteriore contraria, ma fra l'ordine di esecuzione, previsto a sua volta dall'art. 11, e la legge successiva. Poichè il contrasto fra due norme ordinarie deve essere risolto a favore della legge posteriore e comunque non comporta una questione di costituzionalità, la Corte ha ritenuto irrilevante la censura. Applicando il principio fino in fondo, la sentenza aggiunge che non è neppure possibile sospendere il procedimento in attesa che la Corte di giustizia comune accerti se la legge viola gli obblighi assunti dallo Stato italiano: a tale risultato la Corte è giunta respingendo, perchè inconferente, la tesi avanzata dall'Avvocatura dello Stato secondo cui la Corte costituzionale, non potendo venire inquadrata fra gli organi di giurisdizione, non sarebbe compresa nella disposizione di cui all'art. 177 del Trattato della C.E.E.

La decisione della Corte sembra sostanzialmente da approvare, anche se in base ad argomenti del tutto diversi.

Per inquadrare rettamente il problema, si consideri il procedimento attraverso cui il sistema italiano si adegua al diritto comunitario. L'art. 11 della Costituzione ha posto un principio strumentale (meglio che permissivo) che ha indubbiamente natura costituzionale e per cui, derogando ai principi generali della Costituzione, il Parlamento e gli altri organi statuali competenti possono manifestare nei modi ordinari la volontà di limitare anche senza limiti di tempo la sovranità italiana. Essendo ciò stato attuato rispetto alle Comunità europee, nell'ordinamento italiano vengono inserite norme interne idonee ai fini dell'adattamento al diritto europeo: tali norme hanno natura costituzionale o ordinaria a seconda che abbiano natura costituzionale o ordinaria le norme interne

la cui modificazione è necessaria per compiere l'adattamento, e cioè a seconda che esse rientrino o meno in quella materia costituzionale la cui figura dottrina e giurisprudenza stanno faticosamente delineando (34). In ogni caso però, ed anche ove non rientri nella materia costituzionale, il diritto comunitario prevale sulla legge ordinaria anche successiva per il valore costituzionale del principio di adattamento, e può venire contrastato solo da una norma costituzionale espressa e successiva.

Con ciò viene superata la tesi, sostenuta a proposito delle norme immesse per l'adattamento al diritto internazionale generale, ma estensibile alle norme convenzionali, per cui tali norme potrebbero derogare alle leggi ordinarie, ma non alle leggi aventi valore costituzionale (35): con la conseguenza che il giudice ordinario deve effettuare l'adeguamento ai principi comunitari anche quando ciò sia in contrasto con norme costituzionali antecedenti alla legge di esecuzione, in base al principio della specialità, così come il giudice deve applicare le norme dei Trattati lateranensi anche quando esse sono in contrasto con altre norme costituzionali.

Attribuita la prevalenza al diritto comunitario, si deve comunque escludere che possa sorgere un conflitto di costituzionalità fra un principio posto nel sistema italiano per l'adeguamento al diritto europeo e una legge ordinaria successiva. Il compito della Corte costituzionale è infatti quello di assicurare l'aderenza agli

---

(34) Circa il concetto di materia costituzionale vedi per tutti, ed in vari sensi, GUARINO, *Materia costituzionale, costituzione materiale, leggi costituzionali, Diritto e giurisprudenza*, 1948, p. 41 ss.; CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti, Riv. trim. dir. pubblico* 1960, p. 775 ss.; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1962, p. 105 ss.; MORTATI, *Costituzione, dottrine generali e costituzione della Repubblica italiana, Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1962, p. 139 ss.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*[6], p. 931. In giurisprudenza vedi soprattutto Cassazione, Sez. unite, 28 febbraio 1950 n. 501, Cittadini c. Mignoni, *Giur. completa della Corte di Cass., sez. civili*, 1950, I quadr., p. 451 ss.

(35) Su tale tesi ed a favore di essa vedi ESPOSITO, *Legge di revisione della Costituzione*, p. 209, nota 38, e BERNARDINI, *Diritto costituzionale e diritto interno, Giur. costituzionale* 1961, p. 1465 ss. e in partic. 1469 ss.. Sostiene, invece, in base ad una interpretazione dell'art. 10, il valore costituzionale delle norme in tale guisa immesse nell'ordinamento italiano il LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento*, p. 29 ss.

atti che assumono forma costituzionale (ossia sono stati posti nella Costituzione o in leggi di revisione costituzionale) delle leggi e degli atti aventi valore di leggi, siano essi posti precedentemente o successivamente alla Costituzione (36), ma siano comunque posti in modo autonomo nel sistema italiano. Il fine principale della Corte è anzi quello di salvaguardare la Costituzione rispetto alle leggi successive, tanto che sussiste una netta differenza fra l'istituto della abrogazione di leggi preesistenti da parte della Costituzione ed il conflitto di costituzionalità fra la Costituzione e le leggi ordinarie: si tratta infatti di due istituti che si muovono su piani diversi, con effetti diversi e rispetto a cui sussistono competenze diverse (37).

La mancanza di potere nella Corte costituzionale per risolvere le questioni di incostituzionalità di leggi ordinarie che abbiamo violato principi propri del diritto europeo deve pertanto venire affermata senza che si prenda posizione circa il problema, indicato come rilevante dall'Avvocatura dello Stato, se le funzioni della Corte abbiano natura giurisdizionale o meno (38): e ciò sia perchè

(36) In questo senso vedi Corte costituzionale, sentenza 14 giugno 1956 n. 1, *Foro it.* 1956, c. 833 ss.. La tesi, come è noto, era stata ed è tuttora vivacemente combattuta: in senso diverso, ma richiamando premesse non dissimili, vedi per tutti ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia, La Costituzione italiana, Saggi,* Padova, 1954, p. 270, per cui la sentenza della Corte che risolva in senso favorevole la questione di illegittimità costituzionale dedotta dal giudice ordinario rispetto alle leggi anteriori ha la natura di sentenza dichiarativa di nullità preesistente, in quanto tali leggi sarebbero efficaci ed esecutorie, ma invalide e non obbligatorie.

(37) Vedi la sentenza sopra citata della Corte costituzionale, e in dottrina soprattutto MORTATI, *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale, Scritti Calamandrei,* vol. V, Padova, 1958, p. 103 ss. e CALAMANDREI, *La prima sentenza della Corte costituzionale, Riv. dir. proc.*, 1956, II, p. 154 ss.

(38) Fra gli altri vedi, in senso affermativo, SATTA, *Sui rapporti fra la giurisdizione costituzionale e il processo, Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1959, p. 591 ss.; CAPPELLETTI, *La pregiudiziale costituzionale nel processo civile,* Milano, 1957, p. 25 ss., che sostiene la natura di giurisdizione volontaria del procedimento della Corte. In senso negativo: CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile,* Padova, 1950, p. 57 ss.; LIEBMAN, *Contenuto ed efficacia delle decisioni della Corte costituzionale, Riv. dir. proc.*, 1957, I, p. 507 ss. e in partic. pp. 521-522; AZZARITI, *Sulla illegittimità costituzionale delle leggi, Riv. trim. dir. e proc. civ.* 1959, p. 437 ss. e in partic. p. 439.

un conflitto di costituzionalità può sorgere solo fra due norme poste direttamente nel sistema italiano, ossia fra un atto posto in una forma legale costituzionale ed un atto posto in una forma legale ordinaria (39), sia perchè anche attribuendo alla attività della Corte natura giurisdizionale la stessa Corte non può in alcun modo venire considerata alla stregua dei « giudici ordinari o speciali » contemplati dal nostro ordinamento (40).

61. Durante la discussione della causa, le parti si erano richiamate ad un altro motivo di illegittimità costituzionale della legge istitutiva dell'E.n.e.l., in quanto lo Stato che abbia aderito a limitazioni della propria sovranità non potrebbe evitare di incorrere nel vizio di incostituzionalità per gli atti con cui esso riprende libertà di azione nelle materie disciplinate dall'ente comunitario. La Corte ha respinto il motivo piuttosto sbrigativamente sostenendo la piena efficacia della legge istitutiva italiana, in quanto posteriore alla legge di esecuzione.

Sembra che al medesimo risultato si potesse giungere in maniera più persuasiva, osservando che coll'adesione ai Trattati europei lo Stato italiano non ha in alcun modo rinunciato a disciplinare con proprie norme la materia che forma oggetto dei Trattati, ma ha semplicemente assunto l'obbligo di conformare il proprio sistema al diritto comunitario.

---

(39) Sul punto che l'espressione « atti aventi valore di legge » di cui all'art. 134 della Costituzione indichi, secondo la giurisprudenza prevalente della Corte costituzionale, una classe di atti qualificati formalmente, vedi CRISAFULLI, *Atti con forza di legge e regolamenti atipici, Giur. costituzionale* 1963, p. 201 ss.. Lo stesso scrittore ha sostenuto che il provvedimento con cui la Corte costituzionale in via di eccezione accerta che atti diversi autoqualificantisi come aventi forza di legge non rientrano nelle categorie previste nella Costituzione ha valore dichiarativo: cfr. *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti « con forza di legge »*, *Giur. costituzionale* 1959, p. 715. Sulla figura dell'atto avente forza di legge vedi inoltre ESPOSITO, *Diritto vivente, legge e regolamento di esecuzione, Giur. costituzionale* 1962, p. 605 ss., e MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964.

(40) Così SANDULLI, *Sulla « posizione » della Corte costituzionale nel sistema degli organi dello Stato, Riv. trim. dir. pubbl.* 1960, p. 705 ss. e in particolare p. 711.

Una violazione dei Trattati istitutivi può quindi risultare solo da una concreta difformità fra il diritto italiano e il diritto comunitario, non dalla semplice circostanza che siano state poste norme in materie regolate dai Trattati (41). È bensì vero che la norma interna contraria al diritto comunitario disciplina una materia che il sistema italiano considera di esclusiva competenza degli organi delle Comunità, e rispetto a cui il legislatore ordinario ha perso con una procedura costituzionalmente rilevante il potere di legiferare in maniera non vincolata. Da questa premessa però è possibile trarre la conseguenza che i giudici ordinari e speciali possano — o a seconda dei casi debbano — rimettere la questione relativa all'accertamento dell'ambito di azione del diritto comunitario alla Corte di giustizia comune, perchè solo dopo che sia risolta tale questione si potrà stabilire l'invalidità della legge interna, in quanto contraria a vincoli costituzionalmente rilevanti. La soluzione della questione non è invece in alcun modo pregiudiziale rispetto alla pronuncia demandata alla Corte costituzionale, che non può se non decidere che il fatto di avere disciplinato una materia sottoposta ad una disciplina comunitaria non viola, di per sè, l'obbligazione imposta al legislatore, che non consiste nell'astenersi dal legiferare, ma bensì nel legiferare in maniera vincolata. Ove fosse stata esatta la censura di illegittimità, sarebbe stato necessario configurare il compito della Corte costituzionale come consistente non nell'accertare la difformità di una legge ordinaria italiana da una legge costituzionale, ma bensì nel risolvere un conflitto di competenza fra due sistemi diversi. Per questi motivi la risoluzione del problema di interpretazione dei Trattati non è pregiudiziale alla decisione della Corte costituzio-

(41) Rispetto ad un concreto contrasto fra la legge istitutiva dell'E.n.e.l. e il diritto comunitario è bene ricordare che taluni Stati membri della C.E.E. (Francia e Belgio) avevano attuato la nazionalizzazione dell'energia elettrica prima della istituzione della Comunità. Anche questo dato spiega come la Commissione della C.E.E. abbia dichiarato il 13 novembre 1962 in risposta ad una interrogazione che ogni Stato membro ha il diritto di modificare il regime della proprietà in qualunque settore della produzione.

nale, la quale pertanto non deve sospendere il procedimento in attesa della decisione della Corte di giustizia (42).

Decisiva è pertanto l'esatta formulazione del quesito posto alla Corte costituzionale in relazione all'art. 11, al rapporto fra diritto interno e diritto comunitario concretato nel sistema dei Trattati istitutivi ed alla determinazione del nesso di pregiudizialità esistente fra la pronuncia della Corte di giustizia e la pronuncia della Corte costituzionale (43).

Tutto ciò è stato bene intuito, anche se non compiutamente espresso, nell'affermazione della Corte costituzionale che l'art. 11, considerato quale norma permissiva, non attribuisce un particolare valore alla legge d'esecuzione dei Trattati, in sè e per sè considerata. Dalla motivazione della Corte si deducono però elementi sufficienti per concludere che un contrasto fra un principio posto in adeguamento al diritto comunitario ed una legge ordinaria non può formare oggetto di un controllo di costituzionalità, potendo la questione relativa venire semmai sollevata dinanzi al giudice ordinario il quale dovrà sospendere il giudizio e deferirla alla Corte di giustizia comune (44).

---

(42) In senso contrario CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai Trattati istitutivi delle Comunità europee*, c. 472, che sostiene l'interpretazione del trattato essere « necessaria e pregiudiziale al fine di constatare se esista un conflitto fra la norma che si assume violata e la norma interna: la questione quindi deve essere rimessa alla Corte di giustizia che dovrà accertare se la norma comporta un'attribuzione di competenza comunitaria o preveda soltanto una mera obbligazione internazionale incombente sugli Stati membri. Nel primo caso la Corte costituzionale potrà o dovrà annullare la legge interna per violazione dell'art. 11 ove risultasse una usurpazione di poteri da parte del Parlamento nazionale ».

(43) Il rapporto di pregiudizialità fra la pronuncia della Corte di giustizia e la decisione del tribunale statuale è stato chiaramente precisato dalla Corte comune nella sentenza del 27 marzo 1963, in cause 28, 29 e 30/62, dove si è chiarito come la causa dell'obbligo imposto ai giudici nazionali d'ultima istanza dall'art. 177 del Trattato della C.E.E. di deferire alla Corte comune le questioni d'interpretazione del Trattato si identifica nell'utilizzazione che i giudici nazionali possano fare della pronuncia della Corte al fine della decisione del caso controverso (*Raccolta*, vol. IX, p. 73).

(44) La questione dell'eventuale contrasto di talune disposizioni della legge istitutiva dell'E.n.e.l. cogli obblighi derivanti dal Trattato della C.E.E. è stata deferita alla Corte comune con provvedimento 21 gennaio 1964 del Giudice conciliatore di Milano, *Foro it.*, 1964, I, c. 46 ss.

In base a queste considerazioni, si deve respingere l'affermazione della Corte costituzionale per cui « deve rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori alla legge di esecuzione ». La Corte ha con ciò evidentemente accolto la tesi, abbastanza diffusa nella dottrina italiana (45) (ma successivamente in parte abbandonata), per cui si dovrebbe configurare un inserimento delle norme comunitarie nel diritto interno, analogamente a ciò che avviene per le norme d'origine convenzionale, e non un adattamento al diritto comunitario preso nel suo insieme. L'inserimento si dovrebbe fare risalire alla legge d'esecuzione e produrrebbe norme che sarebbero validamente contrastate dalle norme ordinarie più recenti.

L'affermazione della Corte sarebbe valida solo ove, accogliendo la tesi dell'inserimento, fosse possibile configurare un conflitto fra due norme poste dalla medesima autorità in un sistema chiuso di fonti, poichè solo a questa condizione è valido il principio *lex posterior derogat priori* (46). Nel rapporto fra diritto comunitario e diritto interno, invece, all'estraneità dei due sistemi e alla posizione di supremazia del primo consegue che si abbia un'automatica sostituzione delle norme di esso con altre norme idonee ad attuare l'adeguamento.

62. Prima della sentenza nel caso E.n.e.l. la Corte costituzionale aveva già preso in esame gli obblighi derivanti dai Trattati istitutivi delle Comunità nella sentenza 9 aprile 1963 n. 49 (47), in cui ha dichiarato incostituzionale una legge della

(45) Vedi ad es. CATALANO, *L'inserimento diretto*, c. 34.

(46) Sul punto vedi da ultimo, a conclusione di un esame dei risultati raggiunti dalla scuola viennese, ERMACORA, *Das Derogationsproblem im Lichte der Wiener Schule, Oest. Zeitschrift für öff. Recht*, vol. IX, 1961, p. 314 ss.; fra gli scrittori italiani, vedi MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*,[6] p. 204 ss., che mette in rilievo come l'abrogazione presupponga la derivazione delle due norme in contrasto da un medesimo potere; PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958, p. 141 ss.

(47) *Foro it.*, 1963, I, c. 859 ss.; *Giur. it.*, 1963, I, 1, c. 1359 ss. con nota di GAJA, *Legislazione siciliana e obblighi internazionali*; *Riv. dir. inter.*, 1964, p. 78 ss con nota di BERNARDINI, *Norme internazionali e norme italiane statali e regionali.*

regione siciliana che aveva disposto aiuti per i cantieri della regione senza attenersi alla richiesta di chiarimenti ed alle osservazioni formulate dalla Commissione della C.E.E., violando così gli obblighi di carattere procedurale sanciti dall'art. 93 par. 3 del Trattato di Roma. La Corte ha ritenuto che solo lo Stato italiano abbia competenza rispetto alla stipulazione dei trattati in genere e rispetto alla osservanza degli obblighi che ne derivano, obblighi che solo lo Stato può interpretare: la regione pertanto non potrebbe legiferare in qualsiasi materia abbia formato oggetto di un trattato internazionale senza l'osservanza delle direttive impartite dallo Stato. Tale affermazione viene dedotta sia da una analisi dei testi degli statuti delle regioni a statuto speciale, sia dal principio che soltanto lo Stato è soggetto dell'ordinamento internazionale, e solo ad esso vengono giuridicamente imputati, in questo ordinamento, agli atti delle regioni.

Tale argomento ha indotto la Corte a superare la considerazione che nello statuto della regione siciliana manca la menzione, contenuta invece negli altri statuti speciali, del rispetto degli obblighi internazionali.

La decisione della Corte è innanzitutto ineccepibile sotto il profilo della mancata remissione alla Corte di giustizia comune e ciò in quanto rispetto alla pronuncia demandata non incideva alcuna questione di interpretazione del Trattato istitutivo (48).

Appare poi degno di nota il fatto che la Corte abbia stabilito la competenza ed i limiti della regione siciliana nel campo legislativo argomentando dalla personalità internazionale dello Stato, il che comporta si imputino ad esso gli atti comunque posti nell'ambito della sua sfera di sovranità territoriale: ciò attribuirebbe allo Stato il potere di intervenire nel procedimento legislativo regionale con direttive atte ad impedire la commissione di illeciti. La decisione ha cercato di individuare l'esistenza di una precisa norma costituzionale che ricolleghi al principio della responsabilità internazionale dello Stato il conferimento ad esso di un potere di control-

(48) CATALANO, *La Corte costituzionale e le Comunità europee*, c. 70.

lo circa l'attività normativa degli enti territoriali che operano nella sua sfera di sovranità, pur senza chiarire se a tale potere si ricolleghi una invalidità (nullità o annullabilità) dell'atto in cui si concreta l'illecito. Essa ha comunque in ogni caso superato la tesi secondo cui nel diritto costituzionale italiano all'esistenza di un obbligo internazionale la cui violazione comporta un illecito dello Stato conseguirebbe solo l'obbligo degli individui titolari della funzione legislativa di prendere le misure opportune per evitare l'illecito, non la invalidità dell'atto normativo in cui l'illecito si concreta (49).

La Corte ha desunto l'illegittimità costituzionale della norma regionale da un'interpretazione dello statuto della regione siciliana dove, pur in mancanza di una norma espressa, sussisterebbe il limite del rispetto agli obblighi internazionali, accogliendo così una tesi ampiamente discussa dalla dottrina che l'ha generalmente accettata (50). Interessa rilevare come la decisione della Corte abbia risolto il problema con riferimento agli obblighi internazionali dello Stato in generale, cercando cioè di determinare i limiti della potestà normativa della regione siciliana in rapporto all'esecuzione di qualsiasi norma internazionade che lo Stato italiano è tenuto ad adempiere: si è così fatto un riferimento indubbio, anche se non espresso, all'interesse nazionale, inteso come limite alla legislazione regionale esclusiva (51). I primi commentatori della sentenza hanno portato l'attenzione sulle norme accolte nella Costituzione della Repubblica italiana (successiva, è superfluo

(49) PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, p. 446; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*,[6] p. 1055.

(50) L'unica eccezione, a quel che io sappia, è data dalla nota del GAJA, *Legislazione siciliana e obblighi internazionali*, alla quale rimando per le citazioni degli autori che hanno affrontato la questione, sia rispetto alla regione siciliana che per le regioni a statuto ordinario (note 11, 12, 13). Per una recente formulazione della tesi che le leggi regionali restano comunque soggette al limite costituzionale del rispetto alle attività internazionali dello Stato, cfr. BERNARDINI, *Ordinamento regionale e adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, *Giur. costituzionale*, 1963, p. 449 ss. e in partic. p. 456.

(51) Cfr. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, *Studi Crosa*, vol. II, Milano, 1960, p. 1277 ss.

ricordarlo, allo statuto della regione siciliana) (52), ma della carta costituzionale hanno preso in esame il solo art. 10, per affermare o per negare l'esistenza d un limite alla potestà legislativa statuale in sede ordinaria e alla potestà ragionale rispetto all'esecuzione degli obblighi internazionli, o per sostenere che anche ammessa la competenza della regione nelle materie che formano oggetto dell'accordo, sussiste il limite generale, stabilito da norme di grado costituzionale, del rispetto degli obblighi dello Stato (53).

Chiarito invece come l'adattamento del diritto italiano ai principi del diritto comunitario discenda dall'art. 11 della Costituzione, occorre considerare come questa norma, di rango costituzionale, ad ambito d'efficacia speciale e successiva allo statuto della regione siciliana, indubbiamente abbia valore rispetto ai rapporti regolati da questo. Quale che sia l'interpretazione da darsi alle norme dello statuto, il diritto comunitario si impone al legislatore regionale come al legislatore statuale, e ciò per una esplicita disposizione costituzionale relativa agli obblighi che discendono dal diritto delle organizzazioni previste nell'art. 11, e non per una generica affermazione dell'obbligo della regione di non pregiudicare la responsabilità dello Stato, o per un richiamo all'unità dello Stato (54).

La violazione delle norme procedurali rilevanti per il diritto europeo rendeva quindi costituzionalmente illegittima la legge regionale, mentre la competenza a giudicare della Corte nasceva dal coordinamento dell'art. 14 dello Statuto speciale (per cui la potestà normativa della regione siciliana deve esercitarsi col rispetto delle leggi costituzionali dello Stato) e dell'art. 127 della Costi-

(52) Osserva REDENTI, *Le leggi della regione avanti la Corte costituzionale, Scritti Calamandrei*, vol. V, p. 489, che nonostante la costituzionalizzazione sia avvenuta con legge 26 febbraio 1948 n. 2, lo statuto siciliano doveva già ritenersi automaticamente e tacitamente coordinato e subordinato al sistema della carta costituzionale: perciò l'art. 14 dello Statuto deve avere una interpretazione estensiva.

(53) BERNARDINI, *Norme internazionali e norme italiane statali e regionali*, p. 99.

(54) Con questo argomento la dottrina aveva invece giustificato il limite generale posto al diritto della regione: cfr. PIERANDREI, *Sui rapporti fra ordinamento statale e ordinamento internazionale*, *Giur. it.*, 1949, II, c. 281 ss.

tuzione, che regola l'impugnativa della legge regionale da parte dello Stato. Pur aderendo pertanto alla decisione, non sembra si possa accogliere la motivazione della Corte, che ha sostenuto che la regione siciliana abbia superato i propri poteri in quanto non ha ottemperato alle direttive degli organi dello Stato che avevano tempestivamente richiamato il legislatore regionale all'osservanza degli obblighi imposti dal diritto europeo.

Rispetto alle leggi delle regioni contrarie al diritto europeo, pertanto, la Corte costituzionale esercita in ogni caso un controllo sostanziale, mentre rispetto alle leggi dello Stato ciò è possibile solo ove sussista la violazione di un principio posto direttamente dalla carta costituzionale, conformemente al fine proprio del controllo esercitato dalla Corte che è quello di eliminare le trasgressioni della Costituzione da parte del legislatore ordinario.

63. I problemi del concreto adattamento del diritto italiano al diritto comunitario e della configurazione del sistema dei rapporti fra i due ordinamenti sono stati discussi solo in tempi assai recenti dalla giurisprudenza italiana. Poche, quindi, sono le decisioni che presentano rilievo: ma esse debbono venire attentamente analizzate perchè il dato giurisprudenziale offre, attraverso la risoluzione di casi concreti, elementi preziosi per vagliare i risultati raggiunti dalla dottrina.

Con molta attenzione deve venire considerata la sentenza del Consiglio di Stato in data 7 novembre 1962 (55), la cui decisione venne spesso travisata dagli studiosi stranieri, come appare dalle discussioni svoltesi al Congresso di Colonia. In essa viene affermato il principio che i Trattati europei impongono limitazioni alla competenza degli Stati membri (il Consiglio di Stato, fedele al testo della norma, parla, come del resto la Corte costituzionale, di limitazioni alla sovranità) e che la giustificazione costituzionale della forma dell'ordine di esecuzione, avvenuta con legge ordina-

(55) Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 novembre 1962 n. 978, Colussi c. Ministero Commercio estero e Finanze, *Foro it.*, 1963, III, c. 143 ss.

ria, viene data dall'art. 11 della Costituzione. La decisione presuppone inoltre che dai Trattati istitutivi discenda un insieme di obblighi interstatuali: e che questi obblighi si riflettano immediatamente nel diritto interno in un insieme di situazioni subiettive, mediante le quali il sistema dello Stato membro si adegua al sistema comunitario. Nella specie si trattava di un ricorso contro un atto della Pubblica Amministrazione che si assumeva avesse leso un interesse protetto, e precisamente l'interesse ad ottenere un permesso di importazione, che veniva negato violando il divieto accolto nel nostro ordinamento in attuazione dell'art. 31 del Trattato istitutivo della C.E.E.

È opportuno notare come il Consiglio di Stato, pur senza metterlo in rilievo, si sia sostanzialmente attenuto al principio che la Corte di giustizia comune aveva affermato nella sentenza del 19 dicembre 1961, in causa 7/61, fra la Commissione della C.E.E. e la Repubblica italiana (56). Rimane aperto il problema, che si ricollega alla data della pubblicazione del provvedimento (57), se il Consiglio di Stato abbia o meno voluto attenersi alla decisione della Corte comune, accogliendo il principio da essa enunciato. Nel caso affermativo, questo comportamento, da parte di un tribunale amministrativo contro cui non possono in via normale muoversi ricorsi di diritto interno, sarebbe stato conforme all'indirizzo precisato dalla Corte nella sentenza del 27 marzo 1963, secondo cui l'obbligo imposto al giudice nazionale di ultima istanza dall'art. 177, 3° comma del Trattato C.E.E. di adire la Corte in via pregiudiziale non sussiste quando quest'ultima ha già risolto la questione d'interpretazione del Trattato (58).

La Corte di Cassazione ha fornito colla sentenza 14 maggio 1962 n. 985 (59) una interpretazione indubbiamente corretta del-

(56) *Raccolta*, vol. VII, p. 619 ss.

(57) CATALANO, *L'inserimento diretto*, nota n. 10 osserva che il provvedimento del Consiglio di Stato venne pubblicato un anno dopo la decisione.

(58) Sentenza 27 marzo 1963 in cause riunite 27, 28, 29 e 30/62, *Raccolta*, vol. IX, p. 57 ss.

(59) Cassazione, Sez. III civile, 14 maggio 1962 n. 985, Reda c. Soc. Mon-

l'art. 60 del Trattato della C.E.C.A., rilevando che per il n. 2 lett. *B* dell'articolo all'acquirente non viene attribuito alcun diritto ad un ribasso. La Corte ha decisamente affermato come alle norme del Trattato istitutivo si ricolleghino situazioni giuridiche subiettive negli ordinamenti degli Stati membri: si tratta, appunto, delle situazioni giuridiche riflesse. Infatti venne respinto nel merito un motivo di ricorso in cui erroneamente si sosteneva che un diritto al ribasso venisse attribuito all'acquirente e non al venditore ritenendosi che non sussistesse l'invocata violazione del Trattato. È importante mettere in rilievo da un lato il fatto che la Corte non ha neppure dubitato che una violazione dei Trattati istitutivi sia impugnabile in Cassazione, e d'altro lato come l'art. 41 del Trattato della C.E.C.A. non imponesse alla Corte l'obbligo di sospendere il procedimento in attesa della pronuncia della Corte comune, essendo la portata della norma assai meno ampia della norma di cui agli artt. 177 del Trattato della C.E.E. e 150 del Trattato della C.E.E.A. (60).

Notevole interesse presenta una sentenza del Tribunale di Torino (61) che, con motivazione forse sovrabbondante ma indubbiamente rigorosa, ha respinto una istanza della Alta Autorità della C.E.C.A. di avvalersi per riscuotere i prelievi da essa imposti dei privilegi processuali stabiliti a favore dei tributi dello Stato italiano. Il Tribunale ha esattamente deciso di potere in via

---

dini, *Foro it.*, 1962, I, c. 1291 ss.; *Giur. it.*, 1962, I, 1, c. 966 con nota favorevole di M. B.

(60) Circa la minore portata della norma di cui all'art. 41 del Trattato di Parigi rispetto agli artt. 177 e 150 dei Trattati di Roma, vedi per tutti ZANNINI, *Dell'uniformità di interpretazione dei sistemi di diritto delle Comunità europee*, p. 26 ss. e in partic. p. 31.

(61) Trib. Torino, 19 maggio 1963, C.E.C.A. c. Concordato Officine Ing. A. Merlini, *Foro it.*, 1963, I, c. 2052 ss., e *Giur. it.*, 1964, I, 2, c. 11 ss., con nota contraria di BERRI, *Questioni sul diritto a privilegio dei crediti della C.E.E. ai suoi tributi*; e *Riv. dir. fin. e scienza d. finanze*, 1964, II, p. 6 ss., con nota di ALLORIO, *Intorno alla natura dei prelievi effettuati dalla C.E.C.A. ed ai privilegi spettanti a quest'ultima*, in cui si riproducono parzialmente le difese svolte in causa a favore dell'Alta Autorità.

pregiudiziale qualificare la struttura della C.E.C.A., e così ha affermato che i prelievi della Comunità hanno carattere di tributi (62); ed ha poi enunciato rigorosamente il principio della separazione fra i sistemi comunitari ed i sistemi degli Stati membri, rilevando che i primi hanno una loro propria struttura organizzativa, che si esplica nel campo esecutivo, legislativo e giudiziario. La Comunità quindi può, nei limiti dei Trattati, esercitare i propri poteri sul territorio dello Stato italiano, ma non può avvalersi dei mezzi che l'ordinamento italiano predispone per la riscossione dei propri tributi, appunto perchè essa è un ente di natura internazionale ben distinto dallo Stato italiano. Interessa notare che la tesi fatta valere in causa dall'Alta Autorità e respinta dal Tribunale si richiamava espressamente ad una costruzione federale circa i rapporti fra Stato membro e Comunità: si era infatti detto (ed era l'unica costruzione logicamente corretta a favore della domanda) che nell'aderire al Trattato istitutivo gli Stati membri hanno pattuito di esercitare in comune, per mezzo degli organi comunitari, una parte della loro sovranità; e se ne era dedotto che il potere, e così anche il potere finanziario, che la C.E.C.A. esercita nei confronti delle imprese non è altro che il potere dello Stato, esercitato per mezzo della Comunità (63).

A confutare l'affermazione, basti il richiamo alle pagine in cui si è combattuta la concezione federalistica delle Comunità; si noti che, pur respingendo la tesi, qualche lineamento della costruzione è rimasto nella sentenza, in quanto il Tribunale ha ritenuto

---

(62) in questa indagine il Tribunale di Torino ha indubbiamente accolto nel qualificare istituti stranieri la tecnica interpretativa precisata dalla Corte di Cassazione nella sentenza, a Sezioni unite, del 24 ottobre 1958 n. 3456: vedi la sentenza in *Riv. dir. inter.* 1959, p. 503 ss. e su di essa le note di PAONE (stessa *Rivista* 1959, p. 506 ss.), e di FABOZZI (*Temi* 1959, p. 10 ss.).

(63) ALLORIO, *Intorno alla natura dei prelievi*, p. 22 ss. Sulle ipotesi in cui nell'ordinamento italiano l'ente impositore del tributo non è nè lo Stato nè altro ente pubblico territoriale vedi, in generale, le osservazioni di MICHELI, *Profili critici in tema di potestà di imposizione, Riv. dir. fin. e scienza delle finanze* 1964, I, p. 3 ss. e partic. p. 31 ss.

di giustificare il fenomeno allegando una rinuncia a parte della propria sovranità effettuata dall'Italia a favore dell'ente sovranazionale: affermazione superflua ai fini della decisione, ma interessante perchè dimostra come la nostra giurisprudenza sia unanime nel richiamare, esplicitamente, l'art. 11 della Costituzione.