ANNA MARIA DEL VECCHIO

**CENNI CIRCA IL CONTENUTO E L'APPLICAZIONE
DELL'ART. 100 DEL TRATTATO C.E.E.**

SOMMARIO: 1. Premesse generali. — 2. La portata e i limiti dell'art. 100 del Trattato C.E.E. — 3. Problemi terminologici in materia di ravvicinamento delle legislazioni. I rapporti tra la norma generale di cui all'art. 100 e le norme speciali. — 4. Il concetto di ravvicinamento rispetto a quello di unificazione. L'opportunità della scelta operata dal legislatore comunitario tra i due concetti indicati. — 5. Lo strumento giuridico preordinato all'attuazione del ravvicinamento delle legislazioni. Considerazioni sui caratteri dell'atto di direttiva. — 6. La prassi comunitaria dell'emanazione di direttive dettagliate. I problemi da essa derivanti. — 7. L'ammissibilità, in materia di ravvicinamento delle legislazioni, delle direttive che limitano la competenza esecutiva degli Stati. — 8. Il procedimento formativo delle direttive di ravvicinamento. La determinazione del contenuto di esse attraverso il temperamento degli interessi nazionali e comunitari. — 9. I problemi posti in concreto dall'applicazione dell'art. 100. — 10. Le soluzioni proposte dalla Commissione C.E.E. e dalla dottrina italiana per risolvere tali problemi.

1. - Gli Stati che fanno parte della Comunità economica europea, nonostante siano reciprocamente legati da numerosi vincoli di cooperazione generale e di solidarietà economica, impliciti nell'instaurazione del mercato comune, sono tuttavvia portatori di un proprio ordinamento giuridico, il quale conserva i propri caratteri e la propria individualità. È quindi normale che in relazione alla disciplina della medesima materia sussistano anche notevoli disparità nell'ambito dei singoli ordinamenti statuali ed una autonoma e spesso divergente elaborazione, e ciò rispetto a materie la cui disciplina può avere un'incidenza diretta ai fini dell'attuazione degli obiettivi comunitari.

Va infatti rilevato come l'attuazione di un mercato comune integrale, quale è quello previsto dal Trattato di Roma, non comporti unicamente la liberalizzazione dei fattori della produzione ed il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, ma presupponga necessariamente anche una certa affinità delle legislazioni tra gli Stati medesimi nelle

materie che rientrano nell'ambito di previsione del Trattato; altrimenti sarebbe estremamente arduo conseguire i fini che il Trattato impone agli organi comunitari.

Il problema, postosi già all'atto della costituzione della Comunità economica europea, ha assunto una particolare rilevanza in seguito all'ampliamento della Comunità per cui, accanto ai sistemi giuridici dei sei Stati fondatori — peraltro abbastanza affini tra loro in quanto tutti appartenenti al cppo dei c.d. diritti romanistici — sono venuti a coesistere sistemi di diversa origine e natura. Il che, anche in vista di un ulteriore allargamento della Comunità europea alla Spagna e al Portogallo, rende sempre più necessaria l'attuazione di ravvicinamento tra i vari sistemi, al fine di rendere meno difformi norme che presentano tra loro notevoli divergenze, le quali possono rendere le norme medesime contrastanti con gli obiettivi comunitari, o quanto meno causa di fenomeni che non sono conformi al buon funzionamento del mercato comune europeo (1).

(1) In generale, sul ravvicinamento delle legislazioni, cfr. DRAETTA, *Il ravvicinamento delle legislazioni nel Trattato istitutivo della C.E.E.*, in *Dir. internaz.* 1962, p. 43 e ss.; Id., *Commento agli artt. 100-102*, in *Commentario C.E.E.*, Milano, 1965, II, p. 787 e sg.; MALINTOPPI, *Il ravvicinamento delle legislazioni come problema di diritto internazionale*, in *Riv. di dir. internaz.*, 1959, p. 239; MONACO, *Le rapprochement des législations nationales dans le cadre du Marché Commun*, in *Annuaire français*, 1957, p. 558; Id., *L'adeguamento delle legislazioni nazionali nell'ambito del mercato comune europeo*, in *Diritto dell'economia*, 1957, pp. 1147-1160; *ibidem*, in *Scritti di diritto europeo*, Milano, 1972, p. 233 e s.; Id., *Caratteri istituzionali della C.E.E.*, in *Riv. di dir. internaz.*, 1958; Id., *Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen*, in *Revue int. de droit comparé*, 1960, p. 61; Id., *Observations préliminaires sur le rapprochement des législations dans le cadre du marché commun*, Roma, 1957, p. 17; Id., *La méthode de l'harmonisation normative dans le marché commun européen*, in *Jus et Lex, Fest. Max Gutzwiller*, 1959, p. 149; CATALANO, *La C.E.E. et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation des droits des Etats membres*, in *Revue int. de droit comparé*, 1961, p. 5; Id., *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano, 1962; GRISOLI, *Integrazione economica europea ed unificazione del diritto*, in *Riv. di dir. comm.*, 1959, p. 461 e s.; UDINA, *L'armonizzazione delle legislazioni nazionali dei paesi membri delle comunità europee*, in *Annuario di dir. comm.*, 1959, p. 191; REUTER, *Communautés euro-*

2. - Il concetto di ravvicinamento non costituisce, in realtà, un *quid novi* introdotto dal Trattato C.E.E. potendosi già individuare negli ordinamenti degli enti di cooperazione europea anteriori alla C.E.E. un complesso di norme e di principi i quali, predisponendo degli obiettivi comuni e attribuendo agli organi istituzionali dei poteri per il raggiungimento di questi obiettivi, favoriscono indirettamente il processo di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri⁽²⁾.

Il problema, comunque, è stato per la prima volta specificamente e direttamente posto nel Trattato C.E.E. con un corpo di norme generali, le quali predispongono una procedura di intervento diretta, senza limiti di materia, abilitando gli organi della Comunità al ravvicinamento di disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri. Ciò nel caso in cui venga riconosciuto che una divergenza nella struttura degli ordinamenti giuridici nazionali incide direttamente sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune (art. 100 C.E.E.); qualora, in seguito all'eliminazione di una disparità nei principi legislativi, regolamentari e amministrativi degli Stati membri, possa venire meno una distorsione nelle condizioni di concorrenza del mercato comune (art. 101 C.E.E.); qualora, infine, vi sia motivo di temere una distorsione dall'emanazione o dalla modifica di disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative. (art. 102 C.E.E.).

Poiché con le norme suddette il ravvicinamento delle legislazioni è stato per la prima volta disciplinato in via generale, nonché specificamente posto come uno degli obiettivi di un trattato internazionale ad attuazione differita, la dottri-

péennes et techniques d'unification, Les problèmes jur. et écon. du marché commun, Paris, 1960, pp. 15-25; LIMPENS, *Harmonisation des législations dans le cadre du Mec*, in *Revue int. de droit comparé*, 1967, p. 622.

(2) Cfr. DRAETTA, in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 785.

na ha posto in rilievo come esso assurga al rango di problema di diritto internazionale (3).

A) Tra le ipotesi ricomprese nel Trattato C.E.E. sotto il titolo « ravvicinamento delle legislazioni », quella contenuta nella norma di cui all'art. 100 è di gran lunga la più importante. Il ravvicinamento delle legislazioni quale viene configurato in tale norma, si basa, in sostanza, sul riconoscimento alla Comunità del potere giuridico di promuovere un'attività normativa di adeguamento agli impegni derivanti dal Trattato, mediante l'eliminazione degli ostacoli di ordine legislativo, suscettibili di ostacolarne l'attuazione: ciò al fine di garantire le condizioni necessarie per la realizzazione del mercato comune nell'ambito degli ordinamenti statuali (4).

Il processo di ravvicinamento delle legislazioni di cui all'art. 100 deve pertanto intendersi in senso quantitativamente ristretto, essendo esso preordinato per realizzarsi nell'ambito specifico di quelle norme « che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune ». L'espressione, nonostante venga utilizzata anche in altre norme del Trattato, è poco chiara: quasi tutte le norme giuridiche degli Stati membri, sottoposte ad una rigida interpretazione, possono infatti rivelare tale incidenza diretta sulla vita economica e, quindi, sul funzionamento del mercato comune. La conclusione porterebbe però ad ampliare in modo contra-

(3) Così, particolarmente, MALINTOPPI, *Il ravvicinamento delle legislazioni...*, cit., p. 250 e s., per cui dovrebbe però distinguersi tra l'art. 100 e gli artt. 101 e 102. Secondo questo Autore, solo l'art. 100 atterrebbe effettivamente al ravvicinamento delle legislazioni, mentre nelle altre due disposizioni il ravvicinamento delle legislazioni non costituirebbe « l'oggetto specifico ed immediato delle norme internazionali, sibbene soltanto la conseguenza dell'eliminazione di distorsioni causate da regole nazionali sulla concorrenza economica », eliminazione resa obbligatoria nei limiti e secondo le modalità predisposti dal Trattato C.E.E. (*op. cit.*, p. 251). In senso difforme, a tale proposito, vedi però DRAETTA, *op. ult. cit.*, p. 275.

(7) Cfr. GRISOLI, *op. cit.*, p. 464; MONACÓ, *Le rapprochement des législations nationales...*, cit., p. 568.

rio alla salvaguardia dell'equilibrio tra gli interessi statuali e comunitari l'ambito di applicazione dell'art. 100.

Né si può condividere la tesi per cui un'influenza sul mercato comune potrebbe aversi solo nel caso in cui le difformità tra le norme volte a disciplinare le relazioni commerciali tra le imprese degli Stati membri e le condizioni della concorrenza impediscano il funzionamento del mercato comune in quanto tale ⁽⁵⁾: l'affermazione è infatti caratterizzata da una visione troppo restrittiva dell'ambito di applicazione e dello scopo dell'art. 100 ⁽⁶⁾.

Non si rivela quindi l'opportunità di ricercare, in questa materia, un criterio di distinzione preciso che finirebbe anzi con il travisare il senso e la portata dell'art. 100, spettando piuttosto alle istituzioni comunitarie operare una valutazione discrezionale dei singoli casi, attraverso un'indagine comparativa delle varie disposizioni statuali, al fine di accertare in esse l'esistenza o meno dell'influenza in oggetto e della sua natura ⁽⁷⁾.

B) Sotto l'aspetto qualitativo il ravvicinamento delle legislazioni di cui all'art. 100 va invece considerato in senso ampio, in quanto concerne non solo le disposizioni legislative, ma anche le disposizioni regolamentari ed amministrative.

Il riferimento alle disposizioni amministrative, in particolare, ha fatto sorgere qualche problema in ordine alla determinazione esatta del contenuto dell'atto. Alcuni scrittori hanno sostenuto che andrebbero esclusi gli atti amministrativi

⁽⁵⁾ La tesi è sostenuta da WOHLFAHRT, EVERLING, GLAESNER, SPRUNG, in *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag*, Berlin-Frankfurt, 1960, p. 302 e s.

⁽⁶⁾ Così BERNINI, *Profili di diritto delle Comunità europee*, Napoli, 1968, p. 260.

⁽⁷⁾ In senso sostanzialmente conforme DRETTA, in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 791.

aventi carattere individuale ⁽⁸⁾; altri, invece, hanno affermato la necessità dell'inclusione di essi ⁽⁹⁾. Ciò per il fatto che l'interpretazione della formula « disposizioni amministrative » non comporta, né giustifica restrizioni di sorta, le quali non sarebbero conformi all'impostazione da cui muove il legislatore comunitario, ispirata dall'esigenza di correggere qualsiasi disparità incompatibile con il funzionamento del mercato comune.

Anche senza porre espressamente limitazioni all'interpretazione dell'espressione in esame, va rilevato come l'inclusione nell'art. 100 delle disposizioni di carattere amministrativo appaia estremamente necessaria ai fini del conseguimento degli obiettivi comunitari. È infatti assai frequente il caso in cui da atti amministrativi difformi, pur in presenza di testi legislativi abbastanza analoghi o addirittura uniformi, possa derivare una regolamentazione notevolmente diversa del caso di specie ⁽¹⁰⁾.

Sempre in relazione alla portata dell'art. 100 va poi rilevato come l'azione di ravvicinamento non debba considerarsi limitata alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in vigore negli ordinamenti degli Stati membri al momento della ratifica del Trattato C.E.E., ma vada estesa a tutte le disposizioni che, nelle stesse materie ed entro i limiti indicati dall'art. 100, saranno adottate in futuro da parte dei singoli Stati membri, e ciò anche nell'ipotesi in cui le mutazioni degli ordinamenti statuali si ricolleghino all'attuazione concreta che gli organi comunitari abbiano operato rispetto ai principi del Trattato. Non può escludersi in-

⁽⁸⁾L'affermazione è condivisa da MONACO, *Le rapprochement des législations nationales...*, cit., p. 560; WOHLFARTH e altri, cit., p. 302; DRAETTA, *op. ult. cit.*, p. 791.

⁽⁹⁾La concezione è avanzata da VALENTI-PAOLINI, *Commentario: problemi terminologici in materia di « ravvicinamento delle legislazioni » nel Trattato istitutivo della C.E.E.*, in *Riv. di dir. europeo*, 1962, p. 286.

⁽¹⁰⁾Cfr. BERNINI, *op. cit.*, p. 263.

fatti che proprio tale azione abbia messo in luce divergenze nei sistemi degli Stati membri.

La considerazione muove dall'ampia formulazione dell'art. 100, il quale parla di incidenza diretta, oltre che sull'instaurazione, sul funzionamento del mercato comune: il che conferisce una particolare ampiezza all'azione di ravvicinamento, la quale diviene pertanto un'opera praticamente indeterminata nel tempo, potendo essa manifestarsi anche in fasi molto avanzate di realizzazione dell'integrazione economica europea ⁽¹¹⁾.

3. - Va peraltro rilevato come l'azione comunitaria di ravvicinamento delle legislazioni nazionali venga disciplinata nel Trattato C.E.E. in duplice forma. Oltre alle norme generali di cui agli artt. 100-102, il Trattato contiene infatti una serie di norme speciali le quali contemplano e disciplinano espressamente ipotesi concrete di adeguamento ⁽¹²⁾. Senonché la terminologia usata dal Trattato in questi casi speciali è varia (adeguamento, coordinamento, armonizzazione, adattamento, riordinamento, posizione di norme comuni).

In dottrina si è discusso ampiamente se questi termini debbano considerarsi come concettualmente diversi oppure come sinonimi nell'ambito del Trattato. Taluni si sono mostrati favorevoli ad una loro differenziazione ⁽¹³⁾; altri, in-

(11) Vedi, in questo senso, MONACO, *Comparaison et rapprochement des législations...*, cit., p. 67; ID., *Le rapprochement...*, cit., p. 560.

(12) Cfr., ad es., le disposizioni relative alle tariffe doganali (art. 27); le norme intese a eliminare gli ostacoli alle prestazioni di lavoro e al diritto di stabilimento nei limiti in cui possa facilitarne l'accesso e l'esercizio in uno Stato membro diverso da quello di origine a prestatori d'opera non salariati (artt. 54, 57, 58 e 66); le norme speciali restrittive delle attività di persone o società straniere, fondate su ragioni di sicurezza, salute e ordine pubblici (art. 56); le disposizioni fiscali riguardanti l'imposta sulla cifra d'affari, le imposte di consumo ed altre imposte indirette, ivi comprese le misure di compensazione applicabili agli scambi fra gli Stati membri (art. 99).

(13) Così DRAETTA, *Il ravvicinamento delle legislazioni nel Trattato istitu-*

vece, hanno ritenuto inutile una distinzione tra essi ⁽¹⁴⁾, per il rilievo che lo stesso Trattato non è scritto in modo da giustificarla ⁽¹⁵⁾.

In effetti ad ognuno dei termini indicati, sulla base delle disposizioni costituzionali della Comunità, nella loro formulazione letterale, è possibile attribuire un significato preciso. Senonché, muovendo da siffatta impostazione, si rischia di perdere di vista la vera essenza delle statuizioni del legislatore comunitario, con il rischio di ingenerare la convinzione che esse abbiano voluto perseguire tanti fini distinti quanti sono i termini usati, attribuendo a ciascuno di essi una portata del tutto autonoma ⁽¹⁶⁾; mentre è invece evidente che i vari termini indicati nel Trattato non corrispondono ad altrettanti fini specifici perseguiti dal Trattato medesimo, ma si innestano in uno schema logico nel cui ambito ognuno di essi appare come mezzo di attuazione di un fine unico perseguito dal legislatore comunitario, che è dato dalla instaurazione e dal corretto funzionamento del mercato comune.

Siffatta conclusione induce a ritenere che, almeno in linea di principio, la disposizione generale di cui all'art. 100 possa venire applicata anche in relazione a quelle materie per cui il Trattato prevede una disciplina speciale ⁽¹⁷⁾, nonostante le disposizioni relative non contengano in genere un esplicito richiamo all'art. 100: l'applicazione del disposto dell'art. 100 non incontra infatti limiti quanto alla materia sem-

tivo C.E.E., in *Dir. internaz.*, 1962, pp. 49-50; Id., in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 794; in senso conforme MONACO, *Comparaison et rapprochement...*, cit., pp. 63-65.

⁽¹⁴⁾ Cfr. LALIVE, *Harmonisation et rapprochement des législations européennes*, *Integration européenne*, Genève, 1964, p. 60.

⁽¹⁵⁾ Cfr. STEIN, *Assimilation of law as a function of european integration*, in *The American Journal of int. law*, 1964, p. 5.

⁽¹⁶⁾ Nel senso indicato vedi VALENTI-PAOLINI, *op. cit.*, p. 282.

⁽¹⁷⁾ Esclude l'applicabilità dell'art. 100, relativamente ad alcuni settori, quali ad es. trasporti e agricoltura, per i quali è prevista una politica comune, il WOHLFARTH e altri, cit., p. 203. In senso critico nei confronti di tale concezione cfr. DRAETTA, in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 795.

pre che ricorrano le condizioni desumibili dal contenuto della norma. L'unico limite all'applicazione della norma generale di cui all'art. 100 ai casi speciali, espressamente previsti dal Trattato, è dato dalla circostanza che le disposizioni specifiche, ad essi relative, importino una procedura per certi aspetti più rigorosa rispetto a quella prevista dall'art. 100: il che non trova conferma nel testo del Trattato (18).

4. - Una diversità sostanziale sussiste invece tra il concetto di ravvicinamento o armonizzazione dei diritti e unificazione degli stessi (19).

Quando si parla di unificazione, o di uniformizzazione del diritto si indica la creazione, nell'ambito dei sistemi giuridici di un certo numero di Stati, di norme identiche, rispetto ad una stessa materia e comprendenti la regolamentazione di interi istituti. Tale obiettivo può venire realizzato in primo luogo attraverso convenzioni internazionali di diritto uniforme, il cui procedimento di formazione e di esecuzione negli ordinamenti statuali si sviluppa in genere entro termini considerevolmente lunghi (20); esso, inoltre, può attuarsi con riferimento all'attività all'uopo posta in essere da taluni enti internazionali, mediante la recezione obbligatoria delle norme emanate dagli organi dell'ente, per cui si viene a costituire, nei singoli Stati, un diritto interno uniforme mutuato dall'ordinamento dell'ente internazionale: e pertanto, rispetto alla regolamentazione della materia che ha costituito oggetto dell'atti-

(18) Secondo il GRISOLI (*Integrazione economica europea...*, cit., p. 463) l'applicazione dell'art. 100 dovrebbe estendersi anche a quei casi, come quello dell'art. 220, in cui il Trattato, pur delineando nuovi campi di attuazione dell'opera di armonizzazione, non definisce alcuna modalità all'intervento degli organi comunitari.

(19) Vedi, sul punto, anche per le indicazioni bibliografiche, DRAETTA, *op. cit.*, p. 788.

(20) Cfr. LIMPENS-MEINERTZHAGEN, *Le coordination ou l'unification du droit par voie de convention entre les Etats membres*, in *Les instruments du rapprochement des législations dans la C.E.E.*, Bruxelles, 1976, p. 153.

vità normativa dell'organizzazione, gli ordinamenti interni degli Stati non si differenziano più gli uni rispetto agli altri (21).

In entrambi i casi, tuttavia, è riscontrabile una certa forzatura, in quanto il mutamento prodottosi nell'ambito del diritto positivo interno viene imposto dall'esterno. Ne deriva che un'effettiva unificazione non è facilmente attuabile in concreto; ed anche qualora sia possibile realizzare l'immissione di norme uniformi negli ordinamenti giuridici di una pluralità di Stati, bisogna tenere presente che tali norme possono venire ad assumere un significato diverso in rapporto ai vari ordinamenti degli Stati in cui vengono immesse, e possono venire interpretate in modo difforme da parte degli organi di giurisdizione dei singoli Stati.

Nell'ipotesi di ravvicinamento, invece, la situazione è diversa. Anche in questo caso si tende a realizzare un « movimento degli ordinamenti giuridici l'uno verso l'altro » (22); diversamente dall'ipotesi di unificazione, tale movimento avviene però gradualmente e senza fratture, in quanto gli strumenti normativi preordinati all'attuazione di esso sono in genere tali da consentire agli Stati un certo margine di discrezionalità.

Nel Trattato C.E.E. il concetto di ravvicinamento è stato preferito a quello di unificazione. Ciò, evidentemente, anche per la considerazione che le difformità esistenti tra i vari sistemi statuali, in relazione alle materie concernenti il mercato comune, sono determinate da diverse situazioni ambientali (23): di qui l'opportunità di superarle in una maniera graduale, senza contrasti violenti.

Non va infatti dimenticato che il Trattato C.E.E. si ba-

(21) Cfr. LOVIS, *Le règlement source directe d'unification des législations*, in *Les instruments du rapprochement des législations*, cit., p. 15.

(22) Così, testualmente, BERNINI, *Profili di diritto delle Comunità europee*, cit., p. 256.

(23) Vedi, in questo senso, DRAETTA, in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 789.

sa su di un complesso e delicato rapporto di poteri e competenze, in cui prevalgono talora gli Stati membri e tal'altra le istituzioni comunitarie, per cui il mantenimento di un equilibrio tra le due componenti appare di estrema importanza ⁽²⁴⁾. Ai fini della salvaguardia di tale equilibrio un sistema di leggi uniformi o di norme imposte dall'esterno — le quali, per la loro attuazione concreta negli ordinamenti statuali, prescindano dall'attività esecutiva degli organi competenti degli Stati — avrebbe potuto rivelarsi inadeguato, in quanto suscettibile di dare luogo a contrasti tra la Comunità e gli Stati membri. Di qui la previsione, nell'art. 100 del Trattato, di un sistema più flessibile il quale, pur vincolando gli Stati membri ai principi fissati in modo inderogabile dalle istituzioni comunitarie, consenta agli Stati medesimi una certa libertà di azione in ordine all'attuazione dei principi indicati.

5. - L'elasticità del procedimento di cui all'art. 100 appare dallo strumento giuridico scelto dal legislatore comunitario per attuare il ravvicinamento: il 1° comma della norma in questione prevede infatti che l'azione comunitaria di ravvicinamento delle legislazioni nazionali debba attuarsi mediante « direttive » adottate all'unanimità dal Consiglio, su proposta della Commissione.

A) Sulla natura dell'atto di direttiva si è ampiamente discusso in dottrina, con tesi spesso contrastanti.

Secondo taluni la direttiva dovrebbe venire esclusa dalla categoria degli atti normativi ⁽²⁵⁾, o almeno dovrebbe venire considerata solo fonte indiretta di disposizioni normative (quelle adottate dagli Stati membri in adempimento di es-

⁽²⁴⁾ L'esigenza è particolarmente avvertita da MONACO, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, 1962, p. 60, e partic. cap. V.

⁽²⁵⁾ Cfr. OPHÜLS, *Les règlements et les directives dans les Traités de Rome*, in *Cahiers de droit européen*, 1966, n. 2, p. 6.

se) ⁽²⁶⁾: ciò in quanto ad essa non può ricollegarsi l'efficacia vincolante generale e diretta che è propria degli atti normativi.

Altri, invece, hanno sostenuto che la direttiva dovrebbe venire ricompresa tra gli atti normativi in senso lato ⁽²⁷⁾. Altri, ancora, hanno affermato che la direttiva dovrebbe considerarsi, quanto alla natura ed agli effetti prodotti, un atto semi-obbligatorio ⁽²⁸⁾. Più specificamente, nell'atto di direttiva dovrebbero distinguersi due parti: l'una, quella che attiene all'obiettivo da raggiungere, a carattere precettivo; l'altra, quella che attiene ai mezzi da utilizzare, a carattere dispositivo, e quindi derogabile. Di qui il carattere misto dell'atto, in parte obbligatorio ed in parte non vincolante ⁽²⁹⁾.

In effetti, tenuto conto che la direttiva impone agli Stati cui è indirizzata soltanto un'obbligazione di risultato, lasciando loro la scelta delle misure di esecuzione, è evidente come ad essa non possa venire riconosciuta la stessa efficacia normativa che è propria del regolamento ⁽³⁰⁾. Mentre que-

⁽²⁶⁾ Tale è la concezione accolta da CATALANO, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, cit., p. 130. In senso conforme cfr. PESCATORE, *Les aspects fonctionnels de la C.E.E., notamment les sources de droit*, in *Les aspects juridiques du Marché commun*, Liège, 1958, p. 58 e s.; DE VERGOTTINI, *Note sugli atti amministrativi e normativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1963, p. 915.

⁽²⁷⁾ In questo senso cfr. BERNINI, *op. cit.*, p. 148 e s.

⁽²⁸⁾ Cfr. MONACO, *Le istituzioni internazionali di cooperazione europea*, Milano, 1956, pp. 26 e 59.

⁽²⁹⁾ La costruzione del MONACO, elaborata in relazione alle raccomandazioni della C.E.C.A., è stata poi sottoposta a riesame dal MALINTOPPI (*Le raccomandazioni internazionali*, Milano, 1958, p. 14 e seg.), il quale ha circoscritto il contenuto della direttiva alla determinazione dell'obiettivo da raggiungere. Secondo questo Autore l'indicazione delle forme e dei mezzi utilizzabili a tal fine resterebbe estranea alla direttiva, per cui essa dovrebbe ritenersi un atto obbligatorio il cui oggetto è istituzionalmente limitato all'enunciazione di un risultato da conseguire.

⁽³⁰⁾ Sulla natura e l'efficacia dei regolamenti comunitari vedi tra gli altri, nella dottrina italiana meno recente, TOSATO, *I regolamenti della C.E.E.*, Milano, 1963; GASPARRI, *Studi sulla giustizia amministrativa nelle Comunità europee*, Milano, 1965. Per la dottrina più recente, e per un richiamo della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Costituzionale italiana in proposito, vedi LUZZATTO, *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Milano, 1980, p. 30 e sg.

st'ultimo costituisce uno strumento di azione diretta nella Comunità, in quanto pone in determinate materie un complesso di norme immediatamente efficaci nei confronti di tutti i soggetti comunitari, ivi comprese le persone fisiche e giuridiche, la direttiva si limita a disciplinare soltanto l'azione degli Stati destinatari, imponendo ad essi l'adozione di provvedimenti di un contenuto determinato.

Pur presupponendo la direttiva, ai fini della sua attuazione, la cooperazione dell'apparato istituzionale degli Stati destinatari, va comunque rilevato come anche tale atto comporti delle obbligazioni⁽³¹⁾, se pure di carattere internazionale e, quindi, riferibili essenzialmente agli Stati e non ai soggetti di diritto operanti nell'ambito degli Stati. È peraltro evidente che, essendo gli Stati destinatari della direttiva vincolati al risultato in essa prescritto in modo inderogabile, una eventuale modifica apportata dagli Stati medesimi al risultato indicato configura inevitabilmente una violazione dell'obbligazione derivante dalla direttiva e, di conseguenza, un comportamento illegale degli Stati in questione, sanzionabile innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee ai sensi degli artt. 169 e 170 del Trattato C.E.E. Entro i limiti indicati la natura obbligatoria dell'atto di direttiva non può essere quindi contestata, così come non può dubitarsi che, entro gli stessi limiti ed ai medesimi effetti l'adozione di una direttiva costituisca l'esercizio di un vero e proprio potere giuridico⁽³²⁾.

B) Sempre in relazione alla natura dell'atto di direttiva va poi rilevato che tale atto può avere tanto portata generale quanto effetto singolare. Ed infatti la definizione alquanto equivoca al riguardo, contenuta nell'art. 189 (« la direttiva vin-

(31) Cfr. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes, Etudes des sources du droit communautaire*, 1971, p. 90.

(32) Cfr. MALINTOPPI, *Il ravvicinamento delle legislazioni*, cit., p. 256.

cola lo Stato membro cui è rivolta . . . ») non deve far pensare ad una contrapposizione sotto tale aspetto tra il regolamento (il quale, così come viene configurato nel medesimo articolo, ha carattere esclusivamente generale) e la direttiva (cui dovrebbe essere riconosciuta un'efficacia meramente singolare). Muovendo da siffatta impostazione, giustamente respinta dalla dottrina⁽³³⁾, si dovrebbe ritenere che in materia di ravvicinamento delle legislazioni, non essendo sinora ammessa l'emanazione di regolamenti, i poteri degli organi comunitari siano limitati ad atti aventi efficacia singolare: il che snaturerebbe il concetto stesso di ravvicinamento, il quale presuppone appunto il contemporaneo e reciproco ravvicinamento delle legislazioni di tutti gli Stati membri⁽³⁴⁾.

Salvo restando il carattere puramente generale del regolamento, la formula dell'art. 189 del Trattato va quindi interpretata in modo da porre in luce la differenza intercorrente tra regolamenti e direttive dal punto di vista della loro efficacia obiettiva, e non anche di quello della loro potenziale sfera di efficacia soggettiva.

Una tendenza ad ampliare gli schemi predisposti dall'art. 189, rispetto all'efficacia dell'atto di direttiva, si è d'altronde andata delineando con sempre maggiore evidenza in questi ultimi anni, ed in conformità con tale orientamento si è ammesso che anche alle disposizioni contenute nelle direttive possa venire talora riconosciuta efficacia diretta nell'ordinamento statale, nel senso che esse possano far sorgere in capo ai privati diritti soggettivi che i giudici interni debbono tutelare. Tale impostazione, accolta dalla più recente dottri-

(33) Cfr. particolarmente MALINTOPPI, *op. cit.*, p. 256, in nota.

(34) Secondo il DRAETTA (in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 793), ciò è confermato dal secondo comma dell'art. 10 che prevede la preventiva consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale in merito alle direttive « la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative »: solo una direttiva generale può provocare modificazioni nelle legislazioni di più Stati membri.

na⁽³⁵⁾, si ricollega all'indirizzo seguito dalla Corte comunitaria, in un primo tempo in relazione all'applicabilità diretta delle norme del Trattato, e successivamente anche a proposito degli effetti delle direttive, la cui efficacia diretta nell'ordinamento interno è stata affermata dalla Corte a condizione che le disposizioni in esse contenute prevedano la disciplina di situazioni giuridiche effettuata in modo chiaro, preciso ed incondizionato⁽³⁶⁾.

Il principio, che è stato poi accolto, se pure con qualche esitazione, anche dalla giurisprudenza italiana⁽³⁷⁾, si inserisce in un orientamento costantemente seguito dalla Corte di Giustizia, ed ispirato al principio che qualsiasi atto comunitario, il cui scopo ed il cui contenuto lo consentano, deve possedere un'efficacia diretta e quindi, sempre a tali condizioni, natura obbligatoria. In ultima analisi ciò si connette all'affermazione del principio dell'effetto utile nei sistemi comunitari, per cui ogni norma od atto posto nell'ambito della Comunità si suppone formulato con un senso logico, e dotato della capacità di una ragionevole applicazione⁽³⁸⁾.

(35) In questo senso vedi tra gli altri, nella dottrina italiana, CONFORTI, *Sulle direttive della Comunità economica europea*, in *Riv. di dir. internaz. priv. e proc.*, 1972, p. 225 e s.; ID., *La direttiva comunitaria nel diritto interno*, Relazione alla VII Tavola Rotonda sul diritto delle Comunità europee, UCSC, Milano 9-10-11/73, p. 4; ASTOLFI, *Sulla diretta applicabilità della direttiva comunitaria*, in *Il diritto negli scambi internazionali*, 1971, p. 239 e sg.; BISCOTTINI, *Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie*, in *Riv. di dir. internaz. priv. e proc.*, 1974, p. 230; SBOLCI, *L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie e l'ordinamento italiano*, in *Riv. di dir. internaz.* 1977, p. 17 e sg.; POCAR, *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, Milano, 1979, 2^a ed., p. 216 e sg.

(36) Cfr. in partic. *sent. 6 ottobre 1970*, in causa 9/70, e *sent. 17 dic. 1970*, in causa 33/70, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte*, XVI, p. 1213 e s.

(37) Il principio dell'efficacia diretta dell'atto di direttiva, alle condizioni indicate dalla Corte comunitaria, è stato ammesso dalla Corte Costituzionale italiana nella sentenza del 22 luglio 1976, n. 182, in *Foro it.* 1976, 2325 e s. Più cauta al riguardo appare la posizione assunta dalla stessa Corte nella sentenza 29 dicembre 1977, n. 163, in *Foro it.*, 1978, I, 1.

(38) Cfr. MONACO, *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di Giustizia*, in *Riv. di dir. europeo*, 1963, p. 3, e s.

6. - In linea generale, peraltro, le disposizioni contenute in una direttiva istituiscono un rapporto esclusivamente tra la Comunità e gli Stati, senza immettersi direttamente nei sistemi statuali ed acquisire rilevanza giuridica per i privati. Limitandosi ad imporre agli Stati destinatari un'obbligazione di risultato, è infatti evidente che esse non possono ritenersi produttive di effetti per soggetti diversi dagli Stati stessi indipendentemente dall'esistenza di misure esecutive interne, la scelta delle quali è rimessa alla competenza discrezionale degli Stati in questione.

Non di rado, tuttavia, la discrezionalità degli Stati in ordine all'attuazione di una direttiva è più apparente che reale. Ciò in quanto gli organi della Comunità manifestano la tendenza ad emanare direttive dal contenuto sempre più particolareggiato, per cui la competenza applicativa degli Stati si riduce talora soltanto alla scelta della forma giuridica esterna (legislativa o amministrativa) da dare alla norma già fissata sul piano comunitario, nonché del termine di attuazione del risultato prescritto, il quale è pertanto condizionato solo negli strumenti tecnici o formali prescelti per la sua realizzazione. In certi casi, poi, anche sotto l'aspetto meramente formale la competenza applicativa degli Stati viene ad essere vincolata: la scelta del termine, infatti, è sovente limitata alla presenza di una data entro la quale deve venire obbligatoriamente attuata la trasposizione sul piano nazionale della norma comunitaria e la scelta delle forme attiene unicamente alla denominazione dell'atto, potendo talora sussistere per gli organi statuali preposti all'attuazione di una direttiva l'obbligo di riportare testualmente nell'atto di diritto interno il contenuto dell'atto comunitario ⁽³⁹⁾.

⁽³⁹⁾ Vedi, in materia, le considerazioni di KELLERMANN, *Les directives de la C.E.E. dans l'ordre juridique néerlandais*, in *Cahiers de droit européen*, 1969, p. 262; e, più di recente, ADINOLFI, *Il ravvicinamento delle legislazioni e l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi*, in *Il diritto negli scambi internazionali*, 1974, p.

Il che fa sorgere qualche problema nell'ipotesi in cui la materia oggetto della direttiva sia tale da richiedere l'intervento del potere legislativo: in questo caso, infatti, la direttiva obbliga il Parlamento a legiferare, imponendogli però il contenuto della sua legislazione.

Il problema è stato dibattuto in dottrina in relazione alla natura della legge interna adottata in esecuzione della direttiva. Alcuni scrittori, accentuando la posizione di supremazia del diritto comunitario nei confronti del diritto interno, hanno configurato gli organi legislativi nazionali come strumenti esecutivi del diritto comunitario⁽⁴⁰⁾. L'affermazione, nella sostanza, è condivisa da altri scrittori i quali, portandola alle estreme conseguenze, hanno ravvisato nell'emanazione della legge interna in esecuzione di una direttiva « l'exercice par le législateur national d'une compétence liée »⁽⁴¹⁾. Si sarebbe quindi in presenza di una legislazione delegata, per cui verrebbe ad istituirsi un rapporto di complementarietà tra diritto interno e diritto comunitario, con assoluta preminenza di quest'ultimo⁽⁴²⁾.

A questo punto appare peraltro inevitabile il rilievo concernente l'effettiva possibilità per gli organi comunitari di delegare i propri poteri anche qualora il Trattato istitutivo non abbia conferito loro la piena ed assoluta titolarità di essi.

Ammettendo infatti che attraverso l'emanazione di una direttiva si concreti legittimamente una delega di poteri dalla

329, nonché i lavori di CONFORTI, *Sulle direttive...*, cit., p. 225 e s.; e di SBOLCI, *L'applicabilità immediata...*, cit., p. 30 e s.

(40) Cfr. COSTANTINIDES-MEGRET, *Le droit de la C.E.E. et l'ordre juridique des Etats membres*, Paris, 1967, p. 134.

(41) Così, testualmente, PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes, Etudes des sources du droit communautaire*, Liège, 1975, p. 192 e s.

(42) Cfr., in questo senso, CATALANO, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, cit., p. 45; BEL, *L'harmonisation des dispositions techniques dans le cadre de la C.E.E.*, in *Revue du Marché Commun*, 1966, p. 30; SCHARZ, *La conception du rapprochement des législations dans la C.E.E.*, in *Revue trim. de droit européen*, 1967, p. 267.

Comunità agli Stati membri, si deve superare il concetto di integrazione fra ordinamenti comunitari e ordinamenti degli Stati membri, così come viene comunemente inteso, e si deve necessariamente presupporre l'esistenza di poteri propri ed esclusivi della Comunità, per cui ad essa sarebbe in ogni caso consentito di scegliere se esercitarli direttamente ovvero delegarne l'esercizio agli Stati membri⁽⁴³⁾. La Comunità, in definitiva, dovrebbe poter sempre scegliere tra l'emanazione di un atto normativo di tipo diretto, quale è il regolamento, ed uno strumento di normazione mediata quale è la direttiva. Tale possibilità, invece, non è di frequente concessa dal legislatore comunitario, in genere poco incline ad ammettere l'impiego alternativo di più strumenti formali. Così nell'ipotesi di ravvicinamento delle legislazioni in cui la direttiva è, almeno sinora, l'unico strumento a disposizione degli organi comunitari per disciplinare la materia, non prevedendo l'art. 100 del Trattato l'adozione di strumenti alternativi.

7. - Si pone pertanto, in materia di ravvicinamento delle legislazioni, il problema della legittimità delle direttive che comprimono nel senso indicato la competenza applicativa degli Stati.

Considerando il problema essenzialmente alla luce della disposizione contenuta nell'art. 189 del Trattato, è evidente che la emanazione, in questa materia, di direttive aventi le caratteristiche suaccennate potrebbe apparire come un mezzo per aggirare la volontà del legislatore comunitario di stabilire nella materia indicata una subordinazione meno intensa degli Stati membri alla Comunità. In particolare si potrebbe ritenere che direttive di questo tipo possano alterare la distinzione, tracciata nell'art. 189, tra le varie categorie di atti comuni-

(43) Cfr. FUSS, *Die Rechtlinie des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1965, p. 83 e s.

tari, apparendo esse sostanzialmente affini ad altri tipi di provvedimenti della Comunità richiamati dalla norma in questione (44). Più specificamente, una direttiva dettagliata, rivolta a tutti gli Stati membri e contenente norme di portata generale può venire assimilata, nella sostanza, ad un regolamento.

Senonché, rilevando le diversità di contenuto e di oggetto esistenti tra regolamenti e direttive, non sembra che la differenza tra questi due tipi di atti possa fondarsi sul margine di discrezionalità concesso agli Stati membri in ordine alle misure di esecuzione (45). Ed infatti, essendo la direttiva un atto il quale si rivolge unicamente agli Stati cui è indirizzata, è evidente che anche una direttiva rivolta a tutti gli Stati membri non ha per destinatari i medesimi soggetti a cui si indirizza un regolamento: come si è già notato, mentre quest'ultimo è un atto di portata generale che si rivolge in via immediata a tutti i soggetti comunitari, ivi comprese le persone fisiche e giuridiche, la direttiva, in quanto strumento mediato dell'azione comunitaria, non raggiunge di regola gli individui. Ed anche ammettendo, conformemente ai più recenti indirizzi dottrinali e giurisprudenziali, che alle disposizioni contenute in una direttiva possa talora ricollegarsi efficacia diretta nell'ordinamento statale, va rilevato che tale efficacia, per quanto concerne i soggetti privati, si esprime unicamente nella attribuzione ad essi di diritti subiettivi che i medesimi possono far valere innanzi ai giudici nazionali; ciò in quanto gli Stati membri restano pur sempre i destinatari immediati della direttiva. Né l'efficacia diretta per le persone fisiche e giuridiche, che può caratterizzare talune o tutte le disposizioni della

(44) Cfr. CONFORTI, *Sulle direttive della Comunità economica europea*, p. 225 e s.

(45) Vedi, in questo senso, i pertinenti rilievi di BISCOTTINI, *Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie*, cit., p. 233 e s.

direttiva dettagliata è sufficiente a far perdere all'atto la sua natura caratteristica ⁽⁴⁶⁾.

Alla luce di tali rilievi va quindi considerata la tendenza degli organi comunitari ad utilizzare lo strumento della direttiva per porre una serie di norme dal contenuto estremamente dettagliato, e tale da lasciare scarsa autonomia agli Stati membri nell'attuazione dei principi così posti anche in materie, come il ravvicinamento delle legislazioni, in cui la direttiva è l'unico strumento previsto dal Trattato per attuare i fini della Comunità. Tale orientamento, pur non apparendo del tutto conforme alla lettera del Trattato, riflette però una convinzione, comune alla Corte di Giustizia ⁽⁴⁷⁾, tendente ad ampliare, per quanto possibile, l'incidenza diretta della normativa comunitaria sulle situazioni subiettive nell'attuazione del Trattato.

Un esame più approfondito del Trattato stesso può d'altronde chiarire la prassi seguita dalle istituzioni comunitarie. Ed infatti la direttiva viene spesso prevista come l'unico strumento vincolante per dare attuazione pratica a programmi, principi e criteri che sono indicati dal Trattato medesimo o determinati con provvedimento separato ⁽⁴⁸⁾. Si tratta di casi

(46) Cfr., per considerazioni affini, anche se non identiche, LAUWAARS, *Lawfulness and legal force of Community decisions*, Leyden, 1973, p. 27 e s.

(47) Cfr. in particolare, fra le decisioni meno recenti, le *sentenze della Corte 5 febbraio 1963*, in causa 26/62 (in *Foro Padano*, 1963, V, c. 29, con nota di CATALANO) e *27 marzo 1963* nelle cause riunite 28, 29 e 30/62 (in *Foro Padano*, 1963, V, c. 49, con le conclusioni dell'avv. LAGRANCE) e fra le più recenti, le *sentenze 17 dicembre 1970* in causa 33/70, in *Raccolta 1970*, p. 1213; *4 dicembre 1974* in causa 41/79 in *Raccolta 1974*, p. 1337 e s.; *1 febbraio 1977* in causa 51/76, in *Raccolta*, 1977, p. 113 e s.

(48) Così, secondo l'art. 54, il Consiglio fissa il programma per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed emana con direttive le disposizioni necessarie per attuarlo; l'art. 63 contiene una disposizione analoga per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi; l'art. 14 conferisce al Consiglio il potere di emanare direttive non soltanto per determinare il ritmo delle riduzioni dei dazi doganali, ma anche per risolvere problemi particolari sollevati dall'applicazione delle riduzioni previste dal Trattato.

in cui l'incidenza del diritto comunitario sulle situazioni giuridiche subiettive viene, in definitiva, già precisata dal Trattato, ma, per l'attuazione degli obiettivi da raggiungere, si rende necessaria l'emanazione di direttive dal contenuto assai ampio, che può estendersi sino all'enunciazione delle regole più particolareggiate, nei limiti delle materie stabilite dal Trattato stesso: soltanto l'emanazione di direttive aventi tali caratteristiche consente infatti di assicurare un'attuazione fedele delle norme del Trattato. E pertanto la prassi seguita dalle istituzioni comunitarie è spesso ispirata da considerazioni di indubbia rilevanza, riflettenti la preoccupazione di assicurare nel modo più pieno la realizzazione degli obiettivi della Comunità.

Ne deriva che il problema della legittimità e dell'obbligatorietà delle direttive dettagliate, anche in materia di ravvicinamento delle legislazioni, deve venire considerato con riferimento alle singole norme del Trattato che disciplinano singole situazioni, e non facendo riferimento soltanto al principio generale sancito nell'art. 189. Esso, in ogni caso, non ammette una soluzione univoca, la quale non sarebbe conforme alla dinamica dell'azione comunitaria e finirebbe, anzi, con l'ostacolare l'attuazione concreta dei fini della Comunità.

Determinante al riguardo sarà, in ogni singolo caso, l'atteggiamento degli Stati destinatari cui, in ultima analisi, spetterà la scelta tra l'esecuzione di una direttiva che comprime i loro poteri discrezionali in ordine alle forme ed ai mezzi di esecuzione, ed il ricorso alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 173 del Trattato, per fare accertare un eventuale eccesso di potere da parte delle istituzioni comunitarie.

Va comunque rilevato come l'esigenza di definire il contenuto di una direttiva attraverso la descrizione particolareggiata del risultato, soprattutto in relazione all'armonizzazione delle disposizioni amministrative e tecniche, sia stata chiaramente avvertita anche dagli esperti degli Stati membri i quali,

come si dirà, partecipano all'elaborazione delle direttive di ravvicinamento: ciò, evidentemente, per la considerazione che solo una regolamentazione concreta e dettagliata dell'atto può in certi casi garantire effettivamente l'attuazione dei fini indicati (49).

8. - Allo scopo di favorire in concreto la realizzazione dell'obiettivo comunitario consistente nel ravvicinamento delle legislazioni nazionali appare evidente l'opportunità di promuovere, per quanto possibile, la conformità degli atti con cui gli organi comunitari perseguono tale scopo agli effettivi interessi degli Stati membri. Il procedimento di cui all'art. 100 fornisce una certa garanzia al riguardo, pur presentando taluni inconvenienti cui occorrerebbe porre rimedio.

L'art. 100 del Trattato prevede che le direttive volte al ravvicinamento delle legislazioni debbano venire deliberate dal Consiglio *all'unanimità*, su proposta della Commissione: principio che conserva un'indubbia efficacia anche dopo che l'evoluzione dei sistemi comunitari ha portato ad escludere in sostanza l'attuazione del principio della maggioranza nelle delibere del Consiglio (50).

A) La regola dell'umanità ora di applicazione costante, ma prevista dal Trattato solo per le delibere più importanti e politicamente impegnate esprime senz'altro, rispetto alle direttive di ravvicinamento delle legislazioni, una scelta di indole politica, nel senso che l'adesione di tutti gli Stati membri sia frutto di una concorde volontà degli Stati stessi intesa ad eliminare le situazioni di disparità tra le varie legislazioni nazionali nelle materie di competenza comunitaria (51).

(49) Cfr. SCHWARZ, *La conception du rapprochement des législations dans la C.E.E.*, cit., p. 263.

(50) Sull'evoluzione del principio di votazione in seno al Consiglio vedi POCAR, *Lezioni di diritto delle C.E.*, 2ª ed., cit., p. 101 e s.

(51) Così BERNINI, *Profili di diritto delle Comunità europee*, cit., p. 264.

E pertanto il consenso unanime degli Stati membri in relazione alla proposta della Commissione va considerato come una salvaguardia riflettente l'opportunità politica ed economica che ad un adeguamento di legislazione si pervenga o meno in un determinato momento.

In pratica, tuttavia, la regola dell'unanimità può ostacolare l'emanazione delle direttive di ravvicinamento, com'è documentato dalla prassi comunitaria. Un temperamento alla rigidità del principio si desume comunque dal disposto dell'art. 148-3° cpv. per cui « le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano all'adozione delle deliberazioni del Consiglio per le quali è richiesta l'unanimità »; l'opportunità della previsione di tale disposto si rivela precipuamente nel caso in cui non sia possibile ottenere da parte di uno Stato membro un esplicito voto favorevole in ordine all'emanazione di una delibera.

La preoccupazione di evitare, per quanto possibile, l'insorgere di elementi di divergenza tra le varie posizioni statuali in relazione alla determinazione del contenuto delle delibere di ravvicinamento è anche alla base della concezione, oggi prevalentemente accolta, per cui il Consiglio, nel definire tale contenuto, non debba necessariamente conformarsi ad un modello prefissato, magari sulla falsariga di quella tra le legislazioni nazionali ritenuta la migliore⁽⁵²⁾. Ciò in quanto l'obiettivo perseguito dal Trattato non è quello di imporre a tutti gli Stati membri un modello di legislazione astratto, ovvero un adeguamento totale del sistema di alcuni Stati a quel-

(52) In questo senso vedi DRAETTA, in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 793; BERNINI, *op. cit.*, pp. 266-267. In senso difforme GRISOLI, *Integrazione economica europea...*, cit., p. 464, nota 15, per cui il termine *rapprochement* importerebbe invece l'idea di adeguamento ad un modello prefissato. Le difficoltà che, rispetto ad una determinata materia, non esista tra le varie legislazioni degli Stati membri quella da assumere a modello è avvertita da MONACO, *L'adeguamento delle legislazioni nazionali nell'ambito del mercato comune europeo*, in *Scritti di dir. europeo*, Milano, 1972, p. 247.

lo di altri, bensì di eliminare le difformità esistenti tra i vari sistemi giuridici, presumibilmente attraverso concessioni reciproche tra gli Stati membri della Comunità.

B) La salvaguardia degli interessi nazionali viene contenuta, nel procedimento di cui all'art. 100 del Trattato, con il rispetto degli equilibri istituzionali, costantemente garantito nel Trattato C.E.E.; il che avviene mediante la partecipazione di altre istituzioni comunitarie, oltre al Consiglio, al procedimento formativo delle direttive di ravvicinamento.

La Commissione, la quale, per la sua stessa natura, costituisce l'espressione degli interessi della Comunità⁽⁵³⁾, è l'organo propulsore del procedimento. Ad essa spetta infatti un potere di iniziativa, che si esprime nella formulazione di una proposta, contenente l'indicazione delle misure più opportune per effettuare il ravvicinamento: ciò, ovviamente, dopo avere esperito le necessarie indagini tecniche e comparative volte ad accertare se il ravvicinamento delle legislazioni nazionali in un determinato settore si riveli indispensabile per un migliore funzionamento del mercato comune.

Nella sua qualità di organo tecnico a competenza generale la Commissione è particolarmente idonea ad espletare questo compito; per favorire lo svolgimento di esso nell'ambito della Commissione agisce in pratica un'apposita divisione a cui affluiscono tutte le notizie sulla varia legislazione dei singoli Stati, ed a cui spetta il compito di raccogliere e selezionare le disposizioni che dovranno formare oggetto del ravvicinamento⁽⁵⁴⁾.

Nello svolgimento di questa funzione la Commissione si

(53) Sulle funzioni della Commissione vedi, nella dottrina italiana, DRAETTA, *La Commissione delle Comunità europee*, Milano, 1974; FERRARI BRAVO, *Poteri della Commissione C.E.E. e suo ruolo nello sviluppo dell'integrazione europea*, *Relazione all'VIII Tavola Rotonda sul diritto delle Comunità europee*, UCSC, Milano, 15-16/11/1974; TREVES, *La Commissione*, in *Relazione all'VIII Tavola Rotonda*, cit.

(54) Cfr. MONACO, *Comparaison et rapprochement...*, cit., p. 65.

avvale del concorso di esperti nazionali i quali agiscono, almeno teoricamente, in qualità di esperti privati della Commissione (55). Ma, dal momento che tali soggetti sono in pratica gli stessi che si riuniscono poi in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio, vi è il rischio che gli Stati membri non manchino di esercitare anche in questa fase del procedimento la loro influenza (56): questo però, in effetti, può facilitare successivamente l'adozione della delibera da parte del Consiglio.

La considerazione è evidentemente alla base di una certa propensione, manifestata dalla Commissione, a ricercare, preventivamente alla redazione della proposta, un accordo con le amministrazioni nazionali « soit par les contacts directes entre ses services et ceux de ces administrations, soit par l'intermédiaire des représentants permanents » (57), con il rischio di rendere però meno netta la sua posizione di indipendenza nell'ambito della Comunità.

C) Per quanto concerne l'adozione delle direttive di maggiore rilevanza, cioè quelle « la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione delle disposizioni legislative » è richiesta, ai sensi del secondo comma dell'art. 100, la preventiva consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

L'opportunità della partecipazione di questi due organi al procedimento di formazione delle direttive che si riferiscono a norme di legge è ampiamente rilevata dalla dottrina in base alla considerazione che, venendo in questo caso la di-

(55) Vedi HAIGH, *Harmonisation des législations des denrées alimentaires, ainsi que des additifs et contaminants alimentaires*, in *Revue du Marché Commun*, 1978, p. 306 e s.

(56) Il rilievo è avanzato particolarmente da NOEL, *Le pouvoir d'initiative de la Commission*, Colloque sur « La Commission des Com. Europ. et l'élargissement de l'Europe », Bruxelles, 23-24-25 nov. 1972, p. 9.

(57) Così, testualmente, LAGRANGE, *Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes: Théorie et réalité*, in *Revue trim. de droit européen*, 1967, p. 25.

rettiva ad incidere su una delle prerogative sovrane degli Stati partecipanti, e cioè quella della libera determinazione del potere legislativo, appare necessario che l'adozione di essa venga confortata da garanzie di ponderatezza e di cautela ⁽⁵⁸⁾.

Senonché, come si è giustamente notato ⁽⁵⁹⁾, la formula di cui al secondo comma dell'art. 100 non è delle più felici. Essa induce infatti a ritenere che si possa addivenire al ravvicinamento di più disposizioni legislative senza modificarne alcuna, mentre, data la rigidità che comporta in ogni ordinamento giuridico la modificazione di legge, ciò appare quanto meno improbabile. Sembra pertanto più conforme all'idea stessa di ravvicinamento interpretare in senso estensivo la formula di cui all'art. 100 in modo da ammetterne l'applicazione ogniqualvolta le direttive del Consiglio abbiano ad oggetto disposizioni legislative ⁽⁶⁰⁾.

Per quanto riguarda, in particolare, la partecipazione del Parlamento europeo al procedimento di formazione delle direttive di ravvicinamento aventi ad oggetto disposizioni legislative le quali, nell'ordinamento interno, sono deferite alla competenza dei parlamenti nazionali, ne è evidente la necessità. Ed infatti la possibilità che il Consiglio, il quale costituisce l'espressione dei Governi degli Stati membri, sia arbitro di emanare disposizioni vincolanti — sia pure sotto l'aspetto finalistico — per gli organi legislativi nazionali indipendentemente da un controllo parlamentare, accentuerebbe anche in questo caso lo scavalco dei parlamenti nazionali ad opera degli esecutivi ⁽⁶¹⁾: ciò con conseguenze ancora più gra-

(58) Cfr., tra gli altri, BERNINI, *op. cit.*, p. 267; DRAETTA, in *Commentario C.E.E.*, cit., p. 793; MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. II, *Diritto dell'integrazione europea*, Torino, 1975, p. 346.

(59) Cfr. particolarmente DRAETTA, *op. loc. cit.*

(60) Vedi, in questo senso, DRAETTA, *op. loc. cit.*; MONACO, *op. ult. cit.*, p. 346.

(61) Sul punto vedi i pertinenti rilievi di POCAR, *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, cit., p. 197. In senso conforme VIGNES, *Techniques employées et*

vi nell'ipotesi in cui la direttiva del Consiglio abbia un carattere particolareggiato e un contenuto dettagliato, tale da comprimere la discrezionalità degli organi legislativi degli Stati competenti ad attuarla.

Per ovviare agli inconvenienti indicati occorrerebbe però un controllo effettivo del Parlamento europeo, da attuarsi mediante l'attribuzione a tale organo di veri e propri poteri decisionali, mentre ai sensi del Trattato, esso dispone soltanto di un potere consultivo, che si estrinseca nell'emanazione di un parere; tale parere, pur essendo obbligatorio nel senso che se la delibera del Consiglio non viene preceduta dalla consultazione del Parlamento essa è impugnabile innanzi alla Corte di Giustizia, non è però vincolante per il Consiglio. È infatti riconosciuta al Consiglio stesso piena libertà di apprezzamento del parere, da cui può legittimamente discostarsi senza essere neppure tenuto a motivare le ragioni per cui, eventualmente, ritenga di non accoglierlo.

L'unica possibilità, offerta dalla prassi comunitaria, per rendere il Parlamento europeo più direttamente partecipe della formazione delle direttive di ravvicinamento è quindi quella di promuovere, mediante negoziati, il contemperamento delle posizioni eventualmente difformi assunte dai due organi in materia. Una funzione di rilievo a tal fine può essere svolta dalla Commissione. Nella sua qualità di organo sovranazionale, soggetto al controllo politico del Parlamento europeo, essa si trova nella posizione ideale per esercitare un'azione di mediazione tra il Parlamento e il Consiglio, facendosi portavoce innanzi a quest'ultimo dei vari interessi espressi da forze diverse nell'ambito parlamentare. Il che è facilitato anche dal fatto che i membri della Commissione partecipano di pieno diritto alle riunioni del Consiglio ⁽⁶²⁾.

résultats atteints par la C.E.E. dans le domaine de l'unification du droit des Etats membres, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 1966, p. 7 e s.

(62) Su tale aspetto dell'azione della Commissione vedi NOEL-ÉTIENNE, *Le Co-*

Va poi considerato che la consultazione del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione avviene prima che il Consiglio possa pronunciarsi in merito, e che, precedentemente alla redazione del parere scritto da parte del Parlamento, i rappresentanti di quest'ultimo hanno la possibilità di discuterne il contenuto con i membri della Commissione. La Commissione stessa, qualora lo ritenga opportuno, può d'altronde apportare modifiche alla sua proposta alla luce degli orientamenti emersi nell'ambito parlamentare, ovvero a seguito degli emendamenti contenuti nel parere del Parlamento.

Senonché, pur mostrandosi indubbiamente tesa ad assicurarsi il sostegno generale del Parlamento, nei cui confronti è responsabile della politica seguita in materia di ravvicinamento delle legislazioni, la Commissione non perde di vista l'opportunità di ampliare le possibilità di accettazione della sua proposta da parte del Consiglio — il quale delibera all'unanimità — ricercando, come si è già notato, un accordo preventivo con le amministrazioni nazionali. Il che non facilita l'intesa con l'organo parlamentare e neppure l'esercizio del potere di controllo politico di quest'ultimo sull'operato della Commissione ⁽⁶³⁾.

Vi è poi da aggiungere che il Parlamento europeo ed il Comitato economico e sociale vengono in genere consultati quasi contemporaneamente: la circostanza, oltre a privare il Parlamento di un elemento di giudizio, fa sì che vengano posti su di un piano di parità due pareri che andrebbero invece nettamente distinti, sia per la loro portata che per il loro contenuto ⁽⁶⁴⁾, con la conseguenza di sminuire la rilevan-

mité des représentants permanents et l'approfondissement des Communautés, in *Riv. di dir. europeo*, 1972, p. 47.

⁽⁶³⁾ Cfr. ALTING VON GESAU, *Problèmes institutionnels des Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1966, p. 237-240. In senso conforme LAGRANGE, *op. cit.*, p. 25.

⁽⁶⁴⁾ Sulla funzione svolta dal Parlamento europeo e dal Comitato economico e sociale nel procedimento di ravvicinamento delle legislazioni cfr. NIBLOCH,

za dell'intervento del Parlamento europeo il quale, nel procedimento di ravvicinamento delle legislazioni, finisce con l'assumere una funzione secondaria rispetto a quella del Consiglio e della Commissione.

È pertanto auspicabile che, correlativamente al potenziamento della struttura del Parlamento ed all'accentuazione della sua funzione di organo rappresentativo degli interessi dei popoli della Comunità, attuati di recente con l'elezione a suffragio universale diretto, si addivenga in materia di ravvicinamento delle legislazioni, come in altri settori che rientrano nell'ambito di previsione del Trattato, ad un ampliamento dei poteri parlamentari, anche per garantire una maggiore aderenza dell'azione comunitaria agli effettivi interessi nazionali. Come si è opportunamente notato ⁽⁶⁵⁾, la mancanza di poteri decisionali da parte del Parlamento europeo diviene infatti sempre più grave politicamente con l'aumentare delle competenze della Comunità. Tali competenze sono sinora sostanzialmente in mano al Consiglio, cioè ai Governi nazionali, con la conseguenza che, in concreto, questi possono, nelle materie contemplate dal Trattato, emanare atti normativi vincolanti nell'ambito degli Stati membri, senza alcun controllo parlamentare, né a livello nazionale, né a livello comunitario: ciò con inevitabile pregiudizio della democraticità della struttura comunitaria.

9. - L'attribuzione di poteri decisionali al Parlamento europeo, in rapporto al procedimento formativo delle direttive di ravvicinamento, produrrebbe effetti positivi anche rispetto all'attuazione concreta di tali atti nei sistemi statuali

The E.E.C.: National Parliaments in Community decisions making, Chatham house, PEP, Eur. Series n. 17, London 1971, pp. 20-24, 47-53; WOLF, *Les organes subsidiaires dans la C.E.E.*, in *Annuaire français de droit int.*, pp. 772-780; MORAND, *Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, in *Cahiers de droit européen*, 1970, pp. 624-644.

(65) Cfr. POCAR, *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, 2^a ed. cit., p. 89.

la quale, come appare dalla prassi comunitaria, non è esente da difficoltà e da problemi.

È infatti ampiamente documentata la tendenza degli organi statuali ad attuare in modo inadeguato e tardivo le direttive di ravvicinamento, con la conseguenza di rendere più arduo il compito della Commissione cui, ai sensi del Trattato, spetta di esercitare il controllo sulla conformità della normativa interna alle direttive stesse.

Siffatto orientamento viene in genere ricollegato alla prassi comunitaria delle direttive dettagliate le quali, comprimendo la discrezionalità degli organi statuali competenti ad attuarle, determinano talora reazioni negative, da parte dei medesimi. È poi nota la tendenza degli organi comunitari ad emanare direttive in cui i confini tra risultato e mezzi non sono sempre definiti in modo chiaro e preciso: il che può dare luogo a divergenze sul merito dei principi in esse enunciati, ritardandone o rendendone più difficile l'esecuzione ⁽⁶⁶⁾.

Senonché l'attuazione inadeguata o ritardata delle direttive di ravvicinamento non è sempre determinata da considerazioni di merito, bensì anche da un atteggiamento dei parlamenti nazionali, i quali manifestano in genere scarsa propensione a svolgere un compito a termine di carattere prevalentemente tecnico in relazione all'esecuzione di norme alla cui formazione essi non hanno in alcun modo partecipato, tanto più quando tale compito sia ad essi assegnato da un organo considerato estraneo.

Il conferimento al Parlamento europeo di veri e propri poteri deliberativi in ordine alla formazione delle direttive del tipo indicato potrebbe in parte ovviare a tali inconvenienti, attenuando le resistenze degli organi legislativi nazionali: ciò in quanto il limite apportato ai poteri dei parlamenti nazio-

(66) Vedi, sull'argomento, le esatte considerazioni di GAJA, *Armonizzazione delle legislazioni a mezzo di regolamenti comunitari?*, in *Riv. di dir. internaz.*, 1978, p. 426 e s.

nali dalla normativa comunitaria, in un sistema in cui il Parlamento europeo partecipi in modo determinante all'elaborazione della normativa in questione, assume una rilevanza minore rispetto ai casi in cui tale limite viene invece imposto esclusivamente a vantaggio della competenza del Consiglio.

Oltre che nella fase esecutiva del procedimento, l'applicazione dell'art. 100 ha dato luogo a difficoltà anche nella fase deliberativa. In particolare la regola dell'unanimità, espressamente prevista ai fini dell'adozione delle direttive, ha talora ostacolato lo sviluppo del procedimento formativo delle medesime, contribuendo a rendere non molto frequente il ricorso allo strumento della direttiva.

Il fenomeno si è manifestato con evidenza soprattutto nel periodo transitorio in cui la norma generale di cui all'art. 100 è stata utilizzata prevalentemente ai fini dell'istituzione e del funzionamento del mercato comune dei prodotti ⁽⁶⁷⁾. Ed infatti per realizzare l'armonizzazione delle disposizioni nazionali relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed alle altre imposte indirette si è in genere richiamato il procedimento previsto nell'art. 99 del Trattato ⁽⁶⁸⁾, così come per armonizzare le tariffe doganali e le legislazioni doganali sono state utilizzate le norme speciali di cui agli artt. 28, 111 e 125 ⁽⁶⁹⁾. Va poi notato come un esplicito richiamo alle norme speciali fosse spesso contenuto nelle direttive emanate in base al disposto di cui all'art. 100 ⁽⁷⁰⁾.

(67) Per un'analisi della prassi comunitaria relativa all'applicazione dell'art. 100 del Trattato nel periodo transitorio cfr. BEUVE-MERY, *Les applications des articles 100, 101 et 102 du Traité de la C.E.E. dès 1958 à 1970*, in *Revue trim. de droit europ.*, 1970, p. 303 e s.

(68) In relazione all'applicazione dell'art. 99 del Trattato vedi BALLARINO, *Considerazioni sull'art. 99 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Dir. internaz.* 1965, pp. 115 e s.

(69) BEUVE-MERY, *Les applications des articles 100, 101 e 102 du Traité...*, cit., p. 305.

(70) Cfr., ad es., la direttiva concernente le imposte indirette che colpiscono il *rassemblement* dei capitali, in data 17 luglio 1969, fondata sugli artt. 99 e 100 del

Nel periodo transitorio, tuttavia, il richiamo alle norme speciali anziché alla norma generale prevista nell'art. 100 appare motivato non tanto dall'opportunità di evitare la regola dell'unanimità — posto che tale regola, almeno limitatamente a questo periodo, era prevista nell'art. 99 ed anche nella maggior parte delle norme speciali — quanto da considerazioni di altra natura.

Occorre infatti tenere presente il metodo con cui nel Trattato C.E.E. è prevista la creazione del mercato comune, attraverso la realizzazione progressiva della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. La considerazione della gradualità del fenomeno comunitario, unitamente a quella della dinamica dell'azione della Comunità hanno indotto il legislatore comunitario a disciplinare in forma specifica i mezzi di azione della Comunità aventi carattere prioritario, e a definire in termini più generali i poteri di azione attribuiti agli organi comunitari per sopperire alle esigenze future del mercato comune ⁽⁷¹⁾.

Non potendo evidentemente esaurire con la previsione di una serie di norme speciali la disciplina dell'armonizzazione delle disposizioni nazionali in relazione ai vari settori attinenti alla creazione ed al funzionamento del mercato comune, il trattato istitutivo, con la norma di cui all'art. 100, ha conferito alle istituzioni comunitarie poteri generali per eliminare le difformità esistenti tra le legislazioni nazionali in ogni settore attinente al mercato comune, in quanto tali da ostacolarne gli sviluppi futuri.

La norma generale sancita nell'art. 100 va pertanto inquadrata e considerata in questa prospettiva, e con riferi-

Trattato, e le due direttive del Consiglio in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle tasse sulla cifra d'affari, in data 11 aprile 1967, emanate parimenti in base agli artt. 99 e 100 del Trattato.

(71) Vedi, in questo senso, BEUVE-MERY, *Les applications des articles 100, 101 e 102 du Traité de la C.E.E.*, cit., p. 307.

mento al fine cui essa è preordinata, fine il quale, come si è già notato, coincide con gli obiettivi perseguiti attraverso la previsione delle norme speciali, ed è dato dal corretto funzionamento del mercato comune.

In attuazione del fine indicato, per armonizzare tra loro le disposizioni nazionali, spetta alle istituzioni comunitarie competenti scegliere di volta in volta, in base al Trattato istitutivo, la norma più idonea al caso in esame. Per considerazioni di opportunità è evidente che il procedimento di cui all'art. 100 viene utilizzato soltanto qualora non sia possibile, mediante il ricorso alle norme speciali, pervenire in modo più facile all'adozione della delibera ⁽⁷²⁾. Nella maggior parte di tali norme, infatti, il principio maggioritario era stato sostituito dal Trattato, successivamente al periodo transitorio, alla regola dell'unanimità la quale, come si è detto a più riprese, è spesso causa di *impasses* nel procedimento formativo delle direttive emanate ai sensi dell'art. 100. L'evoluzione successiva ha però portato, attraverso il rafforzamento della regola dell'unanimità, ad una maggiore internazionalizzazione del sistema comunitario e, in definitiva, ad una modificazione dei caratteri ad esso attribuiti dal Trattato istitutivo.

10. - La considerazione delle difficoltà derivanti, in concreto, dall'applicazione dell'art. 100 ha indotto di recente la Commissione ad esaminare il problema dell'adeguatezza di esso in relazione all'armonizzazione delle norme interne che rientrano nell'ambito di previsione di tale disposto.

Il problema si pone con particolare evidenza nella prospettiva dell'ulteriore allargamento della Comunità europea

(72) Cfr. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, cit., p. 116. Secondo questo Autore, proprio per il rilievo suesposto, la norma generale di cui all'art. 100 andrebbe considerata come una disposizione « suppletiva » rispetto alle norme speciali.

alla Spagna ed al Portogallo: ciò in quanto, a giudizio della Commissione « la presenza di dodici membri sottoporà le istituzioni e le procedure decisionali a considerevoli tensioni ed esporrà la Comunità a rischi di blocco e di dilazioni, se non vengono migliorate le condizioni pratiche nelle quali essa funziona » (73) (e d'altronde un effetto analogo è stato già prodotto dall'allargamento della Comunità a dieci membri). Per impedire il verificarsi di tali conseguenze la Commissione ha, tra l'altro, proposto una modifica dell'art. 100 del Trattato C.E.E., mostrando con ciò di avere rilevato gli inconvenienti cui l'applicazione concreta di tale disposto ha dato luogo.

La considerazione che lo strumento della direttiva si è in pratica rivelato inidoneo ai fini del ravvicinamento delle legislazioni nazionali è alla base della proposta della Commissione di consentire al Consiglio della Comunità di emanare anche regolamenti, oltre che direttive, per realizzare l'obiettivo indicato. Per facilitare l'adozione delle delibere da parte del Consiglio si è poi proposto di sostituire alla regola dell'unanimità quella della maggioranza qualificata, almeno nei casi in cui la normativa comunitaria non venga ad incidere su norme statali attinenti all'ordine pubblico, alla sicurezza ed alla sanità pubblica. Il che, per quanto si è rilevato in precedenza, potrebbe produrre conseguenze di rilievo in relazione allo sviluppo della normativa comunitaria emanata in base alla norma generale di cui all'art. 100.

Per quanto concerne la proposta di conferire al Consiglio una potestà regolamentare in materia di ravvicinamento delle legislazioni, si sono avanzate in dottrina alcune riserve circa la opportunità di disciplinare a mezzo regolamento la materia. In particolare si è rilevato che, sino a quando la

(73) Cfr. il rapporto della Commissione « Periodo di transizione e conseguenze istituzionali dell'allargamento », doc. C.O.M. (78) 190 del 20 aprile 1978.

potestà normativa sia sostanzialmente attribuita al Consiglio e, quindi, ai Governi degli Stati membri, l'estensione dell'ambito di applicazione dei regolamenti a un settore quale quello indicato potrebbe essere considerata opinabile sul piano politico, in quanto tendente ad esautorare largamente le autorità nazionali, ed in particolare i Parlamenti degli Stati membri (74).

L'obiezione potrebbe venire però superata attraverso una partecipazione più incisiva del Parlamento europeo al procedimento formativo dei regolamenti volti al ravvicinamento delle legislazioni nazionali. In questo modo si neutralizzerebbe l'argomento, già sollevato nella Relazione Vedel, per cui il regolamento « mutila il potere legislativo nazionale »: come si è già notato, la limitazione all'esercizio dei poteri dei Parlamenti nazionali, operata da una norma comunitaria, è certamente meno grave qualora l'emanazione della delibera ad essa relativa non sia di esclusiva competenza del Consiglio, ma in ordine ad essa sussista un effettivo controllo parlamentare, sia pure a livello comunitario.

Per ovviare agli inconvenienti derivanti dal ricorso a direttive in materia di ravvicinamento delle legislazioni altre soluzioni sono state comunque prese in considerazione dalla dottrina. In primo luogo quella di ricorrere, anziché a direttive, ad accordi integrativi (75).

Il sistema, rispetto al ravvicinamento attuato mediante direttive, presenta il vantaggio di una applicazione contestuale delle norme nei sistemi statuali, per cui, sotto tale aspetto, esso appare affine al ravvicinamento attuato mediante regolamenti. Diversamente da quanto avviene in relazione al pro-

(74) In questo senso vedi particolarmente GAJA, *Armonizzazione delle legislazioni a mezzo di regolamenti comunitari?*, in *Riv. di dir. internaz.*, 1978, p. 427, il quale si richiama alle enunciazioni contenute nella *Relazione Vedel* (cfr. *Riv. di dir. internaz.*, 1973, pp. 181-182).

(75) Cfr. GAJA, *op. cit.*, p. 427.

cedimento formativo dei regolamenti, vi è però il rischio di una partecipazione del tutto marginale delle istituzioni comunitarie alla formazione degli accordi: ciò con inevitabile pregiudizio per il conseguimento degli obiettivi comunitari e, quindi, per gli sviluppi dell'azione comunitaria, la quale deve necessariamente procedere attraverso il contemperamento degli interessi degli Stati e della Comunità (76).

Va poi notato che, non rientrando gli accordi medesimi nella categoria degli atti comunitari, è evidente che essi sfuggono alla competenza interpretativa della Corte di Giustizia la quale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato C.E.E., ha facoltà di pronunciarsi essenzialmente sull'interpretazione e la validità degli atti comunitari, oltre che sull'interpretazione del Trattato. Il che nuoce all'autonomia della Comunità, e pregiudica inoltre la tutela giurisdizionale dei diritti subiettivi dei singoli la quale, come si è esattamente notato, costituisce « une des fonctions essentielles de l'article 177 » (77).

Un ulteriore rilievo in relazione al ravvicinamento delle legislazioni da attuarsi mediante lo strumento dell'accordo concerne i tempi di attuazione di esso, i quali rischiano di non essere brevi. La fase esecutiva, in particolare, può svilupparsi entro termini considerevolmente lunghi. La circostanza, ampiamente documentata dalla prassi comunitaria relativa alle convenzioni concluse tra gli Stati membri della Comunità in attuazione degli obiettivi comunitari (78), è in parte do-

(76) Vedi, in materia, le considerazioni di SCHWARTZ, *Voies d'uniformisation du droit dans la Communauté européenne: règlements de la Communauté ou conventions entre les Etats membres?*, in *Journal de droit international*, 1978, p. 762.

(77) Cfr. GAUDET, *La coopération judiciaire, instrument d'édification de l'ordre juridique communautaire*, in *Festschrift für Hallstein*, Frankfurt, 1966, p. 202; in senso conforme cfr. anche ZUELEG, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich*, Kölner Schriften zum Europarecht (KSE), vol. 9, Köln, 1969, p. 353.

(78) Per un'analisi della prassi comunitaria in materia vedi il contributo di SCHWARTZ, *Voies d'uniformisation du droit dans la Communauté européenne...*, cit., p. 793 e s.

vuta al fatto che nella maggior parte degli Stati sinora partecipanti alla Comunità non vi è coincidenza tra gli organi cui spetta il potere di concludere accordi internazionali e quelli che hanno invece il compito di renderli esecutivi negli ordinamenti interni.

Per superare l'« impasse » derivante dall'esecuzione degli accordi integrativi si è opportunamente proposto di conferire agli organi comunitari il potere di emanare direttive le quali sanciscano in modo vincolante i principi espressi negli accordi medesimi, in modo da indurre gli Stati che ne sono parte ad adeguare ad essi, entro un termine indicato, i propri ordinamenti interni ⁽⁷⁹⁾. La soluzione, tuttavia non eliminerebbe i noti problemi posti in concreto dall'attuazione delle direttive nei sistemi statuali.

Più idonea a questo scopo appare una ulteriore proposta, diretta ad ampliare la categoria degli atti comunitari mediante la previsione di un nuovo tipo di atto, che consenta di realizzare il ravvicinamento delle legislazioni nazionali senza gli inconvenienti cui l'emanazione di direttive, nella fase esecutiva dell'atto, ha dato luogo. Più specificamente, si è auspicata la creazione di un atto comunitario contenente una normativa di principio, inderogabile, e una normativa di dettaglio, che possa invece venire modificata da parte degli Stati destinatari dell'atto ⁽⁸⁰⁾. Nel caso in cui le autorità nazionali competenti non provvedano ad emanare, entro un termine indicato, norme interne atte a dare esecuzione alla normativa di principio, l'atto dovrebbe conseguire efficacia in ogni suo elemento nell'ordinamento statale.

L'idea della creazione di un atto di questo tipo, mutuata dalla recente esperienza in tema di rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in Italia, non è però di facile

(79) Cfr. GAJA, *op. loc. cit.*

(80) *Ibidem.*

realizzazione. In primo luogo essa presuppone una modifica del Trattato C.E.E., la quale, ai sensi dell'art. 136, richiede il consenso di tutti gli Stati membri.

Sussisterebbero poi, anche in questo caso, i problemi derivanti dall'esecuzione della normativa di dettaglio, essendovi la possibilità che gli organi nazionali competenti, non ritenendosi vincolati sotto tale aspetto alle previsioni delle istituzioni comunitarie, introducano modifiche tali da compromettere l'uniformità nell'applicazione dell'atto nei vari sistemi statuali, potendosi facilmente determinare, in tal senso, discordanze tra l'uno e l'altro sistema. La scelta tra le varie soluzioni proposte in ordine all'attuazione del ravvicinamento delle legislazioni richiede quindi una considerazione attenta ed approfondita circa l'idoneità di esse a conseguire l'obiettivo indicato, salvaguardando al contempo l'equilibrio nei rapporti tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie.