

IL PROBLEMA DELLA COMPLETEZZA DEI REGOLAMENTI COMUNITARI

Riccardo MONACO

1. I collegamenti normativi tra ordinamenti giuridici diversi assumono varie configurazioni, a seconda della natura del rapporto che lega un ordinamento ad un altro. Può darsi infatti che tra un ordinamento e l'altro intercorra un semplice nesso di coordinamento o di collaborazione, cosicchè ciascun ordinamento sia libero di richiamarsi all'altro secondo propri criteri ed in virtù di proprie norme. Così allorchè, in virtù di una norma di diritto internazionale privato, autonomamente posta, un ordinamento statale richiama, per la disciplina d'un fatto avente elementi di estraneità, la legge d'un altro Stato, cio' avviene per volontà di tale ordinamento. Ed a questo spetta di porre in essere le misure necessarie affinchè la legge straniera consegua reale efficacia nel proprio ambito. Può darsi che la legge straniera, per la sua formulazione, per la chiarezza delle sue disposizioni, per la completezza delle sue previsioni, possa essere applicata tal quale nell'ordinamento richiamante, cosicchè non debba subire alcuna integrazione e neppure alcun adattamento. Invece può avvenire il contrario, a causa appunto delle particolarità della legge, nel qual caso si rende necessaria quella delicata operazione che nella teoria e nella prassi del diritto internazionale privato si chiama adattamento della norma straniera richiamata¹.

1. Il problema dell'adattamento della norma straniera richiamata dalla norma di diritto internazionale privato, individuato dalla dottrina non molto tempo fa, ha maggiore consistenza concreta di quanto si possa supporre. Basta infatti prendere in esame la prassi per constatare come nell'ordinamento richiamante sia utilizzata talvolta soltanto in parte la norma straniera, ovvero siano apportati ad essa degli adattamenti. Le questioni connesse a tale

Per effetto dell'adattamento subito, la norma straniera è soggetta a certe variazioni, sia eventualmente sul piano del suo completamento, sia su quello della sua applicazione. Cosicché si può dire che essa non è la medesima norma che si trova nella legge straniera, ma qualche cosa di diverso. Una simile alterazione della norma è resa possibile dal fatto che l'ordinamento richiamante si vale del diritto straniero e se ne può valere totalmente od anche in parte, supplendo, per rendere applicabile nel proprio ordinamento la norma straniera, con propri criteri e strumenti. In quanto le norme di diritto internazionale privato sono delle norme poste autonomamente dallo Stato, senza il consenso dello Stato al quale appartiene la norma richiamata, cioè non incontra alcun ostacolo. Tanto più in quanto si rifletta che oggetto della disciplina giuridica che si attua in virtù delle norme di diritto internazionale privato sono rapporti di diritto privato, rispetto ai quali la soggezione alla legge è circostanza normale. Pertanto non sorge neppure l'ipotesi che lo Stato al quale appartiene la legge richiamata possa in qualche modo sindacare l'uso che di essa viene fatto nell'ordinamento richiamante. D'altra parte che il primo Stato non incontri limiti nel compiere l'adattamento, viene dimostrato anche dal fatto che lo Stato richiamante può ricorrere, per la disciplina di una data fattispecie, al richiamo congiunto o cumulativo di più ordinamenti stranieri, nel qual caso la legge d'un dato Stato estero concorre soltanto in parte a regolare la fattispecie.

2. Tale essendo la situazione che si viene a creare in seguito alla collaborazione normativa tra più Stati su un piano paritario, allorché ognuno degli ordinamenti statali è indipendente rispetto all'altro e non è vincolato da alcuna norma di diritto internazionale circa le modalità mediante le quali la detta collaborazione si deve attuare, si può riscontrare analoga situazione quando la relazione normativa intercorre tra il diritto internazionale e il diritto statale. Questo può rinviare al diritto internazionale, ovvero

fenomeno superano quindi il quadro della problematica che sorge in caso di richiamo cumulativo di più leggi straniere: infatti questo è un aspetto tipico del fenomeno, ma non il solo, ancorché la dottrina mostri di considerarlo, se non preminente, certo emblematico: cfr. CANSACCHI, *Scelta e adattamento delle norme straniere richiamate*, Torino 1939; IDEM, «Le choix et l'adaptation de la règle étrangère dans le conflit des lois», in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1953, II, p. 111 segg.; SCHRÖDER, *Anfassung und Gesetzesauslegung in internationalen Privatrecht*, Berlin 1961. Da ultimo, e sempre nello stesso senso, vedi inoltre BALLARINO, *Forma degli atti e diritto internazionale privato*, Padova 1970, p. 24; VITTA, *Diritto internazionale privato*, I, Torino 1972, p. 478.

ques'ultimo puo' rinviare al diritto statale: ma anche in questo ordine di rapporti mi sembra che non sia esclusa la facoltà di adattamento.

In altri termini si puo' utilizzare nel diritto internazionale una norma o un concetto di diritto interno e viceversa, il che puo' comportare adattamento del principio o della norma, appunto perchè si tratta di sistemi distinti, quantunque strettamente collegati. Al riguardo potrebbero tuttavia sorgere delle obiezioni contro la libertà di adattamento, per la preminenza che, in genere, viene attribuita alla norma internazionale nei confronti della norma interna; senonchè l'adattamento non puo' escludersi, almeno dal punto di vista dell'ordinamento italiano. Accade infatti che, in materia di esecuzione d'un accordo internazionale, vengano introdotte nell'ordine di esecuzione norme particolari di diritto interno intese a rendere possibile l'adempimento degli obblighi imposti dall'accordo. Il che puo' oltrepassare la semplice sfera dell'esecuzione ed incidere sulla portata delle norme internazionali. E non sembra inoltre da escludersi che anche nel caso della recezione automatica delle norme consuetudinarie internazionali prevista dall'art. 10 I comma della Costituzione, avvenga un adattamento delle norme stesse alle esigenze dell'ordinamento italiano².

Se dunque il completamento della norma straniera, la sua parziale utilizzazione, il concorso della norma interna con quella estranea sono possibili allorchè tra i relativi ordinamenti intercorrono soltanto relazioni di cooperazione e di coordinamento, la

2. Poichè in virtù dell'adattamento automatico del diritto interno alle norme del diritto internazionale generale, le quali sono in gran parte di natura consuetudinaria, esse entrano a far parte dell'ordinamento interno, ne deriva che sia il giudice, sia il soggetto destinatario hanno il potere di interpretarle, dopo averne fissato il contenuto.

Tale operazione interpretativa è più complessa e più profonda di quella riguardante le norme internazionali scritte, perchè deve rendere possibile la rilevazione, cioè la constatazione dell'esistenza, della norma consuetudinaria. Talvolta poi i principi consuetudinari internazionali, in tanto diventano applicabili nell'ordinamento interno in quanto vengano integrati. Orbene si puo' ammettere che sia l'interpretazione, sia l'integrazione vengano effettuate, non solo da organi internazionali, ma anche da organi interni che ne siano i destinatari. In tale ipotesi è chiaro che, in sede di applicazione, la norma subisce un adattamento più o meno profondo: il che dimostra che la necessità dell'adattamento è per lo più maggiore per la norma internazionale consuetudinaria che per la norma internazionale scritta.

Sulla distinzione fra rilevazione ed integrazione e sul complesso dei problemi interpretativi che vi si connettono vedi BARILE, G., «La rilevazione e l'integrazione del diritto internazionale non scritto e la libertà di apprezzamento del giudice», in *Comunicazioni e studi dell'Ist. di diritto internazionale dell'Univ. di Milano*, V, p. 149.

situazione si presenta in termini diversi allorchè ci si trova in presenza di ordinamenti integrati o destinati ad integrarsi.

3. Con la creazione delle Comunità europee il fenomeno dell'integrazione giuridica fra ordinamenti diversi ha infatti assunto una sua propria configurazione, tanto da poter essere apprezzato su basi concrete. L'integrazione puo' anzitutto riguardare la connessione tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, in quanto le rispettive strutture vengono in contatto: si tratta in tal caso dell'integrazione strutturale, che diamo qui per presupposta, giacchè non interessa direttamente la nostra indagine.

Importa invece mettere in grande rilievo l'integrazione normativa tra diritto comunitario e diritto interno: essa ha per oggetto non le strutture istituzionali, ma le norme del diritto comunitario, in quanto si applicano ai soggetti dell'ordinamento interno degli Stati membri³.

L'integrazione normativa si manifesta sotto vari aspetti: il primo da considerare è quello attinente alle fonti delle norme giuridiche: in seguito alla creazione delle Comunità, si è concretata una stretta connessione fra le fonti dell'ordinamento comunitario e quelle degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Infatti in questi ultimi acquistano efficacia diretta anche i processi di produzione giuridica previsti dai Trattati comunitari, cosicchè opera una produzione normativa che si aggiunge a quella contemplata dalle rispettive costituzioni. Pertanto si è in presenza di una deroga al principio costituzionale generalmente ammesso, per cui le fonti di ogni ordinamento giuridico sono soltanto quelle stabilite dalla costituzione.

Dato ciò, non è mancata qualche opinione dottrinale, secondo cui le fonti comunitarie sono diventate fonti di diritto interno,

3. Sul fenomeno dell'integrazione giuridica fra i due ordinamenti si va ormai formando tutta una letteratura, che non è il luogo qui di citare. Basti riferirsi a qualche scritto di prima impostazione, come quelli di SATTLER, *Das Prinzip der funktionellen Integration und die Einigung Europas*, Göttingen 1967; ADLER, *Koordination und Integration als Rechtsprinzipien. Ein Beitrag zum Problem der derogatorischen Kraft des Europäischen Gemeinschaftsrechts gegenüber einzelstaatlichen Recht*, Bruges 1969; SCHLOCHAUER, «Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor, in *Festschrift für W. Hallstein*, Frankfurt 1966, p. 266.

Una sintesi dei vari orientamenti dottrinali trovasi in MONACO, «Notes sur l'intégration juridique dans les Communautés européennes», in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles 1972, II, p. 309; mentre notevole rilievo ha lo sforzo costruttivo compiuto da PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Leiden 1972. Significativo, per denotare la linea di pensiero dell'A., è il sottotitolo della monografia: *Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*.

pienamente equiparabili a queste ultime. Peraltro tale conclusione sembra eccessiva. In realtà le fonti comunitarie non funzionano individualmente per ciascuno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri; esse operano, al contrario, congiuntamente e simultaneamente, per tutti gli ordinamenti interni degli Stati membri della Comunità.

Ecco dunque come si presenta la prima e fondamentale attuazione del principio dell'integrazione giuridica fra ordinamenti giuridici diversi; vale a dire nel senso che le fonti proprie d'un dato ordinamento giuridico valgono egualmente come fonti di altri ordinamenti giuridici.

Accanto a questo elemento dell'integrazione giuridica fra ordinamento comunitario e ordinamento interno se ne deve porre un altro, il quale consiste nel principio dell'efficacia immediata delle norme comunitarie negli ordinamenti interni degli Stati membri. Esso significa che le norme create mediante i processi di produzione giuridica previsti dall'ordinamento comunitario acquistano piena efficacia nei confronti dei soggetti dell'ordinamento interno, senza alcuna necessità di misure interne di adattamento. Il che è proprio soprattutto delle norme contenute nei regolamenti comunitari di natura normativa, come è espressamente affermato dalle norme dei Trattati comunitari (art. 189 Trattato CEE).

4. Per questo si dice ormai usualmente che la norma comunitaria si integra al diritto interno.

Bisogna peraltro notare a questo riguardo che la dottrina ha introdotto un'ulteriore distinzione, per cui bisognerebbe considerare da un lato le norme immediatamente applicabili nell'ordinamento interno e dall'altro quelle che vi sono direttamente applicabili. Se dice infatti che una norma immediatamente applicabile non è per ciò stesso anche direttamente applicabile. E si soggiunge che il carattere immediato di una norma, quanto alla sua applicazione, esprime la sua qualità di norma giuridica perfetta, come tale capace di realizzarsi per forza propria. Invece l'applicabilità diretta di una norma concerne una sua qualità ulteriore, la quale si rivela in ragione degli effetti che essa produce nell'ordinamento interno.

Questo rilievo di natura teorica apre la via a quell'evoluzione concettuale dell'integrazione giuridica tra diritto comunitario e diritto interno, la quale è dovuta soprattutto alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. Attraverso una serie di pronunzie che hanno progressivamente sempre meglio delineato il concetto dell'effetto diretto delle norme comunitarie, come caratteristica ulteriore che si aggiunge alla loro immedia-

tezza, si è giunti a superare le singole fattispecie contingenti ed a fissare alcuni elementi dimostrativi dell'effetto diretto⁴.

Un primo elemento riguarda la formulazione della norma, cioè una norma può essere d'effetto diretto, cioè investire i singoli di diritti e doveri che i giudici interni devono garantire, allorchè essa impone ai destinatari un comportamento preciso, senza alcuna riserva. Il che conduce ad escludere che le norme meramente programmatiche, ovvero quelle che impongono obblighi condizionati possano dar vita a situazioni giuridiche invocabili dai singoli, appunto perchè il corrispondente diritto od obbligo non è determinato. Quindi si richiede anzitutto alla norma comunitaria positività e precisione di contenuto.

Un secondo elemento non attiene alla norma in sè, valutata in rapporto alla sua formulazione, ma si riferisce alla sua completezza. Una data disposizione è di applicabilità diretta quanto la disciplina che essa pone sia completa e non necessiti quindi di ulteriori svolgimenti da parte di organi statali o comunitari. Al riguardo bisogna tener conto dell'elasticità che tale requisito possiede: in altri termini l'applicabilità diretta di una data norma non è da escludere, per il semplice fatto che essa contempra il rinvio ad ulteriore regolamentazione da parte di organi statali o comunitari. Infatti, allorchè si tratti d'una disciplina di mera esecuzione, destinata cioè semplicemente a facilitare l'applicazione di una norma in sè e per sè già completa, nulla viene aggiunto alla norma, quanto alla sua portata normativa.

Un terzo elemento rivelatore di detta qualità va attentamente considerato, poichè è difficile da accertare. Esso consiste nello stabilire se la disposizione lasci agli Stati membri la possibilità di

4. La dottrina ha preso in attenta considerazione il concetto di effetto diretto delle norme comunitarie ed ha per parte sua contribuito a delimitare tale nozione di origine giurisprudenziale: cfr. RIGAUX, «Le problème des dispositions directement applicables des traités internationaux et leur application aux traités instituant les Communautés», *Rapport belge au deuxième colloque international de droit européen*, Zwolle 1966; MERTENS DE WILMARS, *Les effets immédiats du droit européen* (trad. dall'olandese a cura del servizio giuridico della Commissione, doc. CEE n. 9418/SJ/69); TORRELLI, *L'individu et le droit de la CEE*, Montreal 1970; BEBR, «Les dispositions de droit communautaire directement applicables», in *Cahiers de droit européen*, 1970, p. 3 segg.; PESCATORE, «L'attitude des juridictions nationales à l'égard du problème des effets directs du droit communautaire», in *Rev. trim. de droit européen*, 1970, p. 100 segg.; KOLLER, *Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG Vertrages im innerstaatlichen Bereich*, Bern 1971; CONSTANTINESCO, *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, Paris 1970; CARBONE, *Organi comunitari, controllo di legittimità e soggetti privati*, Padova 1973, p. 12 segg.; SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano 1973, II, p. 3 segg.; KOVAR, «L'applicabilité directe du droit communautaire», in *Journal du droit international*, 1973, p. 279 segg.

esercitare poteri discrezionali in ordine alla sua attuazione. Si aggiunge che l'effetto diretto è escluso anche quando la discrezionalità appartenga ad un organo comunitario, solo o in concorso con organi degli Stati membri. Il che si verificherà raramente, ma influirà ugualmente sull'effetto diretto della disposizione.

In altri termini, affinché tale effetto si produca non vi deve essere interposizione di organi diversi da quelli che hanno creato la norma. Quanto alla natura del potere discrezionale mediante il quale avviene l'interposizione, deve trattarsi di un potere, il quale appartenga ad organi che hanno veramente una lata facoltà di apprezzamento circa le modalità secondo cui la norma comunitaria assume efficacia interna. Cosicché si deve ritenere che l'ipotesi si verifica quando il legislatore o l'organo amministrativo effettuano l'interposizione; cosicché si deve trattare dell'esercizio d'un potere di natura politica, come quello che si traduce nell'iniziativa delle leggi o dei provvedimenti amministrativi che sono necessari per l'attuazione interna della norma.

Le premesse ora poste appaiono indispensabili per valutare in una giusta prospettiva i problemi di adattamento del diritto interno al diritto comunitario che si pongono negli Stati membri delle Comunità europee. Ognuno di tali Stati ha proprie regole costituzionali che, direttamente o indirettamente, presiedono a tale adattamento. Ma, nonostante l'esistenza di norme di principio, riesce sempre difficile per il giudice o per l'operatore giuridico interno assumere una esatta posizione di fronte ai sistemi giuridici che presuppongono, come nel caso di quello comprendente il diritto comunitario ed il diritto interno, l'integrazione diretta d'un diritto nei confronti dell'altro.

Ad ogni modo la giurisprudenza della Corte comunitaria e la dottrina che ne segna l'evoluzione hanno largamente facilitato il compito degli organi interni ai quali spetta di provvedere affinché l'integrazione diventi gradatamente un fenomeno non solo conosciuto in tutte le sue attinenze, ma effettivamente operante.

5. Un esempio notevole di recezione degli indicati concetti e di progresso nel senso d'una adeguata consapevolezza di fronte al fenomeno dell'integrazione giuridica è offerto dalla sentenza n. 183 del 1973 della Corte costituzionale italiana⁵.

5. Su tale sentenza vedi specialmente MONACO, «La costituzionalità dei regolamenti comunitari», in *Foro it.*, 1974, I, p. 314; BERRI, in *Giur. it.*, 1974, p. 513; MONACO, «I regolamenti comunitari e la costituzione italiana», in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, vol. XLVI; FEUSTEL, in *Europarecht*, 1974, p. 262; TOMMASI DI VIGNANO, «In margine alla sentenza della Corte Costituzionale 27 dicembre 1973, n. 183», in *Riv. di diritto europeo*,

Essa è da segnalare in modo particolare, perchè accoglie e sviluppa i concetti dell'immediatezza e dell'effetto diretto delle norme poste dai regolamenti comunitari.

Nel par. 7 della motivazione in diritto si trova un passaggio che, per la sua importanza e pertinenza, merita di essere integralmente riportato.

La Corte dice: «Risponde alla logica del sistema comunitario che i regolamenti della CEE —semprechè abbiano completezza di contenuto dispositivo, quale caratterizza di regola le norme intersoggettive— come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti della Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli anche parzialmente».

Tale periodo va interpretato tenendo conto del contesto della sentenza, e soprattutto di quanto essa ha statuito al par. 5, allorchè ha qualificato i regolamenti comunitari. Essi sono da ritenersi: «atti aventi contenuto normativo generale al pari delle leggi statuali, forniti di efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi, e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, cioè immediatamente vincolanti per gli Stati ed i loro cittadini, senza la necessità di norme interne di adattamento o recezione».

Cio' posto, si deve pensare che quanto affermato nel par. 7 non abbia carattere ripetitivo rispetto a quanto si legge nel par. 5. Cosicchè appare che la Corte, nei due passi, si è riferita a due concetti diversi: in quello del par. 5 non ha fatto altro che riprendere la dizione dell'art. 189 del Trattato, ponendo inoltre in rilievo l'efficacia immediata dei regolamenti nell'ordinamento interno. Invece, in quello del par. 7 ha avuto in vista gli effetti dei regolamenti rispetto ai soggetti dell'ordinamento interno. In altri termini si è riferita all'effetto diretto delle norme regolamentari, il quale consiste nella circostanza che la norma è capace di conferire ai soggetti dell'ordinamento interno dei diritti o di imporre a loro carico degli obblighi, che devono essere garantiti dal giudice nazionale. Il che significa che il soggetto interessato puo' adi-

1974, p. 13; VALENTI, «Norme comunitarie e norme interne dello Stato alla luce della giurisprudenza costituzionale», nella stessa *Rivista*, 1974, p. 133; PANICO, «La legittimità della normativa comunitaria d'effetto diretto», nella stessa *Rivista*, 1974, p. 201; SORRENTINO, «Regolamenti comunitari e riserva di legge», in *Diritto e pratica tributaria*, 1974, p. 245; MENGOZZI, «Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario», in *Riv di diritto internazionale*, 1974, p. 408; BARILE, P., «Il cammino comunitario della Corte», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2406.

re, sulla base di una tale norma, i tribunali nazionali, per ottenere il rispetto dei diritti che ne derivano.

Che poi, accanto alle persone fisiche e giuridiche di diritto interno, la sentenza menzioni anche gli Stati, in quanto soggetti dell'ordinamento interno, può intendersi nel senso che uguale tutela giurisdizionale interna spetta anche allo Stato ed ai suoi organi.

6. Il problema delicato da risolvere è quello che sorge dalla condizione posta dalla Corte affinché una norma regolamentare consegua l'effetto diretto: essa deve avere *completezza di contenuto dispositivo*. La questione investe i caratteri e la stessa formulazione della norma regolamentare. A prima vista si potrebbe ritenere che la Corte abbia inteso negare l'effetto diretto a tutte quelle disposizioni regolamentari che, essendo meramente programmatiche, ovvero indeterminate nel loro contenuto, ovvero condizionate, non sono di per sé stesse immediatamente precettive. Cioché le norme regolamentari dovrebbero dividersi in due grandi categorie: quelle complete sotto l'aspetto del comando che contengono, e quelle incomplete. Soltanto le prime aprirebbero ai singoli interessati la via della tutela giurisdizionale interna, appunto perché tali soggetti sarebbero direttamente investiti di diritti ed obblighi. Stando all'ulteriore affermazione della Corte, le norme complete non dovrebbero in nessun caso essere toccate da norme interne. Cio' in osservanza anche della giurisprudenza della Corte comunitaria per la quale non si consente agli Stati membri di adottare norme di diritto interno che influiscano sulla portata dei regolamenti. Tale divieto appare necessario perché anche norme integrative, interpretative o d'attuazione di quelle comunitarie potrebbero modificare la sostanza di queste ultime.

Se dunque le norme regolamentari complete sono suscettibili di conseguire di per sé stesse tutti i loro possibili effetti, compresi quelli di natura intersoggettiva, se ne dovrebbe dedurre, per converso, che le norme incomplete necessitano invece l'intervento degli organi interni per raggiungere la loro piena efficacia.

Si pone quindi il problema che taluni designano come quello delle lacune dei regolamenti comunitari⁶. A questo riguardo bi-

6. Mi sembra che non possa prospettarsi un problema delle lacune dei regolamenti comunitari e, in genere, delle norme comunitarie assumendolo distintamente dalla questione generale delle lacune delle norme giuridiche o, per dir meglio, dell'ordinamento giuridico inteso nel suo complesso. D'altra parte non è qui il luogo per accertare se le c. d. lacune dei regolamenti comunitari si collegano sul piano dommatico a quelle di un dato ordinamento giuridico.

Certo si può concepire che l'ordinamento comunitario, per se stesso

sogna peraltro subito avvertire che non può trattarsi di lacune in senso proprio, tanto più quando la lacuna vada riferita all'atto-regolamento. Infatti ogni regolamento, completo o incompleto, normativo o non normativo, è sempre assortito dalla formula, tratta dall'art. 189, per cui esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Cio' che ci si trova in presenza della medesima problematica che sorge allorchè una legge interna, formalmente perfetta, non è applicabile in tutte le sue disposizioni, perchè alcune di esse sono formulate in modo generico, o non hanno forza dispositiva, oppure sono applicabili soltanto in quanto vengano emesse, sul piano esecutivo, ossia regolamentare, norme ulteriori che ne rendano possibile l'attuazione. Per cui, in materia di regolamenti comunitari, sarebbe più corretto astenersi dal parlare di lacune dell'atto, avere invece presenti le singole norme e parlare di incompletezza delle norme.

Ridotto il problema alle sue vere proporzioni, si tratta di stabilire come le autorità interne possono provvedere a rendere complete le norme regolamentari incomplete.

considerato, abbia delle lacune; e che quindi si debba stabilire come e da chi tali lacune debbano essere colmate.

Cio' premesso, la regola generale è che in ciascun ordinamento si provvede a colmare le lacune proprie dell'ordinamento medesimo. Così, ad esempio, i mezzi atti a colmare le lacune dell'ordinamento italiano possono differire da quelli ammissibili in un altro ordinamento.

Venendo al caso dei regolamenti comunitari, la questione diventa più complessa, perchè, come è di tutta evidenza, i regolamenti, dalla loro entrata in vigore, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno e quindi ne fanno parte. Cio' che si potrebbe ritenere che le relative norme siano assoggettabili ai medesimi procedimenti di interpretazione e di integrazione che sono seguiti in un dato ordinamento interno.

Peraltro cio' è dubbio, perchè allorchè si tratta di valutare una norma di origine estranea all'ordinamento, bisogna tener conto dei principi di interpretazione propri dell'ordinamento di origine; cio' vale in particolare per le norme tratte dall'ordinamento internazionale, il che è ribadito dalla dottrina. Vedi, fra gli altri, MONACO, «L'interpretazione degli accordi internazionali ad opera del giudice interno», in *Giur. it.*, 1945, IV, p. 24 segg.; RUINI, «L'interpretazione delle convenzioni internazionali e delle norme straniere in genere da parte del giudice interno», in *Foro it.*, 1955, I, p. 518; MOSLER, «L'application du droit international public par les tribunaux nationaux», in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1957, I, p. 673.

La questione si complica per le norme comunitarie, rispetto alle quali sussiste da un lato la competenza interpretativa del giudice nazionale e dall'altro, in base all'art. 177 del Trattato CEE, quella della Corte di giustizia comunitaria, il che sembra impedire, da un lato e dall'altro, l'utilizzazione dei medesimi criteri d'interpretazione.

Sulla base di questo duplice aspetto del problema, parla senza esitazione di lacune delle norme comunitarie derivate, SBOLCI, «Le lacune nei regolamenti della Comunità economica europea», in *Riv. di dir. internazionale*, 1973, p. 525 segg., ponendo la soluzione normativa del problema sul medesimo piano di quella giudiziaria.

A tal riguardo si deve riconoscere che il grado di intervento delle autorità nazionali può essere più o meno intenso a seconda che la norma regolamentare considerata sia più o meno completa, in altri termini a seconda che essa contenga già in sé almeno parte degli elementi che rendono possibile la sua piena efficacia nell'ordinamento interno, ovvero che non li possenga se non in misura limitata.

Sembra quindi che si possa ricorrere a tre tipi di misure interne, le quali corrispondono a tre distinti mezzi di adattamento della norma considerata: si può trattare di *attuare* puramente e semplicemente la norma stessa; ovvero di *interpretarla*, ovvero ancora di *integrarla*.

7. E' evidente che attuazione, interpretazione ed integrazione di una norma sono tre momenti diversi, ancorchè sovente fra loro collegati.

Per quanto concerne l'attuazione di una norma regolamentare incompleta, si può ritenere che essa sia ammissibile qualora si estrinsechi in misure interne che, specificando il contenuto del comando comunitario o rendendolo più omogeneo con le disposizioni interne preesistenti sulle quali è destinato ad influire, non ne modificano peraltro la sostanza precettiva. Così se per facilitare l'esecuzione di un regolamento o per rimuovere certi ostacoli di ordine amministrativo alla sua attuazione, viene emanato un regolamento interno, cioè un atto normativo subordinato al regolamento comunitario, inteso questo come atto avente forza pari a quella della legge interna, ciò appare ammissibile.

Per quanto riguarda l'interpretazione, nulla vieta agli organi dello Stato di procedervi e di chiarire i dubbi collegati all'attuazione di una norma regolamentare mediante circolari, istruzioni, formulari che guidino coloro ai quali compete di tradurre in atto il comando comunitario nel senso di rendere la loro azione il più possibile aderente alle esigenze comunitarie. Si tratta in ogni caso di ricorrere, come ha chiarito la Corte di giustizia comunitaria, a norme interpretative prive di carattere obbligatorio⁷.

In ordine infine all'integrazione dei regolamenti⁸, sembra dif-

7. Vedi soprattutto le sentenze 18 febbraio 1970 (causa 40/69), 18 giugno 1970 (causa 74/69), 17 dicembre 1970 (causa 30/70), in *Raccolta della giurisprudenza della Corte*, risp. XVI, p. 69; XVI, p. 451; XVI, p. 1197, con le quali la Corte ha tracciato i limiti che, al riguardo, incontra la potestà normativa nazionale.

8. Se può apparire chiaro il concetto dell'integrazione dei regolamenti ad opera degli organi interni degli Stati membri della Comunità, perchè esso consiste nel completamento del loro contenuto dispositivo, meno chiaro è il concetto medesimo individuato nei suoi caratteri differenziali rispetto

ficile ammetterla in linea di principio. Infatti integrare una norma regolamentare significa aggiungere ad essa norme interne dello stesso grado, le quali, pur non alterando nella sostanza il contenuto dispositivo della norma, entrano in qualche modo a far parte di essa. Cosicchè, in definitiva si avrebbe un regolamento composto in parte di norme comunitarie ed in parte di norme interne.

Tale risultato è una conseguenza necessaria del punto di vista dal quale, per difetto di ottica comunitaria, si è abituati a valutare un dato atto comunitario. Sembra ovvio all'interprete nazionale, sia esso un giudice ovvero un operatore interno, che il giudizio sulla completezza o meno della normativa comunitario si effettui tenendo conto dell'ordinamento nazionale e degli eventuali criteri che quest'ultimo indichi a tale scopo.

Invece questo ragionamento non regge, perchè bisogna tener conto, non solo dell'ordinamento nazionale, ma anche di quello comunitario. Cosicchè non saprei consentire con talune argomentazioni che sono state avanzate su tale presupposto. Si dice infatti

alle altre operazioni che l'interprete svolge in rapporto ad una determinata norma.

Infatti la dottrina dell'interpretazione pone, accanto al procedimento interpretativo vero e proprio, quello dell'interpretazione evolutiva, quello del ricorso all'analogia e quello dell'integrazione. Come si possano reciprocamente delimitare queste tre operazioni: interpretazioni evolutiva, analogia ed integrazione è difficile stabilire, al punto che qualche Autore, come GIANNINI, «L'analogia giuridica», in *Jus*, 1942, p. 45, parla di integrazione analogica delle normative esistenti, riconducendo così il concetto dell'integrazione sotto quello dell'analogia. Vedi inoltre lo stesso A., «L'interpretazione e l'integrazione delle leggi tributarie», in *Riv. di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 1941.

Non è qui il caso di stabilire se tutte e tre le accennate operazioni si possano effettuare nei riguardi dei regolamenti comunitari; ma in ogni caso vale un rilievo essenziale che è il seguente: le norme dei regolamenti sono per lo più espressione delle competenze normative degli organi comunitari, cioè dell'esercizio comunitario di competenze anteriormente proprie degli Stati. Cosicchè vale al riguardo il criterio generale d'interpretazione per cui le competenze degli organi di enti internazionali non si presumono e non sono ampliabili per via d'interpretazione, mentre, per converso, esse non sono comprimibili per la stessa via.

La dottrina internazionalistica si è al riguardo espressa chiaramente, quantunque per lo più l'angolo visuale sia quello dell'ordinamento internazionale e del giudice internazionale e non già quello del giudice o dell'interprete interno: vedi, fra gli altri, BARILE, G., «La rilevazione e l'integrazione del diritto internazionale non scritto e la libertà di apprezzamento del giudice», in *Comunicazioni e studi dell'Ist. di diritto internazionale dell'Univ. di Milano*, V, p. 149; SIORAT, *Le problème des lacunes en droit international*, Paris 1959; VOICU, *De l'interprétation authentique des traités internationaux*, Paris 1968, p. 81, il quale giustamente dissente da BERNHARDT, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte*, Köln-Berlin 1963, p. 43 segg., il quale sostiene che si possa pervenire, mediante l'interpretazione, alla creazione di norme nuove.

che puo' darsi che un regolamento appaia completo se considerato solo nel contesto dell'ordinamento comunitario, mentre non sia più tale, allorchè, per dover produrre i propri effetti all'interno degli Stati membri, entra in rapporto con il sistema normativo di ciascuno di essi.

Orbene, a nulla rileva che, per l'ordinamento comunitario, il regolamento sia completo o incompleto: semmai tale problema potrà sorgere per il solo ordinamento comunitario, nei confronti di quei regolamenti, ai quali abbiamo già accennato, che, avendo ad oggetto norme meramente programmatiche, ovvero indeterminate, ovvero ancora variamente condizionate, non sono destinati ad incidere nei rapporti intersoggettivi comunitari.

Invece è un'esigenza necessaria accertare se il regolamento sia completo e quindi suscettibile di effetti nei riguardi dell'ordinamento interno. In tal caso la valutazione della completezza spetta agli organi nazionali, ma questi la devono fare tenendo conto della portata comunitaria del regolamento stesso. E la conseguenza puo' essere che il medesimo regolamento appaia completo rispetto all'ordinamento di un dato Stato membro e non rispetto all'ordinamento di un altro. Cosicchè a quest'ultimo spetterà di renderlo completo al fine di poterlo applicare.

A questo punto si pone il problema del come la completezza dell'atto puo' essere raggiunta: abbiamo già accennato a due operazioni che al riguardo sono ammissibili: l'attuazione e l'interpretazione. La prima perchè consiste nell'emanazione di norme secondarie esecutive dell'atto; la seconda perchè, potendo trarre dall'atto tutto il significato normativo di cui esso è capace, non ne altera pertanto il contenuto.

Quano alla terza operazione, cioè l'integrazione, non è il caso di insistere sulle difficoltà che vi si collegano: respinta l'idea che all'integrazione si possa giungere spingendo l'interpretazione della norma comunitaria sino al suo ultimo stadio, che è quello del completamento della norma attraverso l'interpretazione analogica, il che equivale alla creazione di norme nuove, dello stesso grado di quelle comunitarie, non rimane che riconoscere le concrete possibilità che esistono a questo riguardo. Qualora non sia possibile rendere applicabile nell'ordinamento interno una norma regolamentare comunitaria a causa della sua incompletezza e per il fatto che essa non puo' diventare applicabile nè con l'ausilio di norme interne di esecuzione, nè con il concorso dei normali strumenti interpretativi, bisogna riconoscere che essa, a causa della sua natura e della sua conformazione, è destinata a rimanere incompleta e, come tale, inproduttiva di effetti diretti nell'ordinamento interno. Spetterà eventualmente ed unicamente agli or-

gani comunitari modificarla in modo che possa spiegare gli effetti ai quali sarebbe stata destinata.

8. Ci si può chiedere da ultimo quali siano gli organi che, nell'ordinamento italiano, possono stabilire se una norma regolamentare abbia o meno completezza di contenuto dispositivo e possa quindi essere dotata di effetto diretto.

Posto che le norme dei regolamenti si integrano nell'ordinamento interno, e quindi ne fanno parte, in linea di principio sia il privato interessato, sia l'organo pubblico può valutare, nel caso concreto, la presenza o meno della sua completezza. Sembra invece da escludere che tale difficile selezione possa essere affidata, con valore *erga omnes*, ad un organo pubblico, sia esso un comitato parlamentare, composto di deputati o di senatori, ovvero un organo collettivo di carattere amministrativo, come, ad esempio, una commissione di esperti istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Infatti simile accertamento, che, per essere generale ed effettivo, dovrebbe valere per tutti i possibili interessati, non potrebbe prescindere dall'interpretazione della norma. Orbene, come stabilisce anche la giurisprudenza della Corte di giustizia comunitaria, l'interpretazione spetta esclusivamente al giudice. In primo luogo al giudice interno, avanti al quale può essere formulato il quesito se una data norma regolamentare abbia effetto diretto: la questione può anche essere risolta dallo stesso giudice. Salvo che egli, in adempimento al sistema della interpretazione pregiudiziale che, in base all'art. 177 del Trattato CEE, spetta alla Corte di giustizia comunitaria, si rivolga a quest'ultima, come è avvenuto in alcuni recenti casi, per ottenere la qualificazione della norma.