



BOLLETTINO DI INFORMAZIONE DELL'ORDINE NAZIONALE DEI

geologi

ANNO XXIII - N. 6 - NOVEMBRE-DICEMBRE 1995

Spedizione in abbonamento postale - 50% Roma

In caso di mancato recapito rinviare a Ufficio Poste Roma Romanina per la restituzione al mittente previo addebito

Competenze professionali

IL CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI SMORZA LA POLEMICA APERTA DAL CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

Ancora una volta il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, non pago delle numerose pronunce in sedi consultive e giudiziali che hanno

competenza geotecnica dell'ingegnere progettista «riguardano essenzialmente l'aspetto giuridico formale della sottoscrizione... piuttosto che la competenza a svolgere determi-

Sull'applicazione delle Direttive comunitarie nell'ordinamento giuridico italiano

di MASSIMO D'AMBROSIO

Nella Comunità europea è prevista l'emanazione di norme giuridiche da parte degli organi comunitari che costituiscono, nel loro insieme, il c.d. «diritto comunitario derivato». Le fonti sono ancora oggi quelle degli artt. 189 del Trattato CEE, 161 del Trattato EURATOM e 14 del Trattato CECA. Quest'ultimo dispone che «l'alta Autorità prende decisioni, fa raccomandazioni o esprime pareri», mentre i primi due articoli dispongono che «per l'assolvimento dei loro compiti alle condizioni contemplate dal presente trattato, il Consiglio e la Commissione stabiliscono *regolamenti* e *direttive*, prendono decisioni e formulano raccomandazioni e pareri».

Non è qui il caso di addentrarci sull'esame delle raccomandazioni e dei pareri quali atti non vincolanti e aventi solo contenuto sollecitatorio nei confronti del destinatario, e neppure è il caso di approfondire la natura giuridica delle decisioni, che sono obbligatorie solo per gli individui direttamente destinatari.

Diverso rilievo e caratteri hanno i *regolamenti* e le *direttive*.

I primi hanno la caratteristica di essere: 1) a portata generale; 2) obbligatori in tutti i loro elementi; 3) direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri (art. 189 Trattato CEE).

I regolamenti hanno, conseguentemente, quali destinatari tutti i soggetti giuridici comunitari: non solo gli Stati membri ma anche le persone fisiche e giuridiche degli Stati stessi.

Ciò rappresenta una prima distinzione tra regolamenti e direttive, perché queste ultime, a differenza dei regolamenti, hanno come destinatari *solo ed esclusivamente gli Stati membri*, e non le persone fisiche e giuridiche degli Stati stessi. Il regolamento è obbligatorio in tutti i

suoi elementi, e il suo contenuto deve essere osservato dai destinatari, distinguendosi con ciò ancora dalle direttive che, come vedremo, *hanno obbligatorietà solo nel fine generale che intendono perseguire*.

Ancora, i regolamenti prevedono, sempre ai sensi dei citati articoli, dei Trattati comunitari la diretta applicabilità negli Stati membri (principio del *self executing*) attribuendo così ai singoli dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

Per questo aspetto completamente diversa è la natura delle direttive, perché ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE esse vincolano solo lo Stato membro cui sono rivolte, e per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse impongono un'obbligazione di risultato, lasciando liberi gli Stati di adottare le misure dagli stessi ritenute opportune, e i Trattati CEE ne escludono espressamente la loro efficacia diretta sicché la nostra dottrina ha sempre sostenuto che esse hanno una «efficacia mediata» attraverso i provvedimenti che gli Stati intenderanno adottare.

Certamente vi sono alcuni casi (tre) in cui è possibile parlare di *eccezionale efficacia immediata delle direttive*: a) quando la direttiva imponga al destinatario un comportamento negativo; b) quando la stessa ribadisce obblighi già previsti nei trattati o nei regolamenti; c) quando si tratti di una direttiva dettagliata o particolareggiata e cioè contenente una disciplina tanto minuziosa da non lasciare allo Stato Nazionale alcun margine di discrezionalità per la sua attuazione.

Per quanto riguarda solo quest'ultimo aspetto non può trascurarsi come la Corte di Giustizia della Comunità abbia

confermato l'efficacia diretta delle direttive, purché dettagliate, particolareggiate, e minuziose (effetto verticale delle direttive), solo *dopo la fissazione di un termine da parte della Comunità Europea* allo Stato per l'adempimento degli obblighi di attuazione delle direttive, e solo dopo il decorso inutile di detto termine assegnato.

Ma anche se una direttiva CEE venisse considerata così particolareggiata e minuziosa da non lasciare alcuno spazio operativo al Legislatore italiano, e che quindi la Pubblica Amministrazione fosse impegnata ad applicarla alla stregua di una legge italiana, non può dimenticarsi che essa, pur nella supposta immediata applicabilità nel nostro ordinamento avrebbe pur sempre nel nostro sistema rango di legge ordinaria dello Stato, e dovrebbe essere interpretata alla luce delle disposizioni normative già esistenti o successivamente emanate.

Va considerato infatti che certamente gli artt. 10 e 11 della Costituzione prevedono come l'ordinamento giuridico italiano si conformi alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, e consenta, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni.

Ma l'applicazione degli articoli costituzionali in maniera tale da attribuire alle norme immesse dalla comunità internazionale nel nostro ordinamento valore di *superiore rango costituzionale* ha significato solo per i Trattati e i Regolamenti dotati *ab origine* di vincolatività per tutti i soggetti appartenenti ai singoli Stati membri.

Invero, come è noto, al riguardo tra la nostra Corte Costituzionale la Corte di Giustizia delle Comunità Europee si aprì fin dalla sentenza della Corte Costituzionale

24 febbraio 1964 un contrasto relativamente ai rapporti tra il valore del diritto comunitario e il valore del diritto interno, precedente o successivo alla disposizione comunitaria. Ma è da rilevare che la nostra Corte, con la citata sentenza 14/1964, con la più avanzata sentenza n. 183/1983, con la sentenza 232 del 30 ottobre 1985 (che per la prima volta richiedeva la rimessione da parte dei giudici alla stessa Corte della questione di legittimità costituzionale della legge nazionale in eventuale contrasto con la norma internazionale) e, infine, con la definitiva sentenza n. 170 dell'8 giugno 1984, considerata «una autentica rivoluzione copernicana» della medesima Corte, si chiamava il giudice ordinario a provvedere ad assicurare l'osservanza nel nostro ordinamento *solo di determinate norme comunitarie* e cioè, nella specie, i *regolamenti* e non le *direttive*. Regolamenti che erano quelli già richiamati nella sentenza della Corte Giustizia delle Comunità Europee 9 marzo 1978 (sentenza Simmenthal), all'epoca in antitesi con la giurisprudenza della nostra Corte.

Nulla di nuovo, quindi, per le direttive, che continuano, salvo in quei rari casi di cui s'è fatto cenno, a non essere immediatamente applicabili nel nostro ordinamento. Conferma ne è la innovativa legge 9 marzo 1989, n. 86 (Legge La Pergola), che ha istituito per il Governo l'obbligo di presentazione al Parlamento entro il 1° marzo di ogni anno di un disegno di legge comunitario che preveda le disposizioni occorrenti per dare attuazione alle direttive, e che autorizzi il Governo, con delega legislativa, ad attuare le direttive o le raccomandazioni.

L'esperienza ha dimostrato che la legge 86/89 ha permesso, sia pur attraverso la necessaria perfettibilità dei decreti legislativi emanati, di recuperare l'incredibile ritardo accumulato nella faticosa azione di adeguamento della normativa italiana a quella comunitaria, elidendo con ciò ogni problema di urgenza nell'applicazione in Italia di direttive CEE che non può dunque, allo stato, costituire surrettizia giustificazione di personali e settoriali interpretazioni applicative in contrasto con le procedure normativamente stabilite e costituzionalmente garantite.